

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

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

PROVVISORIO  
2002/2013(INI)  
RIV.

25 giugno 2003

## PROGETTO DI RELAZIONE

sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2002)  
(2002/2013 (INI))

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

Relatore: Fodé Sylla



## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE .....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	5
MOTIVAZIONE.....	21
ALLEGATO I.....	110
ALLEGATO II.....	112
ALLEGATO III.....	113

## PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta del 17 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 d'iniziativa, a norma dell'articolo 163 del regolamento, sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2002).

Nella seduta del 13 marzo 2003 il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale relazione, per parere, anche alla commissione per l'occupazione e gli affari sociali, alla commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori, alla commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport, alla commissione per i diritti della donna e le pari opportunità e alla commissione per le petizioni.

Nella riunione del 10 ottobre 2001 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni aveva nominato relatore Fodé Sylla.

Nella riunione del ... ha deciso di includere nella sua relazione la proposta di risoluzione seguente (le proposte di risoluzione seguenti):

- B5-0000, di ..., ..., deferita il ... alla ... per l'esame di merito e, per parere, alla ...;
- B5-0000, di ..., ..., deferita il ... alla ... per l'esame di merito e, per parere, alla ...;

Nella riunione (Nelle riunioni) del ... ha esaminato ..... e il progetto di relazione.

In quest'ultima riunione/Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con ... voti favorevoli, ... contrario(i) e ... astensione(i)/all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione ... (presidente/presidente f.f.), ... (vicepresidente), ... (vicepresidente), ...(relatore), ..., ... (in sostituzione di ...), ... (in sostituzione di ..., a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), ... e ... .

I pareri della commissione per l'occupazione e gli affari sociali, della commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport, della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità e della commissione per le petizioni sono allegati; la commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori ha deciso il 19 marzo 2003 di non esprimere parere.

La relazione è stata depositata il ....

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE

### **Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2002) (2002/2013(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la Carta europea dei diritti fondamentali,
- visti gli articoli 6 e 7 del TUE,
- vista la quarta relazione annuale dell'UE sui diritti dell'uomo,
- visto l'insieme delle convenzioni internazionali in materia,
- viste le relazioni dell'Osservatorio europeo sui fenomeni razzisti e xenofobi, degli organi specializzati del Consiglio d'Europa e di quelli delle ONG interessate,
- viste le proposte di risoluzione presentate da:
  - a) nomi e altri sul titolo (B5-0000/0000),
- vista l'audizione pubblica del 17-18 febbraio 2003 con la Gioventù europea,
- vista l'audizione pubblica del 24 aprile 2003 con i rappresentanti dei parlamenti nazionali, delle ONG e alcuni giornalisti sulla situazione dei diritti fondamentali nell'UE,
- vista la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e della Corte europea dei diritti umani,
- vista la relazione succinta presentata dalla rete di esperti in diritti dell'uomo degli Stati membri dell'UE sotto l'autorità della Commissione,
- visti gli articoli 163 e 108 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 l'occupazione e gli affari sociali, della commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi d'informazione e lo sport, della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità e della commissione per le petizioni (A5-0000/2003),

### **INTRODUZIONE**

1. Sintesi dei valori fondamentali sui quali si fonda l'UE, la Carta dei diritti fondamentali diverrà giuridicamente vincolante in un prossimo futuro, come risulta dai lavori della

Convenzione per il futuro dell'Europa;

2. in virtù del nuovo articolo 7, paragrafo 1 del TUE, le istituzioni europee, e in particolare il Parlamento europeo, sono quindi ormai responsabili, secondo i rispettivi campi di applicazione, del rigoroso rispetto della Carta dei diritti fondamentali;
3. al fine di pervenire a un controllo sull'applicazione della Carta il più rigoroso e obiettivo possibile, è quindi opportuno che il relatore annuale del PE possa riunire tutti gli strumenti necessari, tra cui:
  - la relazione succinta degli esperti nazionali in materia di diritti umani presentata per la prima volta nel marzo 2003, di cui va sottolineata la ricchezza e l'utilità, anche se sarebbe opportuno che in futuro tale relazione venga presentata con maggiore tempestività e sia maggiormente operativa,
  - una cooperazione molto più stretta con le commissioni specializzate dei parlamenti nazionali dell'UE, delle ONG interessate, nonché in occasione dei lavori del Consiglio e della Commissione in tale settore (relazione annuale sui diritti dell'uomo; forum delle ONG),
  - l'accesso a un sito Internet che tratti in maniera specifica i diritti fondamentali nell'UE, venga costantemente aggiornato e migliorato analogamente al sito del PE e rappresenti altresì un forum di discussione con i cittadini europei,
  - una scheda precisa e intangibile, da definire per la prossima legislatura, in termini di calendario (data di presentazione e di approvazione del progetto di relazione in commissione e in plenaria; data e numero delle audizioni), di parallelismo e di concertazione con i lavori della commissione per gli affari esteri e di sostegno da parte delle commissioni competenti per parere;
4. solamente a tali condizioni la relazione annuale del PE sulla situazione dei diritti fondamentali nell'UE sarà veramente presa in considerazione, apprezzata o temuta, la qual cosa è ancora più importante se si tiene conto della portata di tale relazione nel contesto dei rischi di violazione dei diritti fondamentali negli Stati membri, come indicato nel nuovo sistema di constatazione di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del trattato di Nizza;
5. l'UE ampliata deve fondarsi sul rigoroso rispetto dei valori enunciati nella Carta dei diritti fondamentali. Ora è giocoforza constatare che l'anno 2002 si è tradotto nei 15 Stati membri in limitati progressi, se non in un certo regresso in diversi settori. Non è più sufficiente proclamare dei diritti: è necessario controllare che siano anche rispettati;
6. è importante inoltre che la relazione annuale del PE sulla situazione dei diritti fondamentali sia un'occasione per scambiare le migliori pratiche e per sottolineare il valore aggiunto europeo in materia di rispetto dei valori, tenendo conto del contesto e della cultura propria di ogni Stato membro;

## **CAPITOLO I: dignità umana**

### *Diritto alla vita*

7. approva la firma da parte di tutti gli Stati membri del protocollo n. 13 alla Carta europea dei diritti umani relativo all'abolizione della pena di morte in ogni circostanza (guerra) ed esorta gli Stati membri a ratificare senza indugio tale protocollo;
8. condanna senza riserva alcuna il terrorismo, che nega il diritto fondamentale alla vita e minaccia di destabilizzare le democrazie; riafferma, di conseguenza, il suo appoggio di principio alle misure intese a combattere sia il terrorismo internazionale sul piano europeo e nazionale che il terrorismo interno, in particolare in Spagna e nell'Irlanda del Nord;
9. esprime tuttavia la sua più viva preoccupazione in merito a taluni effetti di una politica della "sicurezza al 100%" in questo settore per quanto concerne il rispetto dei diritti fondamentali, a seguito, tra l'altro, dei seguenti fattori:
  - l'imprecisione della nozione di terrorismo,
  - l'eccessiva estensione delle restrizioni per quanto riguarda la vita privata e il diritto della difesa (in particolare le restrizioni in merito alla scelta di un avvocato; l'impiego di tecniche d'informazione militare; l'elaborazione di "profili terroristi", a gradi diversi in Francia, Belgio, Spagna, Grecia, Italia, Austria),
  - la sospensione stessa dell'articolo 5 della Carta europea dei diritti umani nel Regno Unito, da cui discende l'internamento di persone sospettate di terrorismo senza processo e per un periodo indeterminato,
  - le conseguenze della cooperazione internazionale con gli Stati Uniti che applicano norme diverse e con uno standard meno elevato rispetto a quello dell'UE, sia che si tratti della trasmissione di dati a carattere personale richiesti dalle compagnie aeree o da Europol, sia che si tratti della sorte di cittadini comunitari detenuti nella base di Guantanamo,
  - talune pratiche, come il periodo "d'incommunicado" di 5 giorni utilizzato in Spagna nei confronti delle persone sospettate di terrorismo;
10. osserva, altro aspetto del diritto alla vita, che nell'anno 2002 in diversi Stati membri si è posta la questione sempre più d'attualità della depenalizzazione dell'eutanasia attiva volontaria, argomento molto delicato, ma a proposito del quale non si potrà eludere una riflessione medica ed etica europea;

### *Proibizione della tortura e dei trattamenti inumani*

11. deplora vivamente che la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT) non sia stata ancora ratificata dall'Irlanda (risoluzione 39/46) e che il Regno Unito non abbia ancora ratificato il protocollo della Convenzione sulla protezione dei minori (da cui il reclutamento nell'esercito di minori di età inferiore a 18 anni);
12. si felicita per l'adozione del protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti delle Nazioni Unite del 10 dicembre

1984, il cui obiettivo è istituire un sistema di visite regolari negli istituti di detenzione al fine di prevenire la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, istituire un “sottocomitato di prevenzione” dipendente dal Comitato contro la tortura (CAT) e, in ogni Stato aderente, creare un meccanismo nazionale di prevenzione, costituito da uno o due organi indipendenti per la visita degli istituti che ospitano persone private della loro libertà;

13. constata ancora una volta l’uso sproporzionato della forza da parte della polizia, tradottosi nel 2002 nella morte di almeno 10 persone nell’UE, allorché esse non rappresentavano alcun pericolo reale, e in brutalità inammissibili nei commissariati di polizia;
14. osserva altresì che la situazione dei detenuti nell’UE si è deteriorata nella maggior parte degli Stati membri nel 2002 a motivo, soprattutto, della sovrappopolazione carceraria (in Portogallo, Belgio, Italia e Francia) – elemento generatore di tensioni tra detenuti e guardiani – delle violenze tra detenuti, di una carenza di sorveglianza (aumento del numero di suicidi o dei tentativi di suicidio) e di numerosi ostacoli ad ogni misura di reinserimento sociale;
15. ritiene indispensabile, di conseguenza, soprattutto alla vigilia dell’ampliamento dell’UE, che gli Stati membri adottino delle misure molto più severe al fine, tra l’altro, di:
  - migliorare la formazione e il reclutamento delle forze di polizia e del personale carcerario,
  - dotarsi, quando è necessario, (l’Austria, la Grecia, il Regno Unito l’hanno fatto nel 2002) di organismi indipendenti di controllo sulle attività della polizia e il funzionamento delle carceri,
  - creare, eventualmente, e consentire l’esercizio effettivo delle procedure di ricorso contro le sanzioni disciplinari inflitte nei luoghi di detenzione; consentire al detenuto di aver accesso a un avvocato sin dal primo momento e, se del caso, a un medico, nonché di poter avvertire i propri familiari,
  - sostituire, soprattutto per i reati minori, pene che privano della libertà con pene alternative di interesse generale,
  - assicurare, soprattutto ai detenuti con lunghe pene da scontare, la possibilità di esercitare attività sufficienti in cui non siano sfruttati e di fruire di opportunità educative e culturali,
  - vigilare affinché i disfunzionamenti manifestatisi nei servizi di polizia o nelle carceri siano affrontati più rapidamente dalla giustizia e giudicati senza alcun compromesso in base alla gravità dei fatti;
16. chiede altresì agli Stati membri di adottare senza indugio delle misure nei confronti di talune categorie di detenuti, in particolare:
  - per limitare al massimo la detenzione dei minori sia nelle carceri che nei riformatori o nei centri di accoglienza per immigrati,
  - per prevedere il rilascio dei detenuti in età avanzata o colpiti da malattie gravi e incurabili,
  - per controllare meglio gli ospedali psichiatrici (informare i pazienti sui loro diritti e prevenire gli eventuali abusi);

17. considera, in generale, che in uno spazio europeo della libertà, della sicurezza e della giustizia, è opportuno anche mobilitare le capacità europee per migliorare il funzionamento delle strutture di polizia e delle carceri, ed esempio:

- creando un ufficio europeo incaricato di raccogliere le migliori prassi e di consentire scambi d'informazione tra i responsabili dei diversi Stati membri in materia di polizia, carceri e ospedali psichiatrici ,
- incitando gli Stati membri ad aderire al programma del Consiglio d'Europa "Polizia e diritti umani";

#### *Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato*

18. sottolinea nuovamente che la tratta degli esseri umani va condannata e combattuta con vigore perché è fondamentale contraria alla dignità umana e conduce allo sfruttamento sessuale e allo sfruttamento del lavoro a condizioni che rasentano la schiavitù, laddove le vittime sono spesso donne, giovani e minori;

19. raccomanda quindi:

- al Belgio, al Lussemburgo e alla Svezia di ratificare il protocollo addizionale alla Convenzione dell'ONU su tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, e al Regno Unito di firmarlo e ratificarlo,
- a tutti gli Stati membri di ratificare la Convenzione internazionale sulla criminalità organizzata,
- agli Stati membri che non l'hanno ancora fatto di ratificare quanto prima la Convenzione sui diritti dell'infanzia per quanto concerne la tratta dei fanciulli, la prostituzione infantile e la pornografia con immagini infantili,
- all'insieme degli Stati membri di ratificare la Convenzione sulla cybercriminalità,
- agli Stati membri di avviare una procedura di revisione della Convenzione di Vienna del 1961, al fine di togliere l'immunità diplomatica in caso di violenza e di maltrattamento del personale domestico;

20. insiste affinché l'UE adotti una politica efficace contro la tratta degli esseri umani, che preveda:

- la creazione di un sistema di scambio di informazioni,
- l'attuazione di un programma d'azione in stretta cooperazione con i diversi operatori internazionali, assicurando un'autentica coerenza e garantendo dei risultati,
- la creazione di una banca dati europea, di concerto con Europol e Interpol, per le persone scomparse, vittime della tratta degli esseri umani,
- una migliore protezione giudiziaria delle vittime che accettino di cooperare con la giustizia contro i trafficanti e, in generale, un aiuto alle vittime anziché una politica repressiva solitamente controproducente,
- la creazione di programmi speciali per sradicare la povertà nei paesi d'origine;

## **CAPITOLO II: garantire la libertà**

21. senza garanzie rigorose delle diverse libertà civili e politiche non esiste una reale protezione della dignità umana;

### *Rispetto delle vita privata e della vita familiare*

22. raccomanda dunque alla Germania, al Belgio, alla Spagna, ai Paesi Bassi, al Portogallo e al Regno Unito di ratificare l'articolo 1 del protocollo addizionale n. 7 (condizioni d'espulsione degli stranieri) alla Convenzione europea dei diritti umani;

### *Protezione dei dati di carattere personale*

23. raccomanda:

- al Lussemburgo e alla Spagna di firmare e ratificare quanto prima il protocollo aggiuntivo alla Convenzione per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale concernente le autorità di controllo e i flussi internazionali di dati,
- alla Francia di trasporre nel diritto interno la direttiva 95/46/CE sulla protezione dei dati personali,
- all'UE di adottare delle misure per pervenire a una protezione sufficiente dei dati di carattere personale;

### *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*

24. invita gli Stati membri e l'UE a favorire il dialogo interreligioso nella misura in cui condanna ogni forma di fanatismo e di integralismo, nonché a garantire il principio della laicità, la qual cosa non esclude l'insegnamento della storia delle religioni nella scuola, vettore di cultura e di una migliore conoscenza dell'altro, in modo da favorire la tolleranza;

25. pur approvando i progressi registrati in Grecia in materia di rispetto della libertà religiosa e di pensiero, auspica che sia abrogata la legislazione penale sul proselitismo e che i musulmani possano ottenere l'autorizzazione a costruire delle moschee e a disporre di cimiteri in cui inumare i defunti nel rispetto della propria tradizione religiosa;

26. raccomanda ancora una volta alla Finlandia e alla Grecia di modificare le legislazioni rispettive sulla durata del servizio civile sostitutivo, al fine di eliminare ogni carattere punitivo e discriminatorio;

27. mette ancora una volta in guardia gli Stati membri dai pericoli delle attività occulte di talune sette, talvolta di tipo satanico, che minacciano l'integrità mentale o fisica dei loro adepti, in particolare dei minori, e li invita ad adeguare la propria legislazione in merito alla lotta contro le sette e a pervenire a un approccio armonizzato in seno all'UE contro tale tipo di criminalità;

### *Libertà di espressione e d'informazione*

28. raccomanda agli Stati membri che non l'hanno ancora fatto di ratificare o di firmare la Convenzione del Consiglio d'Europa relativa alla televisione senza frontiere; va segnalato che il Portogallo l'ha ratificata nel 2002;
29. deplora che nell'UE, in particolare in Italia, il problema della concentrazione del potere mediatico nelle mani di taluni megagrappi non abbia ancora trovato una soluzione legislativa, e ricorda la sua risoluzione del 20 novembre 2002 nella quale afferma la necessità di creare un mercato europeo dei media per far fronte a una crescente disparità tra le regolamentazioni nazionali e salvaguardare la libertà e il pluralismo dell'informazione;
30. a tale riguardo chiede alla Commissione:
- di organizzare una consultazione con l'obiettivo di elaborare un nuovo Libro verde aggiornato,
  - di prevedere l'attuazione di un quadro regolamentare europeo entro la fine del 2005,
  - di discutere con gli Stati membri l'adozione di misure idonee a combattere gli atti di violenza di cui sono vittima i giornalisti nell'esercizio della propria professione;

### *Libertà di riunione e di associazione*

31. raccomanda caldamente all'Austria e al Lussemburgo di modificare la propria legislazione, che impedisce agli stranieri o alle persone che non sono cittadine di tali paesi di essere elette nei consigli d'azienda, trattandosi di una legge contraria alla libertà sindacale, nonché all'Irlanda, ai Paesi Bassi, alla Svezia e alla Francia di eliminare dalla loro legislazione il "diritto sindacale negativo" (vale a dire l'obbligo di essere membro di un sindacato in taluni settori d'attività per poter beneficiare di un'assunzione prioritaria);

### *Diritto all'istruzione*

32. chiede agli Stati membri di vigilare affinché sia garantita con ogni mezzo una scolarizzazione minima gratuita ed effettiva a tutti i bambini, compresi quelli che vivono in famiglie molto povere e in talune comunità Rom o che appartengono a famiglie di rifugiati;
33. si inquieta per l'eventualità che l'attuazione da parte della Commissione di numerosi programmi di scambi scolastici e universitari generi, in assenza di un finanziamento adeguato, un'istruzione a due velocità; si tratta pertanto anche di favorire la qualità dei programmi e di rafforzare l'insegnamento delle lingue;

### *Diritto d'asilo e protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione*

34. raccomanda caldamente:
- all'Austria e al Portogallo di ratificare la Convenzione di Ginevra relativa allo status degli apolidi,

- alla Spagna, alla Francia, alla Finlandia, alla Grecia, all'Italia, al Lussemburgo e al Portogallo di ratificare la Convenzione relativa alla riduzione dei casi di apolidia,
- alla Grecia, alla Spagna e al Regno Unito di ratificare il protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive) della Convenzione europea dei diritti umani, e alla Germania, al Belgio, alla Spagna, ai Paesi Bassi, al Portogallo e al Regno Unito di ratificare il protocollo n. 7 (condizioni di espulsione);

35. constata taluni progressi nel 2002 verso una politica comune d'asilo e d'immigrazione armonizzata, ma deplora che gli accordi conclusi siano spesso basati su norme minime (norme minime d'accoglienza dei richiedenti asilo; restrizioni al ricongiungimento familiare);

36. denuncia la grave situazione dei minori non accompagnati richiedenti asilo in Austria, Belgio, Spagna e Italia;

37. invita caldamente gli Stati membri a modificare le norme e la pratica delle espulsioni, in quanto spesso queste si effettuano in violazione del diritto e della dignità umana; chiede con forza agli Stati membri in generale di porre termine alla pratica, vietata, delle espulsioni collettive, nonché alle pratiche di espulsioni con la forza, che si sono rivelate talvolta mortali;

### **CAPITOLO III: verso l'uguaglianza**

#### *Principio di non discriminazione*

38. deplora che solamente l'Austria, la Danimarca, la Svezia, il Portogallo e i Paesi Bassi abbiano ratificato la Convenzione europea sulla nazionalità;

39. raccomanda ancora una volta alla Danimarca, alla Spagna, alla Francia, alla Svezia e al Regno Unito di firmare il protocollo n. 12 alla Convenzione europea dei diritti umani (non discriminazione) e a tutti gli Stati membri di ratificarla;

40. raccomanda nuovamente alla Francia, unico paese a non averlo fatto, di firmare la Convenzione per la protezione delle minoranze nazionali; osserva che tale Convenzione si applica soltanto a dieci Stati membri;

41. raccomanda vivamente al Belgio, alla Grecia, all'Irlanda e al Portogallo di firmare la Carta europea delle lingue regionali minoritarie, e alla Francia e al Lussemburgo di ratificarla;

#### *Lotta contro il razzismo e la xenofobia*

42. constata la persistenza di violenze fisiche di carattere razziale nel 2002 in particolare in Spagna e in Francia, nonché la recrudescenza di un razzismo verbale nei confronti dei musulmani, in particolare sulla scena musicale in Germania, e di messaggi razzisti sui siti Internet e sui siti calcistici in Italia;

43. esprime la sua preoccupazione nei confronti dell'aumento delle manifestazioni di odio e delle forme di discriminazione a carattere antislamico e antisemita a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001. Si felicita, per contro, delle azioni di sensibilizzazione condotte da diversi governi (Regno Unito, Svezia, Germania, Finlandia, Portogallo) per mettere in guardia i cittadini da ogni tentativo di generalizzazione e da una visione manichea dello scontro di civiltà;
44. raccomanda dunque agli Stati membri di accelerare il processo di trasposizione completa ed effettiva delle direttive antidiscriminazione adottate dal Consiglio nel 2000;
45. approva e sostiene, a livello europeo, le proposte per l'adozione di un piano d'azione comunitario pluriennale inteso a promuovere un'utilizzazione più sicura di Internet;
46. plaude, in particolare, all'iniziativa del Regno Unito consistente nel distribuire a tutti i funzionari dell'amministrazione un codice di condotta da seguire nei confronti del pubblico, indipendentemente dall'origine delle persone, al fine di promuovere la parità di trattamento;
47. invita la Spagna, la Grecia, la Francia, il Portogallo e l'Italia a condurre una politica più incisiva per eliminare i comportamenti razzisti;
48. plaude agli sforzi del Regno Unito, della Germania, dei Paesi Bassi, della Svezia, dell'Irlanda, della Finlandia e della Danimarca tesi a creare un sistema di raccolta di dati affidabili, elemento preliminare indispensabile per una politica antirazzista efficace; invita, per contro, Stati membri come la Grecia, la Spagna, il Portogallo, il Belgio e l'Italia ad agire nello stesso modo;
49. si compiace delle iniziative adottate da diversi Stati membri intese a ridurre il seguito dei partiti politici che diffondono una propaganda razzista e xenofoba, e invita la Grecia, la Danimarca, i Paesi Bassi, l'Austria e l'Italia ad essere più attivi in tale settore; invita caldamente i partiti democratici che non l'hanno ancora fatto a firmare la Carta dei partiti politici europei per una società non razzista del 1988, indipendentemente dal fatto che si tratti dell'UE o dei paesi candidati;

#### *Discriminazione nei confronti delle minoranze*

50. denuncia la continuità nel 2002 di atti razzisti contro i Rom e i lavoratori stranieri;
51. si compiace della proposta finlandese di creare un forum europeo permanente dei Rom e degli sforzi delle autorità greche intesi ad attuare un programma d'integrazione dei Rom;
52. invita le istituzioni europee ad adottare un approccio comune integrato per risolvere i problemi che riguardano la minoranza Rom, continuamente penalizzata, purtroppo, da numerose discriminazioni;
53. chiede in generale agli Stati membri che hanno ratificato la Convenzione per la protezione delle minoranze di proseguire la loro azione in tal senso, affinché tali minoranze possano mantenere e sviluppare la propria identità;

54. invita il Consiglio d'Europa ad approvare un protocollo alla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie concernente la promozione delle lingue gestuali, al fine di ridurre le discriminazioni di cui sono vittime le persone non udenti (1,6 milioni nell'UE) sotto il profilo dell'insegnamento gestuali e dell'accesso all'occupazione;

*Discriminazione fondata sull'orientamento sessuale*

55. si compiace dei diversi progressi registrati nel 2002 in Austria (abolizione dell'articolo 209 CP), in Finlandia (riconoscimento dei diritti dei transessuali) e in Belgio (matrimonio tra omosessuali);

56. invita il Portogallo, l'Irlanda e la Grecia a modificare senza indugi le proprie legislazioni che contemplano una differenza di età in materia di consenso al rapporto sessuale in funzione dell'orientamento sessuale, dato il carattere discriminatorio di tali disposizioni;

57. esorta l'UE ad adottare, in generale, le disposizioni necessarie al fine di consentire la libertà di circolazione delle coppie omosessuali senza pregiudicare i rispettivi diritti riconosciuti nel paese d'origine;

*Parità tra uomini e donne*

58. raccomanda caldamente al Belgio, al Lussemburgo, alla Svezia e al Regno Unito di ratificare il protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW);

59. si compiace dell'adozione della direttiva 2002/73/CE relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne; auspica che l'organismo indipendente incaricato della lotta contro le discriminazioni fondate sul sesso, previsto da detta direttiva, sia creato quanto prima in ogni Stato membro;

60. deplora il fatto che l'integrazione professionale delle donne (soprattutto di quelle appartenenti alle minoranze) sia ancora lontana dalla piena realizzazione, anche se nel 2002 in Grecia, in Italia, in Svezia, in Belgio e in Spagna sono state adottate al riguardo numerose misure positive (quote per la designazione delle donne alla direzione di imprese e a incarichi dirigenziali);

*Diritti del bambino*

61. raccomanda ancora una volta al Belgio e al Regno Unito di firmare il protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti umani (condizioni di espulsione degli stranieri);

62. raccomanda al Belgio, alla Spagna, alla Finlandia, alla Francia, al Lussemburgo e ai Paesi Bassi di ratificare la Convenzione europea in materia di adozione di minori;

63. raccomanda nuovamente alla Germania, al Belgio, ai Paesi Bassi, alla Finlandia e alla Spagna di firmare la Convenzione europea sullo status giuridico dei minori nati al di fuori del matrimonio, e chiede altresì alla Francia e all'Italia di ratificarla;

64. si compiace del fatto che la Germania abbia ratificato nel 2002 la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori; chiede agli altri Stati membri di firmare e ratificare senza indugio tale Convenzione;
65. chiede alla Danimarca, alla Finlandia, all'Irlanda, al Portogallo, alla Spagna, alla Svezia e al Regno Unito di firmare e ratificare la Convenzione europea relativa al rimpatrio dei minori, e alla Germania, alla Francia, all'Austria, al Belgio, ai Paesi Bassi, al Lussemburgo e alla Grecia di ratificarla;
66. chiede agli Stati membri, in particolare alla Spagna, al Belgio e al Regno Unito di prevenire più incisivamente le violenze sui minori (abolizione del riferimento alle punizioni "ragionevoli", divieto di detenzione provvisoria per i minori e prevenzione della pratica delle mutilazioni genitali sulle bambine di origine subsahariana);
67. si felicita dell'adozione in Danimarca, in Svezia e in Belgio di numerose leggi tese a migliorare la situazione del minore nel quadro delle procedure giudiziarie; si felicita, in generale, del fatto che vengano sempre più presi in considerazione gli interessi e l'opinione dei minori, ed auspica che sia riconosciuto uno status giuridico ai minori nel futuro trattato costituzionale dell'UE;
68. chiede agli Stati membri di lottare contro l'assenteismo scolastico e di garantire pieno accesso all'istruzione a tutti i minori presenti sul territorio dell'UE, compresi i minori Rom e i rifugiati;

#### *Diritti degli anziani*

69. si compiace della ratifica della Carta sociale rivista (articolo 23) da parte della Finlandia e del Portogallo, e invita caldamente la Germania e i Paesi Bassi a firmarla e a ratificarla, e l'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Grecia, il Lussemburgo, la Spagna e il Regno Unito a ratificarla;
70. chiede alle istituzioni europee e ai governi di ovviare alle discriminazioni dirette o indirette di cui sono oggetto le persone anziane (in particolare per quanto riguarda l'accesso all'occupazione tra i 50 e i 65 anni e l'accesso alla formazione professionale – polivalenza e pluridisciplinarietà – nel corso di questa stessa fase della loro vita professionale, nonché il loro reinserimento valorizzandone l'esperienza) e di assicurare la dignità delle persone anziane malate e disabili (pensioni sufficienti, in particolare per le donne anziane; maltrattamenti nelle case di riposo; lotta contro l'isolamento);
71. chiede la creazione di un Osservatorio europeo per le persone anziane al fine di favorire uno scambio delle migliori pratiche e di vigilare affinché non sia compromessa la loro dignità; si tratta di impedire l'isolamento delle persone anziane, di trovare soluzioni adeguate alla loro dipendenza e di offrire loro un ambiente di vita sereno; questi elementi sono tanto più necessari in considerazione dell'invecchiamento della popolazione europea;

### *Diritto dei disabili*

72. raccomanda al Belgio e al Regno Unito di ratificare la Convenzione sul reinserimento e l'occupazione delle persone disabili;
73. si compiace per le numerose iniziative adottate dall'UE nel 2002 (direttiva relativa alla lotta contro le discriminazioni in materia di occupazione, direttiva relativa all'accesso delle persone disabili ai mezzi di trasporto);
74. ricorda che il termine "disabilità" contempla le infermità fisiche, i disturbi sensoriali, i deficit intellettivi e psicologici, nonché diverse turbe che variano in funzione dell'handicap, dell'età e del sesso dell'individuo; denuncia i casi in cui le persone disabili non esercitano ancora gli stessi diritti politici, sociali, economici e culturali degli altri cittadini; propone che nel 2003 – Anno europeo delle persone disabili – sia fissata tra l'altro una quota minima di occupazione per i disabili nelle imprese che impiegano più di 50 persone;

### **CAPITOLO IV: per la solidarietà**

75. riafferma che il mancato rispetto dei diritti economici e sociali, in particolare di condizioni di lavoro giuste ed eque nonché di condizioni di vita decenti (alloggio, accesso ai servizi pubblici in materia di sanità e trasporto), nuoce gravemente alla dignità della persona e la priva *de facto* del ricorso ai diritti fondamentali;

#### *Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa*

76. si compiace dell'approvazione della direttiva 2002/14/CE dell'11 marzo 2000, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nell'UE;

#### *Diritto di negoziazione e di azioni collettive*

77. raccomanda all'Irlanda, alla Spagna, alla Danimarca e al Regno Unito di modificare le disposizioni delle loro legislazioni non conformi agli articoli relativi alla negoziazione collettiva contemplati dalla Carta sociale rivista e dalla Carta sociale;
78. chiede alla Germania, alla Danimarca, alla Francia, all'Italia e all'Irlanda di modificare le proprie disposizioni legislative contrarie all'esercizio del diritto di sciopero nella funzione pubblica alla luce della Carta sociale rivista;

#### *Tutela in caso di licenziamento ingiustificato*

79. si compiace dell'adozione della direttiva 2202/74/CE, che ha esteso la protezione dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro ai lavoratori a tempo parziale, nonché ai lavoratori interinali;
80. approva pienamente l'attuazione di un Osservatorio europeo del cambiamento in seno alla

Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro; auspica che i lavori di tale Osservatorio contribuiscano ad anticipare i cambiamenti economici e tecnologici attraverso ricerche prospettive e, di conseguenza, a facilitare l'adeguamento dei lavoratori a tutti gli aspetti del cambiamento;

81. esorta la Commissione a presentare delle proposte incentrate su strategie preventive tese a prevenire le conseguenze brutali di licenziamenti congiunturali, il cui impatto economico e psicologico sui lavoratori è disastroso e inammissibile;

#### *Condizioni di lavoro giuste ed eque*

82. raccomanda nuovamente:

- agli Stati membri di ratificare la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 18 dicembre 1990,
- all'Austria e alla Finlandia di ratificare il Codice europeo di sicurezza sociale del 1964,
- alla Germania, alla Danimarca, alla Finlandia, alla Francia, alla Grecia, all'Irlanda, alla Svezia e al Regno Unito di ratificare la Convenzione europea sulla sicurezza sociale;

83. osserva che in Europa esistono essenzialmente quattro categorie di persone ingiustamente discriminate (stranieri, lavoratori interinali, disabili, donne) ed esorta gli Stati membri e le istituzioni ad adottare le misure necessarie per eliminare tali discriminazioni, in particolare rispettando la durata massima del lavoro, garantendo una sicurezza reale (5.000 incidenti mortali nel 2002 nell'UE) e l'igiene sul posto di lavoro, prevenendo il mobbing sul luogo di lavoro (9% dei lavoratori dell'UE) e fissando un salario minimo equo (Irlanda, Spagna, Grecia, dove il salario minimo è inferiore al 50% del salario medio netto);

#### *Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro*

84. si compiace della ratifica della Convenzione dell'OIL sulle peggiori forme di lavoro minorile da parte della Germania e del Belgio nel 2002;

85. denuncia che in diversi Stati membri (Italia, Portogallo, Francia, Paesi Bassi) la regolamentazione del lavoro minorile come prevista dalla Carta sociale e dalla Carta sociale rivista non è ancora rispettata e chiede a tali Stati membri di modificare le proprie legislazioni in questo senso;

#### *Conciliare la vita familiare e la vita professionale*

86. esorta tutti gli Stati membri ad agevolare quanto più possibile il ricongiungimento familiare del lavoratore migrante legalmente residente;

87. raccomanda alle istituzioni e agli Stati membri di individuare una strategia ottimale per conciliare vita familiare e vita professionale sia sotto il profilo del congedo di maternità, del congedo parentale o del congedo postnatale;

*Sicurezza sociale e assistenza sociale, in particolare la lotta contro l'esclusione sociale*

88. insiste affinché siano salvaguardati i due aspetti più importanti del “modello sociale” europeo (il diritto alla sicurezza sociale e la lotta contro l'esclusione);
89. denuncia il fatto che un gran numero di Stati membri (Austria, Belgio, Germania, Lussemburgo, Irlanda, Spagna e Grecia) rifiuta di erogare gli assegni familiari allorché i figli a carico dei lavoratori migranti non risiedono sul territorio nazionale, o pone come condizione un periodo di residenza o di lavoro che penalizza gli stranieri;
90. raccomanda al Belgio, alla Grecia, alla Danimarca, all'Irlanda, ai Paesi Bassi, alla Germania e alla Finlandia di garantire a favore dei lavoratori migranti il computo totale dei periodi di assicurazione o di occupazione maturati;
91. insiste affinché sia efficacemente portato avanti il programma comunitario di lotta contro l'esclusione, il cui obiettivo è la riduzione al 10%, nel 2010, della quota di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà nell'UE;

*Protezione della salute*

92. si compiace dell'approvazione del programma d'azione comunitario nel settore della sanità pubblica del 23 settembre 2002 (2003-2008);
93. chiede al Belgio (tasso di vaccinazione), alla Grecia (lotta contro il tabagismo), all'Italia e all'Irlanda (igiene sul luogo di lavoro), alla Svezia (insufficienza di controlli medici), alla Francia e all'Austria (recenti restrizioni nell'accesso gratuito alle cure mediche per le persone meno abbienti) di vigilare sulla sanità pubblica con maggiore attenzione, modificando le proprie legislazioni, come risulta dalle relazioni 2002 del CEDS;

**CAPITOLO V: Rafforzare la cittadinanza europea**

*Diritto di voto alle elezioni europee e locali*

94. raccomanda nuovamente all'Austria, al Belgio, alla Germania, alla Spagna, alla Francia, alla Grecia, all'Irlanda, al Lussemburgo e al Portogallo di firmare e ratificare la Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita politica a livello locale, e al Regno Unito di ratificare tale Convenzione;
95. insiste affinché sia le Istituzioni che gli Stati membri adottino tutte le misure idonee a favorire la maggiore partecipazione possibile alle prossime elezioni del Parlamento europeo del giugno 2004, in particolare con campagne di informazione e sensibilizzazione mirate che migliorino la percezione e la visibilità dell'UE;
96. raccomanda in particolare agli Stati membri di favorire quanto più possibile l'iscrizione sulle liste elettorali dei cittadini di altri Stati membri che vivono sul loro territorio, al fine di facilitare la loro partecipazione sia come elettori che come candidati alle elezioni locali

ed europee (consentire il diritto di voto ai detenuti nel Regno Unito);

97. invita gli Stati membri e i partiti politici a proseguire i loro sforzi tesi a una rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini alle elezioni locali ed europee;

98. ritiene altresì necessario estendere il concetto di cittadinanza europea al di là del mero riferimento alla nazionalità degli Stati membri e consentire ai residenti legali di lunga durata (cinque anni) provenienti da paesi terzi di partecipare alle elezioni locali;

#### *Diritto ad una buona amministrazione e all'accesso ai documenti*

99. sottolinea l'importante ruolo svolto dal Mediatore europeo nell'applicazione del principio della buona amministrazione e dell'accesso ai documenti;

#### *Libertà di circolazione e di soggiorno*

100. invita la Commissione e gli Stati membri ad eliminare gli ostacoli alla libertà di circolazione delle persone che ancora esistono, in particolare in materia di libertà di stabilimento; denuncia altresì gli inammissibili ostacoli alla libertà di circolazione e di soggiorno dei Rom in taluni Stati membri dell'UE, la qual cosa li rende cittadini di serie B;

101. chiede al Consiglio di adottare rapidamente la proposta di direttiva relativa allo status dei cittadini di paesi terzi residenti di lunga durata, che garantisce loro tra l'altro la libertà di circolazione all'interno dell'UE;

### **CAPITOLO VI: accesso a una giustizia imparziale**

102. si felicita per il Libro verde della Commissione sulle garanzie procedurali a favore di indagati e imputati in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea; esorta la Commissione a passare rapidamente alla tappa successiva, vale a dire alla proposta di una decisione quadro;

103. plaude all'intenzione della Commissione di presentare nel corso del mese di luglio un Libro verde sul ravvicinamento, il riconoscimento e l'esecuzione delle sanzioni penali; raccomanda caldamente che tale Libro verde sia seguito da una decisione quadro sul medesimo argomento entro la fine del 2003;

104. plaude all'adozione della direttiva sul miglioramento dell'accesso alla giustizia nelle questioni internazionali, garantendo un effettivo accesso alla giustizia ai cittadini dell'UE meno abbienti e ai cittadini di paesi terzi legalmente residenti nell'UE;

105. si compiace degli sviluppi nell'amministrazione della giustizia da parte del Tribunale di prima istanza e della Corte di giustizia delle Comunità europee per quanto riguarda la verifica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (*Max. mobil della Commissione*) e la tutela giuridica dei privati (*Jégo-Quéré della Commissione*);

106. esprime la sua preoccupazione per il gran numero e la gravità dei reati constatati dalla Corte europea dei diritti umani merito al diritto a una sentenza entro un termine ragionevole di tempo (Italia e Belgio), all'accesso alla giustizia e a un processo equo (Italia, Svezia, Regno Unito, Finlandia, Spagna, Grecia, Austria e Francia);
107. insiste affinché gli Stati membri osservino pedissequamente e tempestivamente le sentenze della Corte europea dei diritti umani sulle garanzie dell'amministrazione e della giustizia e provvedano ad adeguare la propria legislazione alla luce delle sentenze;
108. esprime ancora una volta la sua preoccupazione per il gran numero di casi in cui la Corte europea dei diritti umani ha constatato da parte dell'Italia una violazione in merito all'emissione di una sentenza in tempi ragionevoli; ritiene che ciò non contribuisca alla fiducia nello stato di diritto e invita l'Italia ad adottare tutte le misure necessarie per garantire un iter processuale rapido ed equo;
109. ritiene che il contenuto della presente risoluzione non debba avere un effetto limitativo sull'interpretazione (futura) e lo sviluppo dei diritti, delle libertà e dei principi per i cittadini dell'Unione europea, come contemplati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
110. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione, alla Corte di giustizia delle Comunità europee, alla Corte europea dei diritti umani, al Mediatore europeo, al Consiglio d'Europa nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri e dei paesi candidati.

## MOTIVAZIONE<sup>1</sup>

La presente relazione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'UE (2002) si fonda, come le due precedenti, sulla struttura della Carta dei diritti fondamentali.

Essa intende inoltre focalizzare talune tematiche centrali che il relatore ritiene siano delle autentiche priorità politiche quali, ad esempio:

- la lotta contro tutte le forme di discriminazione,
- le condizioni di arresto e di detenzione,
- le conseguenze dell'11 settembre,
- nonché la libertà di stampa.

L'Unione europea è all'alba di una nuova sfida, quella del suo ampliamento. Domani essa dovrà garantire sia la salvaguardia della sua capacità che la diffusione dei suoi valori universali e fondamentali, più in particolare il rispetto della dignità, la libertà, la democrazia, il rispetto dell'insieme dei diritti fondamentali nonché lo Stato di diritto.

Si dovrà ancora combattere, in particolare contro le discriminazioni, per l'integrazione delle vittime di disabilità psichiche o fisiche, per la libertà di informazione ed espressione, per il miglioramento della protezione di minori, delle donne e delle minoranze in generale, per la promozione della parità di opportunità e la condanna di tutte le nuove forme di schiavitù.

Per il relatore il testo della presente relazione costituisce un utile strumento di riferimento quanto all'elaborazione e all'attuazione delle nostre politiche. Si tratta altresì di un metodo aperto di coordinamento, che mette in luce le buone prassi negli Stati membri, assicurando comparabilità e compatibilità tra le loro iniziative. In tal modo favorisce e sostiene la realizzazione del meccanismo di prevenzione di cui all'articolo 7 del trattato dell'Unione europea. La relazione deve contribuire altresì a far conoscere e a far condividere l'impegno del Parlamento europeo in questo settore specifico, infine, consente la trasparenza e favorisce il dialogo con la società civile.

L'UE è decisa a rafforzare innanzitutto tale relazione, sia a livello dei governi degli Stati membri che a livello delle istituzioni europee.

Il dialogo e la cooperazione tra i governi e la società civile nonché il sostegno ai difensori dei diritti fondamentali rivestono un'importanza capitale, dato che l'obiettivo è beninteso registrare dei progressi nell'applicazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali su scala planetaria.

Di conseguenza, non si tratta di redigere una relazione che tracci una tabella esaustiva delle aggressioni perpetrate contro i diritti fondamentali, ma si tratta soprattutto di rendere tale Carta leggibile affinché ogni cittadino possa farla propria. Ciò richiede la valorizzazione degli scambi di buone pratiche in materia di diritti fondamentali. È quindi nostro dovere effettuare un lavoro di sensibilizzazione, di informazione, di associazione, in una sola parola, sollecitare

---

<sup>1</sup> Per quanto concerne l'evoluzione della legislazione della giurisprudenza nazionale del 2002 si veda la sintesi dei lavori della rete europea di esperti nazionali in materia di diritti umani.

[http://europa.eu.interistituzionale/comm/justice\\_home/news/intro/news\\_intro\\_en.ftm](http://europa.eu.interistituzionale/comm/justice_home/news/intro/news_intro_en.ftm)

la partecipazione dell'insieme dei nostri concittadini.

Si tratta di individuare un equilibrio, di rifiutare di cadere nei luoghi comuni. Si tratta di fare astrazione dalle proprie necessità, si tratta di applicare un metodo diverso di lavoro.

In tale spirito il 17 e 18 febbraio 2003 è stata organizzata al Parlamento europeo, con il sostegno dell'ufficio franco-tedesco per la gioventù e la società francese "Bouge l'Europe", una prima audizione intesa a far partecipare un centinaio di giovani europei all'insieme dei lavori della Carta. In tale occasione è stato altresì celebrato il 40° anniversario degli accordi di cooperazione franco-tedeschi, conosciuti come trattato dell'Eliseo. Al termine di tale fruttuosa audizione sono stati designati quattro delegati, la cui missione è quella di contribuire alla costruzione evolutiva di tale relazione e partecipare a tutte le manifestazioni sino alla presentazione della relazione e alla sua votazione.

Infine, nel quadro dell'audizione annuale al Parlamento europeo sulla situazione dei diritti fondamentali, cui hanno partecipato tutte le istituzioni europee nonché le principali organizzazioni non governative che operano in tale settore e, per la prima volta, dei giornalisti, sono stati raccolti dati preziosi che il relatore ha avuto cura di inserire nella relazione.

Qui egli illustra in primo luogo le conseguenze indotte dall'"11 settembre" e, in secondo luogo, la questione delle carceri, sviluppando in questo modo lo spirito del suo lavoro e la sua visione d'insieme.

Il relatore ha manifestato il desiderio di penetrare nell'universo carcerario, fare piena luce sulle condizioni di arresto e di detenzione al fine di apportare un nuovo punto di vista perché si tratta di umanizzare questo ambiente in tutti gli Stati membri. In un articolo pubblicato su *Libération* del 22 febbraio 2002, il compositore francese Yves SIMON scrive "*Perché la prigione è una ferita per i corpi, per le anime; che nessun testo la costringa ad essere il muro su cui si infrange ogni speranza*". Per quanto riguarda il sistema penitenziario, il relatore ritiene determinante lottare contro tutte le forme di violenza, mettendo l'accento sulle politiche di istruzione e di reinserimento, in quanto, come ricorda Victor HUGO, "*colui che apre l'uscio della scuola chiude l'uscio della prigione*". Il relatore crede altresì alla ricostruzione delle personalità dei detenuti e alla necessità di un aiuto medico specializzato.

Per quanto riguarda l'11 settembre, qualunque sia la portata dell'evento e le vive emozioni che ha suscitato, tuttavia ciò non permette di giustificare "la sicurezza al cento per cento". A tale proposito il relatore auspica ricordare quanto segue: nel 1994 Nelson Mandela arrivava al potere in Sudafrica allorché la Rand Corporation pubblicò una relazione sul terrorismo. Tale relazione non aveva ancora tenuto conto del cambiamento della situazione e inseriva l'ANC tra le organizzazioni terroriste...!! È inoltre necessario ricordare la qualifica di resistenti francesi da parte degli occupanti tedeschi, che li consideravano terroristi e li sottoponevano alle peggiori vessazioni? L'ONU ha raccolto più di 142 definizioni di terrorismo. A ciascuno il suo avversario...

Solo un esame del contesto consente di conoscere obiettivamente la situazione; trattandosi di una situazione terroristica, essa sarà considerata in maniera diversa secondo la connotazione di guerriglia o movimento di resistenza. Essa sarà altresì valutata differentemente secondo la natura stessa del conflitto: ad esempio, se si tratta dell'organizzazione di lotta contro un potere

che fa o meno uso della violenza nei confronti della propria popolazione; secondo la natura del suo potere giudiziario: è indipendente? È evidente che la legittimità del ricorso all'azione armata sarà analizzata caso per caso.

Ciò nondimeno e, in generale, dopo l'11 settembre la percezione del pericolo ha modificato i termini dell'equilibrio tra sicurezza e libertà.

Opposta alla libertà, la sicurezza conosce oggi una connotazione estremamente positiva. La misura giusta essere saltata. Inoltre, sembrano sfuggire al monopolio delle potenze statali le armi più potenti, nucleari, batteriologiche e chimiche.

In un tale contesto, il timore dell'attentato unico, il cui potenziale di distruzione è incommensurabile, alimenta molte deviazioni.

Il relatore fa appello alla più grande vigilanza, ma condanna la moltiplicazione delle leggi eccezionali, in quanto rappresentano un certo rischio per la democrazia.

In situazioni eccezionali la sicurezza passa attraverso l'attuazione di misure che si ritengono sempre limitate nel tempo, e che dovranno scomparire il più presto possibile. In realtà, il temporaneo dura. Questo modo di fare rimette in discussione sia la natura stessa delle libertà civili che il contratto sociale.

La guerra contro il terrorismo, più che una strategia, è una formula magica, un rituale. Di fronte a tale minaccia di un nemico "furtivo", è necessario riflettere sulla durata. Dobbiamo lavorare prioritariamente sulle contraddizioni delle organizzazioni clandestine, rilevare le incoerenze tra gli obiettivi dichiarati e i risultati, ricordare la diversa potenza e legittimità degli operatori presenti, organizzare la loro protezione mediante azioni discrete ma continue.

Infine è necessario lottare contro ogni forma di discriminazione, contro i pregiudizi e le generalizzazioni. È necessario assicurare un'autentica coesione sociale, scoprire l'altro, sviluppare la cultura della fraternità, contribuire all'esistenza dei gruppi con i loro diversi sistemi di valori. Non è necessario rendere inviolabile il territorio rimettendo in funzione ipotetiche "linee Maginot": oggi la migliore protezione resta l'apprendimento dei valori autentici, la loro realizzazione e la nostra capacità di dare il buon esempio.

Per concludere,

Noi abbiamo conosciuto due cesure: la prima, la caduta del Muro di Berlino; la seconda, l'11 settembre. Sembrano antinomiche. La prima ha portato un vento di libertà sul mondo ed è stata la causa di un'autentica vertigine. Il secondo ha colpito al cuore gli Stati Uniti. Da allora è grande la tentazione dell'Amministrazione americana di analizzare tutto con il metro della sicurezza. La proposta del relatore consiste nell'adottare un approccio diverso nei confronti delle diverse minacce, come il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, l'integralismo e le crisi regionali, non disgiunto da uno spirito di solidarietà e di giustizia, per costruire un autentico mondo multipolare.

La chiave di tutto ciò è la responsabilità collettiva in un mondo in cui il ricorso alla forza sia un ricorso in ultima spe. Costruiamo insieme una cultura della pace e della tolleranza, salvaguardiamo la diversità culturale!

Per quanto concerne lo spazio europeo di libertà, di sicurezza e di giustizia sono stati realizzati degli innegabili successi. Altri settori restano al di sotto delle nostre attese, meritano dei miglioramenti, così come noi abbiamo altri campi da esplorare. È chiaro che i concetti di libertà, di sicurezza e di giustizia sono indissociabili.

La libertà va al di là della mera libera di circolazione in uno spazio senza frontiere interne. Vivere in uno spazio in cui si teme per la propria integrità fisica implica una riduzione intollerabile del valore del concetto fondamentale che rappresenta il termine "Libertà".

Un sistema giudiziario efficace e accessibile a tutti è una necessità ineluttabile. Il cittadino deve trovare il suo posto al centro di questo nuovo spazio, deve essere al centro delle nostre politiche, al centro dei nostri progetti.

Il relatore auspica incentrare la sua lotta politica sulla Carta dei diritti fondamentali, al fine di darle forza e vigore e affinché lo Spazio europeo diventi una realtà tangibile.

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

### **Il diritto alla vita (articolo 2)**

#### **La lotta al terrorismo internazionale**

##### **I. La lotta al terrorismo internazionale**

La lotta contro il terrorismo, che mette a repentaglio la sicurezza delle persone in modo grave e intollerabile, risponde all'esigenza di proteggere il diritto alla vita.

In molti casi, però, le leggi speciali spesso adottate frettolosamente, siano esse europee o nazionali, possono pregiudicare i diritti fondamentali della persona, in quanto risultano imprecise dal punto di vista giuridico, non prevedono le necessarie garanzie e comportano un'estensione dei poteri di polizia.

Complessivamente, come rilevato anche dall'FIDH, le leggi speciali attuate in tale contesto contribuiscono ad accrescere il clima di insicurezza giuridica. Nel 2001 nel Regno Unito, ad esempio, è stato introdotto l' "Antiterrorism, Crime and Security Act", che autorizza la detenzione senza prove né sentenza. Questa legge, che l'FIDH ha definito ingiusta e arbitraria, sarebbe oltretutto utilizzata in maniera abusiva; infatti sui 604 arresti effettuati ai sensi di tale normativa dall'11 settembre 2001, solo tre avrebbero portato all'incriminazione per terrorismo<sup>1</sup>.

#### **A. Evoluzione giuridica**

---

<sup>1</sup> Il rispetto dei diritti fondamentali : situazione nell'Unione europea nel 2002. Relazione congiunta di FIDH-AE e FIDH, aprile 2003, p. 13.

## a) Convenzioni internazionali

- Nazioni Unite:

### Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo<sup>1</sup>

Firmata il 15.12.1997 da tutti gli Stati membri, entrata in vigore in data 23.5.2001,

### Convenzione internazionale per la repressione dei finanziamenti al terrorismo<sup>2</sup>

Firmata il 9.12.1999, questa Convenzione non è ancora entrata in vigore. Nel 2002 è stata ratificata da Francia, Austria, Danimarca, Spagna, Grecia, Italia, Portogallo e Svezia. La Finlandia l'ha ratificata all'inizio del 2003.

Nel settembre 2002 sono state presentate trentuno raccomandazioni dalle Nazioni Unite finalizzate alla lotta contro il terrorismo. La prima, presentata per ordine di priorità, sottolinea quanto sia importante che gli Stati membri “firmino, ratifichino e diano attuazione pratica” alle 12 convenzioni antiterrorismo adottate dalle Nazioni Unite, in particolare quelle volte a impedire i finanziamenti al terrorismo<sup>3</sup>.

Azione dell'ONU contro il terrorismo<sup>4</sup> :

- Consiglio d'Europa:

### Protocollo n. 13 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, relativo all'abolizione della pena di morte in qualsiasi circostanza<sup>5</sup>

“Presentazione sintetica del progetto degli orientamenti sui diritti umani e sulla lotta contro il terrorismo, in corso di elaborazione in seno al CDDH”<sup>6</sup>

Raccomandazioni e risoluzioni dell'Assemblea parlamentare e del Comitato dei ministri

- Raccomandazione 1550 (2002) “Lotta contro il terrorismo e il rispetto dei diritti umani”
- “Orientamenti sui diritti umani e sulla lotta contro il terrorismo”, adottate dal Comitato dei ministri nel corso della 804 riunione (11 luglio 2002)
- Relazione della commissione giuridica e per i diritti dell'uomo, “Lotta contro il terrorismo e rispetto dei diritti umani” (documento 9331, 22 gennaio 2002).

Visita di una delegazione della CPT nel Regno Unito dal 18 al 22 febbraio 2002 per

---

<sup>1</sup>Ratifiche FR <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv11.pdf> EN <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv11.pdf>

<sup>2</sup>Ratifiche FR <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv12.pdf> EN <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv12.pdf>

<sup>3</sup> Ratifiche FR ???

<sup>4</sup> FR <http://www.un.org/french/terrorism/index.html> EN <http://www.un.org/terrorism/>

<sup>5</sup>Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=187> EN <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=187>

<sup>6</sup> Comitato direttivo per i diritti dell'uomo, doc. CM/Inf(2002)16 4 aprile 2002).

esaminare il trattamento delle persone sospettate di terrorismo internazionale e detenute ai sensi della legge del 2001 sulla lotta contro il terrorismo.

## b) Legislazione europea 2002

Unione europea

Conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia del 21-22 giugno 2002.

### **Le proposte di decisioni quadro del Consiglio**

Gli Stati membri dovevano allineare la loro legislazione con la decisione quadro sul mandato di arresto europeo entro la fine del 2002.

Tale decisione quadro prevede su un elenco di trentadue reati senza verifica della doppia incriminazione per pene al di sotto dei tre anni di reclusione. Per gli altri reati è possibile verificare la doppia incriminazione. Il mandato si applicherà anche ai cittadini del paese per cui è stato spiccato. La data di entrata in vigore è stata fissata all'inizio del 2004. Ogni Stato membro può decidere se applicare il mandato per le violazioni commesse prima di tale data. La maggior parte degli Stati membri hanno manifestato l'intenzione di non introdurre un limite temporale..

- Lotta contro il terrorismo (COM(2001)521 def., 19.9.2001) e mandato d'arresto europeo e procedure di consegna tra Stati membri (COM(2001)522 def., 19.9.2001)

Queste due decisioni quadro sono state ufficialmente adottate nel corso del Consiglio "Giustizia e affari interni" del 13.06.2002; l'accordo politico di principio su tali testi era stato raggiunto alla fine del 2001. Rispetto alla situazione attuale in cui nella maggior parte degli Stati membri non vi sono norme specifiche in materia di terrorismo e rispetto al sistema tradizionale di estradizione, questi testi rappresentano un progresso considerevole che risponde sostanzialmente agli obiettivi e alle preoccupazioni espresse dal Parlamento europeo. Inoltre, sei Stati membri nel febbraio 2002 in occasione del Consiglio informale di Santiago de Compostela hanno deciso di anticipare l'entrata in vigore del mandato di arresto europeo al primo semestre del 2003.

Il Parlamento ha approvato ufficialmente le due proposte nella seduta del 6 febbraio 2002.

#### Relazioni adottate dal PE nel 2002 :

- "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: risarcimento alle vittime di reati. Libro verde"<sup>1</sup>.
- "Lotta al terrorismo: valutazione delle disposizioni giuridiche / cooperazione di polizia (iniziativa del Regno di Spagna)"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>ANGELILLI Roberta, A5-0309/2002

<sup>2</sup>GALEOTE QUECEDO Gerardo A5-0305/2002

## **B. Valutazione**

### 1. La definizione di terrorismo è imprecisa

Il principio della legalità in materia penale impone che il reato di "terrorismo" sia definito con sufficiente precisione. Sulla base dell'analisi degli sviluppi attuali non è possibile concludere che tutte le difficoltà in tale ambito siano state superate, anzi si è ben lungi da tale obiettivo.

Alcuni elementi costitutivi, quali il livello di gravità e la finalità dell'azione, non bastano per a circoscrivere con sufficiente precisione il reato di terrorismo come definito dalla decisione quadro rispetto alle altre violazioni di diritto comune.

Le definizioni finora prese in considerazione nel campo del diritto nazionale (trasposizione della decisione quadro) non hanno contribuito a definire meglio l'atto terroristico. In alcuni casi vi è addirittura la tendenza a confondere la criminalità organizzata e il terrorismo.

Tale tendenza è stata rilevata in Irlanda, dove a seguito dell'adozione del "Criminal Justice (Terrorist Offences) Bill" del 2002, il confine tra "turbativa dell'ordine pubblico" e i reati per terrorismo è diventato molto labile; ogni reato commesso con l'intenzione di "forzare indebitamente il governo a fare o ad astenersi dal fare qualcosa" è ormai stato assimilato ad un atto di terrorismo. Secondo la FIDH, tale normativa potrebbe dare luogo "ad una criminalizzazione dei movimenti sociali, ad esempio per i reati che spesso vengono commessi nel corso di manifestazioni autorizzate"<sup>1</sup>.

### 2. Il riconoscimento reciproco delle decisioni di giustizia penale tra gli Stati membri non offre garanzie sufficienti

La decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di estradizione tra gli Stati membri corrisponde al principio del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia penale e si basa sul concetto di reciproca fiducia tra gli Stati membri.

Tuttavia, le garanzie previste sono insufficienti. Di fatto vi sono soltanto due limiti di sicurezza e cioè:

- il rifiuto dell'extradizione se vi è ragione di credere che il mandato sia stato emesso con l'intento di perseguire una persona per motivazioni legate al sesso, alla razza, alla religione, all'origine etnica, alla nazionalità, alla lingua, agli orientamenti politici o sessuali;
- la sospensione della procedura (art. 7) in caso di una grave violazione dei valori fondamentali dell'UE da parte di uno Stato membro, nella fattispecie lo Stato richiedente.

Queste garanzie sono ancora lontane da quanto sarebbe auspicabile. L'assenza di garanzie sul rispetto dei diritti fondamentali all'interno dello Stato che ha emesso il mandato potrebbe comportare la mancata esecuzione dell'obbligo di estradizione. Inoltre, il riferimento nel preambolo agli articoli 6 e 7 del TUE ha una portata limitata. Infatti l'esecuzione del mandato d'arresto europeo interviene su una base individuale, mentre la constatazione espressa

---

<sup>1</sup> ibidem, p. 14.

nell'ambito dell'articolo 7 TUE è di tipo generale.

### 3. I rischi della cooperazione con gli Stati Uniti

Gli imperativi della lotta al terrorismo portano a una maggiore cooperazione a livello internazionale; ma questa cooperazione tra Stati che applicano norme diverse e meno avanzate rispetto a quelle applicate all'interno dell'UE, rischia di compromettere la protezione dei diritti fondamentali (oltre che la pena di morte, il rischio di tortura, l'impossibilità di avere un processo equo, il mancato rispetto del diritto d'asilo). Due esempi illustrativi possono essere la cooperazione giudiziaria con gli Stati Uniti e la richiesta di trasmissione di dati di carattere personale.

Il Parlamento europeo ha evidenziato le difficoltà derivanti dalla conclusione di un accordo di cooperazione giudiziaria con gli Stati Uniti. Il mandato a negoziare dell'UE sottolinea i limiti dell'azione, in particolare per quanto concerne la non esecuzione della pena capitale.

Allo stesso modo, il fatto che sussistano vincoli bilaterali di cooperazione repressiva tra gli Stati Uniti e alcuni Stati membri significa che gli Stati Uniti potrebbero veder soddisfatte le loro richieste tramite questi stessi vincoli. L'elusione dei limiti fissati in particolar modo dal Parlamento europeo potrebbe quindi avvenire a discapito dei diritti individuali.

Il principale ostacolo è evidentemente costituito dal mantenimento della pena di morte negli Stati Uniti. A questo proposito si pone il problema della situazione dei prigionieri europei catturati in Afghanistan e attualmente detenuti presso la base di Guantanamo che riguarda sei Stati membri e una quindicina di combattenti pro-talebani di origine europea.

Il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione nel febbraio 2002 sulle condizioni di detenzione dei prigionieri a Guantanamo in cui chiede l'istituzione di un tribunale competente per le questioni connesse all'Afghanistan nell'ambito delle Nazioni Unite<sup>1</sup>.

### 4. Estensione dei poteri di inchiesta, di sorveglianza e di procedimento penale

Il terrorismo presenta un punto in comune con la criminalità internazionale, in quanto è di per sé un'organizzazione; ne consegue che gli Stati membri sono portati a configurare reati di associazione, non disponendo di prove supplementari relativamente ad atti di terrorismo, per cui si corre il rischio di applicare regimi speciali anche non terroristi.

Tuttavia, le diverse iniziative avviate dall'UE e dai suoi Stati membri comportano tutte, a vario livello, restrizioni di varia natura ai diritti fondamentali, in particolar modo al diritto al rispetto della vita privata, ai diritti alla difesa in un contesto di procedura penale, e al diritto alla libertà e alla sicurezza. Citiamo, a titolo esemplificativo:

a) La definizione del profilo dei presunti autori di atti terroristici

La raccomandazione del Consiglio relativa all'elaborazione di "profili dei terroristi" presta il fianco a gravi minacce sul piano delle libertà pubbliche. L'inserimento di alcuni elementi

---

<sup>1</sup> PE 313.865, 7.2.2002

identificativi determina evidentemente la necessità di adottare maggiori precauzioni, tanto più in quanto è evidente il collegamento esistente con la politica in materia di immigrazione. Le modalità di elaborazione non sembrano sufficienti quanto a veridicità e affidabilità delle informazioni e la totale assenza di controllo è assolutamente ingiustificabile.

b) La trasmissione di dati di carattere personale dall'UE agli Stati Uniti

*In caso di richiesta dati:*

I dati personali richiesti dagli Stati Uniti oltrepassano quelli strettamente necessari per l'identificazione personale; oltretutto la direttiva 95/46/CE prevede determinate garanzie da parte dello Stato ricevente, elemento che non è presente nella legislazione statunitense vigente.

*Nel caso di dati custoditi da Europol:*

L'articolo 18 della Convenzione Europol prevede le condizioni in base alle quali è possibile trasmettere a paesi terzi dati di carattere personale. Tuttavia, è lecito dubitare della qualità delle garanzie offerte dagli Stati Uniti, visto che non hanno ratificato la Convenzione n. 108 del Consiglio d'Europa. È per questo motivo che in un certo numero di Stati membri vengono sollevate diverse critiche (la Corte di giustizia non ha alcun potere in materia e il Parlamento europeo non viene consultato relativamente a questo tipo di accordo, che non viene ratificato a livello nazionale).

c) L'intensificarsi della sorveglianza delle comunicazioni

Vi è motivo di preoccuparsi per le sempre più frequenti violazioni nei confronti della vita privata, quali ad esempio il trattenimento dei dati relativi alle telecomunicazioni.

Infatti, la direttiva 2002/58/CE, relativa al trattamento dei dati di carattere personale e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, prevede che gli Stati membri possano adottare misure legislative che prevedano la conservazione dei dati per un periodo di tempo limitato e comunque per un numero limitato di motivazioni (sicurezza nazionale, difesa e sicurezza pubblica, perseguimento di reati penali).

d) Estensione dei poteri dei servizi repressivi

*L'inchiesta penale mutua i suoi metodi dai servizi di informazione*

Per portare avanti la lotta al terrorismo la polizia è autorizzata a utilizzare tecniche proprie dei servizi d'informazione dell'esercito, quali ad esempio l'infiltrazione di agenti o l'intercettazione delle comunicazioni, come avviene in particolare in Germania, in Austria e in Belgio.

In Belgio, la legge del gennaio 2003 legittima questi metodi, che comportano notevoli rischi relativamente alla violazione della vita privata o dei diritti della difesa. Tale situazione diventa ancora più allarmante per il fatto che l'impiego di questi metodi è proattivo, vale a dire che interviene ancor prima che si possa effettivamente constatare che è stato commesso

un reato.

### *Procedure speciali per il perseguimento dei reati di terrorismo*

Una dimensione specifica della reazione degli Stati consiste anche nella scelta di una procedura penale speciale per alcuni tipi di reati molto gravi, come ad esempio i reati di terrorismo. Questa specificità è caratterizzata:

- dalla creazione di organismi specializzati nella lotta ai reati di terrorismo, per esempio la creazione di una procura federale in Belgio, e dell' Agenzia federale per la protezione della costituzione e la lotta al terrorismo in Austria, il varo di provvedimenti speciali che limitano i diritti della difesa, la possibilità di perquisizioni al di fuori degli orari legali, l' ispezione dei veicoli e dei bagagli in Francia (legge sulla sicurezza interna);
- dal prolungamento dei tempi massimi delle indagini preliminari in Italia;
- dalla limitazione della libertà di scelta dell' avvocato in Spagna e in Grecia.

### *La privazione della libertà*

Nel Regno Unito, la nuova legislazione sul terrorismo del 2001 conferisce al Segretario di Stato per gli Affari interni maggiori poteri relativamente all' arresto e alla detenzione dei cittadini stranieri presunti terroristi in deroga all' articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell' uomo (CEDU). È per questo motivo che il Comitato per la prevenzione della tortura (CPT) ha effettuato un sopralluogo ad hoc dal 18 al 22 febbraio 2002, al fine di esaminare il trattamento riservato ai presunti terroristi internazionali detenuti in attesa di giudizio in carceri di massima sicurezza per un tempo indeterminato.

### 5. L' applicazione restrittiva delle legislazioni sul soggiorno degli stranieri

Su richiesta del Consiglio, la Commissione ha precisato i meccanismi giuridici a disposizione degli Stati, per l' esclusione dalla tutela internazionale delle persone sospettate di attività di terrorismo, e in particolar modo le possibilità offerte dalla cosiddetta clausola di esclusione dell' articolo 1, lettera f) della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati. Tuttavia, l' UNHCR ritiene a buon diritto che prima di applicare queste clausole d' esclusione gli Stati dovrebbero attuare provvedimenti che prevedano garanzie giuridiche appropriate.

In seguito a un' intensificazione degli scambi tra le autorità incaricate di esaminare le richieste d' asilo e i servizi d' informazione, in alcuni Stati membri si registra (soprattutto in Svezia) la tendenza a iniziare a emettere provvedimenti di espulsione o ad estradare gli "stranieri sospetti" verso Stati dove rischiano di subire pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti

### *Terrorismo interno*

#### **A. Evoluzione giuridica**

Il 27 giugno 2002, la Spagna ha adottato una nuova legge riguardante i partiti politici<sup>1</sup>. Tale legge stabilisce una procedura e una serie di criteri che consentono di proibire, con una sentenza, un partito politico. Secondo l'articolo 9 della legge, un partito politico può essere vietato e sciolto nel momento in cui svolge attività contrarie ai principi democratici e ai diritti dell'uomo.

Il 26.8.2002, il Partito basco Batasuna è stato oggetto di una sentenza provvisoria di sospensione dell'attività per un periodo di 3 anni, pronunciata dalla Corte nazionale, sentenza confermata in appello dall'Alta corte. Tale sentenza è intervenuta nell'ambito di un procedimento penale relativo a fatti antecedenti all'agosto 2002.

Un progetto di legge sulla prevenzione e il congelamento del finanziamento del terrorismo è stato presentato dinanzi al Parlamento in data 11.3.2002<sup>2</sup>. Tale progetto di legge, basato sulla risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e sulle conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21.9.2001, è volto a consentire il congelamento dei conti e di altri mezzi finanziari.

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

Nel 2002, l'Unione europea ha subito ancora numerosi attentati terroristici.

- In Irlanda del nord, secondo Amnesty International, vi sono stati 80 attacchi dinamitardi e 19 morti<sup>3</sup>.
- In Finlandia, sette persone sono rimaste uccise l'11 ottobre 2002 a seguito di un'esplosione in un centro commerciale (il Myyrmanni) nel quale erano presenti da mille a duemila persone<sup>4</sup>.
- In Irlanda del nord, due membri del Sinn Fein (nazionalisti cattolici), ala politica del braccio armato dell'Esercito repubblicano irlandese (IRA), sono stati accusati di terrorismo. La polizia ha stilato una serie di elenchi di personalità di spicco, quasi 2000, tra cui politici di alto rango, corredate da vari dettagli (indirizzi, itinerari), presentati come "elenchi di bersagli" individuati dall'IRA<sup>5</sup>.

Diverse persone sospettate di terrorismo sono state arrestate negli Stati membri e sono attualmente detenute in Germania, Belgio, Spagna, Italia e Regno Unito<sup>6</sup>.

## **Eutanasia**

L'eutanasia (attiva volontaria) è la possibilità di infliggere volontariamente la morte ad una persona che, in determinate circostanze, manifesta tale volontà.

---

<sup>1</sup> Legge organica 6/2002.

<sup>2</sup> 121/000072.

<sup>3</sup> Amnesty International, *UK: escalating sectarian violence must be addressed*, 18.01.2002.

<sup>4</sup> *Le Monde*, 12.10.2002.

<sup>5</sup> *Le Monde*, 07.10.2002.

<sup>6</sup> *Le Monde*, 18.02.2002 e 12.03.2002.

## **A. Evoluzione giuridica**

### *Giurisprudenza*

Nella causa *Pretty contro Regno Unito* del 29 aprile 2002, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata per la prima volta sulla questione del divieto di assistenza al suicidio<sup>1</sup>. La postulante soffriva di una malattia incurabile e non era in grado di suicidarsi, se non assistita da un'altra persona. La Corte ha respinto la richiesta in quanto, secondo la sua interpretazione, l'articolo 2 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), che garantisce a chiunque il diritto alla vita, non garantisce allo stesso tempo il "diritto alla morte".

### *Legislazione nazionale*

In compenso, sul piano legislativo, il Belgio è diventato il secondo paese dell'Unione europea dopo i Paesi Bassi<sup>2</sup> a depenalizzare l'eutanasia (per *eutanasia attiva volontaria* si intende provocare la morte di un'altra persona accondiscendendo alla sua richiesta nel rispetto di condizioni rigorose: porre fine alla vita su richiesta specifica del malato, il quale deve essere maggiorenne, capace di intendere e di volere dal punto di vista giuridico, soffrire di una malattia incurabile che provoca un dolore fisico e psicologico costante e insopportabile) varando la legge del 28 maggio 2002 sull'eutanasia<sup>3</sup>.

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

Il 20 gennaio 2003, il Consiglio d'Europa ha pubblicato uno studio<sup>3</sup> sull'eutanasia e il suicidio assistito nelle leggi e/o nelle pratiche di 34 Stati membri e negli Stati Uniti, i quali godono dello status di osservatore presso l'Organizzazione. Secondo il comunicato stampa che annunciava la pubblicazione dello studio, svolto dal Comitato direttivo di bioetica (CDBI) a seguito della raccomandazione 1418 sulla tutela dei diritti dell'uomo e della dignità dei malati incurabili e dei morenti adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel 1999, i risultati del questionario sul quale lo studio era basato indicano "che un solo paese, il Belgio, ha precisato che il suo quadro giuridico rende possibile l'eutanasia (9 paesi non hanno fornito risposte specifiche). Due paesi (Estonia e Svizzera) hanno precisato che il loro quadro giuridico consente il suicidio assistito (10 paesi non forniscono risposte specifiche)". Tuttavia, il fatto che, per esempio, i Paesi Bassi la cui legge dell'aprile 2001 è simile alla legge belga del 2002 che in realtà ha ispirato<sup>4</sup>, non abbiano specificamente indicato se la legge olandese renda possibile l'eutanasia dimostra la difficoltà di siffatti approcci comparativi, soprattutto

---

<sup>1</sup> Formulato a norma del *Suicide Act* del 1961 nel Regno Unito.

<sup>2</sup> Legge del 12 aprile 2001 relativa al controllo della morte su richiesta di assistenza per il suicidio e modifica del codice penale e della legge sul trattamento dei cadaveri, entrata in vigore il 1° aprile 2002.

<sup>3</sup> Legge del 28 maggio 2002 sull'eutanasia, *M.B.*, 22 giugno 2002.

<sup>3</sup> <http://www.coe.int/euthanasia-report>

<sup>4</sup> La legge belga e la legge olandese presentano nondimeno alcune differenze importanti poiché la legislazione olandese è applicabile ai minori dall'età di 12 anni (è richiesto il consenso dei genitori da 12 a 15 anni), mentre la legge belga consente soltanto la richiesta formulata da maggiorenni coscienti.

quando sono basati su interpretazioni divergenti del termine “eutanasia” includendo, per esempio, in tale nozione sia l’eutanasia non volontaria che l’eutanasia praticata su richiesta del paziente, oppure interpretandolo in riferimento all’eutanasia praticata su richiesta del paziente, indipendentemente dal fatto che vengano soddisfatte o meno altre condizioni oggettive.

## **Proibizione della tortura ed altre pene o trattamenti inumani o degradanti (articolo 4)**

### **A. Evoluzione giuridica**

#### a) Convenzioni internazionali

- Nazioni Unite:

- Convenzione che vieta tortura e punizioni e trattamenti crudeli e inumani (CAT), non ancora ratificata dall’Irlanda (risoluzione 39/46).

- Protocollo alla Convenzione sulla protezione dei minori, non ancora ratificato dal Regno Unito (da cui il reclutamento nell’esercito di minori aventi meno di 18 anni).

- Protocollo facoltativo alla Convenzione che vieta tortura e punizioni e trattamenti crudeli e inumani del 10 dicembre 1984, adottato il 18 dicembre 2002 dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite, il cui scopo è quello di istituire un sistema di ispezioni regolari nei luoghi di detenzione per prevenire la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

Il Protocollo facoltativo prevede nel contempo la creazione di un “Sottocomitato di prevenzione” facente capo al Comitato contro la tortura (CAT), nonché, a livello di ogni Stato firmatario, l’introduzione di un meccanismo nazionale di prevenzione consistente in uno o due organi indipendenti di controllo dei luoghi in cui le persone sono private della libertà.

- Relazioni del CAT (CR/28/2) riguardanti Lussemburgo, (CR/28/1) Danimarca e Svezia (CR/28/6).

- Consiglio d’Europa:

- Protocollo n. 13 della CEDU riguardante l’abolizione della pena di morte in qualunque circostanza, firmato da tutti gli Stati membri il 3 maggio 2002, ma non ancora ratificato.

- Convenzione sulla cybercriminalità (STE 185) del 23 novembre 2001, firmata dalla maggior parte degli Stati membri.

- Sospensione da parte del Regno Unito dell’articolo 5 della CEDU (richiesta di deroga secondo l’articolo 15 – caso di guerra o pericolo pubblico – della CEDU per applicare la legislazione antiterrorismo).

Raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa:

- Raccomandazione 1547(2002) su procedure di espulsione conformi ai diritti dell'uomo ed eseguite nel rispetto della sicurezza e della dignità.

Raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa adottate nel 2002.

- XXII relazione generale di attività del CPT (2001) pubblicata il 3 settembre 2002.

La relazione conferma la tendenza all'eliminazione della riservatezza e alla pubblicazione rapida delle relazioni nazionali. Il CPT sottolinea, in particolare, le norme da rispettare nel campo della detenzione di polizia.

Il CPT ha reso pubbliche, nel 2002, le relazioni successive alle sue ispezioni in Belgio, Danimarca, Grecia, Paesi Bassi, Regno Unito e Spagna.

Conclusioni del Commissario responsabile dei diritti dell'uomo sui diritti dei malati mentali<sup>1</sup>.

## b) Giurisprudenza

Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo:

Emerge da tutte le sentenze<sup>2</sup> pronunciate dalla Corte nel 2002 che lo Stato è vincolato da un obbligo positivo di fare un uso proporzionato della violenza e di assicurare condizioni di detenzione accettabili.

## d) Conferenze internazionali

Conferenza multilaterale sulle norme e gli standard europei in materia di etica della polizia, 21-22 marzo 2002, Vilnius (Lituania).

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

### 1) Le disfunzioni dei servizi di polizia

I vari rapporti stilati nel 2002 dal Comitato dell'ONU contro la tortura (CAT), dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) e dalle ONG interessate osservano come negli

---

<sup>1</sup> Comm DH(2003)1.

<sup>2</sup> Causa *Mouisel contro Francia* n. 67263/01 del 14/11/2002 – La Corte ha anche rilevato una violazione dell'articolo 8 (perché la corrispondenza di A.B. con il suo legale era stata intercettata) – Corte europea dei diritti dell'uomo, *A.B. contro Paesi Bassi* (sentenza), n. 37328/97, 29 gennaio 2002 - CEDU, 4ª sezione, n. 43290/98, sentenza finale del 28.05.2002 (EN).

anni precedenti si siano verificati troppi episodi di disfunzioni in seno alla polizia (in uno o più Stati membri e spesso nella maggior parte del loro territorio).

Così in Spagna, tanto per citare un esempio fra i tanti, in occasione dei vertici di Barcellona e di Siviglia, le forze dell'ordine hanno reagito in modo sproporzionato nei confronti dei manifestanti, in particolar modo nei confronti di due parlamentari portoghesi. Anche in Italia, nel 2001, si erano verificati simili episodi di un uso eccessivo della forza in occasione del G8 di Genova e in Svezia, a Göteborg.

Nel 2002 si registrano inoltre i deplorabili decessi (una decina) causati da azioni incontrollate delle forze dell'ordine in Germania, Austria, Danimarca, Portogallo, Grecia (dove a seguito di tali fatti, il governo ha presentato nel 2002 un disegno di legge sull'uso delle armi da fuoco e la formazione degli agenti di polizia), per non parlare degli episodi di violenza razzista<sup>1</sup>. In Spagna, svariati dei 500 detenuti baschi sono stati oggetto di sevizie e torture psicologiche durante il periodo di detenzione in regime di *incommunicado* (5 giorni).

Tali disfunzioni delle forze dell'ordine sono dovute soprattutto a:

a) Carenze legislative per quanto concerne i contenuti o l'applicazione della stessa legislazione, quali:

- l'assenza di una definizione precisa di tortura nel codice penale;
- l'assenza di autorità indipendenti di vigilanza sulle attività della polizia o sul funzionamento delle carceri (nel 2002 in Austria, Grecia e Regno Unito sono state istituite agenzie di controllo indipendenti);
- l'impossibilità di poter ricorrere contro le sanzioni disciplinari (attualmente in Irlanda e Belgio) e, per quanto concerne l'Italia, nell'ambito della lotta al terrorismo, l'impossibilità di ricorrere contro la privazione, per le persone sospettate o incriminate per atti terroristici, del diritto al regime di detenzione ordinario;
- l'impossibilità di poter chiedere immediatamente di parlare con un avvocato, un medico, o i propri familiari;
- il fatto che gli interrogatori non siano documentati con videoregistrazioni.

b) Carenze nell'assunzione e nella formazione delle forze dell'ordine

I governi, con l'apporto dei servizi di polizia, dovrebbero garantire:

- un miglior sistema di assunzione e l'inserimento dei diritti fondamentali fra i criteri di assunzione (cfr. il codice europeo di etica della polizia), non disgiunto, per quanto possibile, dall'esigenza di rispecchiare la natura multietnica della società;
- l'attuazione o l'effettiva applicazione di controlli regolari sul buon funzionamento della polizia;
- l'esame accurato delle denunce presentate, nonché la fase istruttoria e l'applicazione delle eventuali sanzioni necessarie;
- lo scambio delle migliori prassi (si potrebbe attuare un "programma polizia e diritti dell'uomo" dell'Unione europea, da sviluppare sul modello di quello del Consiglio d'Europa).

---

<sup>1</sup> Cfr. in particolare la relazione di Amnesty International per il 2002.

La capacità delle forze dell'ordine di rispettare i diritti fondamentali, uno tra gli indicatori più importanti e concreti del livello di democratizzazione di un paese, dovrà essere progressivamente rafforzata.

## 2) Cattivo funzionamento del sistema penitenziario

Come osservato nei rapporti del CPT, del CAT o delle ONG, il cattivo funzionamento del sistema carcerario nell'Unione europea sfocia in episodi quali violenze tra i detenuti, carenze nel sistema di sorveglianza, brutalità da parte delle guardie carcerarie. Tali inefficienze sono dovute a svariate ragioni, fra cui:

### a) Violenze nelle prigioni

Le ONG, e segnatamente la FIACAT, richiamano l'attenzione sulle violenze di cui sono oggetto circa 500 detenuti baschi in Spagna (torture fisiche e psicologiche) anche e soprattutto nei locali di polizia per i 5 giorni del periodo di *incommunicado*.

Alle violenze talvolta perpetrate dalle guardie carcerarie e spesso conseguenti all'atmosfera di tensione, si aggiungono le frequentissime violenze tra detenuti (6000 casi in Francia nel 1999), le automutilazioni (3000 casi in Francia nel 1999) e le violenze ai danni delle guardie carcerarie (850 casi in Francia nel 1999). Il livello di violenza cresce con l'aumento delle detenzioni di lunga durata (dati dell'Osservatorio internazionale delle prigioni).

### b) Sovraffollamento delle carceri

In base alle ultime statistiche fornite dai servizi del Consiglio d'Europa si potranno misurare le differenze più rilevanti tra gli Stati membri, in relazione alla densità della popolazione carceraria, alla durata delle pene, nonché ai loro risvolti in termini di decessi e suicidi all'interno delle strutture carcerarie.

Secondo le statistiche aggiornate al 1° settembre 2001 (SPACE1), nell'Unione europea:

- il tasso di detenzione per 100.000 abitanti era compreso tra 58 (Danimarca e Finlandia) a 126 (Regno Unito) e 132 (Portogallo);
- il tasso di densità carceraria calcolata in relazione 100 posti era compreso tra una media di 80-119 (Portogallo) a 127 (Belgio) e 129 (Italia);
- la percentuale di detenuti in attesa di sentenza definitiva era compresa tra il 15% di tutta la popolazione carceraria di Svezia e Danimarca, al 26% della Francia, il 35% del Belgio e il 43% dell'Italia;
- la percentuale di pene inferiori a 1 anno andava dal 5-10% in Belgio, Grecia e Portogallo, al 30% in Francia e al 39% nei Paesi Bassi;
- la percentuale di decessi all'interno degli istituti di pena variava dai 20 su 10.000 detenuti in Spagna e Svezia, ai 30 in Italia, ai 46 in Francia, fino a toccare le 60 unità in Portogallo;
- infine, il tasso di suicidi in prigione variava da una media di 10 su 10.000 detenuti a 19 in Belgio e 24 in Francia.

#### c) Numero eccessivo di detenuti nei settori di massima sicurezza

In tutti gli Stati membri, i detenuti considerati particolarmente pericolosi per ragioni di sicurezza vengono rinchiusi nei cosiddetti settori “di massima sicurezza”. Il provvedimento è giustificato dalla natura dei reati commessi, dal modo in cui questi detenuti reagiscono ai vincoli e alle limitazioni carcerarie o dal loro profilo psichiatrico. Tuttavia, questo gruppo di detenuti dovrebbe costituire soltanto una piccolissima parte della popolazione carceraria, mentre la situazione è ben diversa. Inoltre, la severità della situazione in cui devono vivere dovrebbe essere compensata da un programma di attività adeguato e dalla possibilità di incontrare altri detenuti, in modo da prevenirne la desocializzazione e prepararli al reinserimento nella società una volta scontata la pena. Sarebbe opportuno inoltre riconsiderare regolarmente l'opportunità di ricorrere a un tale provvedimento cautelare (attualmente in Francia vi sono detenuti aderenti ad “Action directe” che sono in isolamento da 14 anni e indicano scioperi della fame a più riprese; inoltre, il cosiddetto regime 41 bis sull'isolamento applicato a circa 12 detenuti nelle prigioni italiane è stato esteso, con una legge del dicembre 2002, ai detenuti condannati per traffico di esseri umani o terrorismo).

#### d) Lavoro dei detenuti

Da uno studio comparativo riguardante unicamente sei Stati membri (Germania, Regno Unito, Danimarca, Spagna, Italia, Paesi Bassi) emerge che esistono disparità notevoli sia per quel che riguarda il principio del lavoro obbligatorio (solo tre fra gli Stati considerati, Danimarca, Spagna e Francia, escludono il principio del lavoro obbligatorio dei detenuti) e l'effettività del lavoro offerto ai detenuti (24% in Italia, 80% in Germania, la quasi totalità nei Paesi Bassi) che per quanto concerne le loro condizioni di lavoro, anche se, eccezion fatta per le norme di sicurezza e igiene, il lavoro viene svolto in tutti i casi in condizioni che esulano dal diritto comune. Infatti, per citare soltanto alcuni esempi, la retribuzione mensile varia da 200 euro (Germania, Danimarca, Spagna, Francia) a somme decisamente inferiori (Paesi Bassi) per raggiungere livelli di soli 45 euro<sup>1</sup> (Regno Unito).

Quanto alla durata del lavoro imposta ai detenuti, varia da 38 ore nella maggior parte dei paesi studiati (Francia, Germania, Danimarca, Spagna) a 26 ore (Paesi Bassi) e 22 ore (Regno Unito).

#### e) Popolazioni carcerarie specifiche

- Situazione preoccupante in cui versano i minori

In Francia, con le nuove disposizioni della legge del 13 febbraio 2003 sulla sicurezza interna, in alcuni casi sarà possibile applicare la detenzione preventiva ai minori di 13 anni e istituire strutture di rieducazione chiuse; l'aspetto repressivo di questa nuova legge prevale sull'aspetto pedagogico.

La situazione dei minori non è affatto migliore in Lussemburgo, dove il CAT rileva che spesso i minori si trovano ad essere rinchiusi in strutture carcerarie per adulti. Altrettanto dicasi per il Regno Unito, dove i minori sono sottoposti a maltrattamenti in diversi istituti

---

<sup>1</sup> Documento di lavoro del Senato (Francia), serie Legislazione comparata n. LC maggio 2002.

specializzati, soprattutto in Irlanda del Nord; in Belgio si riportano notizie su casi di abusi a sfondo razzistico che sarebbero stati perpetrati in alcuni istituti a danno di giovani detenuti maghrebini. Il CAT ricorda che la detenzione dev'essere sempre l'estrema ratio.

- Situazione dei detenuti molto anziani e gravemente malati

Amnesty International si interroga in merito all'applicazione in Francia della legge del 4 marzo 2002 relativa ai diritti dei detenuti gravemente malati o la cui terapia è incompatibile con la detenzione, legge che consentirebbe la sospensione della pena (applicazione al prefetto Papon e non, per esempio, al nazionalista bretone Alain Solé, gravemente malato, come ad altri quattro membri di "Action directe" detenuti da 15 anni e il cui stato di salute è gravemente compromesso).

Tale articolo del codice di procedura penale (cfr. la legislazione indicata in precedenza) dispone che possa essere ordinata una sospensione della pena, indipendentemente dalla natura della pena ancora da scontare, e per una durata che non occorre precisare, a beneficio di condannati per i quali venga stabilito che soffrono di una patologia con prognosi infausta o il cui stato di salute è irrimediabilmente incompatibile con il proseguimento della detenzione<sup>1</sup>.

### 3) Disfunzioni in altre strutture di pena

- Centri di permanenza temporanea

L'inasprimento della politica dell'Unione europea in materia di asilo, di cui la FIDU deplora il carattere troppo cautelativo e restrittivo<sup>2</sup>, ha determinato l'aumento dei richiedenti asilo respinti e sottoposti a misure di trattenimento amministrativo, con un conseguente aggravarsi delle condizioni di vita dall'interno di questi centri. Così, a Roissy più di cento persone sono attualmente trattenute in un locale in condizioni igieniche vergognose e senza alcuna possibilità di comunicare con l'esterno. Inoltre, le persone soggette a trattenimento subiscono violenze assolutamente ingiustificate da parte delle forze di polizia. In Spagna si segnala la situazione del crescente numero di immigrati nelle isole Canarie (5.000 nel 2002), in particolar modo nel centro di prima accoglienza di Fuerteventura, dove le condizioni di vita sono inaccettabili ed estremamente preoccupanti. Inoltre, questi immigrati non vengono informati nella loro lingua, non hanno a disposizione un interprete o un avvocato e, di conseguenza, si trovano impossibilitati a formulare una richiesta di asilo.

In generale, la FIDU mette in luce una frequente associazione tra immigrazione e criminalità, che essa imputa, tra l'altro, al fatto che i temi in questione abbiano "convissuto" per un certo tempo nell'ambito dello stesso pilastro. Secondo la FIDU, "l'associazione sistematica dei due temi tende naturalmente a provocare un approccio innanzitutto cautelativo nei confronti del

---

<sup>1</sup> La nuova garanzia poteva potenzialmente riguardare, al 1° settembre 2002, 1683 detenuti di più di 60 anni, 369 di più di 70 anni, 39 di più di 80 anni e 2 di più di 90 anni: *Le Monde*, 1° gennaio 2003. Di questa nuova garanzia concessa ai detenuti malati ha già potuto beneficiare Maurice Papon (cfr. Corte di appello di Parigi, 18 settembre 2002: il giudice aggiunge una nuova condizione alla legge, quella dell'assenza di un disturbo dell'ordine pubblico legata alla sospensione della pena).

<sup>2</sup> Rispetto dei diritti fondamentali: situazione nell'Unione europea nel 2002. Relazione comune della FIDU-AE e della FIDU, aprile 2003, pag. 6.

fenomeno delle migrazioni”<sup>1</sup>.

- Ospedali psichiatrici

Il CPT (rapporto sul Belgio pubblicato nel 2002) si esprime a favore di una revisione della legge del 1995, che dovrebbe fare esplicita menzione del consenso del paziente al trattamento, nonché di una procedura di riesame periodico del ricovero coatto. Inoltre, tanto in Belgio quanto in Danimarca, il CPT raccomanda che negli istituti psichiatrici si faccia meno ricorso all’immobilizzazione dei pazienti (in alcuni casi in Belgio i pazienti vengono tenuti immobilizzati tra i 120 e i 180 giorni l’anno).

Troppo spesso accade che i pazienti affetti da malattie mentali non siano a conoscenza dei loro diritti (diritti di ricorso e diritto alla vita privata, per esempio di comunicare all’esterno dell’istituto) e subiscano abusi da parte di familiari poco scrupolosi.

Ne consegue la necessità di delineare una distinzione netta tra ricovero e trattamento, due scelte che richiedono decisioni separate e la cui necessità deve essere certificata da un’autorità medica indipendente, incaricata altresì di riesaminare periodicamente la situazione del malato.

Per rimediare in qualche modo al cattivo funzionamento delle prigioni e degli altri luoghi di detenzione, si dovrebbe perciò trovare una soluzione:

- al sovraffollamento delle carceri (violenze ripetute tra i detenuti, cui si aggiunge la diffusione delle malattie infettive), tramite un più frequente ricorso a pene alternative;
- alla detenzione in isolamento troppo prolungata (a volte con appena 1 ora d’aria al giorno);
- alla condanna, troppo frequente, a pene molto lunghe;
- alla proporzione troppo elevata di carcerazioni preventive;
- alla mancanza di personale generico e di personale medico;
- all’assenza o all’insufficienza di controlli regolari relativi all’effettiva necessità di mantenere per diversi anni i detenuti nei settori di massima sicurezza;
- all’offerta di lavoro talvolta insufficiente (e alle notevoli differenze retributive tra i diversi Stati membri) e di attività in generale;
- al problema della scarcerazione dei detenuti molto anziani o gravemente malati;
- alla situazione dei minori detenuti negli istituti chiusi e talvolta nelle strutture di pena per adulti, quando questa soluzione dovrebbe essere l’estrema ratio;
- all’impunità troppo frequente degli agenti di polizia o delle guardie carcerarie.

In effetti, leggendo le sentenze pronunciate in merito a disfunzioni dei servizi di polizia e di polizia penitenziaria, è impossibile non rimanere colpiti dalla lentezza delle procedure e dalla relativa impunità di cui beneficiano, nella maggior parte dei casi, gli agenti dello Stato, per motivazioni di legittima difesa o per l’inflazione di pene troppo leggere a fronte della gravità delle azioni commesse.

In considerazione della diffusione di questi problemi, sarebbe auspicabile la creazione di un’agenzia europea incaricata di individuare le migliori pratiche e consentire lo scambio d’informazioni relative a questo settore tra i responsabili operanti nei diversi Stati membri.

---

<sup>1</sup> Rispetto dei diritti fondamentali: situazione nell’Unione europea nel 2002. Relazione comune della FIDU-AE e della FIDU, aprile 2003, pag. 7.

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

### **A. Evoluzione giuridica**

#### a) Convenzioni internazionali

- Nazioni Unite:

Il protocollo aggiuntivo alla Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione nei confronti della donna<sup>1</sup> del 6 ottobre 1999, non ancora ratificato da Belgio, Lussemburgo e Svezia. Nel 2002, è entrato in vigore in Germania, Grecia, Paesi Bassi e Portogallo. Il Regno Unito è l'unico paese a non aver firmato e ratificato il Protocollo.

La convenzione internazionale sulla criminalità organizzata, aperta alla firma fino al 12 dicembre 2002, non ancora ratificata dagli Stati membri.

Il protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo riguardante la vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini<sup>2</sup>, adottato il 25 maggio 2000, firmato da 13 Stati membri, ma non ancora ratificato; in Italia è entrato in vigore nel 2002.

Il protocollo aggiuntivo alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo riguardante la partecipazione dei bambini ai conflitti armati, entrato in vigore nel 2002 in Austria, Belgio, Danimarca, Spagna, Finlandia, Italia e Irlanda.

La convenzione dell'OIL n. 182 sulle peggiori forme di lavoro minorile<sup>3</sup>, del 17 giugno 1999, ratificata da tutti gli Stati membri; nel 2002, hanno proceduto alla ratifica del testo Germania, Belgio e Paesi Bassi.

- Consiglio d'Europa:

La convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori<sup>4</sup> (STE 160) del 25 gennaio 1996, entrata in vigore il 1° luglio 2000 e ratificata nel 2002 dalla Germania; non è ancora stata firmata da Austria, Regno Unito, Belgio, Danimarca e Paesi Bassi e non è stata ratificata dagli Stati firmatari (Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna, Svezia).

La convenzione sulla cybercriminalità<sup>5</sup> (STE 185), del 23 novembre 2001, firmata da tutti gli Stati membri; nessuno Stato membro l'ha ancora ratificata.

Il secondo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea di reciproca assistenza giudiziaria

---

<sup>1</sup> Ratifiche FR: <http://www.unhchr.ch/pdf/reportfr.pdf>

<sup>2</sup> Ratifiche FR: <http://www.unhchr.ch/pdf/reportfr.pdf>

<sup>3</sup> Ratifiche FR <http://ilolex.ilo.ch:1567/scripts/ratifcf.pl?C182>

<sup>4</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=160> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=160>

<sup>5</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=185> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=185>

in materia penale<sup>1</sup> (STE 182), aperto alla firma l'8/11/2001, firmato da diversi Stati membri (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia, Regno Unito), ma non ancora ratificato, eccezion fatta per la Danimarca, che ha proceduto in tal senso il 15/01/2003.

Raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa:

- Raccomandazione 1545 (2002) relativa ad una campagna contro il traffico di minori per interrompere il flusso dall'Europa orientale: il caso della Moldavia.

Raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa adottate nel 2002:

- Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza.

b) Legislazione europea 2002

Unione europea:

- Decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani (2002/629/GAI)<sup>2</sup>, il cui recepimento da parte degli Stati membri è previsto per il 1° agosto 2004. Essa prevede che gli Stati membri debbano rendere punibili atti connessi alla tratta degli esseri umani in cui “vi sia abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità tale che la persona non abbia altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima” o perpetrati a fini di sfruttamento del lavoro o sfruttamento sessuale<sup>3</sup>.

- Decisione 2002/630/GAI del Consiglio del luglio 2002 che definisce un programma quadro relativo alla cooperazione giudiziaria in materia penale (AGIS).

- Proposta di piano globale di lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani nell'Unione europea (GU C 142 del 14 giugno 2002).

“Info Avvenimenti sulla tratta degli esseri umani<sup>4</sup>”

Relazioni adottate dal Parlamento europeo nel 2002:

- “Relazione annuale sui diritti dell'uomo nel mondo nel 2001 e la politica dell'Unione europea in materia di diritti dell'uomo” (VAN HECKE, A5- 0106/2002).

- “Spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia: risarcimento delle vittime di reati. Libro verde”

---

<sup>1</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=182> EN

<http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=182>

<sup>2</sup> GU L 20 del 1.8.2002, pag. 1. La direttiva quadro abroga l'azione comune 97/154/GAI del Consiglio del 24 febbraio 1997 sulla lotta alla tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei minori (GU L 63 del 4.3.1997, pag. 2) nella misura in cui riguarda la tratta di esseri umani.

<sup>3</sup> Cfr. l'articolo 1, paragrafo 1, della decisione quadro. Più precisamente, questi atti devono essere perpetrati “a fini di sfruttamento del lavoro o dei servizi prestati da tale persona, compresi quanto meno il lavoro o i servizi forzati o obbligatori, la schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù o alla servitù, a fini di sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale, anche nell'ambito della pornografia”.

<sup>4</sup> [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp/news/traffick\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/news/traffick_fr.htm)

(ANGELILLI Roberta, A5-0309/2002).

- "Titolo di soggiorno di breve durata per vittime dell'immigrazione illegale o della tratta di esseri umani" (SÖRENSEN Patsy, A5-0397/2002).

#### c) Conferenze internazionali

- Conferenza europea per la prevenzione e la lotta al traffico di esseri umani, tenutasi il 19 e 20 settembre 2002 e organizzata dall'OIM, dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e dagli Stati membri.

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

La tratta di esseri umani è un fenomeno inammissibile, contrario alla dignità umana, caratterizzato dallo sfruttamento sessuale o dallo sfruttamento del lavoro in condizioni che rasentano la schiavitù e le vittime di questo fenomeno sono nella maggior parte dei casi donne, ragazze e bambini.

Le divergenze nel modo di affrontare tale problema da parte degli Stati membri determinano l'esigenza di un'azione a livello europeo, articolata in provvedimenti di vario tipo.

#### - Provvedimenti di natura giuridica

Nel quadro della tratta di esseri umani, alcune tra le più importanti Convenzioni internazionali non sono state ancora ratificate da tutti gli Stati membri (il Protocollo alla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione nei confronti della donna non è stato ancora ratificato dal Belgio, dal Lussemburgo e dalla Svezia; il Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo riguardante la vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini è entrato in vigore soltanto in Italia).

Lo stesso dicasi della Convenzione di Vienna (1961) sulle relazioni diplomatiche, che garantisce ai diplomatici un'immunità dalla giurisdizione penale; infatti non si è preso alcun provvedimento volto a emendare il testo della Convenzione, nel caso di violenze o maltrattamenti inflitti al personale domestico. Per quanto riguarda la Convenzione di Ginevra (1951), tuttora non è prevista l'assimilazione delle violenze sessuali subite dalle donne agli altri motivi di persecuzione. Da notare, in tale contesto, i risultati di una relazione stilata nel 2002 dal Consiglio d'Europa sulla violenza domestica<sup>1</sup>, da cui emerge che per le donne tra i 16 e i 44 anni la violenza domestica costituisce la principale causa di decesso e di invalidità, prima ancora di tumori, incidenti stradali e guerre.

Da un punto di vista legislativo, gli Stati membri non dispongono ancora di incriminazioni specifiche adatte a queste forme di schiavitù.

#### - Cooperazione rafforzata

---

<sup>1</sup> Citata dalla Lobby europea delle donne nel suo contributo all'audizione del 24 aprile 2003 organizzata dal Parlamento europeo.

L'Unione europea potrebbe, meglio degli Stati membri, condurre una politica efficace basata sullo scambio di informazioni e sull'attuazione di programmi di intervento in stretta collaborazione con i diversi attori internazionali. Si potrebbe creare una banca di dati europea dedicata nello specifico alle persone scomparse, vittime della tratta di esseri umani, in collaborazione con Europol e Interpol e con la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (AGIS<sup>1</sup>) sviluppata nell'ambito del programma STOP contro la tratta degli esseri umani.

#### - Protezione delle vittime

- La vulnerabilità dei bambini e le loro necessità dovrebbero ricevere un maggior riconoscimento a livello internazionale e nazionale. Si potrebbe stilare, facendo ricorso alle nuove tecnologie, un elenco dei bambini che potrebbero cadere vittime di pedofili e combattere il sesso tramite Internet con maggior efficacia.

Per aiutare le vittime identificate, si dovrebbe almeno fornire loro documenti di soggiorno provvisori, per poter agevolare la loro reintegrazione e ridurre i rischi di recidiva. Si dovrebbero inoltre proteggere le vittime che accettino di collaborare con la giustizia e rendere testimonianza contro i trafficanti durante il processo dalle loro rappresaglie. Si dovrebbe inoltre estendere l'uso dei test del DNA come prova.

- Ricerca delle cause profonde alla base dello sfruttamento sessuale

Si dovrebbero attuare programmi speciali per l'eliminazione della povertà, in particolar modo tra i gruppi di popolazione comprendenti donne e giovani ragazze, in tutti i paesi d'origine, di transito e di destinazione (misure di protezione sociale, di lotta per la parità di accesso all'impiego e in favore di uno sviluppo sostenibile dell'economia).

## **CAPO II: LIBERTÀ**

### **Rispetto della vita privata e della vita familiare (articolo 7)**

#### **A. Evoluzione giuridica**

##### a) Convenzioni internazionali:

- Nazioni Unite:

Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) del 16 dicembre 1966, già adottato dagli Stati membri dell'Unione europea.

---

<sup>1</sup> Programma quadro sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (Grotius-Oisin).

- Consiglio d'Europa:

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>1</sup> (STE n°005) del 4 novembre 1950 (articolo 8: diritto al rispetto della vita privata e familiare), ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

L'articolo 1 del Protocollo aggiuntivo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti umani, il quale prevede alcune garanzie procedurali in caso di espulsione di stranieri, è stato ratificato unicamente da 9 Stati membri (Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo e Svezia).

#### b) Legislazione europea

Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 2002 relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, detta "direttiva vita privata e comunicazioni elettroniche" (cfr. l'articolo 8).

#### c) Giurisprudenza europea

Nel 2002, con diverse sentenze, i giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee hanno condannato alcuni Stati membri per violazione della vita privata e familiare, in quanto hanno ritenuto doveroso valutare:

- il diritto di espulsione in relazione al rispetto della vita familiare;
- i diritti del transessuale relativamente ai progressi della medicina che permettono alla persona di avvicinarsi il più possibile al sesso cui si sente di appartenere (diritto al matrimonio);
- il ritiro della patria potestà (per insufficienza mentale) rispetto al mantenimento dei legami necessari tra i bambini e i loro genitori;
- l'apertura della corrispondenza di un detenuto o di qualsiasi tipo di sorveglianza non regolamentata in modo preciso, come violazione dell'articolo 7.

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

Diversi Stati membri hanno conseguito progressi nel 2002. La Germania, il Lussemburgo, la Grecia, la Danimarca e la Finlandia hanno modificato la loro legislazione o giurisprudenza sulla questione delicata dell'equilibrio tra il diritto alla tutela della vita privata di una persona pubblica e il diritto dei cittadini all'informazione.

I Paesi Bassi, la Finlandia e il Regno Unito hanno riconosciuto il diritto del bambino nato in seguito ad inseminazione artificiale o adottato di conoscere l'identità dei suoi genitori biologici.

---

<sup>1</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=005> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=005>

La Danimarca, l'Italia e il Belgio hanno definito nuove norme, meno rigorose, relativamente ai provvedimenti di allontanamento e ricongiungimento familiare. Tuttavia, per quanto concerne il ricongiungimento familiare, è veramente deplorabile che fino ad oggi l'articolo 1 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti umani sia stato ratificato soltanto da 9 Stati membri.

Anche i Paesi Bassi e l'Italia hanno chiarito la propria posizione relativamente alle condizioni di ammissibilità dei mezzi per la sorveglianza delle persone. Per concludere, è inammissibile che in alcuni casi la roulotte di un Rom non venga riconosciuta come domicilio (violazioni da parte della polizia).

Nel 2002, in Germania, Regno Unito e Paesi Bassi, i governi hanno ampliato il campo di applicazione delle leggi sui poteri di indagine e di sorveglianza delle autorità<sup>1</sup>.

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

### A. Evoluzione giuridica

#### a) Convenzioni internazionali:

- Nazioni Unite:

Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) del 16 dicembre 1966, ratificato da tutti Stati membri dell'Unione europea.

- Consiglio d'Europa:

Convenzione sulla tutela delle persone in materia di trattamento dei dati di carattere personale (STE n. 108) del 28 gennaio 1981, ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

Protocollo aggiuntivo alla Convenzione sulla tutela delle persone in materia di trattamento dei dati di carattere personale riguardante le autorità di controllo e i flussi transfrontalieri di dati (STE n. 181) dell'8 novembre 2001<sup>2</sup>, non firmato né ratificato da Lussemburgo e Spagna; è stato firmato soltanto da Paesi Bassi (12/05/2003), Belgio (2002), Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo e Regno Unito; il Protocollo è stato ratificato solo dalla Svezia nel 2001, dalla Germania nel marzo 2003 e dall'Austria.

Raccomandazioni del Consiglio d'Europa adottate nel 2002

Comitato dei ministri:

Raccomandazione Rec(2002)9 sulla tutela dei dati a carattere personale raccolti e trattati a fini

---

<sup>1</sup> Legge sull'Ufficio penale doganale e gli Uffici investigativi doganali del 16 agosto 2002 (Germania) Staatsblad 2002, 429 e 459 (Paesi Bassi).

*Police Reform Act* del 15 settembre 2002 (Regno Unito).

<sup>2</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=181> EN

<http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=181>

assicurativi

b) Legislazione europea 2002

Unione europea:

Risoluzione del Consiglio del 28 gennaio 2002 relativa ad un approccio comune e azioni specifiche nel campo della sicurezza delle reti e dell'informazione.

Atto del Consiglio del 28 febbraio 2002 recante modifica dell'atto del Consiglio del 12 marzo 1999 che definiva le norme relative alla trasmissione di dati a carattere personale da Europol a Stati membri e terzi.

Raccomandazione per una decisione del Consiglio del 18 marzo 2002, relativa alla tutela dei dati a carattere personale raccolti e trattati a fini assicurativi.

Decisione 1247/2002/CE del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione del 1° luglio 2002 relativa allo statuto e alle condizioni generali di esercizio delle funzioni di garante europeo della protezione dei dati.

Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 2002 relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, detta "direttiva vita privata e comunicazioni elettroniche".

Proposta di decisione quadro del Consiglio relativa agli attacchi rivolti contro i sistemi informatici (COM (2002) 173 del 19 aprile 2002).

Proposta di decisione del Consiglio relativa all'adozione di un programma pluriennale (2003-2005) sul seguito da dare al piano di azione eEurope, la diffusione delle buone prassi e il miglioramento della sicurezza delle reti e dell'informazione (MODINIS).

Adozione (Consiglio GAI del 28 e 29 novembre 2002<sup>1</sup>) della raccomandazione relativa all'elaborazione del "profilo terrorista". Si tratta di identificare bersagli ed organizzazioni terroristiche, raccogliendo dati al riguardo in collaborazione con Europol.

Adozione (Consiglio GAI del 19 dicembre 2002) del testo di un progetto inteso a garantire la tutela delle informazioni a carattere razziale, politico o religioso: tali informazioni saranno fornite unicamente in caso di estrema necessità e sotto il controllo dello Stato.

Il 13 giugno 2002, il Consiglio ha modificato il diritto complementare alla Convenzione Europol, ossia l'atto del Consiglio del 12 marzo 1999, applicabile alla trasmissione dei dati a carattere personale da Europol a Stati membri e terzi.

Relazioni del Parlamento europeo adottate nel 2002:

---

<sup>1</sup> Consiglio GAI del 28 e 29 novembre 2002, doc. 14817/02 (Stampa 875), allegato II, pag.21. Questa raccomandazione stranamente non compare nel sommario delle conclusioni.

- “Comunicazioni elettroniche: trattamento dei dati personali e tutela della vita privata”  
(CAPPATO Marco, A5-0130/2002)

### c) Giurisprudenza

#### Corte europea dei diritti dell'uomo:

La Corte<sup>1</sup> ha ritenuto che il ricorrente non avesse avuto pieno accesso ai propri fascicoli, che costituivano la principale fonte di informazioni su periodi importanti degli anni della sua formazione, decidendo di condannare lo Stato interessato poiché non aveva assolto il suo obbligo positivo di proteggere la vita privata e familiare del ricorrente in riferimento all'accesso ai fascicoli che lo riguardavano.

### d) Conferenze

Conferenza internazionale di Cardiff (9-11 settembre 2002)<sup>2</sup> sulla tutela dei dati a carattere personale. La dichiarazione adottata al termine della conferenza afferma che la conservazione sistematica e obbligatoria dei dati relativi all'uso di qualsiasi mezzo di telecomunicazione per un periodo di un anno o più è una misura sproporzionata e inaccettabile.

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

Anche in Spagna e nei Paesi Bassi sono in fase di esame nuove regolamentazioni relative alle condizioni per l'impiego dei test del DNA nelle indagini penali.

In compenso è piuttosto discutibile il progetto<sup>3</sup>, reso pubblico dal Belgio, relativo all'archiviazione informatica dei locatari morosi, al fine di proteggere i locatori.

Paesi Bassi, Svezia<sup>4</sup> e Portogallo<sup>5</sup> hanno adottato normative sull'utilizzo degli apparecchi di videosorveglianza nei luoghi pubblici o di lavoro.

Il Consiglio di Stato francese<sup>6</sup> ha agevolato l'accesso ai dati a carattere personale contenuti nel sistema di informazione Schengen. La persona interessata ormai può accedere direttamente ad alcuni dati, sempre che ciò non metta a repentaglio la sicurezza dello Stato, la difesa o la sicurezza pubblica.

Nel 2002, le istituzioni europee si sono preoccupate molto della trasmissione agli Stati Uniti di dati a carattere personale. Il problema, che ancora non ha trovato una soluzione definitiva,

---

<sup>1</sup> Causa *MG contro Regno Unito* n. 39393/98 del 24/9/2002.

<sup>2</sup> [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/dataprot/wpdocs/wp64\\_it](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/dataprot/wpdocs/wp64_it)

<sup>3</sup> Progetto del novembre 2002 del Sindacato nazionale dei proprietari.

<sup>4</sup> Decisione del Parlamento del 31 gennaio 2002.

<sup>5</sup> Raccomandazioni adottate dall'Autorità per la protezione dei dati.

<sup>6</sup> Sentenza *Moon Sun Myung* del 6 novembre 2002.

consiste nel capire come si potrebbe effettuare una siffatta trasmissione senza ledere la vita privata delle persone interessate.

Il gruppo di lavoro “Articolo 29” sulla tutela dei dati ha espresso un parere<sup>1</sup> sulla compatibilità con la direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995 dell’obbligo imposto alle compagnie aeree dalle autorità degli Stati Uniti. Il parere conclude che i dati personali dei quali si richiede la trasmissione (PNR) superano le condizioni strettamente necessarie per l’identificazione della persona.

In linea generale non esiste nell’Unione europea una protezione sufficiente dei dati personali, poiché le direttive esistenti non solo non sono state ancora recepite in tutti gli Stati membri, ma non coprono nemmeno i provvedimenti di sorveglianza ingiustificati adottati dallo Stato per ragioni di pubblica sicurezza, né sono estese al campo penale<sup>2</sup>.

## **Libertà di pensiero, di coscienza e di religione (articolo 10)**

### A. Evoluzione giuridica

#### a) Convenzioni internazionali

- Consiglio d’Europa:

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) (STE n. 005) del 4 novembre 1950 (articolo 9: libertà di pensiero, di coscienza e di religione).

#### b) Giurisprudenza

Nel corso del 2002, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha pronunciato una sentenza, nella causa *Agga contro Grecia*, che fornisce importanti precisazioni in merito alla portata della libertà di manifestazione religiosa<sup>3</sup>. Agga era stato eletto Mufti di Xhanti da credenti locali. Quando lo Stato greco ha proceduto alla nomina di un altro Mufti, Agga si è rifiutato di abbandonare la carica. Contro di lui è stato intentato un procedimento penale basato sugli articoli 175 e 176 del codice penale per aver usurpato le funzioni di un ministro di una “religione riconosciuta”. La Corte europea ha ritenuto che l’accusa di Agga equivallesse ad un’interferenza con la sua libertà, a norma dell’articolo 9 della Convenzione, “di manifestare la propria religione (...), individualmente o collettivamente, in pubblico (...), mediante il culto, l’insegnamento, le pratiche e l’osservanza dei riti”. A giudizio della Corte, punire una persona semplicemente per il fatto di essersi presentata come leader religioso di un gruppo che volontariamente lo seguiva difficilmente può essere considerato compatibile con i requisiti di pluralismo religioso di una società democratica. Mancando “un bisogno sociale urgente” a giustificazione dell’accusa, la Corte ha riscontrato una violazione dell’articolo 9

<sup>1</sup> Parere n. 6/2002 del 24 ottobre 2002.

<sup>2</sup> Cfr. la direttiva 59/46/CE e la direttiva 97/66/CE.

<sup>3</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza *Agga (n. 2) contro Grecia* (ist. n. 50776/99 et al.) del 17 ottobre 2002.

della Convenzione.

In un altro caso riguardante la Grecia, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato irricevibili le istanze di quattro cittadini greci, i quali ritenevano che il divieto di menzione della religione, anche facoltativa, sulla carta di identità costituisse una misura incompatibile con la libertà religiosa<sup>1</sup>.

#### d) Conferenze internazionali

- Seminario su "Diritti dell'uomo, cultura e religione, convergenza o divergenza", organizzato dal Commissario responsabile dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, Lovanio la Nuova, 9-10 dicembre 2002

- Relazione annuale sulla libertà religiosa internazionale (2002/03/05). Tale relazione, commissionata dal Congresso americano e ad esso presentata<sup>2</sup>, contiene un'introduzione, una sintesi esecutiva e un capitolo nel quale si descrive la situazione della libertà religiosa in ciascuno dei 195 paesi del mondo.

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

#### a) Religione

In occasione della sua visita in Grecia (2-5 giugno 2002), il Commissario responsabile dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa ha affrontato, con le autorità greche, la questione del rispetto della libertà di religione e di credo. Pur constatando i progressi compiuti e la predominanza della religione ortodossa (97% della popolazione), Gil Robles ha espresso l'auspicio che la legislazione penale sul proselitismo sia abrogata e che i musulmani, più numerosi oggi in ragione degli importanti flussi migratori, possano ottenere l'autorizzazione per costruire una moschea ufficiale ad Atene e disporre di un cimitero dove poter inumare i loro defunti nel rispetto della loro tradizione religiosa. Va ancora aggiunto che la Grecia è l'unico paese dell'Unione europea a proscrivere l'incenerimento.

- problemi specifici (utilizzo del fazzoletto; macellazione rituale)

La questione dell'abbigliamento ha continuato a rivestire un carattere di attualità in diversi Stati membri. In Belgio, il Comitato per le pari opportunità tra uomini e donne, nel parere n. 54 del 13 settembre 2002, ha operato una distinzione, per quanto concerne l'utilizzo volontario del fazzoletto, tra espressione di una scelta individuale e manifestazione di un'oppressione all'interno dell'ambiente di origine. In quest'ultimo caso, le istituzioni pubbliche devono offrire assistenza effettiva. In Germania e Belgio, il problema dell'utilizzo di simboli religiosi si è posto a più riprese in ambito lavorativo, poiché i datori di lavoro sono tenuti, in seguito ad una serie di sentenze, a rispettare la libertà religiosa dell'impiegato musulmano. In Svezia, al Mediatore sono stati sottoposti diversi casi analoghi di

---

<sup>1</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione sulla ricevibilità del 12 dicembre 2002 delle istanze nn. 1988/02, 1997/02 e 1977/02 presentate da V. Sofianopoulos, K. Spaidiotis, G. Metallinos e S. Kontogiannis.

<sup>2</sup> Sito Internet :<http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2001/>

discriminazioni dovute al clima di intolleranza e ad atteggiamenti negativi all'interno della società.

Quanto alla macellazione rituale degli animali, la questione ha provocato anch'essa controversie legate alla tutela degli animali e ha portato a soluzioni contrastanti (divieto sul territorio in Lussemburgo e, viceversa, ammissibilità in Germania).

#### c) Controllo delle sette

Il comportamento di alcune sette può rivelarsi pericoloso per gli adepti, e in particolar modo per i bambini, come dimostrato dal congresso della FECRIS<sup>1</sup>, tenutosi a Barcellona nel 2002. È proprio a causa delle attività di alcune sette che alcuni bambini vengono allontanati dalla scuola (il fenomeno dell'abbandono scolastico a causa di una setta colpisce 5.000 bambini in Francia), tanto che l'appartenenza del bambino a una setta può produrre gravi conseguenze psichiche, come ad esempio una visione dicotomica del mondo o una rottura con l'ambiente familiare, oltre che mettere in pericolo la sua salute fisica (rifiuto di vaccinazioni, denutrizione, precarietà legata alle condizioni di esistenza del gruppo e alle raccomandazioni del guru in merito alla dieta alimentare, la durata del sonno).

La FECRIS individua peraltro un nesso estremamente preoccupante tra le sette e la pedopornografia, citando in proposito il Centro internazionale per la dignità del bambino, il quale constatava, in occasione del congresso summenzionato, che "le sette hanno numerosi punti in comune con la problematica dell'abuso sessuale"<sup>2</sup> e, in tale contesto, fa riferimento alle videocassette a carattere pedofilo sequestrate in Francia alla setta "Enfants de Dieu". Anche in Italia, secondo la FECRIS, "sette perpetrano ai danni dei minori abusi, torture, assassinii ritualizzati riconducibili alla pedocriminalità"<sup>3</sup>.

#### d) Status degli obiettori di coscienza

In Grecia, la durata del servizio civile sostitutivo mantiene un carattere punitivo e discriminatorio. I candidati allo status di obiettore di coscienza lamentano ritardi nella gestione delle loro domande (cfr. la relazione del 2002 di Amnesty International rispettivamente alle pagine 178 e 191). Tale constatazione è stata anche fatta dal Commissario Gil Robles nel corso della sua visita in Grecia, nel giugno 2002, il quale ha chiesto alle autorità di riportare il servizio alternativo ad una durata equa e trasferire dal Ministero della difesa ad un servizio pubblico civile indipendente le competenze amministrative per il riconoscimento dello status di obiettore di coscienza.

Come osserva Amnesty International, la legge in vigore non è conforme alle norme internazionali perché il servizio alternativo è discriminatorio e punitivo. Una ventina di obiettori di coscienza rischia di subire una condanna a pene detentive per aver pubblicamente denunciato la legge o per attività sindacale.

#### Finlandia

---

<sup>1</sup> Federazione europea dei centri di ricerca e informazione sul settarismo.

<sup>2</sup> Centro internazionale per la dignità del bambino, intervento in occasione della conferenza di Barcellona organizzata dalla FECRIS nel maggio 2002.

<sup>3</sup> Relazione del vicepresidente dell'associazione italiana aderente alla FECRIS, citata nel documento distribuito in occasione dell'audizione del 24 aprile del Parlamento europeo.

Amnesty International chiede anche alle autorità finlandesi di istituire per gli obiettori di coscienza un vero servizio civile che non sia punitivo. Infatti, attualmente, gli obiettori di coscienza sono costretti ad effettuare un servizio civile alternativo di 362 giorni, ossia più del doppio, secondo la nuova legislazione, rispetto a tutti i coscritti.

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

La libertà di espressione, uno dei fattori fondamentali per il buon funzionamento della democrazia, è sempre più ostacolata, perfino nell'Unione europea.

In occasione dell'audizione pubblica del 24 aprile 2003 riguardante i diritti fondamentali organizzata dal Parlamento europeo, due invitati, il giornalista Gérard Saint Paul (Arte) e l'animatore televisivo Magloire, sono intervenuti sulla libertà di espressione e sulla sensibilità dei giovani alla vita politica. Secondo Gérard Saint Paul, la libertà di espressione impone alla stampa scritta e audiovisiva di "stampare tutto" ed "esprimere tutto".

Sebbene non esista più censura vera e propria, l'autocensura continua a manifestarsi. La libertà di espressione non può essere subordinata a imperativi di sicurezza e la lotta al terrorismo non può giustificare certi eccessi al riguardo. In assenza di un solido contrappeso europeo, andremo verso uno choc delle culture. L'informazione è vitale in una democrazia quanto il pane. Dal canto suo, Magloire ha sottolineato la capacità dei giovani di esprimersi nel momento in cui imperativi politici lo richiedono (segnatamente contro il Fronte nazionale in Francia in occasione del secondo ballottaggio delle elezioni presidenziali). I giovani si sentono veramente cittadini europei, ma il loro disinteresse per la vita pubblica può anche essere totale se non sono motivati.

### **A. Evoluzione giuridica**

#### **a) Convenzioni internazionali**

- Consiglio d'Europa:

Convenzione del Consiglio d'Europa sulla televisione senza frontiere del 5 maggio 1989<sup>1</sup> (STE 132), ratificata nel 2002 dal Portogallo; Belgio, Danimarca e Irlanda non l'hanno firmata, mentre Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia l'hanno unicamente firmata, ma non ratificata.

Protocollo del Consiglio d'Europa recante modifica della Convenzione europea sulla televisione senza frontiere<sup>2</sup> (STE 171) del 1° ottobre 1998, entrato in vigore il 1° marzo 2002. È entrato in vigore nel 2002 in Austria, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito. Deve ancora essere firmato da Belgio, Danimarca, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi

---

<sup>1</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=132> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=132>

<sup>2</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=171> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=171>

Bassi, Portogallo e Svezia.

Convenzione europea sulla protezione del patrimonio audiovisivo<sup>1</sup> (STE 183), firmata nel 2002 da Francia (14/03/2002) e Austria (05/06/2002).

Protocollo alla Convenzione europea sulla protezione del patrimonio audiovisivo riguardante la protezione delle produzioni televisive<sup>2</sup> (STE 184) dell'8 novembre 2001, firmato nel 2002 da altri 2 Stati membri (Austria, 05/06/2002, Francia 14/03/2002), tuttavia non ratificato dagli Stati membri.

Convenzione sulla cibercriminalità<sup>3</sup> (STE185) del 23 novembre 2001, firmata da tutti gli Stati membri, firmata dall'Irlanda nel 2002<sup>4</sup> e dal Lussemburgo 2003<sup>5</sup>; non ancora ratificata da alcuno Stato membro.

Protocollo aggiuntivo alla Convenzione sulla cibercriminalità, firmato il 28 gennaio 2003 e già ratificato da nove Stati membri: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Svezia.

Progetto di dichiarazione sulla libertà della comunicazione in Internet<sup>6</sup>, realizzato dal gruppo di specialisti dei servizi in linea e la democrazie, 15 ottobre 2002.

Raccomandazioni del Consiglio d'Europa:

Comitato dei ministri:

Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (2002)2 sull'accesso ai documenti pubblici, adottata il 21 febbraio 2002.

Raccomandazione Rec(2002)7 del Comitato dei ministri agli Stati membri su misure volte ad aumentare la tutela dei diritti affini degli enti di radiodiffusione

## b) Legislazione europea 2002

Unione europea:

Proposta di decisione del Consiglio relativa all'adozione di un programma pluriennale (2003-2005) sul seguito da dare al piano di azione eEurope, la diffusione delle buone prassi e il miglioramento della sicurezza delle reti e dell'informazione (MODINIS). Proposta della Commissione: COM (2002) 425 del 26 luglio 2002 .

---

<sup>1</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=183> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=183>

<sup>2</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=184> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=184>

<sup>3</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=185> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=185>

<sup>4</sup> 28/02/2002.

<sup>5</sup> 28/01/2003.

<sup>6</sup> [http://www.humanrights.coe.int/media/documents/Draftdeclaration2\(F\).rtf](http://www.humanrights.coe.int/media/documents/Draftdeclaration2(F).rtf)

Comunicazione della Commissione del 28 maggio 2002 al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – Piano di azione eEurope 2005: una società dell'informazione per tutti<sup>1</sup>.

Relazioni adottate dal Parlamento europeo:

“eEurope 2002; accessibilità e contenuto dei siti Internet delle amministrazioni pubbliche”

Relatore: BELDER Bastiaan, A5-0147/2002.

“Mercati finanziari: abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato”

Relatore: GOEBBELS Robert, A5-0343/2002.

“Risoluzione del Parlamento europeo sulla concentrazione dei mezzi di comunicazione” del 20 novembre 2002.

#### c) Giurisprudenza 2002

##### - Corte europea dei diritti dell'uomo:

La Corte ha pronunciato varie sentenze a favore della libertà di espressione<sup>2</sup>.

#### d) Conferenze internazionali

Conferenza regionale sulla diffamazione e la libertà di espressione - Strasburgo, 17-18 ottobre 2002.

Il Consiglio d'Europa ha tenuto una conferenza il 30 settembre e 1° ottobre a Lussemburgo sui mezzi di comunicazione in una società democratica. Tra i temi trattati, la protezione delle fonti dei giornalisti, i limiti della libertà di espressione secondo l'articolo 10 della CEDU e la conciliazione tra presunzione di innocenza e libertà di espressione<sup>3</sup>.

Nel quadro del Parlamento europeo, il gruppo dei Verdi e Alleanza libera europea hanno organizzato una conferenza, il 13 novembre 2002, dal titolo “Mezzi di comunicazione, potere e democrazia”.

## **B. Panorama della situazione attuale**

### Concentrazione dei mezzi d'informazione

Tutti i mezzi d'informazione, senza distinzione di forma o espressione, non possono essere considerati soltanto dal punto di vista economico, come beni e servizi ordinari. Il Consiglio d'Europa ha avuto modo, nel 2002, di sottolineare la gravità delle situazioni di oligopolio in cui i media non sono altro che strumenti per la conquista del potere.

---

<sup>1</sup> [COM(2002) 263 def. – Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale].

<sup>2</sup> Causa *Krone Verlag GmbH & co. KG contro Austria* del 26.02.2002 – Causa *Unabhängige Initiative Informationsvielfalt contro Austria* n. 28525/96 del 26/2/ 2002 – Causa *Dichand contro Austria* n. 29271/95 del 26/2/2002 – Causa *Nikula contro Finlandia* n.316111/96 del 21/3/2002 – Causa *Stambuk contro Germania* n. 37928/97 del 17/10/2002 – Causa *Colombani et al. contro Francia* n. 51279/99 del 25/6/2002.

<sup>3</sup> <http://coe.int/T/E/Communication and Research/Press/events/6>

La concentrazione del potere mediatico nelle mani di pochi grandi gruppi è veramente inquietante (si pensi per esempio alla situazione dell'Italia, dove il capo del governo esercita la propria tutela sulla televisione pubblica RAI, ma è al tempo stesso proprietario del maggior gruppo di mezzi d'informazione privati del paese<sup>1</sup>). Nella sua risoluzione del 20 novembre 2002 il Parlamento europeo, tenuto conto dell'evoluzione del settore commerciale dei mezzi d'informazione e dello sviluppo delle nuove tecnologie, ritiene necessaria la creazione di un mercato europeo dei mezzi d'informazione, per contrastare una disparità crescente tra le normative nazionali. Il Parlamento europeo invita la Commissione a:

- avviare un processo di consultazione ampio al fine di valutare la redazione entro la fine del 2003 un Libro verde aggiornato;
- prevedere il completamento di un quadro regolamentare a livello europeo entro la fine del 2005 (in particolare una direttiva quadro specifica, al fine di salvaguardare la libertà di espressione e favorire la diversità culturale);
- presentare alla Convenzione sul futuro dell'Europa una proposta intesa a dare un fondamento più solido, nel futuro trattato, al principio della libertà dei mezzi di comunicazione.

La regolamentazione europea dovrebbe essere estesa ad Internet e alle reti via cavo, essere applicata agli operatori delle reti e al loro accesso e prevedere un controllo preventivo delle concentrazioni. Per concludere, benché sia ormai fuori discussione l'importanza del ruolo indispensabile svolto dagli organi indipendenti di regolamentazione dei mezzi d'informazione, tuttora diversi Stati membri ne sono ancora privi<sup>2</sup>.

#### Altri ostacoli alla libertà di espressione

Oltre al problema generale dell'indipendenza economica e politica dei media, è importante ricordare una serie di altri ostacoli, quali ad esempio:

- Violenza nei confronti dei giornalisti

La violenza nei confronti dei giornalisti diventa motivo di preoccupazione quando essi affrontano temi di interesse pubblico, casi di corruzione o abusi di potere. Si tratta di brutalità commesse dalle forze di polizia o, nella maggior parte dei casi, di violenze perpetrate da gruppi estremisti e, nel caso della Spagna, di attentati contro i gruppi che appartengono all'informazione su stampa.

- Mezzi d'informazione e il diritto ad un equo processo

I rapporti tra il diritto all'informazione e il diritto alla giustizia sono diventati sempre più difficili. La copertura mediatica che interessa alcune persone sottoposte a giudizio è preoccupante, tanto che a volte le campagne di stampa possono costituire un'ingerenza nel

---

<sup>1</sup> Si tratta del gruppo Mediaset.

<sup>2</sup> Cfr. anche l'Osservatorio europeo dell'audiovisivo. Istituito nel 1992, è un centro di raccolta e divulgazione delle informazioni sul settore audiovisivo in Europa. Riunisce 33 Stati membri e rientra nel quadro giuridico di un accordo del Consiglio d'Europa.

diritto ad un equo processo.

Le diverse tradizioni giuridiche nazionali rendono difficile l'elaborazione di un modello unico per l'Europa. La presunzione di innocenza e la libertà di informazione rappresentano due diritti in contrasto fra loro e non si è ancora giunti ad un equilibrio soddisfacente tra questi due aspetti altrettanto importanti.

- Etica e autoregolamentazione

L'introduzione di un codice di buone prassi e comitati di lettori, la partecipazione al lavoro editoriale, nonché il rafforzamento dell'indipendenza dei giornalisti nei confronti delle pressioni interne ed esterne sono passi tutti parimenti utili. Il dibattito in merito al calo di qualità dei contenuti dei mezzi di comunicazione va avviato tra i giornalisti stessi. L'etica del giornalismo deve osservare tre principi: rispetto della verità, necessità di indipendenza e presa di coscienza delle conseguenze che le pubblicazioni possono comportare. La clausola della coscienza è un diritto importante in questo campo. Il dibattito può anche riguardare la coregolamentazione, che consiste in un'autoregolamentazione sostenuta da sanzioni giuridiche. Il 24 ottobre 2002, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato<sup>1</sup>; tale testo interessa la stampa nella misura in cui conclude che un abuso di mercato può essere dovuto alla divulgazione di informazioni false o ingannevoli. Esso richiede che l'informazione sia "presentata in maniera corretta" e che i giornalisti segnalino i propri interessi o l'esistenza di conflitti di interessi.

- Protezione delle fonti

Un ultimo ostacolo alla libertà di espressione sono le violazioni sempre più frequenti del diritto alla riservatezza, che non è oggetto di un'adeguata tutela. La qualità del lavoro del giornalista può risentirne. Nuovi ostacoli continuano a presentarsi nel settore giudiziario (obbligo imposto ai mezzi d'informazione di consegnare alle forze dell'ordine filmati come prova di crimini gravi e citazione in giudizio dei giornalisti di cronaca come testimoni); eppure, nel 1996, la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva già sancito che la protezione delle fonti è parte integrante della libertà di espressione "come enunciata nell'articolo 10".

## **Libertà di riunione e di associazione (articolo 12)**

### **A. Evoluzione giuridica**

#### **a) Convenzioni internazionali**

- Nazioni Unite:

---

<sup>1</sup> (A5-0343/2002 - Relatore: Robert Goebbels)  
(9359/6/2002 CE C5-0384/2002.

Convenzioni n. 11<sup>1</sup> dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) sui diritti di associazione e coalizione dei lavoratori agricoli del 12 novembre 1921 e n. 87<sup>2</sup> dell'OIL sulla libertà sindacale e la tutela del diritto sindacale del 9 luglio 1948, ratificate dagli Stati membri dell'Unione europea.

Consiglio d'Europa:

Carta sociale europea rivista del 3 maggio 1996<sup>3</sup> (STE n°163), la quale sancisce (articolo 5) che tutti i lavoratori e i datori di lavoro abbiano il diritto di costituirsi liberamente in organizzazioni nazionali o internazionali per la difesa dei propri interessi economici e sociali. Nel 2002 è stata ratificata da Finlandia<sup>4</sup> e Portogallo<sup>5</sup> e firmata da Austria, Belgio, Danimarca, Grecia, Lussemburgo, Spagna e Regno Unito; non è stata ancora né firmata né ratificata da Paesi Bassi e Germania.

## b) Legislazione europea 2002

Unione europea:

Il 5 giugno 2002, la Commissione ha presentato tre comunicazioni riguardanti il miglioramento del processo legislativo del pilastro comunitario e del settore della giustizia e degli affari interni. Una di queste si intitola "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Proposta di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione" (COM (2002) 277).

### Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori

L'articolo 11 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori concede ai datori di lavoro e ai lavoratori della Comunità europea il diritto di riunirsi liberamente per costituire, a loro discrezione, associazioni sindacali o di categoria allo scopo di salvaguardare i propri interessi economici e sociali. Esso esplicitamente dispone che qualsiasi datore di lavoro o lavoratore sia libero di aderire o meno a tali organizzazioni, senza che ciò comporti un danno personale o professionale.

## c) Giurisprudenza

Corte europea dei diritti dell'uomo:

Nella causa *Wilson a.o. contro Regno Unito*<sup>6</sup>, la Corte ha ritenuto che l'attribuzione di

---

<sup>1</sup>Ratifiche FR <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifcf.pl?C011> EN <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C011>

<sup>2</sup> Ratifiche FR <http://ilolex.ilo.ch:1567/french/docs/declworldf.htm>

<sup>3</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=163> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=163>

<sup>4</sup> 21/06/2002.

<sup>5</sup> 30/05/2002.

<sup>6</sup> Causa n. 30669/96 del 2 luglio 2002.

vantaggi salariali ad un giornalista, a condizione che accetti che il suo sindacato non sia più riconosciuto dal datore di lavoro, sia contraria all'articolo 11 della CEDU.

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

- Libertà sindacale

Non vi è rispetto della libertà sindacale (articolo 5 della Carta sociale) in Austria e in Lussemburgo, in quanto gli stranieri e coloro che non hanno la cittadinanza del paese non possono essere eletti nei comitati di impresa. È egualmente contrario alla Carta sociale il "diritto sindacale negativo", vale a dire l'obbligo di essere iscritto ad un sindacato per poter godere di una priorità nell'assunzione (questo monopolio sindacale *de iure* o *de facto*, sussiste ancora in Irlanda, Paesi Bassi (settore tipografico), Svezia e Francia (sindacato CGT nel settore dell'editoria).

- Libertà di riunione pacifica

A seguito delle manifestazioni ampie e frequenti organizzate in occasione dei vertici internazionali, diversi Stati membri hanno tentato di controllare tali manifestazioni (in Finlandia, proposta di divieto di utilizzo di passamontagna e maschere; in Irlanda, Lussemburgo e Belgio, proposta di legge intesa ad autorizzare la costituzione di milizie private).

- Proibizione di partiti politici

In Germania, è in corso un procedimento dinanzi alla Corte costituzionale federale per vietare l'ala destra del Partito nazional-democratico tedesco. Analogamente, in Spagna (cfr. il precedente articolo 2), la legge organica n. 6/2002 del 27 giugno 2002 prevede la sospensione dei partiti politici che violino sistematicamente i principi democratici. In Francia, il movimento "Unité radicale", al quale apparteneva l'autore del tentativo di attentato contro Jacques Chirac del 14 luglio 2002, è stato sciolto.

## **Diritto all'istruzione (articolo 14)**

### **A. Evoluzione giuridica**

Consiglio d'Europa

La Carta sociale europea riveduta<sup>1</sup> (Trattato europeo n. 163) del 3 maggio 1996 sancisce all'articolo 10 il diritto alla formazione professionale. E' stata ratificata nel 2002 dalla Finlandia<sup>2</sup> e dal Portogallo<sup>1</sup> e firmata da Austria, Belgio, Danimarca, Grecia, Lussemburgo,

---

<sup>1</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=163> EN  
<http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=163>

<sup>2</sup> Il 21/06/2002

Spagna e Regno Unito; non è stata, tuttavia, ancora firmata né ratificata da Paesi Bassi e Germania.

Raccomandazioni del Consiglio dei Ministri

R(2002)6 del 15 maggio 2002 sulle politiche dell'istruzione superiore in materia di formazione continua

R(2002)12 del 19 ottobre 2002 relativa all'educazione alla cittadinanza democratica

Unione europea

Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 27 giugno 2002, relativa al quadro di cooperazione europea in materia di gioventù<sup>2</sup>.

Programma Tempus II 2000-2006<sup>3</sup>, il cui obiettivo è promuovere lo sviluppo dei sistemi di istruzione superiore per i paesi che possono beneficiare di una cooperazione quanto più equilibrata con partner di tutti gli Stati membri della Comunità.

Leonardo da Vinci (fase II) 2000-2006 "Per un'Europa della conoscenza".

## **B. Quadro generale della situazione attuale**

### a) una scolarizzazione effettiva per tutti

E' indispensabile garantire una effettiva scolarizzazione minima gratuita per tutti. Questo non accade nel caso dei bambini appartenenti a famiglie indigenti (a causa delle spese di trasporto, di mensa, di acquisto dei libri di testo), dei bambini di alcune comunità Rom (divieto di fermarsi in un luogo per un periodo di tempo sufficientemente lungo per consentire la frequenza scolastica) e dei figli di profughi<sup>4</sup>.

### b) la dimensione europea dell'istruzione

Del resto, la Commissione ha attuato con successo numerosi programmi di scambio a livello scolastico e universitario. Questa dimensione europea dell'istruzione deve essere stimolata, ma anche ricevere finanziamenti sufficienti per rimanere accessibile (mentre attualmente vi è, per esempio, la tendenza ridurre l'ammontare delle borse di studio), se non si vuole rischiare di instaurare un sistema scolastico "a due velocità".

---

<sup>1</sup> Il 30/05/2002.

<sup>2</sup> GU C 168 del 13/07/2002, pagg. 0002-0005.

<sup>3</sup> GU L 120 dell'08.05.1999.

<sup>4</sup> Nel 2002 in Francia vi sono state 80.000 segnalazioni di abbandono scolastico a cui hanno fatto seguito 58.000 notifiche e 2.900 sospensioni degli assegni familiari.

## **Diritto di asilo (articolo 18)**

### **A. Evoluzione giuridica**

#### a) Convenzioni internazionali

- Nazioni Unite

La Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati e il protocollo del 31 gennaio 1967.

La Convenzione sullo statuto degli apolidi<sup>1</sup> del 28 settembre 1954 non è stata ancora ratificata al 2002 da due Stati membri (Austria e Portogallo).

La Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidi<sup>2</sup> del 30 agosto 1961 non è stata ancora ratificata al 2002 da diversi Stati membri (Spagna, Francia, Finlandia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Portogallo).

La Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti<sup>3</sup> del 10 dicembre 1984 non è stata ancora ratificata dall'Irlanda.

La Convenzione internazionale sulla tutela dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei loro familiari del 18 dicembre 1990.

La 3<sup>a</sup> relazione annuale della relatrice speciale delle Nazioni Unite per i diritti dei migranti E/CN.4/2002/94.

Le risoluzioni della Commissione per i diritti dell'uomo sui diritti dell'uomo nel caso dei migranti (2002/62), sulla tutela dei migranti e dei loro familiari (2002/59) e sulla violenza nei confronti delle lavoratrici migranti (2002/58).

- Consiglio d'Europa

#### Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare

Raccomandazione (2002)4 adottata il 26 marzo 2002 sullo status giuridico delle persone ammesse al ricongiungimento familiare.

#### Raccomandazioni del Comitato dei Ministri

- Raccomandazione sullo status giuridico delle persone ammesse al ricongiungimento familiare Rec (2002) 4 del 26 marzo 2002

---

<sup>1</sup> [http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/treaty3b\\_fr.htm](http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/treaty3b_fr.htm)

<sup>2</sup> [http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/treaty4a\\_fr.htm](http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/treaty4a_fr.htm)

<sup>3</sup> <http://www.unhchr.ch/pdf/reportfr.pdf>

- Raccomandazione Rec(2002)4 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sullo status giuridico delle persone ammesse al ricongiungimento familiare
- Orientamenti relativi ai diritti dell'uomo e la lotta al terrorismo dell'11 luglio 2002 (capitolo XII).

## b) Legislazione europea 2002

### Unione europea

Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri (COM 2002/175).

Direttiva (2003) 9/CE del Consiglio, del 27 febbraio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (GU L 31 del 6/2/2003 pag. 18).

Relazioni approvate dal PE nel 2002:

“Asilo: Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata da un cittadino di un paese terzo” (MARINHO Luís, A5-0081/2002), “Programma d'azione per la cooperazione amministrativa: frontiere esterne, visti, asilo e immigrazione (ARGO)” (OOSTLANDER Arie M., A5-0085/2002), “Criteri e 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” (MARINHO, A5-0081/2002), “Eliminazione graduale di controlli alle frontiere comuni” (Von BÖTTICHER, A5-0078/2002), “Norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato” (Jean LAMBERT, A5-0333/02), “Proposta di direttiva recante norme minime relative all'accoglienza di richiedenti asilo” (Jorge HERNANDEZ-MOLLAR, A5-0112/2002), “Direttiva relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo” (Anna TERRON I CUSI, A5 ???).

## c) Conferenze internazionali

53<sup>a</sup> sessione del Comitato esecutivo dell'Alto Commissariato per i rifugiati.

Al fine di ridurre i flussi di immigranti per motivi economici e dei clandestini, l'ACNUR insiste sul ruolo delle clausole democratiche negli accordi commerciali e contemporaneamente sulle azioni di sviluppo, nonché sull'aiuto al reintegro di queste categorie di immigrati. Secondo gli orientamenti definiti dall'Alto Commissariato, il “Piano Convenzione”, si dovrebbero prevedere accordi speciali, che vincolerebbero o perlomeno impegnerebbero i paesi firmatari al fine di garantire risposte più efficaci e più prevedibili al massiccio afflusso di rifugiati, nonché per addivenire a una ripartizione più equa dell'onere dell'aiuto allo sviluppo e per promuovere l'autosufficienza dei rifugiati e dei rimpatriati (rimpatrio, reintegro, riabilitazione e ricostruzione). Infine, l'ACNUR deplora il debole livello di finanziamento europeo dal suo bilancio.

## **B. Quadro generale della situazione attuale**

Nel 2002 l'UE ha adottato diversi strumenti (le direttive relative alle norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo, lo status dei rifugiati, il regolamento "Dublino II", o ancora la direttiva del 2003 sul ricongiungimento familiare). Questi provvedimenti costituiscono un primo passo verso una politica comune in materia di immigrazione.

Tuttavia, spesso questi testi non sono stati adottati se non sulla base del minimo comun denominatore. Per cui:

- i diritti del richiedente asilo sono limitati (il paese d'accoglienza deve assicurargli un adeguato livello sanitario e garantirne la sussistenza; le sue possibilità di accesso a posti di lavoro sono molto limitate e l'unità del nucleo familiare è assicurata soltanto nella misura del possibile;
- il diritto al ricongiungimento familiare è esteso soltanto alla famiglia in senso stretto e ai figli minori di 12 anni;
- il regolamento Dublino II è innanzitutto uno strumento volto alla lotta contro l'immigrazione clandestina e al cosiddetto "asylum shopping" (a un anno dall'ingresso nell'UE, la responsabilità di esaminare la richiesta di asilo è compito dell'ultimo Stato membro di residenza). Nella maggior parte degli Stati membri la quota di richieste di asilo accolte è decisamente ridotta, tendenza che rischia di rafforzare la nozione di paese terzo sicuro che potrebbe sfociare, come sottolinea la FIDH in un'interpretazione restrittiva della responsabilità degli Stati membri nella politica d'asilo e nell'esternalizzazione verso paesi terzi dell'"onere del carico"<sup>1</sup>.

Il rischio sottolineato dall'Alto Commissariato per i rifugiati è che gli Stati che frequentemente esaminano le richieste d'asilo limitino ancora di più l'accesso al loro territorio e persino la loro procedura. E' quanto illustrano le recenti leggi molto restrittive citate sopra. L'ACNUR, nel contesto della lotta al terrorismo, è preoccupato altresì dal rischio di ricorso eccessivo alla clausola di esclusione dal diritto d'asilo per i richiedenti autori di reati e crimini gravi prima del loro arrivo nel paese di accoglienza (articolo 1 F della Convenzione). Le procedure accelerate in questo caso non sembrano adeguate poiché non permettono di verificare la gravità del crimine commesso né di considerare il rapporto che esiste fra questo crimine e le conseguenze di un respingimento del richiedente asilo. Per l'ECRE, anche l'appartenenza a una rete terrorista non è in sé una ragione per respingere il richiedente asilo. Occorrerebbe ancora dimostrare che siano stati effettivamente commessi atti terroristici o che il richiedente avesse l'intenzione di commetterli.

L'ultimo testo che il Consiglio dovrà adottare quest'anno è la direttiva sulle norme minime relative alla procedura di concessione e ritiro dello status di rifugiato, una direttiva di importanza fondamentale. Questa direttiva dovrà rappresentare uno strumento per assicurare meccanismi essenziali di tutela, quali un'interpretazione estesa dello status di rifugiato, (persecuzione da parte dello Stato o di agenti non statali), la distinzione tra le problematiche connesse alla ricevibilità e alla fondatezza della richiesta, un colloquio approfondito tra il richiedente asilo e una persona qualificata, l'esistenza dei diritti di ricorso giurisdizionale e sospensivo e, infine, un'assistenza giudiziaria.

---

<sup>1</sup> Il rispetto dei diritti fondamentali: situazione nell'UE nel 2002. Relazione congiunta della FIDH-AE e della FIDH, aprile 2003, pag. 19.

Infine, è necessario segnalare la grave situazione dei minori non accompagnati richiedenti asilo (in Austria essi possono essere imprigionati anche se minori di 14 anni, fino a 6 mesi; in Belgio, una bambina congolese di 5 anni non accompagnata è stata tenuta per 2 mesi in una struttura di detenzione non adatta a bambini della sua età; in Italia e in Svezia, alcuni minorenni non accompagnati sono stati rimpatriati senza che prima ci si informasse tramite un colloquio serio e approfondito sulle eventuali sevizie che avrebbero subito tornando in patria).

Globalmente, come constatato dall'ACNUR, nel 2002 i dati in materia di asilo non sono fundamentalmente cambiati e, di fatto, la situazione dei richiedenti asilo si è alquanto deteriorata sotto certi aspetti. Così, per esempio, secondo questo organismo, la tendenza constatata nel 2002 in tutti gli Stati membri va nel senso della detenzione di un numero crescente di richiedenti asilo, spesso sulla base di criteri discriminatori.

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

### **A. Evoluzione giuridica**

#### Convenzioni internazionali

- Nazioni Unite

La Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti<sup>1</sup> del 10 dicembre 1984 (non ancora ratificata dall'Irlanda) sancisce che nessuno Stato membro espellerà, allontanerà né procederà all'extradizione di una persona verso un altro Stato se esiste il rischio di tortura (articolo 3).

La Convenzione internazionale sulla tutela dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei loro familiari articolo 22 paragrafo 1: "I lavoratori migranti e i membri della loro famiglia non possono essere oggetto di misure di espulsione collettiva. Ogni caso di espulsione dovrà essere esaminato e deciso su base individuale".

- Consiglio d'Europa

Il Protocollo n. 4<sup>2</sup> (STE 046) alla CEDU del 16 settembre 1963 non è stato ancora ratificato da diversi Stati membri (Grecia, Spagna, Regno Unito).

Il Protocollo n. 7 della CEDU<sup>3</sup> (STE 117) del 22 novembre 1984 non è stata ancora ratificata da diversi Stati membri (Germania, Belgio, Spagna, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito).

---

<sup>1</sup> FR <http://www.unhchr.ch/pdf/reportfr.pdf> EN <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>

<sup>2</sup> FR <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=046>  
EN <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/searchsig.asp?NT=046>

<sup>3</sup> FR <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=117> EN  
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/searchsig.asp?NT=117>

Il Protocollo addizionale alla Convenzione europea in materia di estradizione<sup>1</sup> (STE 086) del 15 ottobre 1975 non è ancora stato ratificato dall’Austria, dalla Finlandia, dalla Francia, dalla Germania, dalla Grecia, dall’Irlanda, dall’Italia e dal Regno Unito.

### Carta sociale europea articolo 19 paragrafo 8

Raccomandazioni dell’Assemblea parlamentare

- Raccomandazione 1577 (2002) relativa alla creazione di una Carta di intenti sull’immigrazione clandestina, approvata il 23 settembre 2002<sup>2</sup>.

- Raccomandazione 1547 (2002) del 22 gennaio 2002 relativa a procedure di espulsione conformi ai diritti dell’uomo ed eseguite nel rispetto della sicurezza e della dignità della persona.

### **B. Quadro generale della situazione attuale**

La pratica delle espulsioni attualmente applicata nell’UE, è fonte di notevole preoccupazione, in quanto spesso comporta la violazione dei diritti e della dignità umana.

#### a) Espulsioni che violano il diritto

- per mancanza di motivazioni pertinenti

Il Comitato europeo per i diritti sociali (CEDS) ritiene contrarie alla Carta sociale<sup>3</sup> le legislazioni in materia di espulsione dei lavoratori migranti in Lussemburgo (per mancanza di mezzi di sussistenza) e in Spagna. Allo stesso modo, il comitato ha inoltre considerato incompatibile con la Carta l’espulsione automatica dei familiari del lavoratore espulso, visti e considerati i diritti individuali a restare dei membri che hanno beneficiato del ricongiungimento familiare (Paesi Bassi).

- per il mancato rispetto della procedura

Le espulsioni vengono spesso effettuate seguendo procedure accelerate, prima ancora che sia possibile deliberare sulle vie di ricorso o addirittura senza istruire la pratica. È quanto è successo ad esempio in Spagna, (pratica del “rimpatrio immediato” degli immigrati irregolari) e in Grecia (espulsione immediata)<sup>4</sup>. In Italia, in Austria e in Svezia, nel corso del 2002 alcune persone sono state espulse senza possibilità di appello e senza che fossero valutati i rischi cui andavano incontro<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=086>

EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=086>

<sup>2</sup> Cfr. DOC 9522 relazione della commissione per le migrazioni, relatore Wilkinson.

<sup>3</sup> Bilancio 2002 in occasione del 40° anniversario della Carta sociale.

<sup>4</sup> Nel 2001, in una raccomandazione il Commissario per i diritti dell’uomo del Consiglio d’Europa ha condannato le pratiche con cui gli immigrati venivano espulsi non appena scesi dall’aereo.

<sup>5</sup> Si ricorda inoltre il progresso che potrebbe costituire il divieto di espellere un residente di lungo periodo, fatta

- le espulsioni collettive

Proibite da numerose Convenzioni<sup>1</sup>, le espulsioni collettive sono in aumento e vengono spesso utilizzate in alcuni Stati membri (secondo la CEDU potrebbero essere accettate soltanto se la situazione e la richiesta di asilo di ciascun individuo espulso fosse esaminata individualmente nel rispetto delle procedure in vigore, situazione ben diversa dalla realtà).

Nella sua ultima relazione (E/CN.4/2002/94), pubblicata il 15 febbraio 2002, la Relatrice speciale delle Nazioni Unite per i diritti dei migranti riferisce dell'espulsione dalla Spagna di due donne nigeriane i cui figli neonati sono stati affidati a conoscenti e sono dunque restati sul territorio spagnolo. Queste due donne non avrebbero potuto presentare ricorso in appello contro l'ordinanza di espulsione perché l'espulsione è avvenuta il giorno stesso<sup>2</sup>. Del pari, in detta relazione, la relatrice registra il numero elevato di bambini marocchini espulsi dalla città autonoma di Melilla verso il Marocco per essere consegnati alle forze di polizia.

#### b) Espulsioni contrarie alla dignità umana

Nel 2002 in Francia e in Germania, queste espulsioni sono state all'origine della morte di parecchie persone per asfissia durante il viaggio di ritorno<sup>3</sup>.

Sarebbe opportuno applicare con la massima urgenza le raccomandazioni che l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato relativamente alle espulsioni conformi ai diritti dell'uomo e più precisamente:

- l'elaborazione da parte di un gruppo di esperti, di un codice di buona condotta e l'attuazione di un sistema di controllo indipendente di queste procedure;

- l'interdizione assoluta di alcune pratiche pericolose (ostruzione parziale o totale delle vie respiratorie, imbavagliamento, utilizzo di gas paralizzanti, somministrazione di tranquillanti, ecc.) e la formazione del personale incaricato di eseguire le espulsioni;

- la limitazione della durata di trattenimento in zone di attesa e il divieto di detenzione, fatta eccezione per le persone che costituiscono un pericolo effettivo e lo sviluppo di programmi di rientro volontario.

#### c) Accordi di riammissione

Nella sua relazione<sup>4</sup> relativa alla firma dell'accordo tra la Comunità europea e il governo della

---

eccezione per i casi in cui la sua presenza comporti una grave minaccia per l'ordine pubblico, come stabilito dall'articolo 13 della proposta della Commissione di direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo.

<sup>1</sup> Articolo 19 della Carta sociale; articolo 4 del protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Convenzione sui diritti dei lavoratori emigranti dell'OIL, entrata in vigore di recente.

<sup>2</sup> Secondo SOS Racisme, 37 nigeriani sarebbero stati espulsi dalla Spagna nel 2001 senza che i loro dossier fossero trattati singolarmente (relazione 2002).

<sup>3</sup> Nella sua relazione per il 2002, Amnesty International cita in particolare il caso di Ricardo Barrientos, cittadino argentino deceduto durante la sua espulsione dalla Francia.

<sup>4</sup> Relazione sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma dell'accordo tra la Comunità europea e il governo della Regione ad amministrazione speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese sulla

Regione ad amministrazione speciale di Hong Kong – il primo nel suo genere –, il relatore, on. Graham Watson, rileva il problema che solleva l'articolo 16 di detto accordo. Questa "clausola di non incidenza" prevede in effetti che "il presente accordo lascia impregiudicati i diritti, gli obblighi e le responsabilità derivanti dal diritto internazionale applicabile alla Comunità, agli Stati membri e alla RAS di Hong Kong", ma non cita esplicitamente gli strumenti di diritto internazionale in questione, il che ne indebolisce notevolmente la portata. E' quanto deplora anche l'Alto Commissariato per i rifugiati, che condanna l'assenza di riferimenti alla Convenzione di Ginevra<sup>1</sup>.

La relazione del Parlamento europeo solleva inoltre altre questioni relative, in particolare, ai meccanismi di controllo a cui la Commissione e il Consiglio intendono ricorrere al fine di verificare che detti diritti siano effettivamente rispettati in caso di riammissione.

### **CAPO III: UGUAGLIANZA**

#### **Non discriminazione (articolo 21)**

##### **1. La lotta contro il razzismo e la xenofobia**

###### **A. Evoluzione giuridica**

###### **a) Convenzioni internazionali**

- Nazioni Unite

Il Comitato sociale, umanitario e culturale dell'Assemblea generale ha approvato il 26 febbraio 2000, a seguito dei lavori della 56<sup>a</sup> sessione, quattro progetti di risoluzione sul razzismo e sulla discriminazione razziale.

L'Austria ha accettato l'applicazione dell'articolo 14 della Convenzione relativa all'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (sistema di ricorsi rivolti al Comitato).

- Consiglio d'Europa

La Convenzione europea sulla nazionalità<sup>2</sup> (STE 166) è stata ratificata dalla Danimarca<sup>3</sup> ed è stata firmata dalla Germania<sup>4</sup>, ma non è stata ancora ratificata da Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Spagna, Regno Unito.

---

riammissione delle persone in soggiorno irregolare.

<sup>1</sup> Citato nella relazione della FIDH, fornita in occasione dell'audizione organizzata dal PE il 24 aprile 2003.

<sup>2</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=166> EN

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/searchsig.asp?NT=166>

<sup>3</sup> Il 24/07/2002.

<sup>4</sup> Il 04/02 2002.

La Convenzione europea sulla cibercriminalità<sup>1</sup> (STE 185), adottata l'8 novembre 2001, aperta per la firma il 23 novembre 2001, è stata firmata e non ratificata da Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda nel 2002, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia, Regno Unito, Danimarca e Lussemburgo<sup>2</sup>.

Il 14 febbraio 2002, il Comitato di esperti PC-RX ha pubblicato il progetto preliminare del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione sulla cibercriminalità, relativo alla penalizzazione degli atti di natura razzista o xenofoba attraverso i sistemi informatici.

Il Protocollo n. 12 alla CEDU<sup>3</sup> (STE 177), che vieta in maniera generale ogni forma di discriminazione, non è stata ancora firmata da Danimarca, Spagna, Francia, Svezia, Regno Unito, né ratificata da alcuno Stato membro.

#### Raccomandazioni del Comitato dei Ministri

- Risoluzione del Comitato dei Ministri Res(2002)8 relativa allo statuto della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI).
- Programma d'azione dell'ECRI relativo ai rapporti con la società civile, adottato il 20 marzo 2002.

#### Assemblea parlamentare

- Progetto di raccomandazione sull'uso delle lingue dei segni (10 gennaio 2003), cfr. fase di avanzamento.

#### b) Legislazione europea 2002

- Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 marzo 2002 che modifica la decisione n. 276/1999/CE. Questa decisione comporta un piano pluriennale d'azione comunitario fino al dicembre 2004 per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali;
- Comunicazione della Commissione (COM (2002) 152) del 22 marzo 2002. Prosieguo del piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali.

#### Relazioni del Parlamento europeo adottate nel 2002:

- Lotta contro il razzismo e la xenofobia: relazione sulla proposta di decisione quadro del Consiglio che mira al ravvicinamento delle legislazioni e al rafforzamento della cooperazione (CEYHUN Ozan, A5-0189/2002)

---

<sup>1</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=185> EN <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/searchsig.asp?NT=185>

<sup>2</sup> Recentemente il 22/04/2003 e il 28/01/2003.

<sup>3</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=177> EN <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/searchsig.asp?NT=177>

### c) Giurisprudenza

#### - Corte di giustizia europea

Nel 2002, la Corte ha condannato l'Italia in una causa di discriminazione fondata sulla nazionalità<sup>1</sup>. In effetti, se la disposizione del codice della strada italiano che richiede dall'autore di una contravvenzione, cittadino di un altro Stato membro, il versamento di una cauzione non presta in sé il fianco a critiche, occorre, tuttavia, che l'importo di detta cauzione non lo discrimini nei confronti dei cittadini italiani.

#### - Corte europea dei diritti umani

##### - Causa Case of Wessels- Bergervoet/Paesi Bassi<sup>2</sup>

La Corte rileva che la legislazione olandese non impedisce che un uomo sposato come il ricorrente cumuli diritti pensionistici; inoltre, poiché nel 1989 ha percepito una pensione di anzianità inferiore del 38% rispetto a quella che avrebbe percepito un uomo sposato nella stessa situazione, la Corte ha concluso che si fosse in presenza di violazione dell'articolo 14 della CEDU.

##### - Causa Willis/Regno Unito<sup>3</sup>

La Corte ha concluso che si fosse in presenza di violazione dell'articolo 14 perché il ricorrente, un vedovo, si è visto rifiutare le indennità a causa di una distinzione basata sul sesso. L'interessato ha potuto esigere prestazioni finanziarie molto meno numerose rispetto a quelle a cui avrebbe avuto diritto una donna.

### d) Legislazione nazionale

Il processo di trasposizione delle direttive contro la discriminazione adottate dal Consiglio nel 2000 risulta essere piuttosto lento e incompleto in diversi casi: quando non sono previste disposizioni di natura civile e amministrativa ma soltanto di diritto penale (in Austria e in Grecia), quando si tratta di disposizioni relative alle discriminazioni di natura occupazionale (in Danimarca), quando non vengono consultate le ONG (Austria), oppure quando la commissione indipendente prevista dalla direttiva per accogliere le denunce non gode di un'effettiva indipendenza (come in Italia, dove i criteri per la composizione di questa commissione sono fissati dal governo, oppure in Danimarca, dove, a seguito della riforma, tutte le questioni relative ai diritti dell'uomo sono di responsabilità di un'unica commissione).

### e) Conferenze internazionali o europee

- Conferenza mondiale di Durban contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza che vi è associata (Sudafrica, 31 agosto – 7 settembre): adozione di una dichiarazione e di un programma d'azione da parte della Conferenza, pubblicati nel gennaio 2002.

---

<sup>1</sup> Causa C- 224/00, *Commissione/Italia*, del 19/3/2002.

<sup>2</sup> Causa n. 34462/97, 4 giugno 2002

<sup>3</sup> Causa n. 36042/97, 11 giugno 2002

- Pubblicazione da parte del Comitato dell'ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) delle relazioni sull'Austria, il Belgio e la Danimarca.
- Pubblicazione da parte dell'ECRI delle relazioni nazionali (2001) su Finlandia, Irlanda, Italia e Portogallo e della sua relazione annuale sulle sue attività.

## **B. Quadro generale della situazione attuale**

Oltre alle ONG coinvolte e le relazioni dell'ECRI e del CERD, la principale fonte di informazione è rappresentata dai dati della Rete RAXEN dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia.

### a) le violenze razziali

Le aggressioni fisiche non sono state molte; tuttavia, nella maggior parte degli Stati i musulmani sono stati oggetto di insulti e vi è stata una recrudescenza dei messaggi razzisti su Internet.

Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 e a causa del conflitto israelo-palestinese, le violenze fisiche e i saccheggi, le manifestazioni di odio e le discriminazioni sono state in particolar modo di natura antiaraba e antisemita. In netto aumento rispetto agli anni precedenti, questi episodi di violenza non sono stati compiuti soltanto dai partiti dell'estrema destra tradizionale, ma hanno visto anche scontrarsi i membri di queste due comunità. La comunità Rom e gli immigrati in generale hanno continuato ad essere vittime di violenze razziali e di discriminazioni. È importante notare inoltre la recrudescenza del razzismo che ha caratterizzato alcuni gruppi musicali tedeschi e negli stadi in Italia.

Oltre al pregiudizio, tra i fattori all'origine di atti di razzismo vi sono spesso preoccupazioni di natura economica legate ad un tasso di disoccupazione elevato, l'assenza di una legislazione antirazzista adatta a questo fenomeno e correttamente applicata, il ruolo dei media che perpetuano o trasmettono gli stereotipi razzisti e xenofobi, e il liberalismo eccessivo nei confronti dei partiti estremisti, che in occasione delle campagne elettorali sfruttano il tempo di parola riservato loro dai media a scopo propagandistico. Ne consegue l'importanza di condurre azioni di sensibilizzazione contro queste cause.

### b) le azioni di sensibilizzazione

In seguito agli attentati dell'11 settembre (a parte le dichiarazioni fuori luogo, come quella del presidente del Consiglio italiano Berlusconi, per esempio), nella maggior parte degli Stati membri dell'UE si sono moltiplicate le dichiarazioni politiche governative e dei partiti politici democratici, in cui si mettevano in guardia i cittadini contro la tentazione di fare di tutta tua l'erba un fascio e una visione manichea dello scontro delle culture.

Nel 2002, nel Regno Unito si è intrapresa un'iniziativa molto interessante che, consisteva nel divulgare tra tutti gli agenti delle amministrazioni un codice di condotta da seguire nei

confronti del pubblico, a prescindere dall'origine etnica delle persone, nell'intento di promuovere le pari opportunità. Diverse azioni di sensibilizzazione sono state condotte inoltre in Svezia, Germania, Finlandia e Portogallo. Allo stesso modo, in alcuni Stati membri si è sviluppato un dialogo interculturale, che ha assunto la forma di un dialogo interconfessionale o di iniziative in ambito scolastico.

Tuttavia, è deludente il numero ridotto di iniziative adottate o il mancato rinnovo di quelle precedentemente avviate in alcuni Stati tra cui la Danimarca, la Grecia, i Paesi Bassi, l'Austria (dove l'attuale governo di coalizione – conservatori e FPÖ – non solo è poco attivo in questo campo, ma addirittura perora la causa del partito populista) e l'Italia (se si considera la campagna di propaganda xenofoba che la Lega Nord continua ancora oggi).

#### c) Lotta contro il razzismo su Internet

La lotta contro il razzismo su Internet è uno degli argomenti citati dalle conclusioni della conferenza di Durban. La maggior parte degli Stati membri ha iniziato ad attuare provvedimenti vari, quali ad esempio codici di condotta adottati dai provider o alcune iniziative delle ONG, tra cui l'INACH (International network against cyber hate – Rete internazionale contro la diffusione dell'odio su Internet).

Tuttavia, a fronte di questi nuovi ostacoli, i gruppi che diffondono messaggi razzisti utilizzano spesso provider operanti al di fuori dell'UE, soprattutto negli Stati Uniti, dove la libertà di espressione è un principio sancito dalla costituzione e garantito a prescindere dai contenuti. La giurisprudenza (causa Yahoo) in Francia ha peraltro dimostrato che non è impossibile lottare contro la cibercriminalità.

Infine, il protocollo alla Convenzione sulla cibercriminalità dovrebbe essere ratificato da tutti gli Stati membri, in quanto costituisce uno strumento supplementare per la lotta contro il razzismo su Internet.

#### d) Limitazione della diffusione dei messaggi di propaganda razzista e xenofoba da parte dei partiti politici

Diversi Stati membri conducono politiche attive volte a ridurre la diffusione dei messaggi di propaganda razzista e xenofoba da parte dei partiti politici: tra questi paesi citiamo il Regno Unito, la Germania (dove i partiti neonazisti sono vietati), la Svezia e la Finlandia, dove 16 partiti su 18 hanno sottoscritto la Carta dei partiti politici europei per una società non razzista. Poche sono state invece le iniziative avviate in Grecia, Danimarca, Paesi Bassi (malgrado lo spazio concesso, soprattutto nei periodi di propaganda elettorale, ai partiti populistici o estremisti), Austria e Italia. Quanto alla legislazione belga che permette di sospendere il finanziamento di partiti politici che promuovono la discriminazione razziale, non è ancora applicata, per la mancanza di un regio decreto di applicazione che si attende da quasi 4 anni<sup>1</sup>.

La Carta dei partiti politici europei per una società non razzista del 1998, che proibisce in particolar modo la formazione di un governo di coalizione in cui vi sia un partito estremista di ideologia razzista, dovrebbe essere sottoscritta dal maggior numero di partiti possibile, soprattutto nei futuri nuovi Stati membri dell'UE.

---

<sup>1</sup> Il rispetto dei diritti fondamentali: situazione nell'UE nel 2002. Relazione congiunta della FIDH-AE e della FIDH, aprile 2003, pag. 16.

## e) L'affidabilità dei dati

La raccolta di dati affidabili è un compito complesso che necessita di notevoli mezzi. Non meno importante è il fatto che, in mancanza di dati affidabili, diventa ancora più difficile condurre una politica efficace contro il razzismo (in quanto viene a mancare una percezione esatta dell'estensione del fenomeno, delle vittime di queste manifestazioni e della frequenza con cui si ripetono). La raccolta di dati affidabili è un presupposto indispensabile.

In diversi Stati membri si sono riscontrati progressi (Regno Unito, Germania, Paesi Bassi, Svezia, Irlanda e Finlandia), mentre altri paesi, come la Grecia, l'Italia, la Spagna, il Portogallo e il Belgio sono ancora molto indietro in quest'ambito.

La Finlandia ha, da parte sua, pubblicato nella primavera del 2002 i risultati della più grande indagine mai realizzata in questo paese sulle vittime di atti di razzismo.

## **2. Discriminazione verso le minoranze, in particolare rom**

### **A. Evoluzione giuridica**

Consiglio d'Europa

- Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali<sup>1</sup> (STE n. 157) del 1° febbraio 1995. Il Portogallo ha ratificato la convenzione nel 2002. La Francia rimane dunque il solo Stato membro dell'UE a non aver ancora firmato la convenzione e Belgio, Grecia, Lussemburgo e Paesi Bassi l'hanno sottoscritta, senza averla ancora ratificata. La convenzione non trova perciò applicazione in 8 Stati membri.

- Carta europea delle lingue regionali o minoritarie<sup>2</sup> (STE n. 148) del 5 novembre 1992. La carta non è ancora stata firmata da Belgio, Grecia, Irlanda e Portogallo e non è stata ratificata da Francia e Lussemburgo, vale a dire che non si applica in 6 Stati membri.

- Protocollo 12 (STE n. 177) alla CEDU del 4 novembre 2000<sup>3</sup>. Il 4 novembre 2000 il protocollo è stato firmato da diversi Stati membri (Germania, Austria, Belgio, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo; Francia, Svezia, Spagna e Regno Unito non l'hanno ancora sottoscritto); il protocollo non è ancora stato ratificato dagli Stati membri.

### **Raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare**

- Raccomandazione sulla situazione giuridica dei rom in Europa 1537 (2002) (relatore: Csaba TABAJDI), approvata nell'aprile 2002.

- Relazione sulla tutela delle minoranze in Belgio (doc. 9395 del 25 marzo 2002).

---

<sup>1</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=157>

EN <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/searchsig.asp?NT=157>

<sup>2</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=148>

EN <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/searchsig.asp?NT=148>

<sup>3</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=177>

EN <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/searchsig.asp?NT=177>

## Relazioni e pareri

- Parere della Commissione europea per la democrazia e il diritto del 12 marzo 2002 (Commissione di Venezia) sulle categorie di persone a cui si potrebbe applicare in Belgio la convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali.
- Parere del Comitato consultivo sull'attuazione della convenzione quadro da parte di Germania e Austria.

## Raccomandazioni del Comitato dei Ministri

- Risoluzione sull'attuazione della convenzione quadro da parte dell'Italia RisCMN(2002)10
- Raccomandazione per l'applicazione della carta europea delle lingue regionali o minoritarie da parte della Germania RaChl(2002)1.

## **B. Quadro generale della situazione attuale**

### Protezione delle minoranze in generale

Il comitato consultivo, istituito in seguito alla convenzione quadro sulla tutela delle minoranze nazionali, ha pubblicato dei pareri sulla situazione nel Regno Unito, in Germania e in Austria:

- nel Regno Unito il comitato approva in particolar modo la creazione di un mediatore per la polizia in Irlanda del nord, raccomandando inoltre un accesso più agevole all'insegnamento dell'irlandese e dello scozzese e ai mezzi d'informazione che comunicano in tali lingue in Irlanda del nord. Inoltre, il comitato si rammarica per l'assenza di una legislazione generale volta a proteggere gli individui dalle discriminazioni di natura religiosa (abolizione o estensione della legge sulle espressioni blasfeme);
- per quanto concerne l'Austria, il comitato sottolinea la necessità di apportare miglioramenti a favore della minoranza slovena in Stiria e delle minoranze ceca, slovacca e ungherese (programmi radiotelevisivi e utilizzo delle lingue di queste minoranze nell'amministrazione);
- in Germania, il comitato chiede alle autorità di migliorare l'accesso ai media da parte delle minoranze danese e frisone, nonché di utilizzare queste lingue nell'amministrazione e di porre rimedio in generale alla carenza di dati statistici;
- per quanto concerne l'Italia, il comitato sottolinea le difficoltà affrontate da alcune minoranze (albanese, franco-provenzale, ladina, ecc.) nel mantenere e sviluppare la propria identità.
- Promozione del linguaggio dei segni (LIS)

Proprio come nel caso delle lingue minoritarie, nell'UE non esiste un approccio comune alla questione delle lingue dei segni (1,6 milioni di non udenti). Queste lingue vengono perciò discriminate in alcuni Stati membri (la Finlandia è il paese dove vige il maggior rispetto; in Portogallo, Grecia e Paesi Bassi la professione di interprete LIS è riconosciuta). I non udenti

non hanno perciò pari opportunità di accesso all'istruzione e all'occupazione rispetto agli udenti, in quanto viene ampiamente ignorato il loro diritto alla comunicazione. Sarebbe necessario definire obiettivi per il miglioramento della situazione, formare interpreti LIS, fare in modo che i non udenti possano beneficiare di opportunità d'istruzione e diffondere i programmi televisivi in cui siano utilizzate queste lingue.

### Discriminazione verso la minoranza Rom

I Rom costituiscono la minoranza più numerosa (10-12 milioni nell'UE allargata), ma continuano a essere vittime di molti episodi di discriminazione (accesso ai servizi pubblici, all'istruzione, all'abitazione e all'occupazione). Le principali questioni affrontate nel 2002 sono le seguenti:

- la libera circolazione e il soggiorno dei Rom: anche se nella maggior parte dei casi sono cittadini UE, ai Rom è richiesto di esibire documenti speciali, di sottoporsi a controlli; essi possono soggiornare solo in aree specifiche, il cui numero è insufficiente e che raramente sono conformi alle norme minime di abitabilità; in alcuni Stati membri il loro soggiorno non si può protrarre per più di 48 ore e nella maggior parte degli Stati membri per 30 giorni il che comporta difficoltà nel garantire l'istruzione ai bambini e l'accesso a un posto di lavoro). Uno dei problemi più sentiti consiste nel vincere la reticenza delle autorità locali.

In occasione della visita compiuta in Grecia nel giugno 2002 il Commissario per i diritti dell'uomo presso il Consiglio d'Europa si è interessato alla situazione della locale comunità Rom (150.000-200.000 persone, la metà delle quali è stanziale). Le autorità greche hanno attuato un piano (2002-2008) in favore dei Rom per un importo di 300 milioni di euro, le cui priorità erano l'alloggio e l'accesso ai servizi. E' tuttavia inquietante il fatto che l'attuazione del piano si scontri con la reticenza delle autorità locali. Spetta dunque al governo greco superare tali ostacoli.

- la rappresentanza pubblica a tutti i livelli (locale, regionale, nazionale e internazionale) dei Rom, affinché possano prendere attivamente in mano il loro futuro invece di essere assistiti; si segnala in particolare l'interessante proposta finlandese di creare un Forum europeo permanente dei Rom. Vanno segnalati gli sforzi intrapresi dalla Grecia, che ha adottato un programma d'integrazione dei Rom.

In vista dell'allargamento sarebbe opportuno che l'UE adottasse un approccio comune integrato per risolvere i problemi che questa importante minoranza si trova ad affrontare.

## **3. Omosessuali**

### **A. Evoluzione giuridica**

#### a) Convenzione internazionale

- Consiglio d'Europa

Il protocollo 12 della CEDU<sup>1</sup> (STE n. 177) non è ancora stato firmato da Danimarca, Spagna, Francia, Svezia, Regno Unito e non è stato ancora ratificato da alcuno Stato membro. Il protocollo vieta in generale tutte le forme di discriminazione.

#### b) Legislazione europea

- Decisione del Consiglio 2000/750/CE del 27 novembre 2000 che istituisce un programma d'azione comunitaria contro la discriminazione (2001-2006), dotato di un bilancio di 100 milioni di euro;
- va sottolineata l'importanza della direttiva 2000/78/CE del Consiglio che stabilisce un quadro per la parità di trattamento in materia di lavoro e la necessità di assicurarne l'effettiva attuazione negli Stati membri nel 2002.
- la direttiva 2002/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2002 che modifica la direttiva del Consiglio 76/207/CEE sull'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro<sup>2</sup>. La direttiva vieta qualsiasi discriminazione in funzione del genere nell'ambito lavorativo poiché la normativa UE considera la discriminazione dei transessuali come una forma di discriminazione basata sul sesso.

#### Relazioni del PE

- La relazione per parere del Parlamento europeo sulla direttiva del Consiglio sui criteri minimi per la qualificazione e lo status di cittadini di paesi terzi ed apolidi quali profughi o persone che necessitano di altro tipo di protezione internazionale (Relazione Jean Lambert<sup>3</sup>).

#### c) Giurisprudenza

- Corte europea per i diritti dell'uomo

La Corte europea per i diritti dell'uomo ha ritenuto, nella causa *Fretté contro Francia*<sup>4</sup>, che, in assenza di consenso a livello europeo, il rifiuto di concedere l'autorizzazione necessaria per l'adozione di un bambino da parte di un omosessuale ricade nel margine di valutazione degli Stati membri e, di conseguenza, non può essere considerata una violazione dell'art. 8 della convenzione europea sui diritti dell'uomo in relazione con l'esigenza di non-discriminazione. Tale sentenza non può essere però interpretata come significativa del fatto che la Corte europea dei diritti dell'uomo ammette che non costituiscono discriminazione le differenze che gli Stati interessati creano tra categorie di persone di diverso orientamento sessuale a livello di vita privata o familiare.

#### d) Conferenze internazionali o europee

ILGA, "Riconoscimento della diversità e promozione dell'uguaglianza", Lisbona, Portogallo,

---

<sup>1</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=177>

EN <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/searchsig.asp?NT=177>

<sup>2</sup> GU dell'UE L 269, 05/10/2002 pagg. 0015-0020.

<sup>3</sup> A5- 0333/2002

<sup>4</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Fretté contro Francia*, Raccolta n. 36515/97 del 26 febbraio 2002.

23-27 ottobre 2002, 24<sup>a</sup> Conferenza internazionale dell'associazione delle lesbiche e degli omosessuali.

## **B. Quadro generale della situazione attuale**

Milioni di persone in Europa continuano ad essere oggetto di discriminazione in funzione del loro orientamento sessuale o del loro genere; tuttavia, nel 2002 sono stati realizzati alcuni progressi.

In Austria la Corte costituzionale ha dichiarato anticostituzionali le disposizioni di cui all'articolo 209 del Codice penale, relative all'età necessaria fra le parti consenzienti in una relazione tra omosessuali e ha chiesto al legislatore di modificare l'articolo entro il 2003. Tuttavia, malgrado la revisione del codice penale sia in vigore dal 14 agosto 2002, i procedimenti avviati in precedenza non sono stati annullati, bensì proseguono il loro iter, invece di essere archiviati.

In Finlandia, la legge del 3 maggio 2002 riconosce i diritti dei transessuali. La sentenza Goodwin/Regno Unito, emessa dalla Corte di Strasburgo, era giunta alle medesime conclusioni.

In Svezia, la legislazione che condanna l'odio razziale è stata estesa alle persone vittime di discriminazione a causa dei loro orientamenti sessuali. Infine, le leggi del Belgio consentono i matrimoni tra omosessuali.

Tuttavia, andando in senso diametralmente opposto, la Corte di Strasburgo (causa Fretté/Francia), non ha ritenuto discriminatorio, ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione, il rifiuto di autorizzare l'adozione di un bambino da parte di un omosessuale.

Gli Stati membri dovrebbero adottare una definizione giuridica più ampia di famiglia che permetta di riconoscere gli stessi diritti segnatamente per le coppie costituite da persone dello stesso sesso.

Le età di consenso ai rapporti sessuali in funzione dell'orientamento sessuale continuano a variare e di conseguenza ad essere discriminatorie in Portogallo, Irlanda e Grecia.

In Italia la legge del 2002 sull'immigrazione non considera la persecuzione in ragione dell'orientamento sessuale come un caso di persecuzione che giustifichi il diritto d'asilo. Gli Stati membri dovrebbero incorporare la persecuzione in funzione dell'orientamento sessuale o del sesso nella definizione dello status di rifugiato o di richiedente asilo.

In linea generale l'UE prima o poi dovrà adottare provvedimenti che rendano possibile la libera circolazione delle coppie omosessuali, senza che ciò comporti per loro la perdita dei diritti riconosciuti nel paese d'origine.

Infine gli Stati membri dovrebbero attivamente aumentare la consapevolezza e promuovere un approccio di "mainstreaming" contro la discriminazione in funzione dell'orientamento sessuale e del sesso in tutte le politiche, i programmi e le iniziative comunitarie.

## Parità tra uomini e donne (articolo 23)

### A. Evoluzione giuridica

#### a) Convenzioni internazionali

- Nazioni Unite

La Convenzione sul consenso al matrimonio, età minima dei futuri coniugi e registrazione dei matrimoni del 10 dicembre 1962 non è ancora stata ratificata da Belgio, Francia, Grecia e Italia.

La Convenzione dell'OIL sul congedo educativo pagato<sup>1</sup> (C140) del 24 giugno 1974 non è ancora stata ratificata da Austria, Danimarca, Grecia, Italia, Irlanda, Lussemburgo e Portogallo.

La Convenzione de l'OIL sui lavoratori con responsabilità familiari<sup>2</sup> (C156) del 23 giugno 1981 non è ancora stata ratificata da Austria, Belgio, Danimarca, Italia, Irlanda, Lussemburgo e Regno Unito.

La Convenzione dell'OIL sul licenziamento<sup>3</sup> (C158) del 22 giugno 1982 non è ancora stata ratificata da vari Stati membri: Austria, Belgio, Germania, Danimarca, Grecia, Italia, Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito.

La Convenzione sulla protezione della maternità<sup>4</sup> (C183) del 15 giugno 2000 non è stata ratificata dagli Stati membri; Danimarca, Francia, Spagna, Svezia e Regno Unito non l'hanno neppure firmata.

Il protocollo facoltativo alla Convenzione del 6 ottobre 1999 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna<sup>5</sup> è entrato in vigore in Germania, Grecia, Paesi Bassi e Portogallo nel 2002 e non è ancora stato ratificato da Belgio, Lussemburgo, Regno Unito e Svezia.

- Consiglio d'Europa

Il protocollo 12<sup>6</sup> alla CEDU (STE n. 177) non è ancora stato ratificato dagli Stati membri dell'UE.

Il protocollo supplementare alla Carta sociale europea<sup>7</sup> (STE n. 128) del 5 maggio 1988 non è

---

<sup>1</sup>Ratifiche <http://ilolex.ilo.ch:1567/cgi-lex/ratifcf.pl?C140> EN <http://ilolex.ilo.ch:1567/cgi-lex/ratifce.pl?C140>

<sup>2</sup> Ratifiche <http://ilolex.ilo.ch:1567/cgi-lex/ratifcf.pl?C156> EN <http://ilolex.ilo.ch:1567/cgi-lex/ratifce.pl?C156>

<sup>3</sup> Ratifiche <http://ilolex.ilo.ch:1567/cgi-lex/ratifcf.pl?C158> EN <http://ilolex.ilo.ch:1567/cgi-lex/ratifce.pl?C158>

<sup>4</sup> Ratifiche <http://ilolex.ilo.ch:1567/cgi-lex/ratifcf.pl?C183> EN <http://ilolex.ilo.ch:1567/cgi-lex/ratifce.pl?C183>

<sup>5</sup> [http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/opt\\_cedaw\\_fr.htm](http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/opt_cedaw_fr.htm) EN

[http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/opt\\_cedaw.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/opt_cedaw.htm)

<sup>6</sup>Ratifiche <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=177> EN :

<http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=177>

<sup>7</sup>Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=128> EN :

<http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=128>

ancora stato ratificato da Austria, Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo, Portogallo, Irlanda e Regno Unito.

La Carta sociale europea rivista<sup>1</sup> (STE n. 163) del 3 maggio 1996 è stata ratificata da Finlandia (21/06/2002) e Portogallo (30/05/2002), ma non è ancora stata ratificata da vari Stati membri (Austria, Belgio, Germania, Danimarca, Spagna, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito).

Raccomandazione del Consiglio dei ministri del Consiglio d'Europa :

Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza

## b) Legislazione europea

Unione europea:

- Direttiva 2002/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2002 che modifica la direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro. La direttiva sottolinea la necessità di creare un ente indipendente incaricato di combattere le discriminazioni basate sul sesso, di facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato, prevedendo vantaggi specifici.

- Decisione del Consiglio del 20 dicembre 2000 che istituisce un programma d'azione comunitario concernente la strategia comunitaria in materia di parità tra uomini e donne 2001-2005 [GU L del 19.01.2001, pag. 22].

Parità tra uomini e donne<sup>2</sup> (Commissione europea)

## **B. Panorama della situazione attuale**

Nel 2002 è stata adottata la direttiva 2002/73/CE del Consiglio e del PE, relativa all'applicazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne, relativamente all'accesso al lavoro, alla formazione, alla promozione professionale e alle condizioni di lavoro. La direttiva sottolinea la necessità di creare un organismo indipendente, responsabile della lotta contro le discriminazioni basate sul sesso, e di agevolare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso meno rappresentato, riservandogli specifici vantaggi. In tal senso il PE chiede agli Stati membri d'introdurre le misure necessarie per rimediare ai danni subiti da una persona discriminata.

L'integrazione professionale delle donne è ancora ben lungi dall'essere realizzata: in Belgio<sup>3</sup>, l'80% delle donne di età compresa tra i 25 e i 29 anni, pur essendo parte attiva del mercato del

<sup>1</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=163> EN

<sup>2</sup> Sito Internet FR [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/index_fr.htm) EN  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/index_en.htm)

<sup>3</sup> Dati del Consiglio per le pari opportunità

lavoro, rappresenta il 90% dei lavoratori a tempo parziale e costituisce la maggioranza dei lavoratori precari. Nel gennaio 2002, il tasso di disoccupazione era del 9,9% per gli uomini e del 14% per le donne; inoltre, le donne guadagnano mediamente l'84% di quanto viene percepito dagli uomini per lo stesso lavoro. In Finlandia nel 2002 il salario degli uomini impegnati nel settore industriale superava del 24% quello delle donne. In Danimarca, nel giugno 2002 il Comitato dell'ONU per l'eliminazione della discriminazione contro le donne ha concluso che la Convenzione internazionale non era stata recepita nell'ordinamento giuridico nazionale e che la Costituzione non conteneva alcun tipo di disposizione specifica in materia di discriminazione delle donne. In Danimarca le donne appartenenti a minoranze etniche che partecipano al mercato del lavoro è pari ad appena il 41%.

Alcuni provvedimenti positivi sono stati adottati in Grecia, Italia, Svezia e Spagna.

In Grecia la legge del 1999, in cui si fissava una quota del 15% riservata all'ammissione delle donne alla scuola di polizia, è stata dichiarata dal CEDS non conforme alla Carta sociale europea, nonché incompatibile con il diritto comunitario. In seguito a questo parere negativo, il Parlamento greco ha deciso di eliminare la quota emendando la legge.

In Italia il 23 maggio 2002 la commissione per le pari opportunità ha formulato un programma volto a promuovere la presenza femminile tra i quadri aziendali.

In Svezia il Ministero per la parità dei sessi ha presentato una proposta tesa a introdurre un sistema di quote per la nomina di donne a cariche dirigenziali aziendali.

In Spagna una legge propone di concedere benefici per l'assunzione di persone vittime di violenza domestica e di creare un programma di reddito attivo per l'inserimento sul mercato del lavoro a favore delle donne che vivono in situazioni di particolare difficoltà.

La rappresentanza delle donne negli organi decisionali dovrebbe essere uguale a quella degli uomini. Il Belgio ha inserito nella Costituzione la garanzia tra l'altro, delle pari opportunità di accesso di uomini e donne a tutti i livelli del potere, alle cariche pubbliche ed elettive.

Nel Regno Unito la legge denominata "Sex discrimination act" mira a ridurre la disparità tra il numero di donne e uomini prescelti come candidati dei partiti. Invece in Spagna i partiti politici non danno priorità alla parità tra uomini e donne e alcuni di essi ritengono che l'adozione di quote per migliorare la rappresentanza femminile rischierebbe di danneggiare proprio le donne.

La ripartizione degli obblighi familiari e, di conseguenza, il riconoscimento del valore del lavoro domestico sono alla base di varie sentenze in Germania (la Corte costituzionale federale ha equiparato il lavoro domestico a quello esterno retribuito per il calcolo degli alimenti dovuti in seguito al divorzio), in Francia il Consiglio di Stato si è fondato sul principio della parità tra uomini e donne per concedere agli uomini l'abbuono di un anno di anzianità per ogni figlio, da loro allevato da soli o meno, ai fini del calcolo delle pensioni dei funzionari, mentre finora tale privilegio era riservato alle donne. Nel Regno Unito cause sollevate da vedovi, privati della pensione di reversibilità di cui avrebbero beneficiato donne vedove, sono state composte amichevolmente davanti alla Corte europea per i diritti dell'uomo.

In Svezia il Tribunale del lavoro ha emesso una sentenza riguardante il divieto di discriminazione diretta fondata sul fatto che una donna possa essere incinta. Cinque donne si erano candidate ad un posto di ostetrica in un ospedale; in contrasto con la legge sulle pari

opportunità del 2001, la giuria ha scartato direttamente la donna incinta, anche se più qualificata delle altre. L'ospedale è stato condannato a pagare danni e interessi a questa persona.

## **Diritti del bambino (articolo 24)**

### **A. Evoluzione giuridica**

a) Convenzioni internazionali

- Consiglio d'Europa:

Il protocollo 7 alla CEDU (STE n. 117) del 22 novembre 1984<sup>1</sup> è stato firmato da Germania, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna, ma non è ancora stato firmato e ratificato da Belgio e Regno Unito.

La Convenzione europea in materia d'adozione di minori<sup>2</sup> (STE n. 058) del 24 aprile 1967 non è ancora stata ratificata da vari Stati membri (Belgio, Spagna, Francia, Finlandia, Lussemburgo, Paesi Bassi).

La Convenzione europea sul rimpatrio di minori<sup>3</sup> (STE n. 071) del 28 maggio 1970 non è ancora stata firmata da Danimarca, Finlandia, Irlanda, Portogallo, Spagna, Svezia e Regno Unito; anche se è stata sottoscritta da Paesi Bassi, Lussemburgo, Grecia, Germania, Francia, Belgio e Austria, il solo Stato ad averla ratificata è l'Italia.

La Convenzione europea sullo statuto giuridico dei figli nati al di fuori del matrimonio (STE n. 085) del 15 ottobre 1975<sup>4</sup> non è ancora stata firmata e ratificata da Germania, Belgio, Paesi Bassi, Finlandia e Spagna; invece, Francia e Italia, l'hanno sottoscritta, ma non l'hanno ratificata.

La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori<sup>5</sup> (STE n. 160) del 25 gennaio 1996 è stata ratificata nel 2002 dalla Germania<sup>6</sup>; tuttavia Belgio, Danimarca, Paesi Bassi, Regno Unito non l'hanno né sottoscritta né ratificata, mentre gli Stati firmatari quali Austria, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Spagna e Svezia non hanno ancora avviato l'iter di ratifica.

Raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare :

---

<sup>1</sup>Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=117> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=117>

<sup>2</sup>Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=058> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=058>

<sup>3</sup>Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=071> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=071>

<sup>4</sup>Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=085> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=085>

<sup>5</sup>Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=160> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=160>

<sup>6</sup> 01/08/2002

- Raccomandazione 1286 (1996) del 26 marzo 2002 - Costruire nel XXI secolo una società con e per i bambini: "seguito della strategia europea per i minori".

- Raccomandazione 1291(2002) del 26 giugno 2002 sul problema dei rapimenti internazionali di un minore da parte di uno dei genitori.

#### b) Legislazione europea

Risoluzioni del Parlamento europeo

Risoluzione del PE dell'11 aprile 2002 sulla relazione di valutazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della raccomandazione del Consiglio del 24 settembre 1998 sulla tutela dei minori e della dignità umana (COM(2001) 106 - C5-0191/2001 - 2001/2087(COS)).

Risoluzione del PE dell'11 aprile 2002 sulla posizione dell'UE in occasione della sessione straordinaria dell'Assemblea generale dell'ONU dedicata all'infanzia. La risoluzione esorta l'UE e gli Stati membri ad attivarsi affinché la convenzione sui diritti del fanciullo sia attuata appieno. Essa pone soprattutto l'accento sulle relazioni minori-famiglia, sul diritto all'istruzione, sulla necessità di creare un organismo indipendente che segua la realizzazione degli obiettivi della Convenzione, l'adozione di piani nazionali dettagliati e valutabili. Infine il PE chiede alla Commissione di far sì che tutte le proposte di direttiva o di programma siano sottoposte ad un'analisi tesa a valutarne la potenziale incidenza sui minori.

Risoluzione del PE del 4 settembre 2002 sulla revisione intermedia del programma Daphne 2000-2003 (2001/2265(INI)) che approva lo sviluppo del programma fino a tale data.

Risoluzione legislativa del PE del 20 novembre 2002 sulla proposta di regolamento del Consiglio relativa a competenza, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di responsabilità dei genitori che abroga il regolamento (CE) n.1347/2000 e modifica il regolamento (CE) n. 44/2001 per quanto riguarda le questioni degli alimenti (COM(2002) 222 - C5-0234/2002 - 2002/0110(CNS))

#### c) Giurisprudenza

- Corte di Strasburgo:

Gli attori<sup>1</sup> erano stati vittime di diversi trattamenti disumani o degradanti (sevizie) da parte del convivente della madre. La Corte ha concluso che i servizi sociali avrebbero dovuto rendersi conto che i bambini erano esposti a rischi, perché i servizi erano stati informati di tali abusi. Pertanto lo Stato è responsabile di non aver adottato misure per offrire vere opportunità di cambiamento o di limitare i danni subiti.

#### d) Conferenza internazionale

---

<sup>1</sup> Causa E. et al./RU n. 33218/96 del 26/11/2002

Sessione straordinaria dell'Assemblea generale ONU dedicata ai minori<sup>1</sup> (8-10 maggio 2002). L'Assemblea generale ha tenuto a New York il 15 ottobre 2002, in collaborazione con il Comitato internazionale della Croce Rossa, una conferenza sulla promozione e la tutela dei diritti del fanciullo.

## **B. Panorama della situazione attuale**

In seguito alle relazioni presentate nel 2002 sui seguenti Stati membri, il Comitato per i diritti del fanciullo dell'ONU raccomanda:

- all'Italia di migliorare la situazione generale dei figli di emigranti e delle comunità rom;
- alla Spagna di riesaminare l'articolo 154 del codice civile, eliminando il riferimento alle "punizioni ragionevoli", di lottare contro la pratica delle mutilazioni genitali praticate alle bambine di origine subsahariana e contro l'abbandono scolastico;
- al Regno Unito di porre fine alla detenzione di minori in strutture di pena per adulti, di creare istituzioni indipendenti per la tutela dei minori e di non reclutare più nell'esercito minori di 18 anni;
- alla Danimarca di migliorare i sistemi di raccolta dei dati, di assicurare il rispetto dell'interesse supremo dei minori e delle loro opinioni e di non rinchiudere minori in prigioni per adulti;
- al Belgio di rafforzare la legislazione in materia di prevenzione della violenza sui minori e di non sottoporre i minori a misure di carcerazione preventiva;
- alla Grecia di tener maggiormente conto dell'interesse supremo del minore e delle sue opinioni, di porre rimedio alla situazione dei giovani prostituiti, non protetti dalla legge, e di riesaminare la condizione dei minori di età superiore a 17 anni, che possono essere incarcerati in istituti di pena per adulti.

L'ONG Euronet chiede alle Istituzioni europee di riconoscere uno statuto giuridico per i minori nel trattato rivisto dell'UE, dato che per il momento essi sono considerati solo ad hoc nella legislazione europea. Domanda inoltre che l'articolo 24 della Carta sia rafforzato includendo un riferimento alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo nel preambolo della Carta. Infatti essa garantisce il principio di non discriminazione e prevede che i minori possano esprimere la loro opinione liberamente, mentre l'articolo 24 della Carta non ribadisce tali principi.

## **Protezione degli anziani (articolo 25)**

### **A. Evoluzione giuridica**

---

<sup>1</sup> Sito Internet ufficiale : <http://www.unicef.org/french/specialsession/>.

### a) Convenzioni internazionali

- Consiglio d'Europa

La Convenzione europea sulla sicurezza sociale<sup>1</sup> del 14 dicembre 1972 (STE 078).

Il Protocollo supplementare<sup>2</sup> (STE n. 128) del 5 maggio 1988 alla Carta sociale europea del 18 ottobre 1961 impegna le parti, ai sensi dell'articolo 4, ad assicurare il diritto degli anziani alla tutela sociale. Non è ancora stato ratificato da Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo e Regno Unito.

La Carta sociale europea revisionata<sup>3</sup> (STE n. 163) del 3 maggio 1996 costituisce un trattato internazionale che riunisce in un unico strumento tutti i diritti garantiti dalla Carta del 1961 e dal suo protocollo supplementare (STE n. 128) del 1988; le nuove modifiche riguardano in particolare una migliore tutela degli anziani. La Carta sociale europea rivisitata è stata ratificata nel 2002 da Finlandia<sup>4</sup> e Portogallo<sup>5</sup>, è stata firmata da Austria, Belgio, Danimarca, Grecia, Lussemburgo, Spagna e Regno Unito, ma non è stata ancora sottoscritta e ratificata da Paesi Bassi e Germania.

### b) Legislazione europea

Unione europea:

Relazioni adottate dal PE nel 2002:

- risoluzione e relazione sulle strategie nazionali volte a garantire pensioni sicure<sup>6</sup>
- risoluzione sulla 2<sup>a</sup> Assemblea mondiale dell'ONU sull'invecchiamento.<sup>7</sup>

### c) Conferenze internazionali

2<sup>a</sup> Assemblea mondiale dell'ONU sull'invecchiamento, Madrid, aprile 2002.

## **B. Panorama della situazione attuale**

L'Europa è il continente che ha la popolazione più anziana del mondo. Le persone di età superiore ai 60 anni rappresentano già il 20% degli abitanti in Europa; tale percentuale dovrebbe toccare il 33% nel 2050, mentre la percentuale di ottuagenari dovrebbe raddoppiare di qui al 2015; ne conseguono tre sfide principali:

---

<sup>1</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=078> EN <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/searchsig.asp?NT=078>

<sup>2</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=128> EN <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/searchsig.asp?NT=128>

<sup>3</sup> Ratifiche: FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=163> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=163>

<sup>4</sup> 21/06/2002

<sup>5</sup> 30/05/2002.

<sup>6</sup> A5 0071/2002 relatore on. Carlo Fatuzzo

<sup>7</sup> P5\_TA(2002)0184

- assicurare risorse sufficienti agli anziani, vale a dire pensioni sicure e adeguate;
- assicurare le condizioni per un invecchiamento attivo della popolazione, il che implica, tra l'altro, una riforma della sanità volta alla prevenzione delle malattie geriatriche, una nuova cultura imprenditoriale che comporti una formazione lungo tutto l'arco della vita professionale e l'abbandono della prassi del prepensionamento;
- assicurare la dignità degli anziani portatori di handicap e malati, in particolare delle loro condizioni di vita nelle case di riposo (proliferazione dei casi di maltrattamento a causa di controlli insufficienti e maggior tutela della privacy) e rispetto del diritto degli anziani a condurre un'esistenza indipendente nel loro ambiente usuale quanto più a lungo possibile, il che presuppone di permettere ai loro parenti la possibilità di fornire loro l'assistenza necessaria;
- creare un Osservatorio europeo degli anziani che consenta lo scambio delle migliori prassi.

Gli anziani sono soggetti a diverse discriminazioni<sup>1</sup>:

- le donne anziane sono più discriminate in termini di risorse; le pensioni di anzianità delle donne sono inferiori del 15% rispetto a quelle degli uomini; le famiglie monoparentali sono più svantaggiate nel caso che il solo genitore sia una donna;
- gli anziani sono discriminati sul mercato del lavoro, soprattutto nella fascia compresa tra i 50 e i 65 anni, in quanto l'accesso ai programmi di formazione professionale è molto ridotto (poiché le aziende ritengono, a torto, che una volta superata una certa età, l'investimento non sia più redditizio). Infine, devono affrontare il problema dei limiti di età previsti per alcuni tipi di assistenza sanitaria o per la stipula di assicurazioni (oppure pagando premi proibitivi) e in materia di accesso all'insegnamento;
- infine, gli anziani e i malati ricoverati in case di riposo devono spesso adattarsi ad orari scomodi e sono assistiti da personale carente o poco qualificato, quando addirittura non subiscono maltrattamenti.

I governi e l'UE dovrebbero porre rimedio a tali discriminazioni dirette o indirette e verificare che qualsiasi limite d'età sia obiettivamente giustificato e che l'immagine degli anziani venga valorizzata dai mass-media.

## **Inserimento dei disabili (articolo 26)**

### **A. Evoluzione giuridica**

#### a) Convenzioni internazionali

- Organizzazione Internazionale del Lavoro

Convenzione dell'OIL sul reinserimento e il lavoro dei portatori di handicap<sup>2</sup> del 20 giugno

---

<sup>1</sup> Secondo l'ONG AGE.

<sup>2</sup> <http://ilolex.ilo.ch:1567/french/cvlist2F.htm#msp>

1983. La C159 non è ancora stata ratificata da Belgio e Regno Unito.

- Consiglio d'Europa

La Carta sociale europea<sup>1</sup> (STE n. 035) del 18 ottobre 1961 all'articolo 15 dà il "diritto alle persone disabili fisicamente e mentalmente di accedere alla formazione professionale e al reinserimento professionale sociale"; essa è stata ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE.

La Carta sociale europea rivisitata<sup>2</sup> (STE n. 163) del 3 maggio 1996 costituisce un trattato internazionale che riunisce in un solo strumento tutti i diritti garantiti dalla Carta del 1961 e dal suo protocollo supplementare<sup>3</sup> (STE n. 128) del 1988; le nuove modifiche offrono una migliore tutela, specie in relazione ai disabili. La Carta sociale europea rivisitata è stata ratificata nel 2002 da Finlandia<sup>4</sup> e Portogallo<sup>5</sup>; è stata firmata da Austria, Belgio, Danimarca, Grecia, Lussemburgo, Spagna e Regno Unito senza essere ratificata, mentre non è stata né firmata né ratificata da Paesi Bassi e Germania.

L'applicazione della Carta sociale europea e della Carta sociale europea rivisitata è soggetta ad un dispositivo di controllo già rafforzato dal protocollo<sup>6</sup> (STE n. 142) del 1991 e dal protocollo<sup>7</sup> (STE n. 158) del 1995 che prevedeva un sistema di denunce collettive. Il protocollo (STE n. 142) non è ancora stato ratificato da Danimarca, Germania, Lussemburgo e Regno Unito; il protocollo (STE n. 158) non è ancora stato ratificato da Austria, Belgio, Danimarca, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna e Regno Unito.

Il codice europeo di sicurezza sociale definisce norme e fissa soglie minime di tutela che le parti devono garantire nel settore dell'assistenza medica, delle indennità di malattia, delle prestazioni per anziani, delle prestazioni in caso d'infortunio sul lavoro e di malattie professionali, nonché delle prestazioni d'invalidità; non è ancora stato ratificato dall'Austria.

Il Protocollo del **Codice europeo di sicurezza sociale**<sup>8</sup> (STE n. 048A) contiene le disposizioni che esortano le parti ad impegnarsi a raggiungere un livello di sicurezza sociale più elevato di quello previsto dalle disposizioni del Codice; Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Spagna e Regno Unito non l'hanno ancora ratificato.

Il Codice europeo di sicurezza sociale<sup>9</sup> (STE n. 139) completa e migliora le disposizioni del

---

<sup>1</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=035> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=035>

<sup>2</sup> Ratifiche: FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=163> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=163>

<sup>3</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=128> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=128>

<sup>4</sup> 21/06/2002

<sup>5</sup> 30/05/2002.

<sup>6</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=142> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=142>

<sup>7</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=158> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=158>

<sup>8</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=048A> EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=048A>

<sup>9</sup> Ratifiche FR <http://conventions.coe.int/treaty/FR/searchsig.asp?NT=139>; EN <http://conventions.coe.int/treaty/EN/searchsig.asp?NT=139>

Codice europeo di sicurezza sociale per quanto riguarda l'invalidità, le cure mediche; non è ancora stato ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE.

## b) Legislazione europea

Unione europea

Il campo d'azione dell'UE è assai ampio in questo settore e pertanto si rinvia ai seguenti testi<sup>1</sup>.

### Relazioni del PE

Relazione sulla comunicazione della Commissione "eEurope 2002: accessibilità ai siti web pubblici e al loro contenuto" - commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia "Società dell'informazione, eEurope 2002: accessibilità dei siti web pubblici" (BELDER Bastiaan<sup>2</sup>).

### c) Conferenze internazionali:

1° Congresso europeo dei disabili organizzato a Madrid nel marzo 2002 dalla Presidenza spagnola; la dichiarazione di Madrid<sup>3</sup> definisce l'approccio generale e il quadro concettuale delle attività da condurre nell'Anno europeo delle persone con disabilità 2003.

## **B. Panorama della situazione attuale**

Nell'UE vi sono quasi 37 milioni di portatori di handicap (disabilità fisica, ritardo mentale e altri disturbi più articolati). Il riconoscimento dei diritti dei disabili deve essere garantito per legge.

Nel 2002<sup>4</sup> sono stati denunciati vari casi di scarso rispetto o violazione dei diritti dei disabili:

- presso il Consiglio d'Europa: la Francia è stata oggetto della denuncia<sup>5</sup> n. 13/2002 Autismo-Europa riguardante l'articolo 15 (diritti dei disabili), l'articolo 17 (diritto dei bambini e degli adolescenti alla tutela sociale, giuridica ed economica) e l'articolo E (non discriminazione) della Carte europea rivisitata. Nella denuncia si sostiene che la Francia non è in conformità con la Carta a livello di presa in carico nelle strutture scolastiche delle persone affette da autismo;

- una persona non vedente<sup>6</sup> che utilizzava un cane guida si è vista rifiutare dall'Air France il diritto di tenere il proprio cane in cabina durante un viaggio a Strasburgo nell'ottobre 2002. Dopo lunghe discussioni, l'autorizzazione è stata concessa;

---

<sup>1</sup> GUCE L 42, 13.02.2002 - COM(2002)18 - COM(2002) 158 - COM(2002) 263 - COM (2003) 16

<sup>2</sup> A5-0147/2002

<sup>3</sup> <http://www.madriddeclaration.org/fr/dec/dec.htm>

<sup>4</sup> Lo Stato francese è stato chiamato in causa dalla denuncia collettiva n. 13/2002 Autismo/Europa (Consiglio d'Europa), in quanto non sarebbe conforme alle disposizioni in materia di presa in carico nelle strutture scolastiche delle persone autistiche.

<sup>5</sup> Per le denunce collettive riguardanti violazioni della Carta sociale o della Carta sociale europea rivisitata, ci si può rivolgere al comitato europeo dei diritti sociali.

<sup>6</sup> Esempio citato dall'intergruppo "disabili", opuscolo informativo n°8 marzo-aprile 2002 Link per le Newsletters <http://www.edf-feph.org/apdg/fr/newsletter-fr.htm>

- quando un disabile viaggia, succede che debba restituire i sussidi tecnici e l'attrezzatura (sedia a rotelle, speciale computer, lettore braille) e rifare una nuova domanda. Vi sono sussidi tecnici importanti che potrebbero essere esportati senza difficoltà (la lista di cui al regolamento n. 1408 è superata e obsoleta; redatta negli anni '80 dovrebbe essere riveduta e aggiornata).

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa raccomanda con forza quanto segue<sup>1</sup>:

- l'inserimento di un riferimento esplicito alla discriminazione basata sull'handicap nei due strumenti principali del Consiglio d'Europa: la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta sociale europea revisionata;

- l'elaborazione di una convenzione in cui si preveda una quota minima di portatori di handicap assunti nelle aziende con più di cinquanta dipendenti.

E' inoltre opportuno favorire:

- le discussioni avviate dalla Commissione europea presso il Comitato speciale dell'ONU, affinché "siano esaminate le proposte in vista dell'elaborazione di una convenzione internazionale globale integrata per la promozione e la tutela dei diritti e della dignità dei portatori di handicap<sup>2</sup>".

Infine il 2003, anno europeo delle persone con disabilità, sarà l'occasione per realizzare progressi in quest'ambito.

## **CAPO IV: SOLIDARIETA'**

### **A. Evoluzione giuridica generale relativa agli articoli**

**27 - Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa**

**28 – Diritto di negoziazione e di azioni collettive**

**29 – Diritto d'accesso alla documentazione**

**30 – Tutela in caso di licenziamento ingiustificato**

**31 – Condizioni di lavoro giuste ed eque**

**32 - Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro**

**33 - Vita familiare e vita professionale**

**34 – Sicurezza sociale e assistenza sociale, in particolare lotta contro l'esclusione sociale**

**35 - Protezione della salute**

a) Convenzioni internazionali

- Nazioni Unite

---

<sup>1</sup>Raccomandazione n. 1592 (2003).

<sup>2</sup> <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disA56168f1.htm>

La Convenzione internazionale sulla tutela dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie<sup>1</sup> del 18 dicembre 1990 non è stata ancora ratificata dagli Stati membri dell'UE.

La Convenzione dell'OIL su promozione dell'occupazione e la tutela dalla disoccupazione<sup>2</sup> (STE n. 168) del 21 giugno 1988 è stata ratificata solo da Finlandia e Svezia.

La Convenzione dell'OIL sulle peggiori forme di lavoro minorile (C182) del 17 giugno 1999 è stata ratificata da tutti gli Stati membri. Germania, Belgio e Paesi Bassi l'hanno ratificata nel 2002<sup>3</sup>.

La Convenzione dell'OIL sull'età minima (n. 138) del 1973 è stata ratificata da tutti gli Stati membri.

La Convenzione dell'OIL su promozione dell'occupazione e tutela contro la disoccupazione<sup>4</sup> del 21 giugno 1988 non è ancora stata ratificata da vari Stati membri (Austria, Belgio, Germania, Danimarca, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito).

Relazione dell'OMS sulla situazione sanitaria in Europa nel 2002.

- Consiglio d'Europa

La Carta sociale europea rivisitata<sup>5</sup> (STE n. 163) del 3 maggio 1996 non è ancora stata ratificata da vari Stati membri (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Regno Unito).

La Convenzione sul codice europeo di sicurezza sociale del 1964<sup>6</sup> (STE n. 048) non è mai stata ratificata da Austria e Finlandia.

La Convenzione europea sulla sicurezza sociale<sup>7</sup> del 14 dicembre 1972 (STE n. 078A) non è stata ratificata da vari Stati membri (Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Svezia, Regno Unito).

Il protocollo al Codice europeo di sicurezza sociale<sup>8</sup> (STE n. 48) non è stato ratificato da vari Stati membri (Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Svezia, Regno Unito).

---

<sup>1</sup> Risoluzione 45/158, stato delle ratifiche : <http://www.unhchr.ch/pdf/reportfr.pdf>

<sup>2</sup> Ratifiche:

<http://ilolexhttp://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=048&CM=1&DF=29/05/02.ilo.ch:1567/scripts/ratifcf.pl?C168>

<sup>3</sup> FR <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/applbyconv.cfm?conv=C182&lang=FR&hdroff=1>  
EN <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/applbyconv.cfm?conv=C182&lang=EN&hdroff=1>

<sup>4</sup> N. 168 stato delle ratifiche: <http://ilolex.ilo.ch:1567/scripts/ratifcf.pl?C168>

<sup>5</sup> Ratifiche <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=163>

<sup>6</sup> Ratifiche <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=048>

<sup>7</sup> Ratifiche <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=078>

<sup>8</sup> Ratifiche <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/searchsig.asp?NT=048A>

Il protocollo supplementare (1995) alla Carta sociale europea che prevedeva un sistema di denunce collettive aperto segnatamente alle organizzazioni internazionali di datori di lavoro e ai sindacati europei, nonché alle ONG dotate di statuto consultivo presso il Consiglio d'Europa. Solo 7 Stati membri dell'UE lo hanno finora ratificato (Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Svezia).

Pubblicazione durante l'estate 2002 delle conclusioni del ciclo XV-1 (nocciolo duro).  
Ricevibilità delle denunce collettive n° 12 Confederazione delle aziende svedesi/Svezia (aspetto negativo del diritto sindacale) e n°13 Autismo-Europa/Francia (diritto dei disabili alla formazione professionale articolo 15).

Austria, Germania e Regno Unito non hanno ancora accettato il vincolo dell'articolo 7, par. 1, (divieto del lavoro dei minori di 15 anni) della Carta sociale europea e della Carta sociale europea rivisitata.

#### b) Legislazione europea

La direttiva 2002/74/CE che modifica la direttiva 80/987/CEE sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sulla protezione dei lavoratori dipendenti in caso d'insolvenza del datore di lavoro ha opportunamente esteso il proprio campo di applicazione ai lavoratori a tempo parziale, con un contratto a durata determinata e ai lavoratori interinali (articolo 30).

Risoluzione del PE del 13 giugno 2002 sulla condanna del lavoro minorile nella produzione di articoli sportivi.

Decisione n. 1786/2002/CE del PE e del Consiglio del 23 settembre 2002 che adotta un programma d'azione comunitario nel campo della salute pubblica (2003-2008) GU L 271 del 9/10/2002.

Relazione della Commissione al Consiglio e al PE per il Consiglio europeo di Stoccolma "Verso la crescita della partecipazione al mercato del lavoro e la promozione dell'invecchiamento attivo"

- 29 maggio 2002: inaugurazione di una lapide sul piazzale del PE che reca l'iscrizione "Dove gli uomini sono condannati alla miseria, i diritti dell'uomo sono violati. Unirsi per farli rispettare è un sacro dovere".

Relazioni adottate dal PE

- sulla proposta di direttiva del PE e del Consiglio sulle condizioni di lavoro dei lavoratori interinali (on. Ieke van den Burg A5-0356/2002)

Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro:  
Relazioni sul lavoro interinale in Europa, sulla qualità del lavoro e sull'accesso al lavoro da parte delle donne nel 2002

#### c) Giurisprudenza

- Corte europea dei diritti dell'uomo

In due cause<sup>1</sup>, la Corte ha ritenuto che il divieto di sciopero doveva essere considerato una restrizione della libertà d'associazione.

- Corte di Giustizia europea

La Corte di Lussemburgo ha ritenuto che il fatto che il governo austriaco abbia permesso lo svolgimento di una manifestazione politica sulla strada del Brennero fosse legittima e non violasse l'articolo 28 del TUE relativo alla libera circolazione delle merci<sup>2</sup>.

La Corte ha annullato<sup>3</sup> la direttiva della Commissione che intendeva rendere possibile a livello comunitario adeguamenti immediati dell'annesso I della direttiva 76/769 sul ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri sulla limitazione dell'immissione sul mercato e dell'uso di alcune sostanze e preparati pericolosi, allorché nuovi rischi sono stati rilevati per la salute delle persone e per l'ambiente, anche se l'analisi della situazione non era suffragata da statistiche scientifiche affidabili.

Nel 2002 la Corte ha giudicato le cause sotto citate in materia di sicurezza sociale, affermando il principio di non discriminazione<sup>4</sup>.

d) Conferenze internazionali

Primo congresso europeo dei disabili a Madrid, marzo 2002; la dichiarazione di Madrid<sup>5</sup> definisce l'approccio generale e il quadro concettuale delle attività da condurre per il 2003, Anno europeo delle persone con disabilità.

Sessione straordinaria dell'Assemblea generale dell'ONU dedicata all'infanzia (UNGRASS), 8-10 maggio 2002, New York (cfr. articolo 24).

4<sup>a</sup> Conferenza dell'Accademia europea di psicologia occupazionale (EA-OHP), 4-6 dicembre 2002, Adolf-Czettel-Bildungszentrum (BIZ), Vienna, Austria.

- Conferenza sull'accesso ai diritti sociali, Malta, 14-15 novembre 2002 (Consiglio d'Europa).

- Forum sulle nuove responsabilità sociali in un mondo globale, Strasburgo, 2-3 ottobre 2002 (Consiglio d'Europa).

## **B. Panorama della situazione attuale**

---

<sup>1</sup> Unison/RU n.53574/99, 10 gennaio 2002; Federazione dei lavoratori offshore/Norvegia n. 38190/97, 27 giugno 2002.

<sup>2</sup> Schmidberger/Austria C-112/00 dell'11 luglio 2002, parere dell'avvocato generale Jacobs.

<sup>3</sup> Causa C-314/99 Paesi Bassi/ Commissione del 18/6/2002

<sup>4</sup> Causa C-55/00 Gottardo/Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) del 15/1/2002 - Causa C-277/99 Kasse/Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien del 5/2/2002 - Causa C-299/01 Commissione/Lussemburgo del 20/6/2002 - 11 luglio 2002 D'Hoop/ONEM C-224/98 JTT 2002 pag. 433

<sup>5</sup> [http : //www.madriddeclaration.org/fr/dec/dec.htm](http://www.madriddeclaration.org/fr/dec/dec.htm)

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

L'adozione della direttiva 2002/14/CE dell'11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nella CE<sup>1</sup>, costituisce l'evento più importante<sup>2</sup> del 2002 in quest'ambito.

La nuova direttiva stabilisce esigenze minime in materia d'informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese nella Comunità. La direttiva prevede che l'informazione o la consultazione siano incentrate in particolare sull'evoluzione delle attività e dell'occupazione. Il diritto all'informazione è essenziale per poter rendere partecipi, più di quanto si faccia oggi, i lavoratori dipendenti allo sviluppo e al futuro dell'azienda, per consentire loro di adattarsi in modo ottimale ai cambiamenti congiunturali e strutturali che caratterizzano il moderno mondo economico e che comportano un impatto notevole (sulla salute fisica e mentale dei lavoratori che si ritrovano all'improvviso disoccupati e senza alcuna speranza di trovare un posto di lavoro).

La direttiva precisa inoltre che l'informazione deve vertere sulle "decisioni che possono comportare modifiche sostanziali nell'organizzazione del lavoro o nei rapporti contrattuali<sup>3</sup>" (per esempio l'introduzione di sistemi automatizzati per l'elaborazione dei dati sui lavoratori, dei sistemi di videosorveglianza e degli esami medici, genetici e di valutazione della personalità, utilizzabili al momento dell'assunzione del personale o durante il periodo di impiego).

Anche se la direttiva riguarda solo le aziende con oltre 50 dipendenti o gli impianti con più di 20 dipendenti (per non ostacolare la creazione di PMI), i datori di lavoro delle aziende non coperte dalla direttiva sono tenuti al rispetto dell'articolo 21 della Carta sociale rivisitata.

## **Diritto di negoziazione e di azioni collettive (articolo 28)**

### - Diritto alla contrattazione collettiva

Sono contrarie alla Carta sociale revisionata e alla Carta sociale le disposizioni che limitano la libertà di contrattazione collettiva esclusivamente ai sindacati titolari di un apposito permesso di contrattazione (Irlanda) o che impongono il ricorso preventivo obbligatorio all'arbitrato (Spagna). Altrettanto si può dire del rifiuto della Danimarca di estendere il beneficio della contrattazione collettiva ai marittimi non residenti. La normativa del Regno Unito che autorizza i datori di lavoro a offrire condizioni di impiego più vantaggiose ai lavoratori che rinuncino alla contrattazione collettiva è contrario a quanto sancito dalla Carta sociale revisionata.

### - Diritto alle azioni collettive

<sup>1</sup> GUCE L 80 del 23.3.2002, pag. 29.

<sup>2</sup> Del resto, la direttiva 2002/74/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2002, che modifica la direttiva 80/987/CEE del Consiglio, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, GU L 270 dell'8.10.2002.

<sup>3</sup> Articolo 4, par. 2, lettera c) della direttiva 2002/14/CE.

Per quanto riguarda il diritto di sciopero, questo non viene rispettato secondo i termini della Carta sociale revisionata:

- in Belgio e Paesi Bassi, dove nella prassi le giurisdizioni nazionali stabiliscono l'opportunità e la legittimità di uno sciopero (sanzioni pecuniarie in caso di picchetti);
- in Portogallo, Svezia, Germania e Finlandia (nella funzione pubblica), dove lo sciopero è vietato, a meno che non sia stato proclamato da un sindacato, o che lo stesso se ne sia assunto le responsabilità;
- in Francia, dove possono indire uno sciopero solo i sindacati più rappresentativi;
- in Finlandia, dove vige il divieto di sciopero se non è previsto nel contesto di una contrattazione collettiva.

Nella funzione pubblica è ammesso vietare lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. E' contrario invece alla Carta sociale revisionata quanto segue:

- il divieto generalizzato a tutte le categorie di funzionari di scioperare, come accade in Danimarca e Germania;
- in Francia, l'applicazione del divieto generalizzato ad alcuni settori non essenziali;
- in Italia, dove è troppo vasto il campo di applicazione del diritto di precettazione dei funzionari durante uno sciopero;
- in Irlanda, dove il datore di lavoro ha la possibilità di licenziare i dipendenti non iscritti al sindacato che ha proclamato lo sciopero.

### **Diritto di accesso ai servizi di collocamento (articolo 29)**

Il diritto di accesso ad un servizio di collocamento gratuito è previsto come dispositivo nel contesto di una politica che si prefigga come scopo la piena occupazione.

L'efficacia di tale diritto si basa sul presupposto che tali servizi siano in grado di svolgere con efficienza il compito di mettere a confronto domanda e offerta sul mercato del lavoro e che dispongano dei mezzi necessari per poter assolvere al meglio alla loro missione di servizio.

Nel 2002 in Germania e Austria sono stati adottati provvedimenti volti a rendere più efficaci i risultati (nuove pratiche per una più rapida risposta all'utenza e maggiori finanziamenti dei servizi). Occorre ricercare un certo livello di congruità tra domanda e offerta<sup>1</sup>.

### **Tutela in caso di licenziamento ingiustificato (articolo 30)**

- Tutela giuridica contro il licenziamento

Le parti della Carta sociale revisionata s'impegnano a riconoscere "il diritto dei lavoratori a non essere licenziati senza giusta causa, connessa al loro comportamento o basata sulle effettive esigenze dell'azienda".

Il CEDS (ciclo XVI 2) osserva che, in caso di licenziamento per rappresaglia, la reintegrazione del dipendente dovrebbe avvenire di diritto e non lasciata alla discrezione del

---

<sup>1</sup> Osservazioni CEDS relazione Belgio ciclo XVI 1 2002.

datore di lavoro, come avviene in Belgio e Finlandia; inoltre, i tempi di preavviso sono ancora insufficienti in Regno Unito, Spagna e Grecia. In Danimarca il licenziamento può avvenire se un lavoratore non aderisce ad un sindacato (clausola del contratto).

Inoltre, il licenziamento non è ammissibile, per legge, se il motivo addotto come giustificazione è estraneo alla funzione<sup>1</sup> o se i mezzi utilizzati a sostegno di tale decisione violano la tutela della vita privata.

D'altro canto, il licenziamento basato sulle effettive esigenze dell'azienda non è ingiustificato, a patto che un'autorità indipendente, in genere giuridica, verifichi l'effettiva presenza delle motivazioni addotte (ad esempio la presenza di gravi difficoltà che non si è riusciti a superare in altro modo, l'apporto di modifiche tecnologiche o una riorganizzazione indispensabile per salvaguardare la vita stessa dell'azienda<sup>2</sup>).

- Tutela "in prospettiva" contro il licenziamento economico

Un altro aspetto importantissimo per la sicurezza del posto di lavoro dei lavoratori riguarda il modo in cui vengono affrontati gli aspetti sociali in sede di ristrutturazioni aziendali. Nell'ambito della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, nel 2002 è stato creato un Osservatorio europeo del cambiamento .

Compito principale dell'Osservatorio è lo studio delle forze all'origine del cambiamento nell'economia europea. Esso dovrebbe essere più che altro uno strumento di previsione per effettuare ricerche predittive e, di conseguenza, dovrebbe agevolare l'adeguamento a tutti i livelli.

La Commissione non ha intenzione di presentare una direttiva relativa alla prevenzione delle ristrutturazioni e allo scambio delle migliori prassi in quest'ambito. Non solo i piani di ristrutturazione sociale producono scarsi risultati per i dipendenti (in Francia dopo un anno dal licenziamento per motivi economici il 60% dei licenziati è ancora disoccupato e il 36% non ha trovato un lavoro dopo 5 anni), ma sono anche più costosi per le aziende, a causa dei ricorsi sempre più frequenti dei consigli di fabbrica, presentati ai sindaci d'impresa e ai tribunali. Sarebbe perciò utile sviluppare strategie preventive volte a evitare improvvisi licenziamenti, le cui conseguenze economiche e psicologiche sui lavoratori potrebbero risultare disastrose.

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

Per garantire condizioni di lavoro giuste ed eque, sono necessarie diverse condizioni:

- Qualità del lavoro e dell'occupazione

a) Lavoro liberamente scelto

---

<sup>1</sup> Ad esempio, l'esistenza di prove attestanti l'interesse per la pedopornografia può giustificare il licenziamento di un agente di polizia, in considerazione degli eventuali rischi.

<sup>2</sup> Definizione del licenziamento per ragioni economiche di cui alla legge francese del 19 dicembre 2001, nota come legge di modernizzazione sociale, in parte sospesa nel 2002, finalizzata ad evitare "i licenziamenti di Borsa".

In contrasto con l'articolo 1, par. 2, della Carta sociale, sanzioni penali sono tuttora in vigore nei confronti dei marinai per mancato rispetto della disciplina, anche nel caso in cui la sicurezza di una nave o la salute delle persone a bordo non siano in pericolo (Belgio, Grecia, Portogallo).

La durata del servizio obbligatorio imposto in Grecia (25 anni) e in Irlanda agli ufficiali di carriera dell'esercito è in contrasto con la Carta. Lo stesso vale nel Regno Unito per il divieto imposto ai disoccupati di rifiutare un lavoro, perché non corrisponde alle loro qualifiche, pena la perdita dell'indennità di disoccupazione.

b) Divieto di discriminazioni dirette o indirette sul posto di lavoro.

Quattro categorie di persone vengono ingiustamente discriminate

- Gli stranieri

Le legislazioni che limitano l'accesso degli stranieri al lavoro nel settore pubblico sono in contrasto con la Carta sociale europea (Grecia), per non parlare delle condizioni assai restrittive di accesso al lavoro imposte ai profughi.

- I lavoratori interinali

I lavoratori interinali (1,8-2,1 milioni nell'UE) sono soggetti a:

- una notevole precarietà del lavoro (contratti di durata inferiore a 3 mesi);
- una minor sicurezza sul lavoro, poiché ai lavoratori interinali di sesso maschile sono affidati, nella maggior parte dei casi, lavori pericolosi (inoltre, agenzia e datore di lavoro aggirano le norme oppure negano qualsiasi responsabilità in caso di infortunio);
- discriminazioni di natura remunerativa (retribuzioni inferiori del 30% in Svezia e Germania), poiché il lavoro interinale è visto spesso come un modo per aggirare i contratti collettivi. E' pertanto molto interessante la nuova proposta della Commissione tesa a rimediare al mancato rispetto delle norme sul lavoro per questa forma atipica che è il lavoro interinale.

- I portatori di handicap

La legislazione sociale in materia di accesso al lavoro da parte dei disabili è ancora insufficiente in Belgio, Grecia e Danimarca (non è prevista alcuna tutela in caso di licenziamento in seguito a infortunio sul lavoro e la retribuzione risulta inferiore del 5-30%).

- Le donne

Il divario retributivo tende a ridursi sempre più (in Francia circa il 19%), ma resta pari al 25% e in Germania e al 35% in Austria). Le donne subiscono inoltre una segregazione verticale (solo il 21% delle donne occupa posizioni dirigenziali rispetto al 70% degli uomini).

La quota di donne sul mercato del lavoro è passata dal 50,6% del 1997 al 54,9% nel 2001; in occasione del Consiglio europeo di Lisbona, l'UE si è fissata i seguenti obiettivi in materia di

occupazione: 57% nel 2005 e 60% nel 2010.

#### b) Durata massima del lavoro

La CEDS ritiene eccessiva la durata settimanale del lavoro degli stagionali in Germania (60 ore) e in Irlanda (60 ore a prescindere del tipo di lavoro e 66 ore per il personale alberghiero). La durata del riposo giornaliero è assolutamente insufficiente (7 o addirittura 5 ore) in Finlandia.

#### c) La sicurezza e la salute sul lavoro

Secondo l'OIL il numero di infortuni e malattie professionali denunciati è inferiore a quello effettivo; è possibile constatare inoltre una mancanza di dati affidabili e comparabili, con un conseguente impatto negativo sulla qualità della prevenzione.

Nel 2000 il numero di infortuni mortali sul lavoro nell'UE ammontava a 5052. In Portogallo e Grecia l'elevato numero di incidenti sul lavoro è dovuto ad una carenza normativa e alle poche ispezioni effettuate sul luogo di lavoro.

#### d) Molestie sul posto di lavoro

Nel 2000 il 2% dei lavoratori dell'UE ha subito violenze fisiche da parte dei colleghi (molestie sessuali 2%, intimidazioni o mobbing 9%). Visto questo grave problema, nel 2002 diversi Stati membri (Belgio, Irlanda e Austria) hanno apportato migliorie legislative.

#### e) Salario minimo equo

La CEDS ritiene che il salario minimo equo debba essere pari al 50% del salario medio netto. Ciò però non accade in Austria (per alcuni contratti collettivi), Irlanda (il 6,5% dei dipendenti riceve un salario minimo pari al 51% del salario medio netto), Spagna (il salario minimo è pari al 45% del salario medio netto) e Grecia (salario minimo pari al 34% del salario medio netto).

Le ore di lavoro straordinario non vengono pagate conformemente alla Carta sociale in Belgio e Lussemburgo (nella funzione pubblica) e i giovani di età compresa tra i 15 e i 18 anni non ricevono una retribuzione sufficiente (50% del salario degli adulti) nei: Paesi Bassi, in Irlanda, in Spagna e in Belgio (apprendisti del primo anno).

#### f) Sicurezza occupazionale

La CEDS ha esaminato le prime relazioni presentate (da Francia, Italia e Svezia). Oltre alle notevoli differenze relative ai tassi d'occupazione tra i vari paesi e regioni, la CEDS osserva inoltre differenze rilevanti per quanto riguarda la portata e l'efficacia dei mezzi utilizzati nella lotta contro la disoccupazione). In Francia, la totalità delle misure attive a favore dell'occupazione interessava nel 1999 il 25,5% dei disoccupati, il che è relativamente poco, dato che la disoccupazione di lunga durata è assai elevata con 900.000 disoccupati nel 2000. In Svezia quasi tutti i giovani disoccupati di età compresa tra i 15 e i 24 anni avevano seguito un programma individuale nei 6 mesi successivi all'iscrizione nelle liste di disoccupazione e

la quota di disoccupati di lungo periodo è scesa dal 15% nel 1999 al 6,7% nel 2000.

#### g) Diritti sindacali

La libertà sindacale, come sancita dall'articolo 5 della Carta sociale, non è rispettata in Austria e Lussemburgo per quanto riguarda il divieto agli stranieri o ai cittadini di un altro paese di poter essere eletti nei consigli di fabbrica. Il diritto sindacale negativo, ossia l'obbligo di essere membro di un sindacato per beneficiare di una priorità in fase di assunzione è in contrasto con la Carta (clausola del monopolio sindacale de jure o de facto in Irlanda, Paesi Bassi (settore tipografico), Svezia e Francia (sindacato CGT del libro).

Nella decisione seguita alla denuncia collettiva n. 11/2001 del 21 maggio 2002 il Comitato europeo per i diritti sociali ha ritenuto che il Portogallo, concedendo ai funzionari di polizia solo il diritto d'associazione e non un diritto sindacale, non avesse violato le disposizioni dell'articolo 5 della Carta sociale europea.

#### **Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro (articolo 32)**

Dai rapporti della CEDS sull'applicazione della Carta sociale e della Carta sociale revisionata, emerge che:

- in Italia e Portogallo il divieto del lavoro per i minori di 15 anni non viene rispettato, soprattutto nelle aziende a conduzione familiare (in Italia 360.000-430.000 bambini di età compresa tra gli 11 e i 14 anni lavorano 8 ore al giorno, a volte 6 giorni alla settimana); tali dati non corrispondono all'inchiesta commissionata dal Ministero del lavoro e presentata il 12 giugno 2002 (144.000 bambini che lavorano occasionalmente, di cui 31.000 soggetti a sfruttamento)

- in Francia, la legge del 22 febbraio 2001 vieta il lavoro ai minori di 15 anni nelle aziende a conduzione familiare; inoltre non è regolamentata la situazione dei bambini che lavorano come modelli nelle sfilate o partecipano a spettacoli e che, di conseguenza, non possono adempiere regolarmente agli obblighi scolastici. La legge consente deroghe al divieto di affidare ai minori di 18 anni compiti pericolosi o insalubri (in contrasto con l'articolo 7 della Carta sociale).

- in Italia non è prevista alcuna limitazione specifica della durata del lavoro per i giovani di età compresa tra i 15 e i 18 anni; nei Paesi Bassi è consentito che i minori di età inferiore ai 15 anni possano lavorare per turni di 2 ore dalle 6 del mattino, il che compromette il loro rendimento scolastico e non consente loro di riposarsi a sufficienza durante le vacanze scolastiche. Nei Paesi Bassi non è previsto un periodo di preavviso per il licenziamento dei minori.

Nel 2002 l'IPEC (International Program on the Elimination of Child Labour) ha lanciato due campagne: "Cartellino rosso per il lavoro minorile" e "SCREAM- Alt al lavoro minorile", che hanno consentito di sensibilizzare ampi settori sociali e d'incoraggiare i minori a mobilitarsi per lottare contro questo flagello.

#### **Conciliare vita familiare e vita professionale (articolo 33)**

Nella Carta sociale si esortano gli Stati membri ad agevolare il più possibile il ricongiungimento familiare del lavoratore migrante dotato di regolare permesso. La Grecia impone un periodo di residenza di due anni, che è ancora eccessivo, mentre il Regno Unito nega il diritto al ricongiungimento, se questo comporta un aumento delle prestazioni di sicurezza sociale corrisposte al lavoratore migrante.

- Conciliare al meglio vita familiare e vita professionale

E' difficile individuare la strategia migliore per conciliare vita familiare e vita professionale. Il prolungamento del congedo di maternità, ad esempio (esteso a 120 giorni in Portogallo), o del congedo parentale possono comportare conseguenze negative, in quanto generalmente è la madre ad usufruirne, il che può produrre ripercussioni negative sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In Portogallo, a causa dei bassi salari, è frequente che le donne abbiano due lavori, tanto che sono loro, in Europa, a trascorrere meno tempo con i propri figli. In Austria è previsto il versamento di un'indennità di circa 15 euro al giorno per ogni figlio, per una durata di due, se non tre anni, indipendentemente dal fatto che il beneficiario del congedo parentale sia la madre o il padre. Questa normativa, unita al fatto che vi è una carenza cronica di asili nido, potrebbe indurre le donne a rimanere a casa.

Invece nei Paesi Bassi la CEDS osserva che il livello degli assegni familiari è conforme alle norme del Codice europeo di sicurezza sociale e che il numero di strutture per l'infanzia è in costante aumento (sia per i bambini in età prescolare sia per quelli in età scolare). Ciò è dovuto, almeno in parte, agli sgravi fiscali concessi ai datori di lavoro che mettono tali strutture a disposizione dei dipendenti.

Il Consiglio europeo di Barcellona ha fissato alcuni obiettivi relativi all'offerta di strutture per l'infanzia. Entro il 2010, tali strutture dovrebbero coprire il 90% dei bambini di età compresa tra i 3 anni e l'età di scolarizzazione obbligatoria e il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni.

Attualmente, malgrado i miglioramenti apportati, la Commissione nota che, in base agli indicatori sull'assistenza ai bambini, l'offerta di strutture per l'infanzia varia notevolmente negli Stati membri (ad esempio, per i bambini di età inferiore ai 3 anni il 4% in Italia, l'8,6% in Spagna, il 77% in Svezia)

- Congedo postnatale e pause per l'allattamento

In Irlanda e Danimarca il congedo postnatale è inferiore alle 6 settimane previste dalla Carta sociale.

Le riduzioni d'orario per l'allattamento dovrebbero essere remunerate, il che non avviene in Italia, Francia e Svezia. In Finlandia e Francia, al licenziamento delle donne durante il congedo di maternità non segue una reintegrazione di diritto e nel caso della Finlandia esso non è compensato da un indennizzo sufficiente.

### **Sicurezza sociale e assistenza sociale, in particolare lotta contro l'esclusione sociale (articolo 34)**

Nell'attuale contesto di globalizzazione e liberalizzazione, occorre insistere su due aspetti

fondamentali del “modello sociale” europeo.

#### a) Diritto alla sicurezza sociale

In contrasto con la Carta sociale, numerosi Stati membri si rifiutano di versare assegni familiari se i figli a carico del lavoratore migrante non risiedono sul territorio nazionale; tale rifiuto comporta una discriminazione fondata sulla nazionalità (Austria, Belgio, Germania, Lussemburgo, Irlanda, Spagna e Grecia). Alcuni Stati impongono condizioni relative alla durata del periodo di residenza (5 anni per il Belgio) o di lavoro (Austria), che vanno a totale svantaggio degli stranieri.

La Carta sociale garantisce che i periodi di assicurazione o di occupazione vengano considerati nella loro totalità. Questa disposizione non viene rispettata da vari Stati membri (Belgio, Grecia, Danimarca, Irlanda, Paesi Bassi, Germania, Finlandia) per gli stranieri non coperti dalle norme comunitarie.

Per quanto riguarda l'assistenza sociale, in Spagna le prestazioni fornite dipendono dalla durata del periodo di residenza nel caso degli stranieri; in Danimarca il diritto a un'assistenza sociale di lunga durata non è garantito; in Portogallo dipende dalle risorse disponibili a livello locale.

#### b) Lotta contro l'esclusione

Alla fine del 2001 il Consiglio “Occupazione e politica sociale” ha trasmesso al Consiglio europeo di Laeken una relazione comune sull'integrazione sociale. Nell'UE vi sono 60 milioni di persone povere o a rischio di povertà, pari al 18% della popolazione totale. Bambini e giovani, anziani, disoccupati e famiglie monoparentali sono particolarmente esposti al rischio di povertà. Il tasso di povertà relativa, pari al 60% del reddito minimo nazionale medio, varia notevolmente tra i vari Stati membri (8% in Danimarca e 23% in Portogallo). Le sfide principali sono quindi:

- sviluppare un mercato del lavoro favorevole all'integrazione;
- lottare contro l'handicap educativo (frattura numerica);
- garantire l'accesso ad un alloggio decoroso;
- garantire l'accesso a servizi pubblici di qualità;
- offrire maggior sostegno alle regioni che soffrono di svantaggi multipli;
- promuovere l'invecchiamento attivo;
- eliminare l'interfaccia genere/povertà.

L'obiettivo del programma comunitario di lotta contro l'esclusione (2002-2006) è di ridurre al 15% nel 2005 e al 10% nel 2010 la percentuale di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà nell'UE. Il programma è entrato in vigore nel gennaio 2002; il bilancio a sua

disposizione è di 75 milioni di euro per il quinquennio. L'obiettivo è di rendere più efficaci le politiche nazionali grazie ad una maggior comprensione dell'esclusione sociale (definizione di indicatori raffrontabili), di organizzare scambi sulle politiche adottate e di sviluppare la capacità degli attori di promuovere iniziative innovatrici.

La povertà va riconosciuta come violazione dei diritti dell'uomo. E' quanto si ritiene simbolizzi la lapide in onore delle vittime della miseria, inaugurata il 29 maggio su iniziativa del Parlamento europeo. Coloro che vivono in condizioni di grave indigenza vengono privati di elementi essenziali, quali alloggio, accesso ai servizi pubblici (approvvigionamento idrico, accesso alle strutture sanitarie), mentre i loro figli sono vittime di discriminazione nel sistema scolastico e si devono accontentare di un'istruzione mediocre, il che come sottolinea ATD-Quarto Mondo è contrario alle disposizioni dell'articolo 14. Che cosa possono mai significare per loro i diritti civili e politici e la cittadinanza europea?

#### - Conclusione

Come espresso nella dichiarazione di Malta del novembre 2002 sull'accesso ai diritti sociali, è importante prodigarsi affinché:

- gli aggiustamenti economici al processo di globalizzazione non vadano a scapito della dignità umana e le imprese tengano in debito conto l'etica dello sviluppo redditizio a lungo termine;

- l'obiettivo della crescita economica non sia fine a se stesso, ma contribuisca al benessere di tutta la popolazione;

- i diritti sociali non siano considerati come costi, ma come investimenti e requisiti sine qua non per una società basata su: integrazione, stabilità e coesione; da ciò l'importanza di valutare le eventuali ripercussioni derivanti dalla rinuncia o dall'indebolimento di tali diritti;

- gli Stati membri assicurino ai più indigenti un minimo di risorse, in quanto i diritti umani sono indivisibili e, nei casi più gravi, l'impossibilità di accedere ad un diritto economico essenziale quale l'alloggio comporta indirettamente la perdita di altri diritti (all'istruzione, alla sanità, ecc.);

- vi sia una migliore informazione per i più indigenti in merito ai propri diritti e risulti più agevole rivendicarli dinanzi ad un organo giuridico.

#### **Protezione della salute (articolo 35)**

In base ai rapporti 2002 della CEDS, il tasso di vaccinazioni è insufficiente in Belgio e altrettanto dicasi per la lotta contro il tabagismo in Grecia.

Stando ai rapporti si può riscontrare che in Italia il livello d'igiene sul posto di lavoro è insufficiente per i lavoratori autonomi, mentre in Svezia si nota una carenza di controlli medici per i giovani di età compresa tra i 15 e i 18 anni e, infine, emerge che in Irlanda le donne svolgono attività pericolose e dannose per la salute come attività minerarie (estrazione della torba).

Sulla questione fondamentale delle quote di rimborso delle cure mediche, secondo le stime della CEDS in Belgio dal 1980 la percentuale di rimborso delle cure mediche generali e dei

prodotti farmaceutici è tra le più basse in Europa. Una legge del 5 luglio 2002 fissa un tetto delle spese sanitarie in funzione della classe sociale del beneficiario, nonché del reddito familiare, migliorando così l'accesso alle cure mediche alle categorie più svantaggiate. Secondo il comitato consultivo di bioetica del Belgio, l'attuale sistema di "ricoveri minimi" vigente in questo Stato membro e teso a ridurre le degenze pone il settore medico di fronte a un conflitto etico, per cui le esigenze reali del paziente non vengono più tenute in considerazione.

In Francia la legge finanziaria per il 2003 modifica l'accesso gratuito all'assistenza sanitaria per le categorie svantaggiate (pagamento di un ticket da parte del malato). Tale provvedimento è contrario all'articolo 12 del Patto internazionale sui diritti economici e sociali (diritto al miglior stato di salute possibile e alla non discriminazione nei confronti degli appartenenti a minoranze, dei richiedenti asilo, degli immigrati clandestini e dei detenuti). In Austria un simile tentativo di scoraggiare finanziariamente i pazienti a recarsi nei centri di assistenza è attualmente motivo di ricorso alla Corte costituzionale.

## **CAPO V: CITTADINANZA EUROPEA**

### **Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo (articolo 39)**

#### **A. Evoluzione giuridica**

- Unione europea

Comunicazione della Commissione su una strategia d'informazione e comunicazione per l'UE, COM(2002)350 - PE.

Relazione della commissione per la cultura e dei mezzi d'informazione, A5.0053/2003.

Relazione della commissione delle libertà sulla III relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'UE, COM(2001)506; A5-024/2002, relatore: on. Coelho.

#### **B. Panorama della situazione attuale**

Per quanto riguarda la partecipazione a livello di media comunitaria, il tasso di affluenza alle urne si è ridotto dal 1979 a oggi, passando dal 64% al 49%. E' impensabile lasciare che tale tendenza prosegua, portando alla delegittimazione del Parlamento europeo. A breve termine, vale a dire in vista delle elezioni del giugno 2004, è necessario che tutte le Istituzioni e gli Stati membri, compresi i paesi candidati, conducano una politica di informazione coerente, all'altezza di un obiettivo così ambizioso (25 paesi), che preveda di:

- migliorare l'immagine e la visibilità dell'UE, mettendone in risalto gli innegabili effetti positivi e i costi decisamente ridotti per abitante (meno dello 0,7% del PIL);

- mirare l'informazione rispetto alle diverse fasce di popolazione (donne, giovani, gruppi svantaggiati e vulnerabili, rom, detenuti, eccetera);

- offrire una miglior informazione alla popolazione sui diritti fondamentali e sui diritti dei

cittadini in materia di tutela dei dati personali, di lotta contro le discriminazioni, di trasparenza e di difesa dei diritti umani;

- organizzare un dibattito annuale nel Parlamento europeo, dedicato alla politica dell'informazione dell'UE, in base ai risultati di una relazione annuale della Commissione e degli indicatori di impatto (Eurobarometri);
- sviluppare nuovi programmi di comunicazione e informazione, che sfruttino i vantaggi offerti dalle nuove tecnologie;
- attuare campagne prioritarie coordinate dalla Commissione, in cui siano riuniti tutti gli attori europei, nazionali e regionali.

La Commissione sta lavorando all'attuazione di un sistema per lo scambio di informazioni, volto ad evitare la doppia votazione; ha presentato inoltre una proposta di regolamento<sup>1</sup> relativa allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei, che si prefigge l'obiettivo di creare così uno strumento duraturo e trasparente nel rispetto delle norme minime di condotta democratica:

- meccanismo di verifica da parte del PE del carattere democratico di un partito politico europeo;
- il partito o l'alleanza di partiti deve essere presente in almeno 3 Stati;
- una distribuzione dei fondi europei sulla base di un'assegnazione forfettaria del 15% a cui s'aggiunge un finanziamento fondato sul numero dei rappresentanti eletti (85%).

## **Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali (articolo 40)**

### **A. Evoluzione giuridica**

Cfr. articolo 39.

### **B. Panorama della situazione attuale**

- Cittadini comunitari

Sulla base della relazione elaborata dalla Commissione nel maggio 2002 sull'applicazione della direttiva 94/80/CE, che 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, esercitano tale diritto 4 milioni di cittadini comunitari. In pratica però il tasso d'iscrizione alle liste elettorali è stato di appena il 26,7% (Grecia e Portogallo 9%) e la partecipazione è stata altrettanto scarsa, fatta eccezione per Germania e Irlanda. La Commissione ritiene che il tasso di partecipazione sia così ridotto a causa delle insufficienti campagne d'informazione condotte direttamente dagli Stati membri presso i cittadini interessati. Il PE ha perciò chiesto (relazione Coelho) agli Stati membri di porre rimedio a tali carenze.

- Concetto di cittadinanza europea e residenti di lunga durata provenienti da Stati terzi

---

<sup>1</sup> COM(2003)77 def.

La definizione di cittadinanza europea si basa sul concetto di nazionalità, con conseguenti discriminazioni difficilmente comprensibili per i residenti. I residenti di paesi terzi (12-15 milioni nell'UE) non godono né di diritti politici, né del diritto di libera circolazione. Non si tratta di spezzare il legame esistente tra nazionalità e cittadinanza, bensì di privarlo del suo carattere esclusivo. Inoltre, in considerazione dell'allargamento dell'UE, le discriminazioni nei confronti dei cittadini di paesi terzi avranno di fatto una connotazione razzista nei confronti dei cittadini provenienti da Africa e Asia.

Non è forse sconcertante il fatto che uno straniero, che risiede regolarmente e da molto tempo nell'UE ed è ben informato sulla vita politica, non possa godere del diritto di voto, mentre un cittadino comunitario completamente dis informato sulla vita politica del nuovo paese di residenza possa votare non appena si trasferisce? Il concetto di nazione è un concetto giuridico ed etnico, per cui bisognerebbe farsi portatori di una visione più ampia del concetto di cittadinanza europea. Il Parlamento europeo si è già pronunciato in merito, in occasione dell'adozione della risoluzione del 5 luglio 2001, punto 121 (relazione: on. Cornillet).

## **Diritto ad una buona amministrazione (articolo 41)**

### **A. Evoluzione giuridica**

#### a) Legislazione europea

- Unione europea

Relazione 2002 del Mediatore europeo

Comunicazione della Commissione sul miglioramento del controllo dell'applicazione del diritto comunitario COM(2002)725.

Comunicazione della Commissione sulle relazioni con i querelanti in materia d'infrazioni al diritto comunitario COM(2002)141.

- Consiglio d'Europa

Conferenza dei mediatori europei a Vilnius, 5-6 aprile 2002, CommDH(2002)3  
Stati membri che non hanno ancora mediatori.

#### b) Giurisprudenza

##### CGCE<sup>1</sup>

A prescindere da quanto inteso dal potere di valutazione della Commissione nell'applicazione dell'articolo 87 CE (controllo degli aiuti pubblici), essa non rinuncia al proprio dovere d'esaminare in modo diligente e imparziale querele e motivi delle proprie decisioni (articolo 41 della Carta).

La Corte ricorda<sup>1</sup> che il Mediatore europeo dispone di un margine assai ampio di valutazione

---

<sup>1</sup> Causa T54 del 30 gennaio 2002.

per cercare una soluzione conforme agli interessi privati dei cittadini. Pertanto la Corte ritiene che si possa far ricorso alla responsabilità extracontrattuale del Mediatore solo in presenza di un mancato riconoscimento flagrante e manifesto degli obblighi che le competono. Egli deve avere un ruolo attivo cercando tutte le soluzioni amichevoli possibili tra attore e Istituzione interessata.

## **B. Panorama della situazione attuale**

La quantità di denunce è notevolmente aumentata rispetto al 2001 (2.511 denunce nel 2002 di cui 298 risalenti all'anno precedente, rispetto alle 1.874 del 2001). Il numero di denunce dichiarate ricevibili è stato di 331, di cui 222 hanno dato origine ad un'indagine. In 215 casi il Mediatore europeo ha consigliato all'autore di presentare una petizione alla commissione per le petizioni del PE; 12 sono state trasmesse con il consenso dell'autore.

Inoltre, il Mediatore europeo ha condotto due inchieste *motu proprio*: una sulla libertà di espressione dei funzionari della Commissione e l'altra sul congedo parentale dei funzionari europei.

In seguito alla prima indagine, la Commissione si è impegnata a definire meglio nello Statuto i criteri per il rifiuto dell'autorizzazione di una pubblicazione di un funzionario (conflitto tra libertà di espressione e dovere di lealtà); nella seconda, il mediatore ha invitato la Commissione ad adeguare quanto prima il suo regolamento per assicurare il rispetto del congedo parentale.

Le denunce vertono principalmente sulla mancanza di trasparenza (92 casi), sulla discriminazione (26 casi), sul mancato rispetto dei diritti della difesa (40 casi), sull'abuso di potere (45 casi), sui ritardi e sui casi di negligenza.

La Commissione ha confermato al Mediatore europeo la propria volontà di esaminare tutte le denunce presentate dai cittadini conformemente al codice di buona condotta amministrativa (circa 2.000 denunce all'anno, il 7% delle quali si è concluso con la messa in mora dello Stato membro interessato).

Al termine della conferenza dei Mediatori europei organizzata dal Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa nell'aprile 2002, sono state approvate conclusioni che vertono fondamentalmente sullo status del mediatore (la cui indipendenza è garantita dalla nomina espressa a maggioranza qualificata del parlamento nazionale, dalla sua inamovibilità e dall'impossibilità di rinnovo del mandato). Per quanto riguarda gli ottimi risultati ottenuti dai mediatori, sembra che dipendano da vari fattori: l'informazione del cittadino, il non dover temere conseguenze negative della denuncia e la fiducia nella capacità del sistema.

## **Diritto d'accesso ai documenti (articolo 42)**

### **A. Evoluzione giuridica**

#### a) Legislazione europea

---

<sup>1</sup> - Causa T-209/00 Lamberts/ Mediatore del 10/4/2002.

Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa<sup>1</sup> R(2002)2 del 21 febbraio 2002 sull'accesso ai documenti pubblici.

Decisione<sup>2</sup> del Consiglio UE 2002/682/CE, Euratom del 22 luglio 2002 sull'adozione del proprio regolamento interno<sup>3</sup>.

Accordo interistituzionale<sup>4</sup> del 20 novembre 2002 tra Parlamento europeo e il Consiglio concernente l'accesso del Parlamento europeo a informazioni sensibili del Consiglio nel settore della politica della sicurezza e della difesa<sup>5</sup>. Ora il PE potrà consultare i documenti classificati come "riservati", "segreti" o "segretissimi" (consultazione nei locali del Consiglio previa richiesta formulata dal Presidente del PE e da un comitato speciale composto da 4 membri designati dalla Conferenza dei presidenti).

Decisione<sup>6</sup> della Commissione 2002/47/CE, CECA, Euratom del 23 gennaio 2002 che modifica il proprio regolamento interno (accesso a testi interni)<sup>7</sup>.

Risoluzione del PE sull'applicazione del regolamento CE 1049/2001 relativo all'accesso pubblico ai documenti di PE, Consiglio e Commissione del 14 marzo 2002

Risoluzione del 16 maggio 2002 sulla riforma del Consiglio e la trasparenza (T5-0246/2002). Il PE rileva che il regolamento n. 1049/2001 relativo all'accesso pubblico ai documenti di PE, Consiglio e Commissione s'applica a tutta la legislazione. Ritiene che il Consiglio debba essere presente in occasione dell'adozione di testi da parte del Parlamento e viceversa, allorché il Consiglio vara atti legislativi. Chiede inoltre che il Consiglio sia rappresentato presso il comitato di conciliazione. Il Parlamento auspica che le sedute del Consiglio siano aperte al pubblico, nonché le discussioni e le votazioni trasmesse con mezzi audiovisivi. Chiede che Consiglio e Stati membri attuino una campagna d'informazione dei cittadini sui loro diritti d'accesso ai documenti dell'Unione europea.

## b) Giurisprudenza

### Corte di Giustizia europea

La Corte ricorda<sup>8</sup> che l'accesso ai documenti delle Istituzione costituisce il principio e che il suo rifiuto ne rappresenta l'eccezione. Una decisione di rifiuto è valida solo se si basa su una delle eccezioni di cui all'articolo 4 della decisione 93/731. Affinché tali eccezioni siano applicabili, il rischio di minaccia all'interesse pubblico deve essere ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico. Inoltre, il fatto che alcuni documenti contengano informazioni o affermazioni negative sulla situazione politica o sulla tutela dei diritti

<sup>1</sup> [http://cm.coe.int/stat/F/Public/2002/adopted\\_texts/recommendations/f2002r2.htm](http://cm.coe.int/stat/F/Public/2002/adopted_texts/recommendations/f2002r2.htm)

<sup>2</sup> [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=32002D0682&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=32002D0682&model=guichett)

<sup>3</sup> Pubblicazione: GU L 230 del 28 agosto 2002

<sup>4</sup> [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=32002Q1130\(01\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=32002Q1130(01)&model=guichett)

<sup>5</sup> Pubblicazione: GU C 298 del 30 novembre 2002

<sup>6</sup> [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=32002D0047&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=32002D0047&model=guichett)

<sup>7</sup> Pubblicazione: GU L 21 del 24 gennaio 2002

<sup>8</sup> - Causa T-211/00 Kuijter/Consiglio del 7/2/2002

dell'uomo in un paese terzo non significa necessariamente che l'accesso a tali documenti possa essere rifiutato. Una verifica degli elementi relativi al contenuto va sempre effettuata.

## **B. Panorama della situazione attuale**

L'articolo 42 della Carta riprende l'articolo 255 del Trattato CEE. Il diritto d'accesso ai documenti di PE, Consiglio e Commissione è esplicitamente legato alla cittadinanza europea, ma aperto anche a qualsiasi persona, fisica o giuridica, con sede in uno Stato membro.

Questo diritto corrisponde a un obbligo di trasparenza per le Istituzioni. E' anche un elemento del diritto ad una buona amministrazione che condiziona la tutela dei dati personali come il diritto alle rettifiche.

Le Istituzioni europee stanno sviluppando un strategia per migliorare l'accesso dei cittadini ai documenti, ma anche il loro diritto all'informazione in generale. Tra le idee chiave vi sono la proposta di creare una catena televisiva europea, la semplificazione del linguaggio utilizzato sui siti web, una migliore collaborazione tra gli Stati membri. Le Istituzioni stanno mettendo a punto i mezzi per educare i cittadini a sfruttare – e non solo a conoscere – i loro diritti.

Sarebbe auspicabile che nel futuro trattato costituzionale fosse inserito il diritto all'informazione del cittadino.

## **Libertà di circolazione e di soggiorno (articolo 45)**

### **A. Evoluzione giuridica**

#### a) Legislazione europea

- Unione europea

Consultazione pubblica sull'evoluzione futura dei programmi d'istruzione, di formazione e per la gioventù dell'UE dopo il 2006.

#### b) Giurisprudenza della CGCE

Nel 2002 la CGCE ha condannato vari Stati membri per la mancata trasposizione delle disposizioni relative alla libertà di stabilimento.

La legge austriaca è incompatibile con il diritto comunitario in quanto la determinazione della pensione d'anzianità non tiene conto dei periodi consacrati all'educazione dei figli, vissuti all'estero, tranne che per il periodo coperto dall'entrata in vigore del regolamento n. 1408/ (1971). Sono quindi stati violati l'articolo 45 sulla libertà di stabilimento e l'articolo 15 sulla libera circolazione dei lavoratori.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Causa C-28/00 Kauer del 7/2/2002

La Spagna è stata condannata<sup>1</sup> per aver mal trasposto le disposizioni comunitarie tese a facilitare la libera circolazione dei medici (imponendo ad alcuni medici l'obbligo di presentarsi sistematicamente al concorso nazionale per "Médico Interno Residente"), nonché il riconoscimento dei titoli ottenuti in altri Stati membri.

Anche l'Italia è stata condannata dalla Corte<sup>2</sup> per non consentire, in contrasto con il diritto comunitario, agli avvocati cittadini di altri Stati membri di disporre in Italia delle infrastrutture necessarie per effettuare le loro prestazioni, per obbligarli a continuare a risiedere nella circoscrizione del tribunale da cui dipende il foro a cui sono iscritti per non dover trasporre completamente la direttiva 89/48 su un sistema generale di riconoscimento dei titoli di studio.

Nel 2002 la Corte ha chiarito<sup>3</sup> la situazione dei figli di un cittadino dell'UE che si sono stabiliti in uno Stato membro, mentre il loro genitore esercitava il diritto di soggiorno in quanto lavoratore migrante. I figli hanno il diritto di soggiornare in tale Stato membro per proseguire gli studi d'istruzione generale, diritto che rimane anche se i genitori hanno nel frattempo divorziato e se il genitore cittadino dell'UE non è più un lavoratore migrante nello Stato membro ospitante. Ciò vale anche se i figli non sono cittadini dell'UE. Pertanto il genitore cui è stata affidata la tutela dei figli, a prescindere dalla sua nazionalità, ha il diritto di soggiornare in quello Stato.

## **B. Panorama della situazione attuale**

Il Parlamento europeo ha ampiamente approvato la proposta di direttiva del 23 maggio 2001, che consiste nella tanto attesa revisione dei testi che regolamentano la libera circolazione e il soggiorno dei cittadini europei all'interno dell'UE, in condizioni simili a quelle di cui possono godere nel proprio paese. Tra le disposizioni più importanti di questo testo, citiamo le seguenti: il diritto al soggiorno permanente dopo 4 anni ininterrotti di residenza per il cittadino e la sua famiglia e il divieto di qualsiasi decisione di allontanamento dal territorio per motivi di ordine pubblico o di salute pubblica.

Il PE ha inoltre approvato la proposta di direttiva relativa allo status dei cittadini di paesi terzi residenti di lunga durata, in cui si attribuisce, in particolare, un titolo di soggiorno comunitario di lunga durata ai cittadini di Stati terzi dopo 5 anni di residenza legale e il diritto di libera circolazione all'interno dell'UE.

Invece la situazione della minoranza rom è scandalosa, dato che il diritto alla libertà di circolazione e di soggiorno è loro in gran parte negato (cfr. articolo 21).

## **CAPO VI: GIUSTIZIA**

Unione europea

---

<sup>1</sup> Causa C- 232/99 Commissione/Spagna del 16/5/2002

<sup>2</sup> Causa C-145/99 Commissione/Italia del 7/3/2002

<sup>3</sup> Causa C-413/99 Baumbast e R. del 17/9/2002

*Garanzie procedurali nei procedimenti penali nell'UE.* All'inizio del 2002 la Commissione ha pubblicato un documento di consultazione sull'elaborazione di norme minime comuni relative alle garanzie procedurali concesse in tutti gli Stati membri alle persone indagate, accusate, perseguite e condannate per atti delittuosi.<sup>1</sup> All'inizio di febbraio del 2003 la Commissione ha pubblicato un Libro verde sullo stesso argomento. Nel documento si chiede di attuare norme giudiziarie più uniformi nell'UE e si affrontano questioni quali l'informazione degli indagati sui loro diritti e i diritti speciali di cui beneficiano i gruppi più vulnerabili. In uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, le regole procedurali dovrebbero fornire alle persone le stesse garanzie sul fatto che verrà riservato loro un trattamento equo a prescindere dalla giurisdizione che si occupa del loro caso. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero avere fiducia nel sistema giudiziario degli altri Stati membri (soprattutto nella prospettiva dell'adozione della decisione quadro sul mandato di arresto europeo).

#### *Assistenza giudiziaria*

Alla fine di gennaio il Consiglio ha varato la direttiva per migliorare l'accesso al giudice in caso di cause transfrontaliere<sup>2</sup>.

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

Corte europea dei diritti dell'uomo (Strasburgo)

#### *Termine ragionevole*

Il superamento dei termini di giudizio ragionevoli – tanto nelle cause civili quanto in quelle penali – costituisce la causa principale delle violazioni rilevate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Il fenomeno interessa tutti gli Stati, nessuno escluso. Da vari anni il problema interessa soprattutto *l'Italia*, come ampiamente dimostrato dalle statistiche<sup>3</sup>. Nel 2002 in Italia si contavano circa 350 cause di questo tipo, che hanno indotto la Corte europea dei diritti dell'uomo a constatare la violazione. Il 13 febbraio 2003, dopo aver ricevuto la II relazione annuale delle autorità italiane sui provvedimenti generali adottati dall'Italia per ridurre l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari<sup>4</sup>, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha dovuto constatare che l'evoluzione incoraggiante riscontrata in occasione della I relazione annuale sembra aver subito un rallentamento, se non addirittura registrato un'inversione di tendenza in taluni ambiti<sup>5</sup>.

*Belgio*<sup>6</sup> La causa riguarda un'indagine giudiziaria preliminare nei confronti di Dumoulin. L'inchiesta è iniziata nel maggio 1995. Il giorno della sentenza, la fase dell'indagine giudiziaria preliminare non era ancora conclusa. La Corte ha ritenuto che la complessità delle

---

<sup>1</sup> Il 19 febbraio 2003 è stato pubblicato un Libro verde riguardante le garanzie procedurali a favore di indagati e imputati in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea, COM (2003) 75 def.

<sup>2</sup> GU CE L 26/41, 31.01.2003, A5-312/2002.

<sup>3</sup> In base alle sentenze del 28 luglio 1999, la Corte europea dei diritti dell'uomo identifica una "pratica" che le consente di presumere la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Di Mauro c. Italia* (n. 34256/96) del 28 luglio 1999; sentenza *Bottazzi c. Italia* (n. 34884/97) del 28 luglio 1999 e la sentenza *A. P. e Ferrari c. Italia* (n. 35256/97 e n. 33440/96) del 28 luglio 1999.

<sup>4</sup> A norma della risoluzione provvisoria ResDH(2000)135.

<sup>5</sup> Come stabilito dalla rete di esperti in occasione della relazione presentata nel marzo 2003.

<sup>6</sup> Strategie e comunicazioni in *Dumoulin/Belgio* (15 giugno 2002) 37370/97, par. 46

indagini non poteva giustificare la lunghezza del periodo di indagine preliminare – 6 anni e 2 mesi.

*Italia*: L'imputato viene perseguito per aver cercato di farsi cambiare in banca un assegno rubato. Il procedimento è terminato con un ritardo di 3 anni e 4 mesi, per cui non sussiste alcuna valida ragione. La CEDU ritiene tale termine irragionevole perché il ritardo era da imputare alle autorità<sup>1</sup>.

Accesso al giudice e ad un equo processo *Italia*<sup>2</sup>: L'imputato viene condannato dalla Corte d'appello per possesso di sostanze stupefacenti senza essere presente alla lettura della sentenza o essere stato messo al corrente della condanna. Il ricorso in Cassazione è stato dichiarato irricevibile. La CEDU ha ritenuto violato il diritto dell'imputato di opporsi alla condanna in contumacia.

*Svezia*: la CEDU ha ritenuto che il sistema svedese impedisse *de facto* l'accesso dell'imputato al giudice. Inoltre si parlava di violazione dei termini ragionevoli<sup>3</sup>.

*Regno Unito*: In questa causa la CEDU ritiene che non si sia trattato di un processo equo e di un effettivo accesso al giudice. Solo poche ore dopo il parto, il neonato era stato sottratto alla madre per paura per la salute del bimbo. Successivamente ai genitori è stata tolta la patria potestà senza che fossero assistiti da un legale<sup>4</sup>.

*Finlandia*: denuncia sulla limitazione illegittima dei diritti dell'imputato di pescare in determinate acque. Gli attori hanno dovuto aver accesso ad un giudice per riformare la normativa restrittiva<sup>5</sup>.

*Spagna*: la CEDU ha ritenuto giustificato il timore di parzialità del giudice dell'udienza. La Corte si basa in particolare su come si sono pronunciati i giudici durante il procedimento<sup>6</sup>.

*Grecia*: causa relativa all'esproprio di un'isola. La CEDU rileva una violazione dei termini ragionevoli<sup>7</sup>. I tribunali hanno causato ritardi persino in diversi momenti.

*Austria*: L'imputato è stato dichiarato neonazista e condannato per terrorismo mediante lettere bomba. Il ricorso è stato respinto senza tenere neppure un'udienza. Non ascoltare costituisce una violazione del diritto ad un equo processo<sup>8</sup>.

*Grecia*: L'attrice afferma che il suo diritto d'accesso al giudice di Cassazione è stato violato, visto che al momento della sentenza, contro cui si poteva presentare ricorso in Cassazione, il dispositivo non era stato reso noto, per cui era impossibile adire la Cassazione<sup>9</sup>.

*Francia*: L'attore è stato punito con una sanzione pecuniaria per eccesso di velocità. Contro la multa egli ha presentato ricorso presso il cosiddetto "tribunal de police". Il ricorso è stato dichiarato irricevibile dal Procuratore. La CEDU ha ritenuto che la dichiarazione di irricevibilità, che ha impedito l'accesso al giudice e che era di certo irregolare, ha violato il diritto dell'attore all'accesso al giudice<sup>10</sup>.

### Equality of arms

<sup>1</sup> Nuvoli/Italia (16 maggio 2002), n. 41424/98, par. 23 e 24.

<sup>2</sup> Osu/Italia (11 luglio 2002), n. 36534/97, par. 39 e 40.

<sup>3</sup> Västberga Taxi Aktiebolag/Svezia (23 luglio 2002), n. 36985/97, par. 102 e 107.

<sup>4</sup> P., C, e S/Regno Unito (16 luglio 2002), n. 56547/00, par. 99 e 100.

<sup>5</sup> Posti & Rahko/Finlandia (24 settembre 2002), n. 27824/95, par. 64 e 65.

<sup>6</sup> Perote Pellon/Spagna (25 luglio 2002), n. 45238/99, par. 51.

<sup>7</sup> Tsirikakis/Grecia (17 gennaio 2002), n. 46355/99, par. 43 e 44.

<sup>8</sup> A.T./Austria (21 marzo 2002), n. 32636/96, par. 37 e 38.

<sup>9</sup> AEPI/Grecia (11 aprile 2002), n. ?

<sup>10</sup> Peltier/Francia (21 maggio 2002), n. 32872/96, par. 39 e 40.

*Austria*: In questa causa la CEDU rileva una violazione del principio della "equality of arms", in quanto il procuratore generale non aveva trasmesso all'imputato le sue conclusioni, peraltro inviate alla Corte suprema<sup>1</sup>.

### Corte di Giustizia delle Comunità europee (CGCE) Lussemburgo

*Max.mobil contro Commissione*<sup>2</sup>. In questo caso, il tribunale di primo grado per la prima volta fa riferimento in modo esplicito alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e segnatamente all'articolo 41, par. 1) della Carta dei diritti fondamentali (principio della buona amministrazione), in cui si conferma che “ (...) ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle Istituzioni e dagli organismi dell'Unione.” Inoltre, “ (...) tale controllo giurisdizionale è tra i principi generali dello stato di diritto che sono comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, come conferma l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, in base al quale ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione sono stati violati, ha diritto a ricorrere ad un tribunale...”

*Jégo-Quéré contro Commissione*<sup>3</sup>. E' un'importante sentenza del tribunale di primo grado, in cui si riprende la giurisprudenza *Plaumann* sulla possibilità dei singoli individui d'intentare ricorso per annullamento a norma dell'articolo 230 TCE contro gli atti normativi comunitari. La sentenza ha notevolmente ampliato i diritti di ricorso degli individui sulla base della CEDU e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Uno dei requisiti per intentare un ricorso per annullamento in virtù dell'articolo 230 paragrafo 4 TCE è che i provvedimenti contestati, pur essendo stati adottati nei confronti di altre persone, *riguardino direttamente e individualmente* il ricorrente. A questo principio consolidato si applica la giurisprudenza *Plaumann* (1963), più volte ribadita, che sostiene che il provvedimento deve interessare la posizione del ricorrente in ragione di alcune sue qualità peculiari o in ragione di una situazione effettiva che lo differenzia da tutti gli altri individui e lo distingue individualmente allo stesso modo del destinatario. Il tribunale di primo grado ha concluso che il ricorrente non può essere individualmente interessato, come inteso nel quarto paragrafo dell'articolo 230 TCE sulla base dei criteri finora stabiliti dalla giurisprudenza comunitaria, spingendosi oltre e valutando la possibilità che per gli individui possa *esistere il diritto ad un ricorso efficace*. Come si legge nelle conclusioni (par. 50):

*"... Di conseguenza e tenendo conto del fatto che il trattato CE ha istituito un sistema completo di strumenti giurisdizionali e di procedimenti teso ad affidare al giudice comunitario il controllo della legittimità degli atti delle Istituzioni (...), si deve riconsiderare l'interpretazione restrittiva, sinora adottata, della nozione di persona individualmente interessata da una decisione ai sensi dell'articolo 230, quarto comma, TCE (...)*

e la nuova pronuncia (par. 51):

*"(...) Alla luce di quanto precede, e al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei*

---

<sup>1</sup> Josef Fischer/Austria (17 gennaio 2002), n. 33382/96, par. 21.

<sup>2</sup> T-54/99 Max. mobil contro Commissione, sentenza del 30 gennaio 2002.

<sup>3</sup> T-177/01 Jégo-Quéré contro Commissione, sentenza del 3 maggio 2002.

*singoli, una persona fisica o giuridica deve ritenersi individualmente interessata da una disposizione comunitaria di portata generale che la riguarda direttamente, ove la disposizione di cui trattasi incida, in maniera certa ed attuale, sulla sua sfera giuridica limitando i suoi diritti ovvero imponendole obblighi. Considerazioni relative al numero ed alla situazione di altre persone parimenti interessate dalla disposizione o che possano esserlo non sono al riguardo pertinenti (...)*”

Se rispettata, tale giurisprudenza estende la tutela giurisdizionale dei singoli e può avere ripercussioni significative sull'esercizio dei ricorsi nei confronti degli atti comunitari.<sup>1</sup>

### **Diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato (articolo 50)**

La CGCE ritiene<sup>2</sup> che non vi sia una violazione del principio *non bis in idem* se la decisione giudiziaria porta a un risultato nel merito consistente in una sanzione o in una dichiarazione di non responsabilità.

- *Livello nazionale*

#### *Causa "spotter"*<sup>3</sup>

Alla fine del novembre 2001 un gruppo in viaggio organizzato composto da 14 "spotter" britannici e olandesi è stato arrestato durante uno spettacolo aereo in Grecia. Tutti erano imputati per lo stesso capo d'accusa: "Ottenere consapevolmente e in modo illegale informazioni militari di notevole importanza per una potenza straniera". Nell'aprile 2002 si tenne il processo dinanzi al tribunale di primo grado. E' stato messo in dubbio che si sia trattato di un equo processo. In tutta Europa si è sollevato un uragano di proteste e il caso è stato discusso dai parlamenti di Paesi Bassi, Regno Unito e al Parlamento europeo. I giudici hanno lasciato in larga misura l'escussione dei testimoni all'accusa, prendendo ben poca parte al processo. Nella trascrizione della sentenza di primo grado, non vi è alcun riferimento a prove a difesa degli imputati, che non sono state neanche prese in considerazione. Tutti coloro che avevano quaderni e scanner sono stati condannati al massimo della pena prevista (5 anni). Per sei imputati la pena è stata ridotta a 3 anni di prigione, ma non avevano ancora iniziato a scontare la condanna, in quanto in attesa del processo di appello. Altri sono stati giudicati colpevoli di complicità e condannati ad 1 anno con sospensione condizionale della pena. L'appello si è tenuto all'inizio di novembre del 2002. La Corte d'appello ha svolto in modo estremamente attivo la sua funzione inquisitoria. Le prove a difesa di tutti i testimoni sono state pienamente inserite nel dispositivo della sentenza. Questa volta tutti gli imputati sono

---

<sup>1</sup> Cfr. causa C-50/00, Union de Pequeños Agricultores contro Consiglio, sentenza del 25 luglio 2002. Non si considera però la sentenza del tribunale di primo grado nella causa Jégo-Quérel. Al par. 44 essa recita : "(...) Si deve infine aggiungere che, in base al sistema del controllo della legittimità istituito dal trattato, una persona fisica o giuridica può presentare un ricorso contro un regolamento solo qualora sia interessata non solo direttamente, ma anche individualmente da tale atto (...)" e (par. 45) "(...) Anche se è indubbiamente concepibile un sistema di controllo della legittimità degli atti comunitari di portata generale diverso da quello istituito dal trattato originario e mai modificato nei suoi principi, spetta, se del caso, agli Stati membri, in conformità all'art. 48 UE, riformare il sistema attualmente in vigore (...)"

<sup>2</sup> Causa C-236/99, C-244/99, C-245/99, C-247/99, C-250/99 a`C-252/99, Limburgse Vinyl Maatschappij NV e altri/Commissione del 6.10.2002.

<sup>3</sup> Cfr. anche Fair Trials Abroad, <http://www.f-t-a.freeseerve.co.uk/home.htm> e "riflessioni sul processo "spotter" di Kalamata, studio sulla disfunzione di uno dei sistemi giudiziari europei, [http://www.f-t-a.freeseerve.co.uk/reports/reflections\\_on\\_kalamata.htm](http://www.f-t-a.freeseerve.co.uk/reports/reflections_on_kalamata.htm) e Reuters, 6 novembre 2002.

stati prosciolti. Le motivazioni alla base del proscioglimento sembrano dovute al fatto che la Corte ha riconosciuto che l'hobby dello "spotting" è comunemente conosciuto in altre parti d'Europa e che non vi è stata alcuna intenzione di violare la legge greca.

Audizione pubblica sulla situazione dei diritti fondamentali nell'UE (2002) con i  
rappresentanti delle ONG - giovedì 24 aprile 2003 - Bruxelles

Sono intervenuti a tale audizione, per conto di:

- Amnesty International, Dick Oosting

<http://www.amnesty.org>

- Federazione internazionale dei diritti umani (FIDH), Pierre Barge

<http://www.fidh.org>

- Human Rights Watch, Lotte Leicht

[www.hrw.org](http://www.hrw.org)

- Osservatorio internazionale delle carceri (OIP), Patrick Marest

- Federazione europea dei centri di ricerca sul settarismo (FECRIS), Jean Nokin

<http://www.fecris.org>

- European Council on refugees and exiles (ECRE) - Consiglio europeo per i rifugiati e gli  
esiliati, Maria Teresa Gil-Bazo

<http://www.ecre.org>

- Lobby europea delle donne (EWL), Lydia Zijdel-Larivere

[ewl@womenlobby.org](mailto:ewl@womenlobby.org)

- Federazione nazionale delle Maisons des Potes, Fadela Amara

- International Lesbian and Gay Association (ILGA) - Associazione internazionale lesbiche e  
gay, Alisa Spindler

<http://www.ilga-europe.org>

- Forum europeo dei disabili, Konstantatou

<http://www.edf-feph.org/>

- Movimento ATD Quart-Monde, Sarah Kenningham

[atd.bruxelles@skynet.be](mailto:atd.bruxelles@skynet.be)

- Fair Trials Abroad, Stephen Jakobi

[www.fairtrialsabroad.org](http://www.fairtrialsabroad.org)

Hanno inoltre partecipato a questa audizione :

- Movimento contro il razzismo e per l'amicizia tra i popoli (MRAP)

<http://www.mrap.asso.fr/>

- Lega internazionale contro il razzismo e l'antisemitismo (LICRA), Patrick Gaubert

<http://www.licra.org/>

nonché Nathalie Rafort, ex segretaria generale di Médecins du monde e Valérie Sebag, docente all'università di Parigi XIII.

Il relatore ringrazia sentitamente tutte queste persone per la loro presenza all'audizione e il loro prezioso contributo.

Principali attività del Parlamento europeo e di Fodé Sylla in materia di diritti fondamentali nel 2002

- La relazione delle Nazioni Unite 2002 menziona il Passaporto per la libertà creato dagli eurodeputati, onn. Alain Madelin, Fodé Sylla, Michel Rocard, Jean Pierre Thierry, Mario Soares e Daniel Cohn Bendit...  
Tale Passaporto è stato rilasciato in particolare a Mumia Abu Jamal, Alpha Conde e A. Zakaiev.
- Bilancio delle campagne di sensibilizzazione nei confronti delle discriminazioni razziali in Austria da parte di *SOS Mitmensch* (membro della Federazione internazionale SOS Racisme).
- Commissione d'inchiesta guidata dai membri dell'Intergruppo "Antirazzismo e parità dei diritti". Una delegazione guidata dal presidente, on. Hernandez Mollar e di cui facevano parte gli onn. Fodé Sylla, Glyn Ford, Thierry Cornillet e Carmen Cerdeira, si è recata a El Ejido in Spagna, a seguito delle violenze subite da lavoratori stagionali marocchini. La relazione di questa commissione d'inchiesta è stata preceduta dai lavori di SOS Racisme-Spagna, membro della FISR.
- Missione in Irlanda sulla situazione dei migranti di prima generazione alla presenza dell'on. Pat Cox, Presidente del PE, e dell'on. Fodé Sylla MPE.
- Emissione, sotto il patronato della on. Nicole Fontaine, di un francobollo sulla Carta dei diritti fondamentali da parte del ministro delle finanze l'8 maggio 2003, in Francia.

Siti di consultazione

[www.fsylla.net](http://www.fsylla.net) : l'eurodeputato risponde alle vostre domande  
[www.mirepoix.fr](http://www.mirepoix.fr) : sito dei giovani francesi che hanno partecipato all'audizione sulla gioventù europea e la situazione dei diritti fondamentali.

## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

AI	Amnesty International
BIT	Ufficio internazionale del lavoro
CAT	Committee Against Torture - Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura
CDDH	Comitato direttivo per i diritti umani
CDBI	Comitato direttivo di bioetica
CEDS	Comitato europeo per i diritti sociali
CEDH	Convenzione europea per la salvaguardia dell'uomo e delle libertà fondamentali
CES	Confederazione europea dei sindacati
CIDE	Centro internazionale per la dignità del bambino
CGCE	Corte di giustizia delle Comunità europee
CPT	Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Consiglio d'Europa)
ECAS	European Citizens action service - Servizio europeo di azione per i cittadini
ECPAT	End Child Pornography and Trafficking - No alla pornografia infantile e alla tratta di minori
ECRE	European Council of Refugees and exiles - Consiglio europeo dei rifugiati ed esiliati
ECRI	European Committee against Racism and Intolerance (Conseil de l'Europe) - Comitato europeo contro il razzismo e l'intolleranza (Consiglio d'Europa)
ENAR	European network against racism - Rete europea contro il razzismo
EUMC	European Union Monitoring Center - Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi
FECRIS	Federazione europea dei centri di ricerca e di informazione sul settarismo
FI.ACAT	Federazione internazionale, Azione dei Cristiani contro la tortura
FIDH	Federazione internazionale dei diritti umani
HCR	Alto Commissariato per i rifugiati
ILGA	International Lesbian and Gay Association - Associazione internazionale lesbiche e gay
IPEC	International Program on the Elimination of Child Labour - Programma internazionale per l'eliminazione del lavoro minorile
IRA	Esercito repubblicano irlandese
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
ONG	Organizzazione non governativa
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OIM	Organizzazione internazionale per la migrazione
PE	Parlamento europeo
PECO	Paesi dell'Europa centrale ed orientale
PIL	Prodotto interno lordo
PIDCP	Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici
UE	Unione europea
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati