



31.10.2018

PROGETTO DI RELAZIONE

sull'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel
quadro istituzionale dell'UE
(2017/2089(INI))

Commissione per gli affari costituzionali

Relatore: Barbara Spinelli

INDICE

	Pagina
MOTIVAZIONE – SINTESI DEI FATTI E DELLE COSTATAZIONI.....	3
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	8

MOTIVAZIONE – SINTESI DEI FATTI E DELLE COSTATAZIONI

Introduzione

L'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("la Carta") ha rappresentato un bivio nel processo di integrazione europea. L'UE si è assunta una responsabilità formale di fronte ai suoi cittadini: la transizione da una comunità economica a un'Unione fondata sullo Stato di diritto e sui diritti umani. Il trattato di Lisbona, in virtù dell'articolo 6, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, ha costituzionalizzato tale scelta, conferendo alla Carta lo stesso valore giuridico dei trattati.

A norma dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, la condotta delle istituzioni dell'UE nei confronti della Carta rappresenta il principale punto di riferimento per analizzarne la portata e valutare il grado di attuazione delle disposizioni ivi contenute. La relazione mira ad analizzare, dal punto di vista delle istituzioni dell'Unione, la situazione attuale in relazione al ruolo della Carta quale fonte del diritto primario dell'UE, indicando al contempo gli ambiti in cui si riscontra un ulteriore margine di miglioramento.

Attività di informazione

Sono state condotte le seguenti attività di informazione:

- uno studio¹ del dipartimento tematico C della DG IPOL, presentato alla commissione AFCO il 28.11.2017, alla presenza del presidente del gruppo di lavoro del Consiglio sui Diritti fondamentali, diritti dei cittadini e libera circolazione delle persone (FREMP) e di un rappresentante dell'unità preposta alle politiche in materia di diritti fondamentali della Commissione europea;
- incontri tecnici con: l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (10.01.2018), l'unità preposta alle politiche in materia di diritti fondamentali della Commissione europea (22.02.2018), il capo del dipartimento della Carta sociale europea del Consiglio d'Europa (13.03.2018), il Mediatore europeo (30.05.2018);
- un parere giuridico² della FRA, presentato alla commissione AFCO l'1.10.2018, basato sui contributi raccolti, fra l'altro, dalle risposte delle agenzie dell'UE a un questionario inviato dal presidente della commissione AFCO a tutte le agenzie.

La Carta nei processi legislativi e decisionali dell'UE

Nonostante i significativi progressi compiuti dalle istituzioni dell'Unione nell'integrazione della Carta all'interno dei processi legislativi e decisionali, quest'ultima appare tuttora come uno strumento sottovalutato, il cui potenziale non viene pienamente sfruttato. Si riscontra generalmente la tendenza a concentrarsi sull'evitare le violazioni della Carta anziché massimizzarne il potenziale³, sebbene l'obbligo di promuoverne l'applicazione sia chiaramente

¹ "L'attuazione della Carta dei diritti fondamentali nel quadro istituzionale dell'UE", prof. Olivier De Schutter (PE 571.397).

² Opinione della FRA – 4/2018 "Sfide e opportunità per l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali" del 24 settembre 2018.

³ Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Relazione 2017 sui diritti fondamentali*, p. 23.

sancito dalla Carta stessa (articolo 51, paragrafo 1).

Le verifiche di compatibilità e le valutazioni d'impatto (i principali strumenti a disposizione della Commissione per esaminare a priori la conformità delle sue proposte con i diritti fondamentali, e dunque con la Carta) seguono questa rotta, evidenziando un atteggiamento più passivo che proattivo nei confronti della Carta. In particolare, per quanto riguarda la valutazione d'impatto, anche se il ruolo dei diritti umani è stato gradualmente potenziato, il fulcro principale rimangono gli standard tradizionali, soprattutto i fattori economici, sociali e ambientali. Nel frattempo, la proposta della Commissione potrebbe subire considerevoli variazioni nel corso del processo legislativo, correndo il rischio di rendere la valutazione d'impatto priva di significato, soprattutto durante i cosiddetti triloghi: la scarsa trasparenza di tali negoziati congiunti rende estremamente difficoltoso valutare lo svolgimento dei processi decisionali e, al contempo, le considerazioni di natura politica e/o legate ai singoli partiti potrebbero prevalere su altre preoccupazioni. L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" consente ai colegislatori di effettuare ulteriori valutazioni d'impatto ma su base volontaria. A livello di colegislatori, il Parlamento europeo dispone di mezzi consolidati per valutare il rispetto dei diritti fondamentali, fra cui una procedura specifica prevista dal suo regolamento (articolo 38), che, tuttavia, non è mai stata utilizzata. Cionondimeno, come nel caso della Commissione, si tratta principalmente di procedure interne portate a termine dai propri servizi. Con riferimento al Consiglio, nonostante l'adozione di orientamenti interni finalizzati a controllare la conformità della normativa con i diritti fondamentali, non esiste alcun meccanismo formale di valutazione dell'impatto. Inoltre, la mancanza di trasparenza del suo processo legislativo, come recentemente segnalato dal Mediatore europeo¹, rende difficile verificarne il processo decisionale.

Nel loro campo d'azione, le istituzioni dell'UE dovranno garantire la piena operatività delle disposizioni della Carta, rispettando sia gli obblighi negativi (dovere di astensione) che quelli positivi (dovere di azione), in linea con i requisiti del diritto internazionale in materia di diritti umani. La suddetta responsabilità è chiaramente riaffermata dagli articoli 2 e 6 del trattato sull'Unione europea e in obblighi analoghi sanciti dalle disposizioni di applicazione generale del titolo II, parte I, del TFUE. Al fine di conseguire tale obiettivo, integrando al contempo le procedure interne delle istituzioni, si potrebbero prevedere ulteriori misure: promuovere una cooperazione più strutturata e regolamentata con organismi esterni indipendenti, quali la FRA, nel valutare la dimensione delle proposte legislative legata ai diritti umani; condurre valutazioni d'impatto distinte e separate in materia di diritti fondamentali; istituire un meccanismo per individuare la necessità di agire a livello dell'Unione per sostenere e rispettare le disposizioni della Carta, garantendo nel contempo che il diritto dell'Unione sia adeguato alla natura mutevole del diritto internazionale in materia di diritti umani. Sarebbe altresì opportuno creare ulteriori strumenti finalizzati ad effettuare revisioni sistematiche a posteriori della coerenza della normativa dell'UE con la Carta, che è attualmente un compito di competenza quasi esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione europea. L'inclusione di una clausola di rendicontazione e revisione relativa ai diritti umani e alla Carta all'interno dei testi legislativi potrebbe costituire un punto di partenza in tal senso.

La Carta nelle politiche dell'Unione

¹ Mediatore europeo, decisione dell'indagine strategica OI/2/2017/TE sulla trasparenza del processo legislativo del Consiglio, 15.05.2018.

La relazione esaminerà il ruolo della Carta con particolare riferimento a due settori della strategia UE.

Anzitutto l'azione esterna, compresa la conclusione di accordi commerciali con paesi terzi. Nell'ambito specifico della politica estera e di sicurezza comune (PESC), la relazione si soffermerà sulle condizioni restrittive in base a cui la Corte di giustizia può esercitare la propria giurisdizione e, di conseguenza, sulla mancanza di mezzi di ricorso contro le violazioni dei diritti umani derivanti da decisioni adottate in questo ambito. Al contempo, il comportamento interno delle istituzioni europee nei confronti della Carta rappresenterà una cartina di tornasole per valutarne la condotta nella dimensione esterna. La capacità dell'UE di sviluppare efficacemente una PESC pienamente conforme ai principi sanciti dall'articolo 21, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea dipenderà dall'abilità di agire al suo interno nel totale rispetto di questi requisiti.

Gli accordi commerciali globali sono particolarmente rilevanti, dato il potenziale impatto di ampia portata che possono avere sui diritti umani. Nonostante l'adozione di pratiche e orientamenti significativi per affrontare la dimensione legata ai diritti umani dei trattati commerciali, la relazione suggerirà di superare il cosiddetto "approccio integrato" seguito attualmente dalla Commissione nelle valutazioni d'impatto per la sostenibilità, sostenendo pienamente le raccomandazioni del Mediatore europeo¹ che suggeriscono di effettuare valutazioni d'impatto specifiche per i diritti umani prima della conclusione di qualsiasi negoziato commerciale.

In secondo luogo, la governance economica: un ambito in cui i poteri dell'Unione sono particolarmente ampi e possono avere ricadute significative sui diritti umani, ma anche un ambito in cui la Carta viene palesemente ignorata. Il diritto primario e derivato dell'UE non assegnano una funzione esplicita alla Carta in questo ambito e ne citano a malapena le disposizioni. Numerosi strumenti che forgiavano le politiche economiche e monetarie dell'Unione sono stati adottati al di fuori del quadro dell'UE, sottraendo le istituzioni europee alla responsabilità politica ma conferendo loro, al contempo, un importante ruolo di vigilanza e attuazione. Le decisioni e le scelte compiute senza un'adeguata valutazione della dimensione legata ai diritti umani, e dando la piena priorità ai fattori e alla condizionalità macroeconomici, hanno già avuto profonde ripercussioni sui diritti civili, economici e sociali, come evidenziato anche dal Comitato europeo dei diritti sociali. Secondo il relatore, la sentenza della Corte di giustizia relativa al caso *Ledra Advertising* dovrebbe convertirsi in uno spartiacque per l'integrazione sistematica della Carta all'interno del quadro di governance economica dell'UE e della sua dimensione intergovernativa, diventando così il metro di valutazione della legittimità delle misure proposte e approvate in questo ambito.

Infine, un riferimento specifico all'Eurogruppo. Sebbene la Corte di giustizia abbia confermato la natura informale e il carattere non vincolante delle sue decisioni², da cui l'immunità ex articolo 263 del TFUE, l'impatto politico delle sue conclusioni ha profondamente influenzato il processo di elaborazione delle politiche, eludendo le formalità del diritto dell'UE e "de-istituzionalizzando" il processo decisionale. Alla luce di questo potenziato ruolo *de facto*, risulta

¹ Mediatore europeo nel caso 1409/2014/MHZ sulla mancata esecuzione da parte della Commissione europea di una valutazione d'impatto sui diritti umani prima della conclusione dell'accordo di libero scambio UE-Vietnam, 26.02.2016.

² Sentenza della Corte del 20 settembre 2016, Mallis e altri, cause riunite da C-105/15 P a C-109/15 P, punto 61.

opportuno chiarire la sua pertinenza rispetto alla Carta.

Diritti contro principi

La Carta ha caratteristiche uniche, poiché combina all'interno di un solo documento diritti civili e politici così come sociali ed economici, inclusi i "diritti umani di terza generazione". Ciononostante, l'oscura dicotomia fra diritti e principi, riscontrata nell'articolo 51, paragrafo 1, e nell'articolo 52 della Carta e consolidata dalle spiegazioni della Carta, così come il dissimile livello di protezione a loro attribuito (diritti da rispettare/principi da osservare), rischia di minare tale elemento distintivo. Progredire verso una "concettualizzazione" univoca di tutti gli articoli inclusi nella Carta all'interno del processo decisionale e di elaborazione delle politiche dell'UE, tenendo debitamente in considerazione il ruolo primario della Corte di giustizia nell'interpretazione del diritto dell'Unione, contribuirebbe a confermare la sua unicità e a potenziarne l'ambito di applicazione. La promozione di una sinergia sistematica fra la Carta e gli altri strumenti del diritto in materia di diritti umani, così come fra gli organismi di vigilanza competenti, sarebbe reciprocamente utile al fine di rafforzare le disposizioni e gli obblighi ivi contenuti. L'adesione alla Carta sociale europea è un imprescindibile passo avanti che l'Unione deve compiere in questo senso.

La Carta e le agenzie dell'UE

Le agenzie dell'UE sono tenute a rispettare e a promuovere la Carta come qualunque altro organismo dell'UE. Tale obbligo è particolarmente significativo considerando che spesso agiscono come anello di congiunzione operativo fra l'UE e le dimensioni nazionali, sostenendo gli Stati membri e i loro attori pertinenti nell'adempimento delle responsabilità derivanti dal diritto dell'Unione e, di conseguenza, nella potenziale attuazione concreta delle disposizioni della Carta. Osservando l'attuale situazione delle agenzie dell'UE si nota che il grado di consapevolezza interna in relazione alla Carta, così come l'istituzione di procedure interne e/o strumenti che diano efficacia alle sue disposizioni, differisce sensibilmente in base al mandato e alla natura di ciascuna di esse. Diverse buone pratiche sono già in uso e potrebbero essere estese orizzontalmente a tutte le agenzie dell'UE. A tal fine sarebbero utili ulteriori strumenti, quali, per esempio, l'introduzione di funzionari indipendenti per i diritti fondamentali. Rafforzare la cooperazione fra le agenzie e sviluppare un dialogo strutturato con le pertinenti parti interessate nell'ambito dei diritti umani sono elementi fondamentali di questo processo. È necessaria la tempestiva inclusione, da parte del legislatore europeo, di riferimenti espliciti alla Carta nei regolamenti istitutivi di tutte le agenzie.

Attuazione della Carta a livello nazionale

La "dimensione nazionale" della Carta integra quella europea. Un'inadeguata attuazione della Carta a livello nazionale ne mette a repentaglio la coerenza ed efficacia globali. A norma dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, le sue disposizioni riguardanti gli Stati membri si applicano esclusivamente nell'attuazione della legislazione dell'UE. Nonostante i chiarimenti forniti dalla Corte di giustizia, le prassi nazionali mostrano che risulta tuttora difficile valutare se e come si applichi concretamente la Carta. È interessante notare che, in alcune circostanze, i giudici nazionali utilizzano la Carta come fonte positiva di interpretazione anche in casi che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Più in generale, tuttavia, tale ambiguità, unitamente ad un diffuso divario di consapevolezza in relazione alla Carta e alla mancanza di politiche nazionali volte a promuoverne l'applicazione, ha comportato un suo

considerevole sottoutilizzo su scala nazionale. Le istituzioni e le agenzie europee potrebbero rivestire un ruolo fondamentale nel colmare tali divari, adottando un'ampia gamma di misure e azioni finalizzate a sostenere gli Stati membri in tal senso. Rimane comunque imprescindibile limitare ulteriormente l'ambito di applicazione e progredire verso un'interpretazione non vincolata dell'articolo 51 della Carta, valutando al contempo la possibilità di escluderlo nel caso di una revisione dei trattati.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sull'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel quadro istituzionale dell'UE (2017/2089(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,
- visti gli articoli 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 21, 23 e 49 del trattato sull'Unione europea (TUE) e gli articoli 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 67, paragrafo 1, 258, 263, 267 e 352 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE),
- viste la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo,
- visti la Carta sociale europea, il suo protocollo aggiuntivo e la sua versione rivista, nonché la giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali,
- visto il memorandum d'intesa tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea,
- visti i pareri e la lista di controllo per lo Stato di diritto della Commissione di Venezia,
- visti la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali,
- visti i principi guida delle Nazioni Unite sulle valutazioni d'impatto sui diritti umani degli accordi commerciali e di investimento e i principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani,
- vista la sua risoluzione del 15 marzo 2007 sul rispetto della Carta dei diritti fondamentali nelle proposte legislative della Commissione: metodologia per un controllo sistematico e rigoroso¹,
- viste le sue risoluzioni annuali sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea,
- vista la sua risoluzione del 25 ottobre 2016 recante raccomandazioni alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali²,
- vista la sua risoluzione del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali³,
- vista la sua risoluzione del 14 settembre 2017 sulla trasparenza, la responsabilità e

¹ GU C 301 E del 13.12.2007, pag. 229.

² GU C 215 del 19.6.2018, pag. 162.

³ GU C 242 del 10.7.2018, pag. 24.

l'integrità nelle istituzioni dell'UE¹,

- visto il regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione²,
- visto il regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali³,
- vista la comunicazione della Commissione del 27 aprile 2005 dal titolo "Il rispetto della Carta dei diritti fondamentali nelle proposte legislative della Commissione - Metodologia per un controllo sistematico e rigoroso" (COM (2005) 0172),
- vista la relazione della Commissione del 29 aprile 2009 sul funzionamento pratico della metodologia per un controllo sistematico e rigoroso del rispetto della Carta dei diritti fondamentali (COM(2009)0205),
- vista la comunicazione della Commissione del 19 ottobre 2010 dal titolo "Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" (COM(2010)0573),
- visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione del 6 maggio 2011, dal titolo "Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments" (Orientamenti operativi per tenere conto dei diritti fondamentali nelle valutazioni d'impatto della Commissione) (SEC(2011)0567),
- vista la comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo e al Consiglio del 12 dicembre 2011 dal titolo "Diritti umani e democrazia al centro dell'azione esterna dell'Unione europea – Verso un approccio più efficace" (COM(2011)0886),
- visti il quadro strategico e il piano di azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia del 25 giugno 2012,
- visti gli orientamenti del Consiglio del 20 gennaio 2015 sulle misure metodologiche da adottare per verificare la compatibilità con i diritti fondamentali in seno agli organi preparatori del Consiglio,
- visti gli orientamenti per gli organi preparatori del Consiglio dal titolo "La compatibilità dei diritti fondamentali",
- vista la relazione sul seminario della Presidenza del Consiglio del 13 maggio 2016 dal titolo "Applicazione politica a livello nazionale della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea",
- visti gli orientamenti della Commissione del 19 maggio 2015 sull'analisi delle incidenze

¹ GU C 337 del 20.9.2018, pag. 120.

² GU L 145 del 31.5.2001, p. 43.

³ GU L 53 del 22.2.2007, pag. 1.

- sui diritti umani nelle valutazioni d'impatto delle iniziative politiche attinenti al commercio,
- viste le relazioni annuali della Commissione sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,
 - visti i convegni annuali sui diritti fondamentali della Commissione,
 - vista la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) del 20 settembre 2016 nelle cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising Ltd e altri/Commissione europea e Banca centrale europea (BCE)*¹,
 - visto il parere 4/2018 dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) del 24 settembre 2018 dal titolo "Sfide e opportunità per l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali",
 - viste le relazioni annuali sui diritti fondamentali dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali,
 - visto il manuale dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, dell'ottobre 2018, dal titolo "Applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel diritto e nell'elaborazione delle politiche a livello nazionale — Linee guida",
 - visti gli strumenti per legiferare meglio, in particolare lo strumento n. 28 "Diritti fondamentali e diritti umani",
 - visto l'articolo 38 del suo regolamento,
 - viste le decisioni del Mediatore europeo del 26 febbraio 2016 nel caso 1409/2014/MHZ sulla mancata esecuzione, da parte della Commissione europea, di una valutazione d'impatto preventiva sui diritti umani relativa all'accordo di libero scambio UE-Vietnam, del 18 gennaio 2017 nell'ambito dell'indagine congiunta sulle denunce 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ contro la Commissione europea in merito a una valutazione d'impatto sui diritti umani nel contesto dell'accordo UE-Turchia e del 15 maggio 2018 nell'indagine strategica OI/2/2017/TE sulla trasparenza del processo legislativo del Consiglio,
 - visto il parere del Segretario generale del Consiglio d'Europa del 2 dicembre 2016 sull'iniziativa dell'Unione europea volta a istituire un pilastro europeo dei diritti sociali,
 - vista la relazione generale della conferenza di alto livello sulla Carta sociale europea, tenutasi a Torino il 17 e 18 ottobre 2014,
 - visto il documento della delegazione olandese della COSAC del novembre 2017 sulla trasparenza dell'UE, dal titolo "Aprire le porte: Rendere l'UE più trasparente per i suoi cittadini" e la lettera delle delegazioni della COSAC alle istituzioni dell'UE, del 20 dicembre 2017, sulla trasparenza del processo decisionale politico all'interno dell'UE,
 - visti gli studi dal titolo "L'attuazione della Carta dei diritti fondamentali nel quadro

¹ ECLI: UE: C 2016:701.

istituzionale dell'UE", "L'interpretazione dell'articolo 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il dilemma dell'applicazione più rigorosa o più ampia della Carta ai provvedimenti nazionali" e "La Carta sociale europea nel contesto dell'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea", pubblicati rispettivamente il 22 novembre 2016, il 15 febbraio 2016 e il 12 gennaio 2016 dalla Direzione generale delle Politiche interne dell'UE¹,

- visti l'articolo 52 del suo regolamento nonché l'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), e l'allegato 3 della decisione della Conferenza dei presidenti del 12 dicembre 2002 sulla procedura relativa alla concessione dell'autorizzazione a elaborare relazioni di iniziativa,
 - vista la relazione della commissione per gli affari costituzionali e i pareri della commissione per l'occupazione e gli affari sociali, della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere e della commissione per le petizioni (A8-0000/2018),
- A. considerando che il trattato di Lisbona ha conferito lo status di diritto primario alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito "la Carta") all'interno del quadro giuridico dell'UE, il che equivale al valore giuridico dei trattati;
- B. considerando che, secondo la CGUE, i diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta sono al centro della struttura giuridica dell'Unione e il rispetto di tali diritti è una condizione per la legittimità degli atti dell'Unione;
- C. considerando che la Carta comprende, in linea con i requisiti del diritto internazionale in materia di diritti umani e del suo articolo 51, obblighi sia negativi (non-violazione) che positivi (promozione attiva), che dovrebbero essere soddisfatti allo stesso modo al fine di conferire pieno carattere operativo alle sue disposizioni;
- D. considerando che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione sono costantemente vincolati dalla Carta, anche quando agiscono al di fuori del quadro giuridico dell'Unione;
- E. considerando che in virtù dell'articolo 51, paragrafo 1, le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente quando questi attuano il diritto dell'Unione; che, tuttavia, i confini incerti di tale obbligo rendono difficile determinare se e come la Carta si applichi concretamente, il che porta a una carenza di fatto nella sua attuazione a livello nazionale;
- F. considerando che la dicotomia tra diritti e principi sanciti dagli articoli 51 e 52 della Carta non è chiara e rischia di compromettere l'essenza stessa della Carta stessa e

¹ Studio dal titolo "L'attuazione della Carta dei diritti fondamentali nel quadro istituzionale dell'UE", Parlamento europeo, Direzione generale politiche interne, Unità tematica C - diritti dei cittadini e affari costituzionali, novembre 2016; lo studio dal titolo "L'interpretazione dell'articolo 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il dilemma dell'applicazione più rigorosa o più ampia della Carta ai provvedimenti nazionali", Direzione generale delle Politiche interne, Dipartimento tematico C, 15 febbraio 2016, e lo studio dal titolo "La Carta sociale europea nel contesto dell'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea", 12 gennaio 2016.

indebolisce, al tempo stesso, il principio dell'interdipendenza dei diritti umani;

- G. considerando che il potenziale dei diritti sociali ed economici stabiliti nella Carta non è stato finora sfruttato adeguatamente; che, ricordando il parere del Segretario generale del Consiglio d'Europa, il rispetto dei diritti sociali non è solo un imperativo etico e un obbligo giuridico, ma anche una necessità economica;
- H. considerando che la trasparenza dei processi legislativi e decisionali dell'unione è un presupposto essenziale affinché i cittadini possano valutare e monitorare adeguatamente l'attuazione della Carta da parte delle istituzioni dell'Unione;
- I. considerando che la promozione dell'ampio spettro di diritti previsti dalla Carta — che vanno dai diritti civili e politici ai diritti sociali, economici e di terza generazione — apporterebbe un impulso cruciale per lo sviluppo di una sfera pubblica europea e per dare espressione concreta al concetto di cittadinanza europea e alla dimensione partecipativa dell'Unione sancita dai trattati;

Rafforzare l'integrazione della Carta nei processi legislativi e decisionali

1. riconosce i diversi passi importanti compiuti dalle istituzioni dell'Unione per integrare la Carta nei processi legislativi e decisionali dell'Unione; si rammarica, tuttavia, del loro atteggiamento passivo nei confronti della Carta, incentrato principalmente sulla prevenzione della violazione delle sue disposizioni anziché sulla promozione attiva e la garanzia del soddisfacimento dei diritti e dei principi ivi previsti;
2. ricorda che le procedure stabilite dalle istituzioni dell'Unione per valutare la compatibilità delle proposte legislative con la Carta sono principalmente di natura interna; sottolinea la necessità di prevedere forme rafforzate di consultazione, di valutazione d'impatto e di controllo giuridico con il pieno coinvolgimento di esperti indipendenti in materia di diritti fondamentali; invita la Commissione a promuovere una cooperazione strutturata e regolamentata con organismi esterni indipendenti, quali l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) e le organizzazioni della società civile che operano nel settore, ogniqualvolta un fascicolo legislativo possa promuovere o incidere negativamente sui diritti fondamentali;
3. invita la Commissione, il Consiglio e il Parlamento a rivedere il regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio per consentire alla FRA di esprimere pareri non vincolanti sui progetti legislativi dell'Unione di propria iniziativa e a promuovere consultazioni sistematiche con l'Agenzia attraverso una revisione dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio";
4. ribadisce il proprio invito alla Commissione a rivedere la sua decisione di classificare nella valutazione d'impatto le proprie considerazioni sui diritti fondamentali nelle tre categorie esistenti - effetti sul piano economico, sociale e ambientale - e a creare una categoria specifica "impatto sui diritti fondamentali" per garantire che siano presi in considerazione tutti gli aspetti dei diritti fondamentali;
5. invita la Commissione a istituire un meccanismo per individuare la necessità di agire a livello dell'Unione per sostenere e rispettare le disposizioni della Carta, garantendo nel contempo che il diritto dell'Unione sia adeguato in modo sistematico per tener conto

degli sviluppi giuridici e giurisprudenziali del diritto internazionale in materia di diritti umani; ribadisce il proprio invito alla Commissione a presentare una proposta per dare seguito alla risoluzione del Parlamento del 25 ottobre 2016 sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali¹;

6. invita la Commissione, il Consiglio e il Parlamento a stabilire procedure che consentano un riesame sistematico *ex post* della coerenza della legislazione dell'Unione con le disposizioni della Carta, quali ad esempio la regolare inclusione, nei testi legislativi, di una clausola di rendicontazione e revisione dei diritti umani basata sulla carta;
7. invita i legislatori dell'Unione ad avallare i risultati della sentenza del Tribunale del 22 marzo 2018 (causa T-540/15) sull'accesso ai documenti dei triloghi² e a garantire la trasparenza generale di tali negoziati; esorta il Consiglio ad affrontare rapidamente le preoccupazioni sollevate in merito alla trasparenza del suo processo decisionale e all'accesso ai documenti, in linea con le pertinenti raccomandazioni del Mediatore europeo;

Integrare la Carta nelle politiche dell'Unione

8. ricorda che la politica dell'Unione deve basarsi sui principi e sugli obiettivi di cui agli articoli 2, 3 e 6 del trattato sull'Unione europea, sostenendo e applicando pienamente i requisiti sanciti dalle disposizioni di applicazione generale del titolo II, parte I, del TFUE;
9. lamenta la quasi totale assenza di riferimenti ai diritti fondamentali nel quadro giuridico che disciplina la politica economica e monetaria dell'Unione; ricorda, a tale proposito, che il ricorso ad accordi intergovernativi — un processo nel quale sono comunque coinvolte — non solleva le istituzioni dell'Unione dei loro obblighi di valutare la compatibilità di tali strumenti con il diritto dell'Unione, compresa la Carta;
10. invita la Commissione e il Consiglio a subordinare le decisioni macroeconomiche a valutazioni solide dei diritti umani, sulla base dell'intera gamma dei diritti civili, politici e sociali garantiti dagli strumenti europei e internazionali in materia di diritti umani; invita ancora una volta la Commissione ad adottare le misure necessarie per l'adesione dell'Unione alla Carta sociale europea;
11. ribadisce la sua richiesta di integrare nei trattati un protocollo sociale, al fine di rafforzare i diritti sociali fondamentali in relazione alle libertà economiche e di conferire efficacia ed espressione concreta alle disposizioni sociali sancite dalla Carta;
12. esprime profonda preoccupazione per il ruolo, di fatto fondamentale, ma mal definito, dell'Eurogruppo nella governance economica della zona euro e per l'impatto che le decisioni di tale gruppo potrebbero avere nell'influenzare il processo decisionale, senza essere controbilanciate da meccanismi adeguati di responsabilità democratica e controllo giurisdizionale; ricorda ai membri del Consiglio i loro obblighi orizzontali

¹GU C 215 del 19.6.2018, pag. 162.

² Sentenza del Tribunale del 22 marzo 2018, *Emilio de Capitani/Parlamento europeo*, T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167.

derivanti dagli articoli 2 e 6 del TUE e dalla Carta;

13. ricorda che l'azione dell'Unione sulla scena internazionale deve essere guidata dai principi sanciti dall'articolo 21, paragrafo 1, TUE; è convinto che il pieno rispetto e la promozione delle disposizioni della Carta nella sfera interna dell'Unione costituiscano un punto di riferimento per valutare la legittimità e la credibilità del comportamento dell'Unione nelle sue relazioni internazionali, anche nel quadro del processo di allargamento a norma dell'articolo 49 TUE;
14. deplora la giurisdizione limitata della CGUE nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e mette in guardia contro qualsiasi potenziale limitazione dei diritti a un ricorso effettivo sanciti dalla Carta e dalla CEDU;
15. osserva che gli accordi commerciali globali con paesi terzi potrebbero avere conseguenze di ampia portata per un'ampia gamma di diritti umani; invita la Commissione ad andare oltre il suo abituale "approccio integrato" nelle valutazioni d'impatto e di effettuare valutazioni d'impatto specifiche sui diritti umani prima di concludere eventuali negoziati commerciali, sfruttando appieno i principi guida delle Nazioni Unite sulle valutazioni d'impatto sui diritti umani degli accordi commerciali e di investimento;

La Carta e le agenzie dell'Unione

16. sottolinea il potenziale delle agenzie dell'Unione di offrire sostegno agli Stati membri nell'adempimento dei loro obblighi derivanti dalla Carta, agendo spesso come collegamento operativo tra l'Unione e le sfere nazionali; sottolinea che tale compito può essere svolto efficacemente solo sviluppando una vera e propria prassi dei diritti umani all'interno delle agenzie stesse, tenendo conto della dimensione interna ed esterna della protezione e della promozione dei diritti fondamentali;
17. prende atto della diversità delle politiche e degli strumenti messi a punto dalle varie agenzie per attuare i loro obblighi in materia di diritti umani, con diversi livelli di attuazione; sottolinea la necessità di promuovere la cooperazione tra le agenzie dell'Unione e dialoghi strutturati con le parti interessate nazionali e gli esperti indipendenti in materia di diritti umani, nonché di basarsi sulle migliori pratiche esistenti, al fine di promuovere un quadro comune e rafforzato in materia di diritti umani;
18. invita le agenzie dell'Unione ad adottare strategie interne in materia di diritti umani e a promuovere regolari sessioni di formazione sui diritti fondamentali e la Carta per il loro personale a tutti i livelli;
19. deplora l'assenza, in molti regolamenti istitutivi delle agenzie dell'UE, di un riferimento esplicito alla Carta; invita i colegislatori a colmare con urgenza tale lacuna e a fornire, tenendo conto del mandato e delle specificità di ogni singola agenzia, ulteriori meccanismi operativi quali, ad esempio, l'introduzione di funzionari interni per i diritti fondamentali;

Sostegno agli Stati membri nell'attuazione della Carta a livello nazionale

20. ricorda che le dimensioni unionale e nazionale della Carta sono inestricabilmente collegate tra loro e si completano a vicenda nel garantire che le disposizioni della Carta siano applicate in modo coerente nell'ambito del quadro giuridico generale dell'Unione;
21. sottolinea il persistente divario di consapevolezza riguardo alla Carta, al suo ambito di applicazione e al suo grado di applicazione, tra i titolari dei diritti e gli esperti in materia giuridica e dei diritti umani, e deplora la scarsità dell'azione nazionale destinata a porre rimedio a tale carenza;
22. invita la Commissione a rafforzare le sue attività di sensibilizzazione relative alla Carta, con il pieno coinvolgimento delle organizzazioni della società civile, e a promuovere e finanziare moduli di formazione mirati per i giudici nazionali, i professionisti del diritto e i funzionari a tutti i livelli delle pubbliche amministrazioni nazionali; invita inoltre la Commissione a dotare gli Stati membri di orientamenti pratici che li sostengano nell'attuazione della Carta a livello nazionale; invita la Commissione, in questo contesto, a pubblicizzare pienamente il manuale recentemente pubblicato dalla FRA sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel diritto e nell'elaborazione delle politiche a livello nazionale,
23. incoraggia gli Stati membri a scambiarsi regolarmente informazioni ed esperienze sull'utilizzo, l'applicazione e il controllo della Carta, nonché a integrare gli esempi di migliori pratiche già sviluppati a livello nazionale, come, ad esempio, quelli presentati nella relazione della Presidenza olandese sull'esito del seminario sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea a livello delle politiche nazionali;

Verso un'interpretazione più coerente della Carta

24. è convinto che il dualismo che caratterizza attualmente l'articolo 51 della Carta in relazione ai diritti e ai principi, nonché le differenze nell'applicazione delle disposizioni della Carta tra le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione e tra gli Stati membri, pregiudichi il valore aggiunto apportato dalla Carta, che rappresenta una serie di norme minime comuni di protezione da applicare orizzontalmente a tutti gli attori istituzionali e a tutte le politiche e attività connesse alla sfera dell'Unione;
25. incoraggia le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri a procedere verso un'interpretazione più flessibile e senza restrizioni dell'articolo 51 della Carta, che consenta un'agevole applicazione della Carta nel suo complesso, e a valutare la possibilità di abrogare tale articolo in caso di una possibile futura revisione dei trattati;

o

o o

26. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.