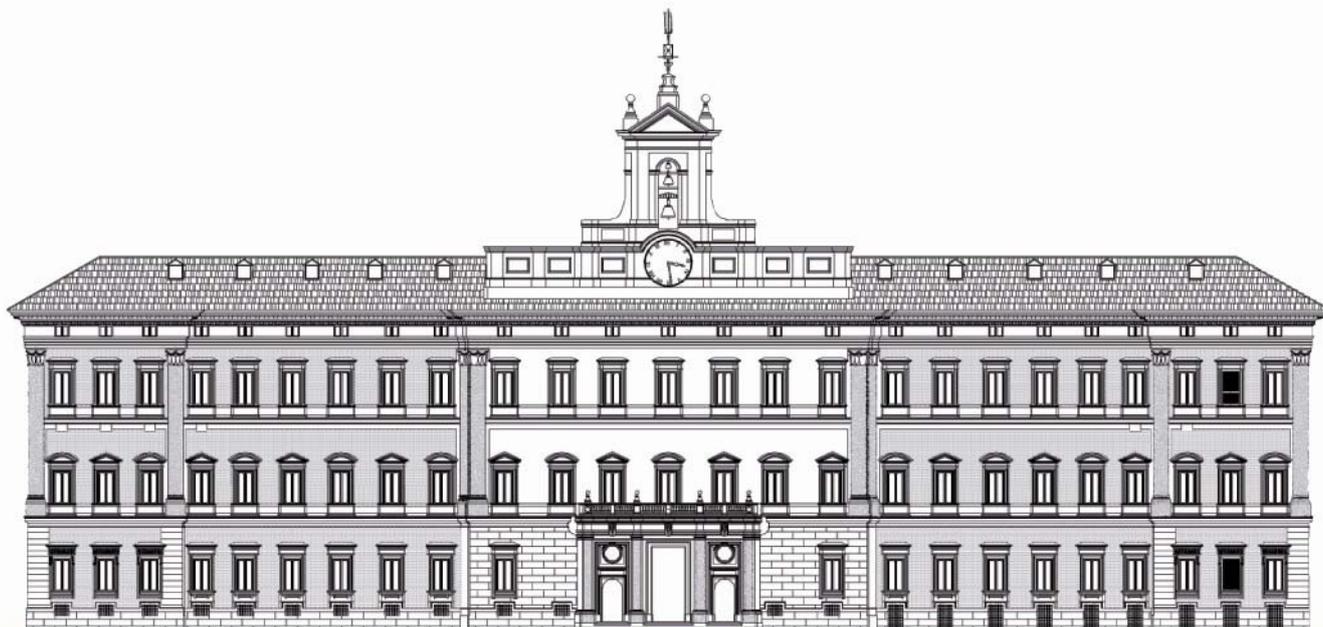




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni  
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Diritti fondamentali e  
Stato di diritto nell'Unione europea  
*(COM(2014)224 - COM(2014)158)*

n. 27

16 giugno 2014





# Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni  
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

## Diritti fondamentali e Stato di diritto nell'Unione europea

*(COM(2014)224 - COM(2014)158)*

n. 27

16 giugno 2014

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**  
(☎ 066760.2145 - ✉ [cdmue@camera.it](mailto:cdmue@camera.it))

Il capitolo 'La tutela dei diritti fondamentali in Italia' è stato curato dal SERVIZIO  
STUDI, Dipartimenti Istituzioni (☎ 066760.3855) e Giustizia (☎ 066760.9148).

---

**I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.**

# INDICE

<b>SCHEDA DI LETTURA</b>	1
<b>RELAZIONE 2013 SULL'APPLICAZIONE DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI</b>	3
• Finalità/motivazione	3
• Contenuti della comunicazione	7
<b>LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI IN ITALIA</b>	17
<b>(A CURA DEL SERVIZIO STUDI)</b>	17
• La tutela dei diritti fondamentali nella Costituzione italiana	17
• Organismi governativi	17
• Attività parlamentare e organismi specializzati	20
• Normativa nazionale e attività parlamentare su alcune tematiche connesse all'attuazione dei diritti fondamentali	21
<b>UN NUOVO QUADRO DELL'UE PER RAFFORZARE LO STATO DI DIRITTO (COM(2014)158)</b>	43
• Finalità/Motivazioni	43
• Contenuti della comunicazione	47
• Il parere del servizio giuridico del Consiglio dell'Unione europea	50



## **Scheda di lettura**



## RELAZIONE 2013 SULL'APPLICAZIONE DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Tipo di atto	<i>Comunicazione della Commissione europea "Relazione 2013 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali"(COM(2014) 224)</i>
Data di adozione	<i>14 aprile 2014</i>
Settori di intervento	<i>Applicazione del diritto dell'UE; Convenzione europea dei diritti dell'uomo; diritti umani; sistema giudiziario; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea</i>
Assegnazione	<i>24 febbraio 2014 – I Commissione</i>

Con lettera del 16 aprile 2014, la **Vicepresidente della Commissione europea** nonché Commissaria europea per i settori **giustizia, diritti fondamentali e cittadinanza**, Viviane Reding, ha segnalato alla Presidente della Camera la pubblicazione, in data 14 aprile 2014, della **IV Relazione annuale della Commissione europea sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**. Secondo la Vicepresidente Reding tale relazione può rappresentare un importante passo avanti verso un sistema più coerente di tutela dei diritti fondamentali; nella lettera si sottolinea altresì l'intenzione della Commissione di monitorare puntualmente l'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione.

### Finalità/motivazione

#### **Premessa**

La Relazione 2013 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali, pubblicata dalla Commissione il 14 aprile 2014, fornisce una panoramica circa l'attuazione dei diritti fondamentali nell'UE, in particolare la relazione contiene una sintetica rassegna degli **orientamenti** della **Corte di giustizia** sull'**applicabilità** della **Carta** nell'attuazione del diritto dell'UE a livello nazionale;

sottolinea come i diritti sanciti dalla Carta siano presi in considerazione dalle istituzioni dell'UE nel **proporre e adottare atti legislativi** (a differenza degli Stati membri che sono vincolati dalla Carta **solo** quando **attuano** politiche e norme europee a livello nazionale);

cita infine alcuni casi di **procedure di infrazione** avviati dalla Commissione nei confronti di Stati membri.

La presentazione di relazioni annuali che ripercorrono i progressi compiuti e individuano le sfide e i problemi posti dall'applicazione dei diritti fondamentali è uno degli impegni presi dalla Commissione europea secondo quanto indicato nella Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (COM (2010)573) del 19 ottobre 2010.

### ***La Carta dei diritti fondamentali***

La **Carta dei diritti fondamentali dell'UE**, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000 e parzialmente modificata nel 2007 a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona reca **standard minimi di trattamento** intesi al rispetto della dignità di ciascuna persona: è giuridicamente vincolante per le istituzioni dell'UE e per tutti gli Stati membri dell'UE **laddove attuino la legislazione dell'UE**.

L'articolo 6, paragrafo 1 del TUE stabilisce, infatti, che l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta la quale ha **lo stesso valore giuridico dei trattati**. Ai sensi del secondo periodo del medesimo paragrafo le disposizioni della Carta **non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati**.

La Carta riunisce in un unico documento **diritti** prima dispersi in vari strumenti legislativi, quali le legislazioni nazionali e dell'UE, nonché le convenzioni internazionali del Consiglio d'Europa, delle Nazioni Unite (ONU) e dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Si compone di un preambolo introduttivo e di 54 articoli, suddivisi in sette capi:

- **dignità** (dignità umana, **diritto alla vita, diritto all'integrità della persona**, proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, proibizione della schiavitù e del lavoro forzato);
- **libertà** (**diritto alla libertà e alla sicurezza**, rispetto della **privacy** e della vita familiare, protezione dei dati di carattere personale, diritto di sposarsi e di costituire una famiglia, libertà di pensiero, di coscienza e di religione, libertà di espressione e d'informazione, libertà di riunione e di associazione, libertà delle arti e delle scienze, diritto all'istruzione, libertà professionale e diritto di lavorare, libertà d'impresa, diritto di proprietà, diritto di asilo, protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione);
- **uguaglianza** (**uguaglianza davanti alla legge, non discriminazione**, diversità culturale, religiose e linguistica, **parità tra uomini e donne**, diritti del bambino, diritti degli anziani, inserimento dei disabili);
- **solidarietà** (**diritto dei lavoratori** all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, diritto di negoziazione e di azioni collettive, diritto di accesso ai servizi di collocamento, tutela in caso di licenziamento ingiustificato, condizioni di lavoro giuste ed eque, divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro, vita familiare e vita professionale, sicurezza sociale e assistenza sociale,

- protezione della salute, accesso ai servizi d'interesse economico generale, tutela dell'ambiente, protezione dei consumatori);
- **cittadinanza** (diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali, diritto ad una buona amministrazione, diritto d'accesso ai documenti, Mediatore europeo, diritto di petizione, libertà di circolazione e di soggiorno, tutela diplomatica e consolare);
  - **giustizia** (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, presunzione di innocenza e diritti della difesa, principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene, diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato);
  - **disposizioni generali.**

Si può peraltro rilevare che i diritti richiamati trovano **larga corrispondenza** in quelli già sanciti dalle Costituzioni nazionali degli Stati membri e dalle tradizioni costituzionali comuni dei Paesi membri. E' inoltre riscontrabile una parziale corrispondenza tra la **Carta e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo CEDU**, redatta in seno a una organizzazione internazionale distinta quale è il Consiglio d'Europa.

La Carta richiama inoltre la Convenzione europea dei diritti dell'uomo stessa come **criterio di interpretazione**, con la precisazione che qualora uno qualsiasi dei diritti corrisponda ai diritti garantiti dalla CEDU, **il suo significato e campo d'applicazione deve essere uguale a quello definito dalla Convenzione, salva la possibilità che il diritto dell'Unione europea possa prevedere una maggiore tutela** (principio dello standard massimo di protezione).

La Carta, come già accennato, si applica:

- alle **istituzioni dell'UE** nel rispetto del principio della sussidiarietà e in nessun caso può ampliare le competenze ed i compiti a queste attribuiti dai trattati;
- **agli Stati membri**, esclusivamente quando danno **attuazione alla normativa dell'UE**. Per converso, laddove una normativa nazionale non costituisca una misura di attuazione del diritto dell'Unione o non presenti elementi di collegamento con quest'ultimo non si applica la Carta.

In virtù del conferimento (a seguito del Trattato di Lisbona) alla Carta di Nizza della stessa **forza giuridica dei Trattati**, attualmente quando singoli o imprese ritengono che un **atto** delle istituzioni dell'UE che li riguarda direttamente **violi i loro diritti fondamentali**, essi possono adire la Corte di giustizia, la quale, nel rispetto di determinate condizioni, ha il **potere di annullare tale atto. Non sono tuttavia ammissibili** da parte della Corte i **ricorsi** di persone fisiche contro altre persone fisiche o giuridiche o contro uno Stato membro.

***L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere***

L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali - FRA, con sede a Vienna, è stata istituita con il regolamento (CE) 168/2007 ed è entrata in funzione il 1° marzo 2007, in sostituzione dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia. L'Agenzia ha lo scopo di **fornire alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri**, nell'attuazione del diritto comunitario, **assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali**, in modo da aiutarli a rispettare pienamente tali diritti nell'adozione di misure o nella definizione di iniziative nei loro rispettivi settori di competenza.

Il regolamento istitutivo attribuisce all'Agenzia i seguenti compiti:

- formulare e pubblicare **conclusioni e pareri** per l'Unione e per gli Stati membri **quando danno attuazione al diritto dell'UE**, di propria iniziativa o a richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione;
- rilevare, registrare, analizzare e diffondere **informazioni e dati rilevanti**; svolgere o promuovere la ricerca e le indagini scientifiche;
- pubblicare una **relazione annuale** sulle questioni inerenti ai diritti fondamentali che rientrano nei settori di azione dell'agenzia, segnalando anche gli esempi di buone pratiche;
- predisporre una **strategia di comunicazione** e favorire il **dialogo con la società civile**, per sensibilizzare il vasto pubblico in materia di diritti fondamentali e informarlo attivamente sui suoi lavori;

L'Agenzia **non può invece esaminare ricorsi** di singole persone fisiche o giuridiche. Inoltre, i compiti dell'Agenzia devono essere svolti entro i limiti dei settori tematici (tra i quali il regolamento istitutivo ricomprende espressamente la lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza ad essi associata) **definiti in un quadro pluriennale che è adottato con decisione del Consiglio**. Si segnala a tal proposito la recente adozione della **decisione n. 252/2013/UE** dell'11 marzo 2013 che istituisce un quadro pluriennale per il **periodo 2013-2017** per l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

Si segnala che, oltre all'Agenzia, è operativo, a livello europeo, **l'EIGE - Istituto europeo per l'uguaglianza di genere**, un'agenzia che coadiuva i Governi e le istituzioni dell'UE (in particolare la Commissione) nella loro azione per promuovere la parità uomo-donna.

In sintesi i compiti dell'EIGE sono:

- raccogliere e analizzare **dati comparabili**
- sviluppare **strumenti metodologici**, in particolare per integrare l'uguaglianza di genere in tutte le politiche;

- facilitare lo **scambio** di buone **pratiche** e il dialogo tra i portatori di interesse
- **sensibilizzare l'opinione pubblica.**

## Contenuti della comunicazione

### ***L'applicabilità della Carta agli Stati membri secondo la Corte di giustizia UE***

L'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali è stabilito all'articolo 51 della stessa, ai sensi del quale le disposizioni in essa contenute obbligano gli Stati membri **esclusivamente in attuazione del diritto dell'Unione**. Ne consegue che i **principali destinatari** della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la Carta) sono le **istituzioni dell'UE**.

Secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato, per stabilire se una fattispecie rientri nell'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali, la Corte di Giustizia UE esamina, in particolare, se lo **scopo** della normativa nazionale sia l'attuazione di una disposizione del diritto dell'Unione, quale sia il suo **carattere**, se persegua **obiettivi diversi** da quelli contemplati dal diritto dell'Unione e se **esista una specifica disciplina** del diritto dell'Unione in materia<sup>1</sup>.

La Comunicazione offre una rassegna delle **tre fattispecie tipo** in presenza delle quali attualmente la Corte di giustizia UE riscontra l'attuazione del diritto UE, ritenendo, di conseguenza, evidente l'applicabilità della Carta (sono i casi in cui gli Stati membri non possono violare gli standard contenuti nella Carta):

- l'attività **legislativa** e le prassi **giudiziarie** e **amministrative** poste in atto da uno Stato membro per **assolvere gli obblighi** derivanti dal diritto dell'UE<sup>2</sup>;
- l'esercizio da parte di un'**autorità** di uno Stato membro di un **potere discrezionale** di cui è investita in **virtù del diritto dell'Unione**<sup>3</sup>;
- le misure nazionali legate **all'erogazione di fondi** dell'Unione in regime di **gestione concorrente**<sup>4</sup>.

Nella Comunicazione si dà infine conto di un progresso delle pronunce della Corte di giustizia per quanto riguarda il perimetro di applicazione ex articolo 51 della Carta: si tratta delle **fattispecie di diritto interno** laddove rispondano ad **obiettivi fissati dal diritto dell'Unione**, sebbene le normative nazionali prese in

---

<sup>1</sup> Sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea 18 dicembre 1997 - causa C-309/96, Annibaldi, e 8 novembre 2012 - C-40/11 lida.

<sup>2</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 4 giugno 2013 - C-300/11, ZZ/Secretary of State for the Home Department.

<sup>3</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 14 novembre 2013 - C-4/11, Bundesrepublik Deutschland/Kaveh Puid.

<sup>4</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 11 aprile 2013 - C-401/11, Blanka Soukupová

considerazione **non siano state adottate** specificamente ai fini dell'attuazione del diritto UE.

Il riferimento è alla sentenza Akeberg - Fransson del 26 febbraio 2013 nella causa C.-617/10, che ha visto una pronuncia in via pregiudiziale con la quale si è deciso dell'ammissibilità di un'imputazione per reati fiscali ai danni di un'imputato al quale era precedentemente inflitta una sanzione pecuniaria nell'ambito di un distinto procedimento amministrativo. In particolare la questione andava esaminata in base al principio del **ne bis in idem** contenuto nell'**articolo 50** della Carta dei diritti fondamentali, **nonostante la normativa nazionale** su cui si fondavano sanzioni penali e amministrative **non fosse stata adottata in applicazione del diritto dell'Unione**. La sentenza – pur non considerando (nel merito) violato l'articolo 50 della Carta - sembra dunque aver ulteriormente ampliato l'ambito di applicazione dei diritti fondamentali contenuti nella Carta considerandoli **parametri obbligatori** per gli Stati membri anche quando la norma nazionale da valutare non abbia la funzione di attuare il diritto UE ma **miri ugualmente realizzare obiettivi da esso fissati**.

#### ***L'azione della Commissione per promuovere la Carta***

La Comunicazione passa in rassegna alcuni degli interventi posti in essere dalla Commissione europea allo scopo di promuovere i diritti fondamentali contenuti nella Carta. Vengono in considerazione: in primo luogo, l'intervento della Commissione durante tutto l'**iter legislativo** (dalla presentazione della proposta alla discussione durante i negoziati tra le istituzioni legislative UE, fino all'adozione finale); in secondo luogo, il ruolo di **custode** dei Trattati che essa svolge (anche per garantire che gli Stati membri applichino le norme dell'Unione che danno concreta attuazione alla Carta) mediante i **poteri ex articolo 258** del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea comunemente indicati come **procedure di infrazione**.

#### ***Le più recenti iniziative legislative***

##### ***Il processo equo***

Circa le proposte legislative significative più recenti specificamente orientate alla **promozione** di alcuni dei **diritti fondamentali** stabiliti nella Carta la Comunicazione richiama, tra l'altro, il recente pacchetto sul **processo equo**.

Si tratta di cinque misure legislative in materia di **diritti procedurali** e **politica penale** europea:

- la proposta di direttiva sul **rafforzamento** di alcuni aspetti della **presunzione di innocenza** e del diritto di **presenziare al processo** nei procedimenti penali, che interessa in particolare gli articoli 48 (**Presunzione di innocenza diritti della difesa**) e 47 (**Diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale**) della Carta ;
- la proposta di direttiva sulle **garanzie procedurali per i minori indagati o imputati** in procedimenti penali, che interessa in particolare gli articoli 24 (**Diritti**

del minore) e 49 (**Principi di legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene**);

- la proposta di direttiva **sull'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato** per indagati o imputati privati della libertà personale e sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo, che interessa in particolare il paragrafo 3 dell'articolo 47 citato (in materia di **accesso effettivo** alla giustizia per coloro che **non dispongono di mezzi sufficienti**) della Carta.

Nell'ottica della promozione dell'articolo 47 citato, del pacchetto fanno altresì parte due raccomandazioni: una sulle **garanzie procedurali per le persone vulnerabili indagate o imputate** in un procedimento penale e l'altra sul **diritto al patrocinio a spese dello Stato** per indagati o imputati nei procedimenti penali.

*Le proposte legislative indicate sono tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee. Sul cosiddetto pacchetto legislativo sull'equo processo, il 12 febbraio 2014 la Commissione XIV (Politiche dell'unione europea) della Camera dei deputati ha approvato un documento finale con il quale valuta le proposte conformi al principio di sussidiarietà stabilito dal Trattato.*

#### **Quadri di valutazione UE della giustizia (Scoreboard giustizia)**

Si ricorda che il 17 marzo 2014 la Commissione europea ha pubblicato il secondo Quadro di valutazione europeo della giustizia nell'Unione europea. Come nella prima edizione (presentata il 27 marzo 2013), si tratta di uno strumento di informazione che offre dati comparabili sull'**efficienza, qualità e indipendenza** de sistemi giudiziari degli Stati membri.

Il quadro di valutazione 2014 si concentra sul contenzioso **civile, commerciale e amministrativo**, avvalendosi degli stessi indicatori usati nel 2013 e attingendo a nuove fonti di informazioni: **durata** dei procedimenti, **tasso di ricambio** e numero di **cause pendenti**; **formazione** obbligatoria dei giudici, **monitoraggio** e **valutazione** delle attività dei tribunali, **risorse umane e finanziarie** assegnate ai tribunali e disponibilità di **tecnologie** dell'informazione e della comunicazione e di **metodi alternativi di risoluzione delle controversie**. Sono inoltre riportati alcuni dati sulla **percezione dell'indipendenza** della magistratura. L'edizione 2014 fornisce anche una prima rassegna comparativa generale sulle modalità organizzative dei sistemi giudiziari nazionali a garanzia dell'indipendenza della magistratura nei casi in cui possa essere a rischio, riportando ad esempio un'analisi dei mezzi giuridici contro il trasferimento e la revoca dei giudici.

Il quadro di valutazione concorre al **processo del semestre europeo**, il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dell'Unione diretto a stimolare i risultati economici e la competitività degli Stati membri attraverso una serie di **raccomandazioni specifiche** per Paese.

In particolare, i rapporti hanno finora posto **l'Italia** agli **ultimi posti** per quanto riguarda il tempo necessario per la definizione delle controversie civili o commerciali ed il

numero di **cause pendenti**. **Dati al di sotto della media** europea emergono per il nostro Paese circa i programmi di **formazione** a disposizione dei giudici, e il **rapporto** tra numero di **giudici e popolazione complessiva**

### ***L'antiriciclaggio***

Tra gli ulteriori esempi di promozione dei valori contenuti nella Carta nell'ambito dell'attività legislativa si ricorda altresì la **proposta di direttiva antiriciclaggio** (recante l'obbligo di prevedere in una serie di settori professionali l'obbligo di segnalazione alle autorità di presunti casi di riciclaggio o di finanziamento di attività terroristiche) nella parte in cui **esenta da tale obbligo i professionisti legali in determinate circostanze** (ad esempio per le informazioni ottenute nel corso dell'esame della posizione giuridica di un cliente), ai fini della promozione dell'articolo 48 citato della carta,

*La proposta è stata approvata in prima lettura dal Parlamento europeo l'11 marzo 2014; ai fini dell'adozione è attesa l'approvazione da parte dei Ministri competenti degli Stati membri in sede di Consiglio dell'UE.*

### ***La protezione dei dati personali***

Tra le proposte normative, oggetto di negoziato interistituzionale, con significativi risvolti per diritti fondamentali, la comunicazione si sofferma inoltre sul **pacchetto protezione dati personali** la cui rilevanza nel corso del 2013 è cresciuta soprattutto a seguito delle rivelazioni inerenti ai **programmi di sorveglianza informatica** su larga scala da parte di apparati di sicurezza sia statunitensi che europei, che interessando anche cittadini UE ne hanno pregiudicato la sfera della riservatezza. La Commissione sottolinea come la riforma miri a rafforzare i diritti che orbitano attorno all'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali (diritto alla protezione dei dati di carattere personale), in particolare, offrendo strumenti di tutela come ad esempio il **consenso esplicito**, il diritto all'**oblio**, il diritto alla **portabilità dei dati**, il diritto di **essere informato nel caso di una violazione dei dati personali**.

Si tratta di: una proposta di regolamento COM(2012)11, concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (**regolamento generale sulla protezione dei dati**), volta a sostituire la direttiva 95/46/CE); una proposta di direttiva COM(2012)10, concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al **trattamento dei dati personali** da parte delle **autorità competenti** a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di **reati** o esecuzione di **sanzioni penali**, volta a sostituire la decisione quadro 2008/977/GAI citata. Il pacchetto è tuttora all'esame delle Istituzioni europee: le due proposte sono state infatti oggetto di approvazione in prima lettura da parte della Assemblea plenaria del Parlamento europeo nella sessione dell'11-14 marzo 2014, mentre in sede di consiglio dell'UE non è stato ancora raggiunto un accordo su un orientamento generale da parte degli Stati membri.

*Si ricorda che il 13 giugno 2012 la Commissione 14a (Politiche dell'Unione europea) del Senato ha approvato una risoluzione, con la quale in sintesi si è riconosciuta la conformità delle proposte ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, pur dedicando alcune riflessioni supplementari per quanto riguarda le criticità manifestate nel parere motivato della Camera, ed in analogia con quanto contestato dal Senato francese riguardo: la norma relativa allo «sportello unico»; l'elevato numero di deleghe ed il relativo campo di applicazione conferite alla Commissione europea; nella risoluzione, quanto alla proposta di direttiva COM(2012) 10, si condivide infine l'invito del Parlamento spagnolo a chiarire e meglio definire il concetto di «sicurezza nazionale» espresso all'articolo 2, poiché si presterebbe ad interpretazioni ambigue.*

### ***L'equilibrio di genere***

Particolare attenzione è inoltre rivolta alla proposta di direttiva riguardante il miglioramento **dell'equilibrio di genere fra gli amministratori** senza incarichi esecutivi delle società quotate in borsa COM(2012) 614 final del 14 novembre 2012, esplicitamente volta all'attuazione del **principio di sostanziale parità tra uomo e donna** sancito dall'articolo 23 della Carta.

*Il Parlamento europeo ha approvato la proposta in prima lettura a novembre 2013 risoluzione sulla proposta di direttiva, confermando l'ampio consenso sulla necessità di aumentare la presenza femminile nei consigli di amministrazione delle società e un sostegno deciso all'approccio della Commissione volto a ridurre le disparità esistenti.*

Si segnala infine lo spazio riservato dalla Comunicazione all'azione Ue volta a rafforzare l'adozione di misure positive per **l'integrazione dei Rom** specificamente collegata come esemplio di politiche concrete volte all'attuazione del principio di non discriminazione ex articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali. Vengono in particolare in considerazione le **raccomandazioni** adottate all'unanimità dal **Consiglio** nel dicembre 2013 con le quali gli Stati membri si sono impegnati a migliorare l'integrazione economica e sociale delle comunità Rom, nonché la **Relazione della Commissione europea del 4 aprile 2014** che valuta i progressi compiuti dai singoli Stati membri rispetto all'attuazione del Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom (in particolare per quanto riguarda i settori **istruzione, occupazione, sanità e alloggio**).

### ***Asilo e immigrazione***

Nella comunicazione si segnala inoltre il **nuovo Sistema europeo d'asilo - CEAS**, recentemente adottato dalle istituzioni legislative europee.

Si tratta in particolare dei seguenti provvedimenti:

- la riforma del **regolamento cosiddetto Dublino** (criteri di **riparto di competenza** tra gli Stati membri circa la gestione delle **richieste di**

**protezione internazionale**): il provvedimento reca, tra l'altro, disposizioni che mirano a dare attuazione al **principio del non respingimento** ex articolo 19, secondo paragrafo della Carta, in particolare mediante la predisposizione di mezzi di **ricorso** avverso le decisioni di **trasferimento** da parte di uno Stato membro, integrando inoltre la giurisprudenza della Corte di giustizia UE e della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo la quale [copia]. secondo cui **un richiedente asilo non può essere trasferito in uno Stato membro** in cui esiste **un rischio serio** che i suoi **diritti fondamentali** siano **violati** (in tal caso un altro Stato membro deve assumersi la responsabilità tempestivamente, in modo da non ostacolare l'accesso immediato del richiedente asilo alla giustizia);

- la direttiva sulle **condizioni di accoglienza** dei richiedenti asilo, volta a tutelare efficacemente il diritto fondamentale alla dignità umana ex articolo 1 della Carta (in particolare per le persone richiedenti in condizione di particolare vulnerabilità), e a fissare condizioni e modalità per la disposizione del trattenimento (integrando in tal modo per vari profili gli articoli (articoli 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24, e 47 della Carta).
- la direttiva su una **procedura europea unica di concessione** d'asilo, che mira a rafforzare il diritto di **accesso** alle procedure, specificamente diretta all'attuazione degli articoli 18 e 19 della Carta.

La Comunicazione fa inoltre riferimento al regolamento recentemente adottato circa la **sorveglianza delle frontiere marittime** esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia Frontex, sottolineando in particolare l'impegno profuso dalla Commissione durante i negoziati interistituzionali affinché ogni misura presa in futuro nel quadro delle operazioni di sorveglianza coordinate da Frontex rispetti pienamente i diritti fondamentali e il **principio di non respingimento**, secondo cui **nessuno può essere rimpatriato in un paese in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti (articolo 19, paragrafo 2 della Carta)**: a tal proposito si ricorda che il nuovo regolamento prevede che prima che un rifugiato sbarchi in un paese terzo, gli Stati membri debbano **tenere conto della situazione generale** di tale **paese** e accertare che esso non metta in atto comportamenti in violazione del **principio di non respingimento** (essi sono inoltre tenuti a identificare le persone intercettate o soccorse e valutarne le circostanze personali).

*Il controllo sull'applicazione delle norme UE da parte degli Stati membri*

Un'ultima sezione della comunicazione sull'attività svolta dalla Commissione europea diretta all'attuazione dei diritti fondamentali prende in considerazione i poteri esercitati ex articolo 258 TFUE relativi all'apertura di **procedure di infrazione** (*vedi infra nella parte relativa alla tutela dei diritti fondamentali*).

Tra gli esempi concreti riferiti dalla Comunicazione si segnalano in particolare

- la **costituzione in mora** nei confronti di numerosi Stati membri con la quale la Commissione ha espresso **dubbi** sulla **compatibilità** di normative nazionali rispetto al **codice dei visti** (Regolamento (CE) n. 810/2009) recante profili di integrazione del **diritto al ricorso effettivo** ex articolo 47 della Carta;
- la **non conformità** (sancita con sentenza della Corte di giustizia UE) di alcune misure normative adottate in Ungheria in materia di **prepensionamento generalizzato** di **giudici, procuratori e notai** rispetto alla direttiva 2008/79, posta tra l'altro a garanzia del **principio di non discriminazione ex articolo 21** della Carta. Si ricorda che in tal caso l'azione di dialogo politico della Commissione europea successiva alla sentenza ha spinto l'Ungheria nel corso del 2013 ad adottare provvedimenti di legge volti ad eliminare l'incompatibilità con il diritto UE ed in particolare con il principio citato.
- l'intervento della Commissione europea nei confronti della **normativa nazionale austriaca sull'indipendenza dell'autorità di controllo per i dati personali**.

### ***Il controllo sull'attuazione della Carta da parte delle Istituzioni UE***

La comunicazione ricorda come il rispetto della Carta da parte delle istituzioni dell'Unione sia posto sotto il controllo della Corte, le cui sentenze possono riguardare anche in che misura gli atti legislativi e le decisioni indirizzate ai privati dell'UE rispettino i diritti fondamentali in essa contenuti.

Al riguardo si ricorda che attualmente quando **singoli o imprese** ritengono che un **atto** delle istituzioni dell'UE che **li riguarda direttamente violi i loro diritti fondamentali**, essi possono adire la Corte di giustizia, la quale, nel rispetto di determinate condizioni, ha **il potere di annullare tale atto**. Non sono tuttavia ammissibili da parte della **Corte i ricorsi di persone fisiche contro altre persone fisiche o giuridiche** o contro uno **Stato membro**.

Nella comunicazione si dà conto a titolo di esempio della sentenza Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18 luglio 2013 nella causa C-584/10 P, Commissione e altri/Kadi (Kadi II) (impugnazione della sentenza T-85/09, Kadi/Commissione (Kadi I) in appello) nella quale la Corte ha chiarito determinati **diritti processuali** di persone sospettate di associazione in attività terroristiche, compresi il diritto a una buona amministrazione, il diritto a un ricorso effettivo e il diritto a un giudice imparziale (articoli 41 e 47).

Si ricorda, da ultimo, che con la sentenza nelle cause riunite C-293/12 e C-594/12 Digital Rights Ireland e Seitlinger e a., la Corte **ha dichiarato invalida** la Direttiva 2006/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE in quanto essa comporta **un'ingerenza di vasta portata e di particolare gravità** nei **diritti fondamentali** al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati di carattere personale, non limitata allo stretto necessario.

### ***Il processo di adesione dell'Unione europea alla CEDU***

L'ultima sezione della Comunicazione è dedicata **all'adesione UE alla Convenzione dei diritti dell'uomo (CEDU)**.

#### *Lo stato dell'iter*

L'**art. 6, par. 2** del TUE prevede l'**adesione dell'UE alla CEDU**, precisando che tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite dai Trattati. **Il processo di adesione non si è ancora concluso.**

A partire dal **luglio 2010**, rappresentanti della Commissione europea e del Comitato direttivo per i Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa si sono riuniti regolarmente per elaborare l'accordo di adesione. Al termine del processo, **l'accordo sarà concluso dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e, all'unanimità, dal Consiglio dell'UE.** Anche il Parlamento europeo, che deve essere pienamente informato di ciascuna delle fasi dei negoziati, deve dare la propria approvazione. **Una volta concluso, l'accordo dovrà essere ratificato da tutte le 47 parti contraenti della CEDU**, conformemente alle rispettive disposizioni costituzionali.

Il 5 aprile scorso si è raggiunto un **accordo a livello di negoziatori**; su tale accordo il Consiglio Giustizia e affari interni del 6-7 giugno ha espresso apprezzamento, sottolineando che l'adesione dell'UE alla CEDU aumenterà ulteriormente la **coerenza in materia di protezione dei diritti umani in Europa**, intensificando altresì il dialogo in ambito giudiziario e migliorando la coerenza della giurisprudenza.

L'accordo è attualmente sottoposto al giudizio della Corte di giustizia dell'Unione europea che dovrà formulare un parere di compatibilità del testo con i Trattati istitutivi (secondo notizie informali, il parere dovrebbe essere espresso nel luglio del 2014).

#### *Gli effetti dell'adesione*

In estrema sintesi (e considerato che sono tuttora allo studio le possibili conseguenze di un tale processo), l'adesione dell'Unione europea alla CEDU dovrebbe comportare:

- **un controllo giurisdizionale aggiuntivo** nel settore della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione. Sarà in effetti competenza della Corte europea dei **diritti dell'uomo** di Strasburgo sindacare, ai fini del rispetto della Convenzione, **gli atti delle istituzioni, degli organi e organismi dell'UE, ivi comprese le sentenze della Corte di giustizia;**
- l'azionabilità da parte di qualunque individuo di un nuovo mezzo di ricorso: sarà possibile infatti adire la Corte dei diritti dell'uomo in caso di **violazione dei diritti fondamentali imputabile all'Unione**, a condizione però che siano già **esaurite tutte le vie di ricorso interne.**

*Allo stato appare di difficile valutazione l'apporto della futura adesione dell'Ue alla CEDU in termini di effettivo rafforzamento dei diritti fondamentali. In particolare, appare arduo prefigurare quanto l'integrazione di due sistemi giuridici separati possa contribuire ad esaltare i risultati sino ad ora conseguiti per via giurisprudenziale, o - al contrario - mettere in luce le differenze tra i due ordinamenti.*

Da più parti si sottolinea che l'adesione dell'UE alla CEDU dovrebbe determinare il superamento dell'attuale assetto dei rapporti di convivenza/armonizzazione tra i due sistemi, alla cui definizione, tra l'altro, hanno contribuito alcune pronunce della Corte di Strasburgo, in particolare quelle riconducibili alla tesi del **conflitto di lealtà** (in virtù della responsabilità degli Stati membri sia verso la Convenzione sia verso l'Unione), e alla dottrina del **principio di presunzione di protezione equivalente del sistema giuridico dell'Unione circa la tutela dei diritti, rispetto ai livelli di tutela accordati dalla Convenzione**.

La teoria del conflitto di lealtà origina da una giurisprudenza consolidata della Corte EDU (in particolare le sentenze *Cantoni c. Francia* del 15 novembre 1996, e *Matthews c. Regno Unito* del 18 febbraio 1999), secondo la quale **l'adesione ad una organizzazione sopranazionale** con cessione alla stessa di parti della competenza propria statale, **non elimina il vincolo degli Stati rispetto alla Convenzione**; di conseguenza, essendo gli Stati membri responsabili sia nei confronti dell'Unione, sia rispetto alla Convenzione per quanto riguarda gli effetti della applicazione del diritto comunitario nell'ambito della propria giurisdizione, ciò può determinare la possibilità di un **conflitto di lealtà** degli Stati verso la Convenzione e verso l'Unione.

Secondo la **dottrina della presunzione di protezione equivalente** (contenuta nella sentenza *Bosphorus c. Irlanda* del 30 giugno 2005), in sintesi, il sistema giuridico dell'Unione offre **garanzie equivalenti di protezione** dei diritti dell'uomo e, **fatte salve insufficienze manifeste** che emergano in un caso specifico, deve presumersi che uno **Stato membro rispetti le esigenze della Convenzione** quando non fa altro che dare **esecuzione agli obblighi giuridici** risultanti dalla adesione all'Unione<sup>5</sup>. Tale pronuncia **ridimensiona il rischio** di manifestazione del conflitto di lealtà testé descritto, stabilendo una sorta di principio di armonizzazione tra i due sistemi (CEDU e UE) elaborato in sede giurisprudenziale.

---

<sup>5</sup> Secondo la sentenza citata gli Stati membri dell'UE non possono essere ritenuti responsabili di violazioni della Convenzione se: (1) gli atti sono basati sul diritto dell'UE, vale a dire lo stato sta attuando la legislazione UE; (2) lo Stato non ha avuto alcun potere discrezionale nel fare ciò; (3) l'azione dello Stato membro è stata assunta nel rispetto degli obblighi derivanti dal diritto dell'UE.

Circa gli effetti dell'adesione, una **prima questione** riguarda il livello di omogeneizzazione reciproca tra il sistema dei diritti fondamentali disegnato dalla Carta (come detto, più ampio e articolato rispetto a quello dei diritti umani CEDU), ed il corrispondente sistema definito nell'ambito della Convenzione e dalle pronunce adottate dalla Corte di Strasburgo. In proposito si possono ipotizzare due **prospettive**: **la prima, più ottimistica, per cui le Corti di Strasburgo e di Lussemburgo tenderanno ad assimilare progressivamente i loro orientamenti; la seconda, più problematica, per cui potrebbero verificarsi distonie negli orientamenti giurisprudenziali**, con particolare riguardo all'eventualità di situazioni in cui si debbano contemperare più diritti fondamentali.

Va al riguardo considerato che tra la Carta dei diritti fondamentali, le disposizioni dei Trattati UE e le tradizioni costituzionali degli Stati membri, come riconosciuti dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea si è andata progressivamente consolidando una sostanziale osmosi che non è riscontrabile nella medesima misura tra i Paesi (in numero maggiore) membri del Consiglio d'Europa e che hanno aderito alla CEDU.

Una **seconda questione** discende dalla possibilità che, a seguito dell'adesione UE alla CEDU, **le sentenze** (in quanto atto di una istituzione dell'Unione europea) **della Corte di giustizia possano essere oggetto di sindacato da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo**. Potrebbe, in particolare, verificarsi la possibilità di pronunce discordanti in ragione del diverso parametro cui le due Corti fanno riferimento. In proposito occorre considerare che, in ogni caso, il rapporto tra le pronunce della Corte di giustizia e quelle della Corte di Strasburgo non può configurarsi in termini gerarchici o di diverso grado di giudizio proprio in ragione del fatto che i testi che le due Corti assumono a riferimento per le rispettive decisioni sono differenti. Ciononostante, non può escludersi, in linea di principio, l'eventualità di una condanna della Corte di Strasburgo ai danni dell'Unione europea anche con riferimento a sentenze della Corte di giustizia aventi ad oggetto i diritti fondamentali.

## LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI IN ITALIA

(a cura del Servizio Studi)

### La tutela dei diritti fondamentali nella Costituzione italiana

I diritti fondamentali dell'uomo trovano diretto riconoscimento e tutela nella Costituzione italiana; precipuamente, nei Principi fondamentali dettati dai primi dodici articoli della Carta e, in forma più dettagliata, nella Parte prima (artt. 13-54).

Alla base di tali disposizioni è posto il principio dettato dall'**articolo 2**, ai sensi del quale "La Repubblica riconosce e garantisce i **diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali** ove si svolge la sua personalità".

Il disposto costituzionale riconosce, favorendole, le formazioni sociali all'interno delle quali gli individui organizzano la propria vita, garantendo in successivi articoli le libertà associative, i diritti delle formazioni sociali e la tutela del singolo al loro interno: artt. 8 e 20 (confessioni e associazioni religiose), art. 18 (associazioni in generale), art. 29 (famiglia), art. 39 (associazioni sindacali) e art. 49 (partiti politici).

Il principio di pari dignità ed eguaglianza è posto con forza dal primo comma dell'**art. 3** ("Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, **senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali**") che ribadisce la centralità della persona da cui deriva l'obbligo per il legislatore di disporre con norme generali ed astratte, applicabili ad una molteplicità infinita di fattispecie concrete.

L'**art. 6** prevede, quale ulteriore principio fondamentale, la tutela delle minoranze linguistiche, da attuare attraverso appositi provvedimenti normativi.

L'**art. 8** enuncia il principio della pari libertà delle confessioni religiose davanti alla legge e della loro autonomia rispetto allo Stato. Tale disposto è da porre in connessione con l'art. 19, che tutela la libertà religiosa sia in forma individuale che associata.

### Organismi governativi

#### **Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR)**

Istituito nel 2003 in attuazione dell'articolo 7 del decreto legislativo 215/2003<sup>6</sup>, recante norme volte a contrastare le discriminazioni per razza ed origine etnica.

---

<sup>6</sup> D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215, *Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*. Il decreto legislativo è stato

L'UNAR è incardinato nell'ambito del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri. Esso ha le tipiche funzioni degli *equality bodies* nati come strumenti di tutela dalle discriminazioni razziali, con "funzioni di **controllo e garanzia** della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela". In specie esso ha "il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di **promozione della parità** e di **rimozione di qualsiasi forma di discriminazione** fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere **su donne e uomini**, nonché dell'esistenza di forme di **razzismo a carattere culturale e religioso**" (art. 7, co. 1, D.Lgs. 215/2003).

#### **Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU)**

E' stato istituito presso il **Ministero degli affari esteri** con D.M. 15 febbraio 1978, n. 519.

Il Comitato, organismo di coordinamento dell'attività governativa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo, secondo quanto disposto dal D.P.C.M. 11 maggio 2007<sup>7</sup>, svolge i seguenti **compiti**:

- realizza un sistematico **esame delle misure** legislative, regolamentari, amministrative ed altre che siano state prese nell'ordinamento interno per attuare gli **impegni assunti dall'Italia in virtù delle convenzioni internazionali** in materia di tutela dei diritti umani adottate dalle organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte; a tal fine, raccoglie tutte le informazioni necessarie sull'azione governativa in tale settore;
- **promuove i provvedimenti** che si rendono necessari od opportuni per assicurare il pieno adempimento degli obblighi internazionali già assunti o che dovranno essere assunti dall'Italia a seguito della ratifica delle convenzioni da essa sottoscritte;
- **segue l'attuazione** delle convenzioni internazionali e la loro concreta osservanza sul territorio nazionale, e cura la preparazione dei **rapporti periodici** che lo Stato italiano è tenuto a presentare alle competenti organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani, come le Nazioni Unite ed il Consiglio d'Europa; cura inoltre la preparazione di ulteriori rapporti, periodici e non, che vengano richiesti dalle organizzazioni in questione;
- predispone annualmente la **relazione al Parlamento** in merito all'attività svolta dal Comitato nonché alla tutela e al rispetto dei diritti umani in Italia che il Ministro degli affari esteri è tenuto a presentare ai sensi dell'art. 1, co. 2,

---

adottato in attuazione della delega recata agli artt. 1 e 29 della legge comunitaria 2001 (L. 39/2002).

<sup>7</sup> D.P.C.M. 11 maggio 2007, *Riordino del Comitato interministeriale per i diritti umani operante presso il Ministero degli affari esteri, ai sensi dell'articolo 29 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248* (G. U. 27 agosto 2007, n. 198, S.O.)

della L. 80/1999. L'ultima relazione è stata presentata il 26 luglio 2010 (Doc. CXXI, n. 3);

- collabora nelle attività volte ad organizzare e a dar seguito in Italia ad **iniziative internazionali** attinenti ai diritti umani, quali conferenze, simposi e celebrazioni di ricorrenze internazionali;
- mantiene ed implementa gli opportuni **rapporti con le organizzazioni della società civile** attive nel settore della promozione e protezione dei diritti umani.

#### ***Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo***

Istituito con D.M. 30 gennaio 2004<sup>8</sup> presso il **Ministero dell'interno**. Esso è presieduto dal direttore del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Il decreto istitutivo prevede la partecipazione al Comitato di diverse amministrazioni dello Stato.

Compito del Comitato è vigilare sui pericoli di regressione verso forme di intolleranza, razzismo, xenofobia e antisemitismo e individuare tutte le misure necessarie per contrastare ogni comportamento ispirato da odio religioso o razziale. Il Presidente del Comitato riferisce periodicamente al Ministro dell'Interno sull'attività svolta.

Il Comitato si avvale dell'apporto informativo e della collaborazione delle Prefetture – Uffici Territoriali del Governo.

#### ***Comitato dei ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani***

Il D.P.C.M. 13 aprile 2007<sup>9</sup> ha istituito tale Comitato presso la **Presidenza del Consiglio dei ministri** – Dipartimento per le pari opportunità al fine di garantire un'efficace attività di indirizzo e coordinamento strategico in materia di tutela dei diritti umani.

Il Comitato è **presieduto** dal **Presidente del Consiglio dei ministri**, che può **delegare** le relative **funzioni** al **ministro responsabile per le pari opportunità**, ed è **composto** dal ministro per le pari opportunità, dal ministro degli affari esteri, dal ministro della difesa, dal ministro della giustizia, dal ministro dell'interno, dal ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dal ministro del lavoro e delle politiche sociali, dal ministro per le politiche europee, dal ministro per le politiche per la famiglia e dal sottosegretario di stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri – segretario del consiglio dei ministri.

Alle riunioni del Comitato partecipa anche il presidente del Comitato interministeriale dei diritti umani. Possono, inoltre, essere chiamati a partecipare i

---

<sup>8</sup> Decreto del ministro dell'interno 30 gennaio 2004, *Istituzione del Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo*.

<sup>9</sup> D.P.C.M. 13 aprile 2007, *Costituzione del Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani* (G. U. 20 giugno 2007, n. 141).

responsabili di altri organismi che svolgono attività istituzionali in materia di diritti umani. Alle riunioni del Comitato, in base agli argomenti da trattare possono essere invitati altri ministri, nonché esponenti del sistema delle autonomie, rappresentativi degli altri livelli di governo.

***Organismo nazionale di coordinamento per le politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri***

E' un organismo operante presso il **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro** con il compito di individuare e promuovere, con la partecipazione dei cittadini stranieri, le iniziative idonee alla rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei diritti e dei doveri degli stranieri.

L'ONC è stato istituito dall'art. 42, comma 3, del Testo unico delle disposizioni in materia di immigrazione (D.Lgs. 286/1998) e si è insediato presso il CNEL il 10 dicembre 1998. Disposizioni di dettaglio sono recate nel regolamento di attuazione del testo unico (DPR 394/1999, art. 56).

Due sono essenzialmente i compiti attribuiti all'ONC:

- accompagnare e sostenere lo sviluppo dei **processi locali di accoglienza ed integrazione** dei cittadini stranieri, la loro rappresentanza e partecipazione alla vita pubblica;
- promuovere, a tale fine, il **confronto fra soggetti istituzionali e sociali a livello locale**, ma anche con realtà locali significative di altri paesi europei, per una continua socializzazione delle esperienze al fine di individuare e valutare percorsi e modelli efficaci di intervento.

**Attività parlamentare e organismi specializzati**

Le problematiche relative alla tutela dei diritti umani a livello internazionale rappresentano un nucleo tematico centrale dell'attività della Commissione Affari esteri e comunitari (III Commissione) della Camera dei Deputati. A partire dalla X Legislatura (1987-1992) la Commissione ha istituito al proprio interno il **Comitato permanente per i diritti umani**, un organismo preposto all'esame delle tematiche generali relative ai diritti umani, con particolare riferimento allo stato della loro tutela a livello internazionale, anche per il tramite di apposite indagini conoscitive. Il Comitato, che nell'attuale legislatura è stato istituito il 16 luglio 2013, ha anche il compito di seguire l'*iter* dei singoli provvedimenti in tema di diritti umani, svolgendo un lavoro di carattere istruttorio rispetto alle attività della Commissione.

Un organismo analogo, operante presso il Senato, è la **Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani**. La Commissione effettua accurati monitoraggi, attraverso lo svolgimento di indagini conoscitive, sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani - ovvero su fenomeni di disconoscimento e lesione dei diritti stessi - tanto in Italia quanto a livello internazionale. E' attualmente in corso l'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale

Nella XVI legislatura le Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e III (Affari esteri e comunitari) hanno svolto una **indagine conoscitiva sull'antisemitismo** (deliberata il 28 ottobre 2009) con l'obiettivo di **monitorare e approfondire il fenomeno dell'antisemitismo, sia a livello internazionale che nazionale**. L'indagine ha portato ad evidenziare i nuovi caratteri che tale fenomeno ha assunto rispetto alle impostazioni tradizionali, con particolare riferimento all'odio etnico e religioso alimentato dal fondamentalismo ed allo strumentale intreccio con l'antisionismo ed il negazionismo.

Al termine di tale indagine, è stato approvato dalle suddette Commissioni parlamentari un **documento conclusivo** (seduta del 6 ottobre 2011) nel quale sono state **elaborate strategie di contrasto e proposte di lavoro**. Al contempo, si prende atto, nel testo, del preoccupante e costante incremento in Italia e in Europa dell'antisemitismo, dovuto anche alla diffusione sempre maggiore di piattaforme e *social network* di tipo razzista, ed è stata richiamata la centralità della formazione delle nuove generazioni per un'efficace e duratura azione di contrasto al fenomeno. Al contempo, sul piano sanzionatorio si è posta la questione connessa alla omogenea repressione a livello internazionale dei reati di opinione.

Nella scorsa legislatura è stato istituito (dicembre 2009), presso la Camera dei deputati, l'**Osservatorio sui fenomeni di xenofobia e razzismo, finalizzato** alla sensibilizzazione su tali tematiche, al monitoraggio e alla valorizzazione delle attività svolte in materia da organismi pubblici e privati.

Giova infine ricordare che, nel corso della XVI legislatura, la I Commissione della Camera ha esaminato un disegno di legge volto all'istituzione di una **Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani** in attuazione della risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 48/134, adottata il 20 dicembre 1993, diretta ad unire tutti gli Stati in un impegno comune di tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Il provvedimento (A.C. 4534), il cui esame è iniziato presso il Senato, è poi proseguito, senza pervenire ad approvazione, presso la Camera.

## **Normativa nazionale e attività parlamentare su alcune tematiche connesse all'attuazione dei diritti fondamentali**

### ***Diritto a presenziare al processo***

Il Parlamento italiano ha recentemente approvato una **riforma della disciplina del processo in assenza dell'imputato** recependo, in larga parte, alcune delle criticità segnalate da tempo nei confronti del c.d. "processo contumaciales considerato violazione, in particolare, dell'**articolo 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea** (*Presunzione di innocenza e diritti della difesa*).

La nuova legge **legge 28 aprile 2014, n. 67** (artt. 9-15) ridisegna la disciplina del processo agli irreperibili in particolare, abolendo di fatto l'istituto della contumacia e prevedendo "la sospensione del procedimento nei confronti degli imputati irreperibili. La partecipazione dell'imputato al "suo" processo è condizione indefettibile per il regolare esercizio della giurisdizione; essa afferisce al diritto di difesa e, perciò, non è "confiscabile", potendo al più essere oggetto di rinuncia da parte del titolare dello stesso, in presenza di una non equivoca manifestazione di volontà.

Al diritto dell'imputato di partecipare al processo è stato riconosciuto rango costituzionale. Si è evidenziato come l'art. 111 Cost., in senso simmetrico all'**art. 6 par. 3 C.E.D.U.**, pur non contemplandolo espressamente, lo dà per presupposto là dove afferma che la legge assicura che la persona accusata di un reato ha la facoltà di interrogare le persone che rendono le dichiarazioni a suo carico, che il processo è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova, che la colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base delle dichiarazioni rese da chi si sia sempre sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore.

Più volte la **Corte europea dei diritti dell'uomo**, vigente la disciplina anteriore alla legge 67/2014, ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 6 della Convenzione (a partire dalla nota *sentenza Colozza del 12 febbraio 1985*).

#### ***Divieto di trattamenti inumani e degradanti***

La **Corte europea dei diritti dell'uomo**, da ultimo con la sentenza Torreggiani dell'8 gennaio 2013, ha constatato che, alla luce dell'articolo 3 della Convenzione EDU (*Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*), il **sovraffollamento carcerario** in Italia ha carattere strutturale e sistemico e ha stabilito che lo Stato italiano dovrà, entro un anno a decorrere dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva (e dunque entro il 28 maggio 2014), istituire un ricorso o un insieme di ricorsi interni effettivi ed idonei ad offrire una riparazione del danno adeguata e sufficiente in caso di sovraffollamento carcerario.

Per ottemperare alle richieste della CEDU, cui ha fatto seguito anche un **messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica** (DOC I, n. 1), nel corso della legislatura il Parlamento ha esaminato molteplici provvedimenti finalizzati alla deflazione carceraria. Si ricordano i principali filoni d'intervento:

- sul versante del **diritto penale sostanziale**, modifiche legislative hanno interessato le pene previste per i reati di produzione, traffico e detenzione illecita di **stupefacenti**; un'elevata percentuale della

popolazione carceraria è infatti detenuta in relazione a quel tipo di reati<sup>10</sup>.

Il **decreto-legge 78/2013**, in particolare, interviene sull'articolo 73 del TU stupefacenti (D.P.R. n. 309 del 1990), per consentire al condannato tossicodipendente o assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope di essere ammesso al lavoro di pubblica utilità. Il **decreto-legge 146/2013** ha poi trasformato in autonoma fattispecie di reato la circostanza attenuante del delitto di detenzione e cessione illecita di stupefacenti (cd. attenuante di lieve entità, art. 73 del testo unico stupefacenti); si produce così l'effetto di riduzione della pena per le fattispecie di minore gravità (es. il piccolo spaccio) e la loro sottrazione alla comparazione delle circostanze da parte del giudice. Dopo l'intervento della Corte costituzionale (sentenza 32/2014), che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni del TU stupefacenti che equiparano le droghe pesanti alle droghe leggere, è intervenuto il **decreto-legge 36/2014**, che ha dato seguito alla decisione della Corte.

- Il Governo è stato inoltre delegato a disciplinare **pene detentive non carcerarie** o da eseguire presso il domicilio (art. 1, **legge n. 67 del 2014**) e ad operare una complessa **depenalizzazione** (art. 2, legge n. 67 del 2014).
- Per quanto riguarda il **diritto processuale penale**, modifiche volte a ridurre la presenza di indagati e condannati in carcere sono state apportate dal **decreto-legge 78/2013** e dal **decreto-legge 146/2013**;

Il primo decreto-legge ha:

- innalzato da 4 a 5 anni il limite della pena che consente l'applicazione della custodia cautelare in carcere;
- modificato l'articolo 656 c.p.p. in materia di esecuzione delle pene detentive anticipando, ai fini della sospensione dell'esecuzione della pena e della concessione delle misure alternative alla detenzione, l'applicazione del beneficio della cd. liberazione anticipata (ovvero la detrazione di 45 giorni di pena per ogni semestre di pena scontata);
- stabilito in 4 anni il limite di pena – anche residua - per la sospensione dell'ordine di esecuzione nei confronti di particolari categorie di condannati per i quali l'ordinamento penitenziario già prevede la detenzione domiciliare negli stessi limiti di pena da espiare;

- eliminato il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione per i plurirecidivi. Anche per tale categoria di soggetti, quindi, sarà possibile il ricorso alle misure alternative alla detenzione.

Il decreto-legge 146/2013 ha invece:

- introdotto la prescrizione da parte del giudice del c.d. braccialetto elettronico, come regola generale cui può derogare qualora non ne ravveda la necessità, nell'applicazione sia degli arresti domiciliari che della detenzione domiciliare;
  - modificato l'art. 380 c.p.p. in modo che al piccolo spaccio non sia applicabile l'arresto obbligatorio in flagranza;
  - introdotto la liberazione anticipata speciale, che porta da 45 a 75 giorni per semestre - per il periodo dal 1° gennaio 2010 al 24 dicembre 2015 - la detrazione di pena già prevista per la liberazione anticipata ordinaria in favore del condannato che ha dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione.
- Sul fronte dell'**ordinamento penitenziario**, i citati provvedimenti d'urgenza hanno modificato la legge n. 354 del 1975, in particolare prevedendo la possibilità per i detenuti e gli internati di partecipare, a titolo volontario e gratuito, all'esecuzione di progetti di pubblica utilità; eliminando il divieto di concessione della detenzione domiciliare tra i 3 e i 4 anni di pena (anche residua) nei confronti dei condannati recidivi reiterati; eliminando le preclusioni di natura oggettiva all'accesso a misure alternative alla detenzione in caso di denuncia o condanna per evasione; abrogando le disposizioni che limitavano la concessione ai recidivi reiterati della semilibertà. E' stato inoltre eliminato il divieto di disporre per più di due volte l'affidamento terapeutico al servizio sociale; è stato portato da tre a quattro anni il limite di pena, anche residua, per l'applicazione dell'affidamento in prova al servizio sociale, con più ampi poteri del magistrato di sorveglianza per la sua applicazione; è stata stabilizzata – venendone meno il carattere transitorio - la disposizione che consente di scontare presso il domicilio la pena detentiva non superiore a 18 mesi, anche se parte residua di maggior pena ed è stato esteso l'ambito applicativo dell'espulsione come misura alternativa alla detenzione, prevista dal testo unico immigrazione.
  - Per quanto riguarda la **tutela dei diritti dei detenuti**, il decreto-legge 146/2013 ha previsto maggiori garanzie per i soggetti reclusi nel procedimento di reclamo in via amministrativa e in quello giurisdizionale davanti alla magistratura di sorveglianza, presso la quale è previsto anche un giudizio per assicurare l'ottemperanza dell'amministrazione penitenziaria alle prescrizioni del giudice nonché

l'istituzione presso il Ministero della giustizia del **Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale**.

### **Misure cautelari e presunzione di innocenza**

Nel corso della legislatura il Parlamento è intervenuto, sempre con finalità di riduzione del sovraffollamento carcerario, sulle misure cautelari personali:

- con il **decreto-legge n. 78 del 2013** ha **innalzato da 4 a 5 anni** il limite della pena che consente l'applicazione della custodia cautelare in carcere all'indagato in attesa di giudizio;
- con l'**AC 631-B**, in corso di esame in seconda lettura da parte della Commissione Giustizia della Camera, anche nella prospettiva di valorizzare il principio della presunzione di innocenza, il legislatore mira a delimitare ulteriormente l'ambito di applicazione della custodia cautelare in carcere, attraverso una serie di modifiche al codice di procedura penale che interessano principalmente: la valutazione del giudice, l'idoneità della custodia in carcere, gli obblighi di motivazione del giudice, il procedimento.

### **Non discriminazione - parità uomo-donna**

#### L'Italia secondo gli indici internazionali sull'uguaglianza di genere

L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), agenzia autonoma dell'Unione europea, il 13 giugno 2013 ha pubblicato il primo **rapporto sull'indice dell'uguaglianza di genere**, frutto di tre anni di lavoro. Per la prima volta è stato elaborato un indicatore sintetico ma esaustivo delle disparità di genere nell'Unione europea e nei singoli Stati membri.

L'indice, che prende in considerazione 6 diversi settori (Lavoro, Denaro, Conoscenza, Tempo, Potere e Salute), ha un valore tra 1 e 100, dove 1 indica un'assoluta disparità di genere e 100 segna il raggiungimento della piena uguaglianza di genere.

Nonostante più di 50 anni di politiche per l'uguaglianza di genere a livello europeo, il rapporto mostra come le disparità di genere risultino ancora prevalenti nell'Unione europea. Con un **indice medio di 54.0**, l'Unione europea è ancora a metà nel cammino per raggiungere l'uguaglianza.

Un dato significativo è la fortissima differenza tra gli indici dei singoli Stati membri, che vanno da un minimo di 35.3 (Romania) ad un massimo di 74.3 (Svezia), che attesta come gli Stati prestino una diversa attenzione al raggiungimento degli obiettivi della parità.

Particolarmente **negativa è la posizione dell'Italia**, che con un indice di **40.9 si attesta al 23° posto su 27 Stati membri**, a parità con la Slovacchia e sopra solo alla Grecia, Bulgaria e Romania. In cima alla graduatoria spiccano i Paesi

scandinavi, con valori superiori a 70, mentre il Regno Unito ha un indice di 60.4, la Francia di 57.1, la Spagna di 54.0 e la Germania di 51.6.

Analizzando la relazione tra l'indice dell'uguaglianza di genere e la ricchezza dei paesi, misurata attraverso il PIL per abitante (PPS), si nota altresì come l'Italia sia il più ricco tra i 13 paesi che hanno un indice inferiore a 45 (Repubblica Ceca, Lettonia, Polonia, Lituania, Cipro, Malta, Ungheria, Portogallo, Slovacchia, Italia, Grecia, Bulgaria e Romania).

Passando alla sfera specifica del **Potere**, inteso come potere decisionale sia politico che economico, si segnala che in questo settore l'indice dell'uguaglianza di genere evidenzia il valore più basso, con un valore medio europeo di 38.0.

Anche in tal caso la *performance* dell'Italia è piuttosto negativa, con un indice di 18.6, che la colloca al terzultimo posto tra i Paesi UE, sopra solo a Lussemburgo e Cipro.

A livello mondiale, secondo l'analisi annuale del *World economic forum* sul [Global Gender Gap](#), nella graduatoria diffusa nel 2013, l'Italia si colloca al **71° posto** su 136 Paesi (era all'80° nel 2012, al 74° nel 2011 e nel 2010, al 72° nel 2009, al 67° posto nel 2008, all'84° nel 2007 e al 77° nel 2006). L'aumento registrato dall'Italia nella graduatoria globale è determinato principalmente dal significativo aumento del numero delle donne in Parlamento (dal 22% nel 2012 al 31% nel 2013).

Nella graduatoria generale svettano i Paesi del Nord Europa; per quanto attiene agli altri Paesi europei, il Belgio si colloca all'11° posto, la Germania al 14°, il Regno Unito al 18° e la Francia più in basso, al 45° posto. L'indice tiene conto delle disparità di genere esistenti nel campo della politica, dell'economia, dell'istruzione e della salute.

Il *World economic forum* redige periodicamente anche un rapporto sulla competitività dei paesi a livello globale ed è interessante notare come emerga una **correlazione tra il gender gap** di un paese e la sua **competitività nazionale**. Dal momento che le donne rappresentano la metà del talento potenziale di un paese, la competitività nel lungo periodo dipende significativamente dalla maniera in cui ciascun paese educa ed utilizza le sue donne.

Per ciò che attiene in particolare al settore della **politica**, il nostro Paese si colloca al **44° posto** della graduatoria, risalendo dopo il brusco calo dell'anno precedente, che poteva probabilmente essere ascritto alla sostanziale staticità dell'Italia in questo campo, a fronte dei progressi registrati in altri paesi (l'Italia era 71° nel 2012, al 55° nel 2011, al 54° nel 2012 e al 45° nel 2009).

#### *La legge sulla parità di accesso agli organi delle società quotate in borsa e delle società pubbliche*

Con la legge 12 luglio 2011, n. 120, sono state apportate significative modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione

finanziaria, allo scopo di tutelare la **parità di genere nell'accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati e nelle società pubbliche**.

La legge, preso atto della situazione di cronico squilibrio nella rappresentanza dei generi nelle posizioni di vertice delle predette imprese, ha inteso riequilibrare a favore delle donne l'accesso agli organi apicali.

A tal fine è stato previsto un “doppio binario” normativo:

- per le **società quotate in borsa**, la disciplina in materia di equilibrio di genere è recata puntualmente dalle disposizioni di rango primario;
- per le **società a controllo pubblico**, i principi applicabili rimangono quelli di legge, mentre la disciplina di dettaglio è affidata ad un apposito regolamento, con la finalità di garantire una disciplina uniforme per tutte le società interessate. Tale regolamentazione è contenuta nel D.P.R. 30 novembre 2012, n. 251.

L'articolo 1 della legge (che introduce il comma 1-*ter* all'articolo 147-*ter* del testo unico dell'intermediazione finanziaria – TUIF, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58) impone che lo **statuto societario** preveda un riparto degli amministratori da eleggere effettuato in base a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi, dovendo il genere meno rappresentato ottenere **almeno un terzo degli amministratori** eletti (per il primo mandato vige però una disciplina transitoria, su cui v. *infra*). La nuova normativa ha **carattere transitorio**: si applica infatti per tre mandati consecutivi.

E' prevista un'articolata procedura per l'ipotesi in cui il consiglio di amministrazione eletto non rispetti i predetti criteri di equilibrio dei generi. In particolare, la Consob diffida la società inottemperante affinché si adegui entro il termine massimo di quattro mesi. L'inottemperanza alla diffida comporta l'applicazione di una sanzione pecuniaria amministrativa (da 100.000 euro a 1 milione di euro) e la fissazione di un ulteriore termine di tre mesi per adempiere. Solo all'inosservanza di tale ultima diffida consegue la decadenza dei membri del consiglio di amministrazione.

Le norme proposte affidano allo statuto societario la disciplina delle modalità di formazione delle liste e dei casi di sostituzione in corso di mandato, al fine di garantire l'equilibrio dei generi.

Le disposizioni in materia di equilibrio di genere sono estese (inserendo, all'articolo 147-*quater* del TUIF, il comma 1-*bis*) anche al **consiglio di gestione**, ove costituito da almeno tre membri; è affidato all'atto costitutivo della società il compito di disciplinare il riparto dei membri del collegio sindacale (a tal fine inserendo il comma 1-*bis* all'articolo 148 del TUIF) secondo i già commentati criteri di tutela del genere meno rappresentato.

Anche per tale ipotesi si prevede l'attivazione di apposite procedure di diffida da parte della Consob per l'ipotesi di inottemperanza, con eventuale applicazione

di una sanzione pecuniaria (da 20.000 a 200.000 euro) e, in ultima istanza, la decadenza dei membri del collegio sindacale della società inottemperante.

Le norme (articolo 2) trovano applicazione dal **primo rinnovo** degli organi societari interessati **successivo al 12 agosto 2012** (ovvero un anno dall'entrata in vigore delle norme stesse).

Sono inoltre previste disposizioni transitorie per il **primo mandato** degli organi eletti secondo le nuove prescrizioni, al fine di renderne graduale l'applicazione: almeno **un quinto** degli organi amministrativi e di controllo societario devono essere riservati al genere meno rappresentato.

Come già anticipato, le disposizioni in materia di equilibrio di genere (articolo 3 della legge) si applicano anche alle **società a controllo pubblico non quotate**. Si demanda però a un regolamento la definizione di termini e modalità di attuazione delle prescrizioni in tema di equilibrio dei generi negli organi di amministrazione e controllo delle società pubbliche, con lo scopo di recare una disciplina uniforme per tutte le società interessate.

Al predetto regolamento è affidata la disciplina della vigilanza sull'applicazione delle norme introdotte, nonché delle forme e dei termini dei provvedimenti da adottare e le modalità di sostituzione dei componenti decaduti.

In particolare, il già richiamato **DPR n. 251/2012** impone – come avviene per le società private - agli statuti delle società pubbliche non quotate di prevedere modalità di nomina degli organi di amministrazione e di controllo, se a composizione collegiale, secondo modalità tali da garantire che il genere meno rappresentato ottenga almeno un terzo dei componenti di ciascun organo. Anche in tali ipotesi gli statuti disciplinano la formazione delle liste in applicazione del criterio di riparto tra generi, prevedendo modalità di elezione e di estrazione dei singoli componenti idonee a garantire il rispetto delle previsioni di legge.

Tuttavia, il DPR n. 251 del 2012 **vieta agli statuti delle società pubbliche** di prevedere il **rispetto del criterio** di riparto tra generi, ove le liste presentino un numero di **candidati inferiore a tre**. Inoltre gli statuti disciplinano l'esercizio dei diritti di nomina, ove previsti, affinché non contrastino con quanto previsto dal regolamento stesso.

Anche in tale ipotesi, per il primo mandato degli organi apicali la quota riservata al genere meno rappresentato deve essere pari ad almeno un quinto del numero dei componenti dell'organo.

La **vigilanza** sul rispetto delle disposizioni in materia di parità di genere al **Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato per le pari opportunità**, con presentazione al Parlamento di apposita relazione triennale.

A tal fine, le società sono obbligate a comunicare la composizione degli organi sociali entro quindici giorni dalla data di nomina degli stessi o dalla data di sostituzione, ove avvenuta. L'organo di amministrazione e quello di controllo comunicano altresì la mancanza di equilibrio tra i generi, anche in corso di

mandato. Tale segnalazione può essere altresì fatta pervenire da chiunque vi abbia interesse.

Ove si accerti il mancato rispetto della quota di un terzo nella composizione degli organi sociali, si prevede una **diffida** alla società a ripristinare l'equilibrio tra i generi entro **sessanta giorni**. In caso di inottemperanza alla diffida, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato per le pari opportunità fissano un nuovo termine di sessanta giorni ad adempiere, con l'avvertimento che, decorso inutilmente detto termine, ove la società non provveda, i componenti dell'organo sociale interessato **decadono** e si provvede alla **ricostituzione dell'organo** nei modi e nei termini previsti dalla legge e dallo statuto.

Rispetto, dunque, alla disciplina delle società private, non è prevista alcuna sanzione pecuniaria in caso di inottemperanza alla prima diffida.

Per il monitoraggio sull'attuazione della nuova disciplina nelle società pubbliche è stato istituito, con decreto del Ministro delle pari opportunità del 12 febbraio 2013, un apposito **gruppo di lavoro**.

Il Dipartimento per le Pari Opportunità ha altresì attivato la **casella di posta elettronica** [monitoraggioquotedigeneri@governo.it](mailto:monitoraggioquotedigeneri@governo.it), attraverso la quale le società ricadenti nell'ambito di applicazione del DPR comunicano la composizione degli organi sociali entro 15 giorni dalla data di nomina degli stessi o dalla data di sostituzione.

Chiunque vi abbia interesse può altresì segnalare alla medesima casella di posta elettronica la carenza di equilibrio tra i generi nella composizione degli organi sociali.

Per quanto riguarda gli **effetti delle nuove disposizioni**, secondo i dati diffusi dalla CONSOB, nel *Report on corporate governance of Italian listed companies* del novembre 2013, il numero delle donne nei consigli di amministrazione delle **società quotate** ha registrato un **rilevante incremento a seguito dell'applicazione della legge. In particolare, alla fine del giugno 2013, il 17 per cento** dei posti nei consigli di amministrazione è ricoperto da donne, a fronte del 7,4 per cento della fine del 2011. Nel medesimo periodo è cresciuto il numero di imprese con entrambi i generi rappresentati nei consigli di amministrazione, passando da 135 a 198; in quattro consigli di amministrazione su cinque, dunque, siede almeno una donna.

Per quanto riguarda il ruolo ricoperto, circa il 60 per cento delle donne nei consigli di amministrazione riveste la carica di amministratore indipendente. Ruoli esecutivi sono detenuti in pochi casi: la posizione di CEO è ricoperta dal 3,2 per cento delle donne che siedono nei consigli di amministrazione, mentre la carica di presidente, vicepresidente o membro del comitato esecutivo è affidata a poco più di un decimo delle donne presenti nei consigli.

Per le **società controllate da pubbliche amministrazioni**, secondo il [rapporto](#) del maggio 2014 della Presidenza del Consiglio-Dipartimento per le pari opportunità, i dati indicano che le nuove norme hanno fortemente innalzato la presenza di donne al vertice delle controllate pubbliche, anche se rimane un elevato numero di società che hanno tardato ad adeguarsi alle nuove disposizioni, accompagnato da un numero non trascurabile di casi in cui la norma sembra essere stata elusa.

In particolare, ad aprile 2014, sono donne il **17,2 per cento** del totale degli oltre 24 mila membri degli organi di amministrazione e controllo delle 4 mila società non quotate in cui uno o più enti della PA detengono una partecipazione superiore al 50%. La presenza di donne risulta molto più alta (23,8%) negli organi di amministrazione e controllo delle società che hanno rinnovato gli organi dopo il 12 febbraio del 2013, obbligate quindi ad assegnare al genere meno rappresentato almeno il 20% delle cariche in sede di prima applicazione. La quota scende invece al 14,3% nelle società che non hanno ancora rinnovato i propri organi dopo l'entrata in nuova disciplina.

I dati indicano che ancora un numero considerevole di società non si è adeguato alle nuove disposizioni: circa un terzo con riferimento al consiglio d'amministrazione e al collegio sindacale per quanto concerne i membri effettivi, mentre sono poco meno della metà con riferimento ai membri supplenti, con una quota particolarmente elevata tra le controllate pubbliche con sede nel Sud e nelle Isole.

Inoltre, più di 200 delle 1367 società controllate dalle pubbliche amministrazioni che hanno rinnovato il consiglio d'amministrazione dopo l'entrata in vigore delle nuove norme hanno modificato il proprio organo di amministrazione da collegiale a monocratico, diventando società con un amministratore unico e, quindi, ponendosi al di fuori dell'ambito di applicazione della legge. La presenza di donne che ricoprono tale carica è molto bassa, ponendosi al di sotto del 5 per cento.

#### *I dati sull'occupazione femminile*

Secondo i dati del rapporto ISTAT 2013 (presentato il 22 maggio 2013<sup>11</sup>), la quota di donne occupate in Italia rimane di gran lunga inferiore a quella dell'Unione europea: nel 2012 il **tasso di occupazione femminile** si attesta al **47,1 per cento** contro un **58,6 per cento** della **media Ue27**.

Negli anni della **crisi**, l'occupazione femminile ha comunque registrato una **maggiore tenuta** di quella maschile. In particolare, il 2012 ha segnato un aumento dell'1,2% (+110.000 unità) rispetto al 2011, ma questo dato quantitativo deve essere letto alla luce di tre considerazioni relative alla qualità del lavoro:

---

<sup>11</sup> Il rapporto 2014 sarà diffuso il 28 maggio 2014.

- la ripresa dell'occupazione femminile è in buona parte ascrivibile alla **crescita delle occupate straniere** (+76 mila, +7,9 per cento), impiegate quasi esclusivamente in lavori non qualificati;
- la crescita dell'occupazione femminile italiana è riconducibile all'**incremento delle occupate ultra 49enni** (+148 mila, +6,8 per cento), che ha più che compensato il protrarsi della rilevantissima riduzione dei valori per le più giovani. Ciò verosimilmente si deve ai mutamenti nel sistema pensionistico, che ha innalzato l'età di pensionamento. Si sta dunque attuando, come già negli anni precedenti, una ricomposizione dell'occupazione per età che vede una maggiore presenza delle classi più anziane;
- l'aumento dell'offerta di lavoro femminile è anche il risultato di nuove **strategie familiari** per affrontare le **ristrettezze economiche** indotte dalla crisi.

Sempre sul piano qualitativo, nel 2012 persistono fenomeni di **segmentazione occupazionale** e di minore rendimento del capitale umano, rispetto alla componente maschile. Dall'inizio della crisi, il ritmo di crescita dell'occupazione femminile nelle professioni non qualificate è infatti più che doppio rispetto a quello degli uomini ed il peggioramento delle condizioni generali del mercato del lavoro ha intensificato il fenomeno della segregazione di genere (intendendosi per tale una distribuzione non casuale delle donne occupate fra le varie categorie professionali).

Nel 2012 l'incidenza delle **donne sovraistruite**, ossia impiegate in professioni per le quali il titolo di studio richiesto è inferiore a quello posseduto, continua a essere maggiore di circa 3 punti percentuali di quella degli uomini (23,3 per cento contro 20,6 per cento) e tale differenza di genere è più accentuata e in crescita per coloro che possiedono un titolo universitario.

Anche nel caso del **lavoro atipico** l'incidenza femminile resta più elevata (4 punti percentuali), soprattutto nel Mezzogiorno. Nell'ultimo biennio la trasformazione dei contratti atipici in rapporti di lavoro permanenti è avvenuta molto più frequentemente per gli uomini: su 100 donne che avevano un lavoro atipico nel primo trimestre del 2011, soltanto 12 (in confronto a 20 uomini) sono riuscite un anno dopo a passare ad un lavoro a tempo indeterminato.

Nel corso del 2012, cresce inoltre l'occupazione femminile **part time** (+199 mila), con correlativa diminuzione dei contratti a tempo pieno, proseguendo la dinamica degli ultimi quattro anni; continua inoltre ad aumentare la quota del **part time** involontario, che raggiunge il 54,1 per cento.

Rilevante è anche il dato della disparità salariale femminile (cd. **gender pay gap**). In media, la retribuzione netta mensile delle dipendenti resta inferiore di circa il 20 per cento a quella degli uomini (nel 2012, 1.103 contro 1.396 euro), anche se il divario si dimezza considerando i soli impieghi a tempo pieno (11,5 per cento, rispettivamente 1.279 e 1.444 euro); fra questi, le differenze si mantengono rilevanti per le laureate. Le donne dichiarano con minore frequenza

degli uomini di beneficiare delle voci salariali accessorie, quali gli incentivi o lo straordinario.

In una carriera spesso contraddistinta, oltre che dalla maggiore presenza dei fenomeni di sovraistruzione, anche da episodi di discontinuità dovuti alla nascita dei figli, il differenziale salariale a sfavore delle donne aumenta con l'età, soprattutto per le laureate.

L'effetto di genere lungo la distribuzione delle retribuzioni mostra inoltre che il *gender pay gap* cresce all'aumentare delle retribuzioni, con un'accelerazione finale quando si prendono in considerazione le retribuzioni più alte (in particolare il differenziale negativo passa, tra il primo ed il nono decile, dal -6,6 al -16,1 per cento; la crescita è abbastanza uniforme fino all'ottavo decile per poi accelerare quando si passa alle retribuzioni più alte, con un aumento di circa tre punti percentuali). Questo risultato suggerisce la presenza di un "**soffitto di cristallo**". Le differenze di genere relative alle retribuzioni orarie si ampliano inoltre se si passa all'analisi delle retribuzioni medie annuali che tengono conto anche di premi, *benefits* e mensilità aggiuntive, nonché dell'input di lavoro nel corso dell'anno.

Nel marzo 2013, inoltre, l'ISTAT e il CNEL hanno diffuso il **primo rapporto sul benessere equo e sostenibile (BES)**, sviluppando una serie di indicatori sullo stato di salute del paese che vanno oltre il Pil.

Nella parte relativa al **lavoro** ed alla **conciliazione dei tempi di vita**, emergono alcune significative differenze di genere.

Per quanto riguarda la qualità del lavoro, diversi risultano gli elementi che determinano la **soddisfazione per uomini e donne**: per i primi il guadagno è l'aspetto che raccoglie più giudizi positivi, mentre le seconde sono più soddisfatte degli aspetti relazionali, dell'orario e della distanza casa-lavoro.

Secondo il rapporto BES 2013, la qualità dell'occupazione di un Paese si misura anche sulla possibilità che le donne, e in particolare quelle con figli piccoli, riescano a conciliare il lavoro retribuito con le attività di cura familiare. Guardando al rapporto tra il tasso di occupazione delle donne (da 25 a 49 anni) con figli in età prescolare e quello delle donne senza figli, pari a circa il 70%, non si nota alcuna modificazione dal 2004 al 2011: ciò significa che **le donne con figli piccoli hanno una probabilità di lavorare inferiore del 30% rispetto alle donne senza figli**.

Il **livello d'istruzione** ha un forte impatto nella mancata partecipazione delle donne con responsabilità familiari: infatti, il *gap* rispetto alle donne senza figli si riduce progressivamente al crescere del titolo di studio. Rilevante è anche la **ripartizione del lavoro familiare** tra i coniugi: la percentuale del carico di lavoro familiare svolto dalla donna (25-44 anni) sul totale del carico di lavoro familiare svolto dalla coppia in cui entrambi siano occupati è, nel 2008-2009 del 72%. Si nota comunque una lenta diminuzione dell'asimmetria dei ruoli: nel 1988-1989 la

percentuale era dell'80% e nel 2002-2003 del 74%. Nelle coppie con figli, inoltre, l'indice di asimmetria è più elevato.

Alla diseguale ripartizione del lavoro familiare si aggiunge la mancanza di adeguati servizi: ciò provoca un sovraccarico di impegni lavorativi per la donna occupata, privandola della possibilità di avere del tempo libero per la cura personale e per attività espressive e relazionali. Nel 2008 (e non si notano significative differenze rispetto al 2002) **quasi il 64% delle donne italiane occupate è impegnato per più di 60 ore settimanali** in attività lavorative, retribuite o no (percentuale che sale al 68% quando vi sono dei figli cui badare e scende al 57% quando non vi sono figli). **Per gli uomini le percentuali sono inferiori di oltre 10 punti**, tranne che per le persone che non vivono in coppia, la cui percentuale è di pochissimo inferiore a quella delle donne nella stessa posizione.

#### La partecipazione delle donne alla vita politica

Ai sensi dell'**articolo 51**, primo comma, della Costituzione, tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

A seguito di una modifica del 2003 ([L. Cost. n. 1/2003](#)), dovuta anche ad un orientamento espresso dalla Corte costituzionale in una sentenza del 1995 (v. infra) è stato aggiunto un periodo secondo cui **la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini**.

Si è in tal modo segnato un passaggio dalla dimensione statica della parità di trattamento uomo-donna alla prospettiva dinamica delle pari opportunità, nell'ottica del raggiungimento di un'uguaglianza sostanziale, come già riconosciuta dall'art. 3, e secondo lo spirito della **CEDAW e Pechino Convenzione ONU per la eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne** (CEDAW) del 1979 e della **Dichiarazione di Pechino** del 1995, che mirano al raggiungimento di una parità *de facto*.

A livello sovranazionale, la Carta di Nizza **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** - che dopo il trattato di Lisbona ha assunto valore vincolante per il nostro ordinamento - prevede che la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi e che il **principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato** (art. 23 inserito nel Capo III relativo all'uguaglianza).

L'articolo 117, settimo comma, Cost. (introdotto dalla [L. Cost. n. 3/2001](#)) prevede inoltre che "Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive." Analogo principio è stato introdotto negli statuti delle regioni ad autonomia differenziata dalla [legge costituzionale n. 2 del 2001](#).

Nell'ordinamento italiano si rinvencono quindi diverse norme, sia nazionali che regionali, finalizzate alla promozione della partecipazione delle donne alla politica e dell'accesso alle cariche elettive, emanate in attuazione dei già richiamati articoli 51, primo comma, e 117, settimo comma, Cost.

*Attribuzione ai figli anche del cognome materno*

La **Commissione Giustizia** della Camera avvia martedì 27 maggio 2014 l'esame di tre proposte di legge (di cui una di iniziativa del Governo) che intendono, con diverse modalità, innovare la vigente disciplina civilistica sull'attribuzione del cognome ai figli, affermando la pari dignità della donna all'interno del rapporto di coppia (AA.C. nn. 360, 1943 e 2123). In particolare, in ottemperanza alla recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nonché adeguandosi alla maggior parte dei sistemi giuridici europei, i provvedimenti **permettono**, con diverse modalità, **l'attribuzione ai figli anche del cognome materno**.

L'impossibilità di dare al figlio il cognome della madre è infatti considerata discriminatoria e in violazione di norma sovranazionali sui diritti fondamentali della persona

La **Carta di Nizza (2000) sui diritti fondamentali dell'Unione Europea**, vincolante a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, vieta ogni forma di discriminazione basata sul sesso (art. 21) nonché l'obbligo di assicurare la parità tra uomini e donne in tutti i campi (art. 23).

Più specificamente - per quanto riguarda l'attribuzione del cognome - si deve richiamare la **Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna** (adottata a New York il 18 dicembre 1979 e ratificata dall'Italia con legge 14 marzo 1985 n. 132). L'articolo 16 della Convenzione ha impegnato gli Stati aderenti a prendere tutte le misure adeguate per eliminare la discriminazione nei confronti della donna in tutte le questioni derivanti dal matrimonio e nei rapporti familiari, ed in particolare ad assicurare, in condizioni di parità con gli uomini, gli stessi diritti personali al marito e alla moglie, compresa la scelta del cognome (lett. g). Si segnalano, inoltre, le **raccomandazioni n. 1271 del 1995 e n. 1362 del 1998** (e ancor prima con la risoluzione 37/1978), del **Consiglio d'Europa** che hanno affermato che il mantenimento di previsioni discriminatorie tra donne e uomini riguardo alla scelta del nome di famiglia non è compatibile con il principio di eguaglianza sostenuto dal Consiglio stesso, ha raccomandato agli Stati inadempienti di realizzare la piena eguaglianza tra madre e padre nell'attribuzione del cognome dei loro figli, di assicurare la piena eguaglianza in occasione del matrimonio in relazione alla scelta del cognome comune ai due partners, di eliminare ogni discriminazione nel sistema legale per il conferimento del cognome tra figli nati nel e fuori del matrimonio.

Vanno ricordate, poi, le disposizioni della **Convenzione EDU** la cui violazione è costata una recente condanna dell'Italia da parte della **Corte europea dei diritti dell'uomo** per violazione degli articoli 8 e 14 della Convenzione; tali disposizioni riguardano, l'uno, il diritto al rispetto della vita privata e familiare (norma che involge comunque ogni aspetto della identificazione personale); l'altro, il divieto di ogni forma di discriminazione.

La recente **sentenza 7 gennaio 2014** della **CEDU** (*Cusan e Fazio c. Italia*) ha definito la preclusione all'assegnazione al figlio del solo cognome materno una forma di discriminazione basata sul sesso che **viola il principio di uguaglianza tra uomo e donna**. La Corte rammenta che *“l'articolo 8 della Convenzione non contiene alcuna disposizione esplicita in materia di cognome ma che, in quanto mezzo determinante di identificazione personale (Johansson c. Finlandia, n. 10163/02, § 37, 6 settembre 2007, e Daróczy c. Ungheria, n. 44378/05, § 26, 1° luglio 2008) e di ricongiungimento ad una famiglia, ciò non di meno il cognome di una persona ha a che fare con la vita privata e familiare di questa...”*. In relazione all'art. 14 della Convenzione, si legge nella sentenza che *“nella sua giurisprudenza, la Corte ha stabilito che per discriminazione si intende il fatto di trattare in maniera diversa, senza giustificazione oggettiva e ragionevole, persone che si trovano, in un determinato campo, in situazioni comparabili”*; in relazione al caso dedotto in giudizio *“la Corte è del parere che, nell'ambito della determinazione del cognome da attribuire al «figlio legittimo», persone che si trovavano in situazioni simili, vale a dire il ricorrente e la ricorrente, rispettivamente padre e madre del bambino, siano stati trattati in maniera diversa. Infatti, a differenza del padre, la madre non ha potuto ottenere l'attribuzione del suo cognome al neonato, e ciò nonostante il consenso del coniuge”*.

### **Diritto di asilo**

Il diritto di asilo è tra i diritti fondamentali dell'uomo ed è riconosciuto dall'articolo 10, terzo comma, della Costituzione allo straniero al quale sia **impedito** nel suo paese **l'effettivo esercizio delle libertà democratiche** garantite dalla Costituzione italiana, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Anche se i due termini sono spesso usati come sinonimi, l'istituto del diritto di asilo non coincide con quello del riconoscimento dello **status di rifugiato**. Per quest'ultimo non è sufficiente, per ottenere accoglienza in altro Paese, che nel Paese di origine siano generalmente represses le libertà fondamentali, ma occorre che il singolo richiedente abbia subito **specifici atti di persecuzione**.

Il riconoscimento dello *status* di rifugiato è entrato nel nostro ordinamento con l'adesione alla **Convenzione di Ginevra** del 28 luglio 1951 (ratificata con la [legge 722/1954](#)) ed è regolato essenzialmente da fonti di rango comunitario.

Successivamente, la normativa comunitaria ha introdotto l'istituto di **protezione internazionale** che comprende due distinte categorie giuridiche: i rifugiati, disciplinati dalla Convenzione di Ginevra, e le persone ammissibili alla

**protezione sussidiaria**, di cui possono beneficiare i cittadini stranieri privi dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ossia non sono in grado di dimostrare di essere oggetto di specifici atti di persecuzione, ma che, tuttavia, se ritornassero nel Paese di origine, correrebbero il rischio effettivo di subire un grave danno e che non possono o (proprio a cagione di tale rischio) non vogliono avvalersi della protezione del Paese di origine. Una ulteriore fattispecie è la **protezione temporanea** che può essere concessa in caso di afflusso massiccio di sfollati.

Per quanto riguarda l'introduzione di una **legge organica sul diritto di asilo**, in attuazione dell'articolo 10, terzo comma Cost., alcune proposte di legge in materia sono in discussione – nella XVII legislatura - presso la I Commissione della Camera.

L'accoglienza dei richiedenti asilo è finanziata attraverso il **Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo** (di cui all'[art. 1-septies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416](#)). Il fondo è stato incrementato di 3 milioni di euro per l'anno 2014 ad opera della legge di stabilità 2014 (L. 147/2013, art. 1, co. 204) al fine di realizzare iniziative complementari o strumentali necessarie all'integrazione degli immigrati nei comuni, singoli o associati, che siano sede di Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) con una capienza pari o superiore alle 3.000 unità.

#### *Il recepimento della normativa comunitaria*

L'Italia ha proceduto all'adeguamento dell'ordinamento interno alla normativa europea in particolare nella XV legislatura, principalmente con il [decreto legislativo 251/2007](#) e con il [decreto legislativo 25/2008](#); il primo di recepimento della [direttiva 2004/83/CE](#) (direttiva “qualifiche”), il secondo della [direttiva 2005/85/CE](#) (direttiva “procedure”).

Nella XVI legislatura il procedimento di riconoscimento dello status di rifugiato è stato modificato in più punti dal [D.Lgs. 159/2008](#), parte integrante del “pacchetto sicurezza”.

E' attualmente in corso l'adeguamento al nuovo pacchetto asilo dell'Unione europea la cui definizione è stata completata nel 2013.

La legge di delegazione europea 2013 ([L. 96/2013](#)) reca una delega per il recepimento della nuova direttiva “qualifiche” del 2011 ([dir. 2011/95/UE](#) adottata in sostituzione della [dir. 2004/83/CE](#)). La delega è stata esercitata con l'adozione del [decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18](#).

Completano il pacchetto asilo diversi altri provvedimenti, tra cui la nuova direttiva “accoglienza” e la nuova direttiva “procedure” che assieme alla “qualifiche” costituiscono la base normativa in materia. Il recepimento di questi due atti (il cui termine è fissato al **luglio 2015**) è previsto dal **disegno di legge di delegazione europea relativa al secondo semestre 2013** all'esame della Camera (A.C. [1836](#)).

Il medesimo disegno di legge (all'articolo 7) delega il Governo ad emanare un **testo unico** delle disposizioni di attuazione della normativa dell'Unione europea in materia di **diritto di asilo, protezione sussidiaria** e di **protezione temporanea** (comma 1). Il termine per l'esercizio della delega è fissato in 12 mesi, che decorrono dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione delle due ultime direttive comunitarie citate (accoglienza e procedure); per entrambe il termine di recepimento è il 20 luglio 2015 (ad eccezione di alcune disposizioni della direttiva 2013/32 da recepire entro il 20 luglio 2018). Inoltre, è concessa una ulteriore delega al Governo per emanare eventuali disposizioni correttive e integrative del testo unico, da esercitarsi entro 24 mesi l'entrata in vigore del medesimo testo unico (comma 2). Infine, è prevista una clausola di neutralità finanziaria, secondo la quale l'adozione del testo unico non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in quanto le amministrazioni coinvolte devono provvedere all'adempimento dei compiti derivanti dall'attuazione della delega con le risorse disponibili a legislazione vigente (comma 3).

La legge di delegazione 2013 reca anche una delega per il recepimento della [direttiva 2011/51/UE](#), che interviene su un aspetto specifico, ossia l'estensione del diritto all'ottenimento del **permesso di soggiorno UE** per soggiornanti di lungo periodo, ai titolari di **protezione internazionale**, attraverso la modifica della [direttiva 2003/109/CE](#). La delega è stata attuata con l'emanazione del [decreto legislativo 13 febbraio 2014, n. 12](#).

Per alcuni aspetti particolari, anche la **legge europea 2013** ([L. 97/2013](#)) interviene in materia, prevedendo, in caso di massiccio afflusso di richiedenti asilo, la costituzione di sezioni composte dai membri supplenti delle **Commissioni territoriali** per il riconoscimento della protezione internazionale (art. 30). Inoltre, viene esteso, tra gli altri, anche ai titolari di protezione sussidiaria l'accesso ai posti di **lavoro presso le pubbliche amministrazioni** (art. 7); la disposizione è finalizzata a risolvere due procedure di contenzioso aperte dalla Commissione: casi EU Pilot n. 1769/11/JUST e n. 2368/11/HOME.

### ***L'integrazione degli stranieri***

Le linee generali delle politiche pubbliche in materia di immigrazione in Italia, fissate dalla legge 40/1998 (cosiddetta "legge Turco – Napolitano"), sono state successivamente consolidate nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero.

Il testo unico interviene in entrambi gli ambiti principali del diritto dell'immigrazione: il diritto dell'immigrazione in senso stretto, concernente la gestione nel suo complesso del fenomeno migratorio: la definizione di regole di ingresso, di soggiorno, di controllo, di stabilizzazione dei migranti ed anche la repressione delle violazioni a tali regole; e il diritto dell'integrazione, che riguarda l'estensione, in misura più o meno ampia, ai migranti dei diritti propri dei cittadini (diritti civili, sociali, politici).

I principi fondamentali che sono alla base del testo unico sono essenzialmente tre: la programmazione dei flussi migratori e il contrasto all'immigrazione clandestina (per quanto riguarda il diritto dell'immigrazione); la concessione di una ampia serie di diritti volti all'integrazione degli stranieri regolari (diritto dell'integrazione).

Per quanto riguarda il terzo dei tre principi ispiratori della legislazione vigente, **l'integrazione degli stranieri regolari**, il nostro ordinamento garantisce una ampia tutela dei diritti degli stranieri e promuove l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati.

Innanzitutto, agli stranieri sono garantiti, alla stregua dei cittadini italiani, i diritti fondamentali di libertà ed eguaglianza fissati dalla prima parte della nostra Costituzione. Tra questi, espressamente destinato agli stranieri, il diritto di asilo (art. 10 della Cost.). Inoltre, una serie di disposizioni contenute in leggi ordinarie provvedono a fissare contenuti e limiti della possibilità degli stranieri di godere dei diritti propri dei cittadini e dall'altro a promuovere l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati.

In primo luogo, la legge prevede, in presenza di determinate condizioni, la concessione agli stranieri della cittadinanza (per naturalizzazione, per nascita o per matrimonio), quale massimo strumento di integrazione e di possibilità di godimento dei diritti garantiti dall'ordinamento. L'acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione presuppone la permanenza regolare e continuativa nel territorio nazionali per dieci anni ed è subordinata alla decisione, in larga parte discrezionale, dell'amministrazione pubblica. Per quanto riguarda i diritti civili, agli stranieri è garantito il diritto alla difesa in giudizio (art. 17 testo unico). Inoltre, è prevista una serie di strumenti volti al contrasto della discriminazione razziale: a partire dalla legge 654/1975 di ratifica della Convenzione di New York del 1966 contro il razzismo, fino al testo unico che da una definizione puntuale degli atti di discriminazione (art. 43) e disciplina l'azione di sede civile contro tali atti (art. 44). In questo settore alcuni importanti interventi sono stati realizzati principalmente in attuazione della disciplina comunitaria: il D.Lgs. 215/2003 e il D.Lgs. 216/2003 contengono disposizioni per garantire la non discriminazione a causa delle proprie origini, il primo in generale, il secondo in materia di lavoro. Sono previste, inoltre, alcune disposizioni relative alla tutela dei diritti sociali. Specifiche disposizioni del testo unico (artt. 28-33) prendono in esame le forme di garanzia del diritto all'unità familiare e al ricongiungimento familiare, riconosciuto agli stranieri regolarmente soggiornanti, e di tutela dei minori, il cui prioritario interesse deve sorreggere tutti i provvedimenti amministrativi e giurisdizionali in materia di diritto all'unità familiare. Per quanto riguarda il diritto alla salute, viene garantita una ampia assistenza sanitaria a tutti gli stranieri, compresi coloro che non sono in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno (artt. 34-36).

Anche il diritto allo studio è garantito dal testo unico (art. 38, 39 e 39-bis). Le disposizioni del testo unico in materia di servizi abitativi e di assistenza sociale

per stranieri (artt. 40-41) prevedono che le regioni, in collaborazione con gli enti locali e con le associazioni di volontariato, predispongano centri di accoglienza destinati ad ospitare stranieri regolarmente soggiornanti e impossibilitati, temporaneamente, a provvedere autonomamente alle proprie esigenze abitative e di sussistenza. L'art. 41 del testo unico estende a favore degli stranieri in possesso del permesso di soggiorno (di durata non inferiore a un anno) o del permesso di soggiorno di lungo periodo anche l'accesso ai servizi socio-assistenziali organizzati sul territorio.

Quanto ai diritti politici, va segnalata la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale fatta a Strasburgo nel 1992 tra i Paesi membri del Consiglio d'Europa (ratificata dall'Italia con legge 203/1994) con la quale vengono garantiti agli stranieri residenti nei Paesi aderenti una serie di diritti. In particolare il capitolo A della Convenzione prevede il riconoscimento agli stranieri, alle stesse condizioni previste per i cittadini, delle libertà di espressione, di riunione e di associazione, ivi compresa quella di costituire sindacati e affiliarsi ad essi, ferme restando le eventuali limitazioni per ragioni attinenti alla sicurezza dello Stato, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Con il capitolo B si riconosce il diritto alle collettività locali che hanno nei loro rispettivi territori un numero significativo di residenti stranieri, di creare organi consultivi volti a rappresentare i residenti stranieri a livello locale, ai quali deve essere data la possibilità di discutere sui problemi di loro interesse per il tramite di rappresentanti eletti o nominati da gruppi associati. Non si è data, invece, applicazione al capitolo C della Convenzione che impegna le parti a concedere agli stranieri residenti il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni locali che, pertanto, non è attribuibile agli stranieri non comunitari.

**Nel corso della XVII legislatura** sono state adottate diverse misure concernenti diversi aspetti della disciplina dell'immigrazione, compreso quello dell'integrazione, soprattutto in materia di lavoro e di tutela dei diritti.

#### Cittadinanza

La Camera dei deputati ha iniziato l'esame di alcune proposte di legge in materia di cittadinanza (A.C. 274 ed abb.). Tra le principali innovazioni in discussione l'estensione dei casi di acquisizione della cittadinanza per nascita (*jus soli*) e l'agevolazione dell'accesso alla cittadinanza ai minori che hanno compiuto gli studi in Italia. Il decreto-legge 69/2013 nel frattempo ha semplificato le procedure per l'acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia.

#### Lavoro e formazione

Il decreto-legge 76/2013, recante alcuni interventi urgenti per favorire l'occupazione e, in primo luogo, quella giovanile, introduce anche alcune misure volte a semplificare i procedimenti relativi all'accesso al lavoro degli stranieri non comunitari. Tali misure intervengono al fine di:

- modificare la procedura per l'instaurazione di un rapporto di lavoro dipendente, a tempo determinato o indeterminato, con un lavoratore non

comunitario residente all'estero, prevedendo che la verifica, presso il centro per l'impiego competente, dell'indisponibilità di un lavoratore presente sul territorio nazionale sia svolta precedentemente (e non successivamente) alla presentazione della richiesta del nulla osta, da parte del datore, presso lo sportello unico per l'immigrazione (articolo 9, comma 7)

- modificare le procedure relative all'ingresso nel territorio nazionale di cittadini stranieri ammessi per la frequenza di corsi di formazione professionale o tirocini formativi, prevedendo essenzialmente la definizione di un contingente triennale per questa categoria di stranieri, al posto di quello annuale stabilito dalla normativa vigente (articolo 9, comma 8)
- snellire i procedimenti volti all'emersione del lavoro nero, recando alcune integrazioni all'articolo 5 del D.Lgs. 109/2012, che disciplina sanzioni e provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (articolo 9, comma 10)
- prevedere che la dichiarazione che il datore di lavoro rende alla questura relativa all'alloggio del lavoratore straniero non comunitario è assolta con la dichiarazione di instaurazione di un rapporto di lavoro (sia con un lavoratore straniero, sia italiano) che il datore di lavoro è tenuto a presentare presso il Servizio del lavoro competente per territorio (articolo 9, commi 10-bis e 10-ter).

Altre disposizioni in materia di lavoro trovano fondamento nella normativa comunitaria.

In primo luogo, è stato emanato il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40, previsto dalla legge di delegazione europea 2013 (L. 96/2013), che recepisce la direttiva 2011/98/UE finalizzata a semplificare le procedure di ingresso e soggiorno a fini lavorativi dei cittadini di paesi terzi (soprattutto mediante la previsione di un permesso unico di soggiorno) e di garantire un insieme comune di diritti su un piano di parità rispetto ai cittadini nazionali.

Inoltre, la legge europea 2013 (L. 97/2013) estende ai familiari di cittadini dell'Unione europea, ai soggiornanti di lungo periodo e ai titolari dello status di protezione sussidiaria l'accesso ai posti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni (art. 7) attualmente riservato ai soli cittadini comunitari e ai rifugiati; la disposizione è finalizzata a risolvere due procedure di contenzioso aperte dalla Commissione: casi EU Pilot n. 1769/11/JUST e n. 2368/11/HOME.

#### Studio e ricerca

Il decreto-legge 145/2013 di avvio del piano "Destinazione Italia" ha liberalizzato l'ingresso in Italia degli studenti residenti all'estero che intendano accedere all'istruzione universitaria con la soppressione del contingentamento del numero dei visti per motivi di studio rilasciati ogni anno.

Si ricorda, inoltre, che il D.L. 104/2013 in materia di istruzione estende il limite massimo di durata del permesso di soggiorno per la frequenza a corsi di studio o per formazione, finora di durata annuale e rinnovabile (art. 9).

### Assistenza e tutela dei diritti

In primo luogo, si segnala che l'articolo 4 del D.L. 93/2013 sul contrasto alla violenza di genere ha introdotto nel testo unico in materia di immigrazione l'articolo 18-bis, che prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari alle vittime straniere di atti di violenza in ambito domestico. La finalità del permesso di soggiorno è consentire alla vittima straniera di sottrarsi alla violenza.

Inoltre, è stato incrementato in più occasioni il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: ad esso sono state assegnate alcune disponibilità residue del contributo statale ai comuni che hanno sostenuto o autorizzato spese per l'accoglienza di extracomunitari minorenni non accompagnati (art. 9, co. 9, D.L. 76/2013). Successivamente sono stati assegnati al fondo 40 milioni di euro (20 dall'art. 1, co. 1, del D.L. 120/2013 e 20 dalla legge di stabilità, L. 147/2013, art. 1, co. 202).

In tema di assistenza sociale, si segnala l'ampliamento della platea dei beneficiari dell'istituto dell'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, ricomprendendovi i cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, nonché i familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente (legge europea 2013). La disposizione è volta al corretto recepimento della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi.

### Integrazione dei Rom

Nella XVI legislatura la I Commissione della Camera aveva avviato l'esame di una proposta di legge di istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla **condizione delle donne e dei minori nelle comunità rom presenti in Italia** (C. 1052). Alla Commissione si intendeva attribuire il compito di "svolgere indagini sul **rispetto dei diritti fondamentali** della persona sanciti dalla Costituzione e dalla legislazione vigente **all'interno delle comunità nomadi** presenti in Italia", e sulle loro violazioni, nonché ulteriori funzioni tra cui la verifica della congruità e delle modalità di attuazione della rilevante **normativa**, e la formulazione di **proposte** legislative e amministrative in ordine alla prevenzione e al contrasto delle violazioni dei menzionati diritti. L'esame in sede referente non si è concluso.



## UN NUOVO QUADRO DELL'UE PER RAFFORZARE LO STATO DI DIRITTO (COM(2014)158)

Tipo di atto	<i>Comunicazione della Commissione "Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto (COM(2014)158)</i>
Data di adozione	<i>11 marzo 2014</i>
Settori di intervento	<i>Stato di diritto – Applicazione della legge – Stato membro UE</i>
Assegnazione	<i>1° aprile 2014 – Assegnata, insieme agli allegati I e II, in sede primaria alle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e II (Giustizia)</i>

### Finalità/Motivazioni

Il principio dello Stato di diritto è inteso dall'Unione europea come il **modello organizzativo** predominante del diritto costituzionale moderno e delle organizzazioni internazionali (compresi ONU e Consiglio d'Europa) per **disciplinare l'esercizio dei pubblici poteri**. Si tratta di un patrimonio comune a tutti gli Stati membri UE in base al quale tutti i pubblici poteri devono agire entro i **limiti fissati dalla legge**, rispettando i valori della **democrazia** e dei **diritti fondamentali**, e sotto il controllo di un **giudice indipendente e imparziale**.

Tale principio:

- figura tra i **valori fondanti** dall'Unione europea inclusi nell'articolo 2, insieme al **rispetto** della **dignità umana**, alla **libertà**, alla **democrazia**, all'**uguaglianza**, al rispetto dei **diritti umani**, compresi i diritti delle persone appartenenti a **minoranze**.
- è richiamato dal preambolo della **Carta dei diritti fondamentali** dell'Unione europea (firmata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo), recante gli **standard minimi** di trattamento intesi al rispetto della dignità di ciascuna persona, **giuridicamente vincolante** per le **Istituzioni** dell'UE e per tutti gli **Stati membri** dell'UE **laddove sia attuata la legislazione dell'UE**.
- è richiesto ai sensi dell'articolo 49 Trattato sull'Unione europea come **precondizione** per uno **Stato extra UE** rispetto alle richieste di **l'adesione** all'Unione europea (facendo parte dei cosiddetti **criteri di Copenaghen: parametri che uno Stato candidato all'Unione Europea deve rispettare**)

- è uno dei pilastri della **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**, sistema di **tutela di diritto internazionale** (cui aderiscono anche **Stati non membri UE, e Stati non europei**) separato dall'ordinamento dell'Unione europea.

La comunicazione in esame rileva che la definizione di Stato di diritto può variare a seconda degli ordinamenti costituzionali considerati; è tuttavia possibile individuare un **nucleo sostanziale** in una **serie non esaustiva di principi** elaborati dalla giurisprudenza della **Corte di giustizia dell'Unione europea** e della **Corte dei diritti dell'uomo**, nonché grazie all'esperienza della **commissione di Venezia in seno al Consiglio d'Europa**.

Istituita nel 1990, la **Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto**, meglio nota come **Commissione di Venezia**, è un **organo consultivo del Consiglio d'Europa** sulle questioni costituzionali. Essa è composta di 58 membri **esperti** di diritto costituzionale e internazionale, **giudici** di corti supreme o costituzionali e membri di parlamenti nazionali. La Commissione ha il compito di sottolineare le eventuali **imprecisioni**, i possibili **rischi** o **incompatibilità** con le norme del **patrimonio costituzionale europeo**. Spetta poi al Paese trarre le proprie conclusioni e trovare la soluzione appropriata. La Commissione è stata particolarmente attiva nei paesi dell'Europa centrale ed orientale, assistendoli nella **redazione di costituzioni nuove e di leggi sui tribunali costituzionali, di codici elettorali, di leggi sulle minoranze e di altre disposizioni riguardanti le istituzioni democratiche**. La Commissione di Venezia estende il suo campo di attività oltre le frontiere del continente europeo.

Tale nucleo ricomprende i seguenti principi: **legalità (secondo cui il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico); certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; indipendenza e imparzialità del giudice; controllo giurisdizionale effettivo, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali; uguaglianza davanti alla legge.**

*Il richiamo allo Stato di diritto risponde ad esigenze che possono definirsi strumentali, ponendosi la Commissione quale obiettivo prioritario l'effettiva salvaguardia dei diritti fondamentali.*

#### **La tutela dei diritti fondamentali**

L'Unione europea dispone di una serie di strumenti diretti a proteggere i propri valori fondanti (incluso lo Stato di diritto) da eventuali minacce in seno agli Stati membri o provocate dagli stessi (ad esempio mediante l'attività legislativa o esecutiva a livello nazionale). Oltre al **potere** cosiddetto **leggero** della **persuasione politica**, esercitato in particolare dalla Commissione nella sua funzione di custode dei Trattati, vengono in considerazione:

- i meccanismi **preventivi e sanzionatori ex articolo 7 del TUE**: il **Consiglio dell'UE** (deliberando alla **maggioranza dei quattro quinti** dei suoi membri), su **proposta di un terzo degli Stati membri o della**

**Commissione europea**, previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente **rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2 del TUE**; prima di tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura; il **Consiglio europeo** può, **all'unanimità, constatare una violazione grave e persistente** dell'articolo 2 TUE e su tale basi il **Consiglio dell'UE può decidere**, a maggioranza qualificata, di **sospendere alcuni dei diritti** derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, **compresi i diritti di voto** del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio;

- le **procedure di infrazione** ex articolo 258 del Trattato su funzionamento dell'Unione europea; secondo l'orientamento più accreditato (seguito dalla Commissione nella comunicazione in esame) le procedure di contenzioso (comprese quelle di precontenzioso) che la Commissione europea può promuovere in caso di criticità inerenti allo Stato di diritto sono attivabili nei casi in cui vengano in considerazione **violazioni di specifiche disposizioni** del diritto dell'Unione.

#### ***Le carenze del sistema di protezione***

È stata da più parti sottolineata la rilevante sproporzione tra gli attuali strumenti a difesa dello Stato di diritto: prescindendo dalle procedure di infrazione (che hanno un campo di applicazione limitato, in quanto attivabili in caso di inadempimento del diritto UE: *vedi infra*), le Istituzioni europee **non avrebbero a disposizione una graduale e flessibile gamma di mezzi** di tutela, stante la sola scelta tra il **potere leggero della persuasione politica** e la sproporzionata opzione (cosiddetta “**nucleare**”) ex articolo 7 nei confronti dello Stato membro nel quale sia stato leso il principio citato (o qualsiasi altro valore ex articolo 2 TUE). Inoltre le voci critiche più diffuse riguardo all'articolo 7 TUE si concentrano sui **presupposti** molto **stringenti** per l'avvio della procedura (**constatazione** di un **rischio di violazione grave** dello Stato di diritto o di altro valore fondante) come anche per l'irrogazione delle sanzioni previste (**constatazione** di una **violazione rara e persistente**), nonché sulle **ampie maggioranze** richieste in sede di Consiglio dell'Unione europea e di Consiglio europeo nei passaggi essenziali della procedura; infine, la **stessa gravità delle sanzioni** comminate ai sensi dell'articolo 7 (**sospensione dei diritti** di uno Stato membro, ivi compreso il **voto**) ha indotto ad una notevole cautela nell'uso dello strumento o addirittura a sconsigliarlo del tutto per ragioni di opportunità politica, come - a dire il vero - è finora accaduto, considerato che non sono mai stati previsti interventi sanzionatori del tipo descritto.

Circa i poteri della Commissione ex articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (procedure di infrazione), secondo l'orientamento preminente, la facoltà di contestare ad uno Stato membro

mediante tale mezzo il mancato rispetto dello Stato di diritto può essere esercitata **soltanto in un contesto di attuazione del diritto dell'Unione europea**: in sostanza occorre che tale violazione corrisponda altresì ad una situazione di **inadempienza di uno Stato membro riguardo ad uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei Trattati** (è il caso, ad esempio, del mancato o cattivo recepimento di quanto disposto in una direttiva).

Recenti eventi in alcuni Stati membri hanno, del resto, confermato i dubbi sollevati circa l'efficacia degli strumenti volti a neutralizzare le minacce allo Stato di diritto. Vengono in considerazione ad esempio alcuni **provvedimenti normativi** adottati in **Ungheria** (segnalati anche nella relazione sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali 2013), che hanno destato rilevanti preoccupazioni in materia di diritti fondamentali e che per questo sono stati sottoposti anche all'esame del Consiglio d'Europa.

Le violazioni riguarderebbero in particolare **la sfera relativa all'indipendenza delle autorità giurisdizionali e dell'autorità garante della protezione dei dati personali** (con particolare riferimento agli articolo 47 e 8 della Carta), alla **libertà e pluralismo dei media**, alla **parità di trattamento sul lavoro** (come profilo del più generale divieto di discriminazione ex articolo 21 della Carta), al rispetto dei **diritti delle persone appartenenti a minoranze** (in particolare ai diritti dei **LGBT**), alla libertà di religione o credo.

*L'inidoneità sottolineata di tali mezzi di tutela ha indotto numerose critiche a porre in risalto una **asimmetria** nell'atteggiamento dell'Unione europea, che si dimostra sempre più attenta nella promozione dei diritti fondamentali nei confronti di Paesi ad essa estranei, sia ai fini della valutazione della sussistenza di requisiti per l'adesione che attraverso la previsione di clausole di condizionalità all'interno di accordi internazionali mentre, allo stesso tempo, in taluni casi avrebbe tollerato comportamenti palesemente incoerenti da parte di alcuni Stati membri.*

#### **Alcune recenti iniziative**

Il dibattito sulle criticità illustrate ha subito avuto un'accelerazione nel marzo 2013, quando i **Ministri degli Affari esteri di Danimarca, Finlandia, Germania e Paesi Bassi** hanno chiesto i meccanismi di tutela europei più efficaci per garantire il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione negli Stati membri.

In tale comunicazione, tra l'altro, si prospettava l'ipotesi di **sanzionare**, in ultima istanza, **lo Stato inadempiente** con la **sospensione** dell'erogazione dei **fondi stanziati dall'UE**.

Il tema è stato in seguito ripreso in particolare dal Consiglio Giustizia e affari interni del giugno 2013, che nel sottolineare che "il rispetto dello stato di diritto è un presupposto per la protezione dei diritti fondamentali", ha invitato la Commissione "a proseguire, in conformità con i trattati, il **dibattito sull'eventuale necessità e sulla forma di un metodo sistematico e basato sulla collaborazione** per affrontare la questione". Nell'aprile 2013 il Consiglio Affari generali ha svolto un dibattito generale sulla problematica.

Il **Parlamento europeo** (PE) in più occasioni si è espresso a favore della creazione di un nuovo meccanismo atto a far rispettare efficacemente i valori fondanti dell'UE enunciato all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea.

Da ultimo, il **27 febbraio 2014**, il PE ha adottato una **risoluzione sulla situazione dei diritti fondamentali dell'UE**, nella quale indica che occorre applicare e **attuare con urgenza tutti gli strumenti attualmente previsti dai trattati** così come preparare, se del caso, le **modifiche** da apportare ai **Trattati**.

Il PE ritiene sia necessario predisporre un “**nuovo meccanismo di Copenhagen**”, volto a monitorare in maniera efficiente e vincolante l'osservanza dei criteri di Copenhagen da parte di ciascun Stato membro, e che dovrebbe, tra l'altro:

- fissare taluni **indicatori** in materia di norme nel settore dei diritti umani (come quelli elaborati a livello di Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa);
- assicurare il **monitoraggio** (secondo un processo periodico) **della situazione all'interno dell'Unione** nonché nei **singoli Stati membri**, con il coinvolgimento dell'Agenzia per il rispetto dei diritti fondamentali, della Commissione, del Consiglio, del Parlamento europeo e dei **Parlamenti nazionali**;
- procedere a **valutazioni obiettive, comparative e periodiche per ciascuno dei diritti fondamentali** e per ciascuna istituzione e Stato membro;
- elaborare e adottare un insieme di **raccomandazioni**, unitamente a **sanzioni efficaci, proporzionate e realmente dissuasive** (ad esempio, la sospensione temporanea degli impegni del Fondo, l'applicazione di taluni atti);
- integrare un **sistema di allerta precoce, di dialogo politico e tecnico, di lettere di messa in mora e una «procedura di blocco»** (*freezing enforcement mechanism*) volto ad indurre gli Stati membri a sospendere l'atto lesivo dei diritti fondamentali;
- prevedere l'istituzione di una «commissione di Copenhagen», ovvero un **gruppo di esperti** indipendenti di alto livello in materia di diritti umani, da nominarsi, tra gli altri, anche da parte del Parlamento, **in attesa della modifica del regolamento della Agenzia per i diritti fondamentali** che ne potenzi le funzioni di monitoraggio dei singoli Stati membri nel settore dei diritti fondamentali.

## **Contenuti della comunicazione**

### ***Campo di applicazione***

Il quadro proposto viene attivato ove uno Stato membro adotti misure o tolleri situazioni probabilmente in grado di **compromettere sistematicamente** l'integrità, la stabilità, il corretto funzionamento delle istituzioni o dei meccanismi di salvaguardia istituiti a livello nazionale per garantire lo Stato di diritto.

La procedura inoltre **non è concepita per i casi individuali di violazione dei diritti fondamentali** o errori giudiziari, che – secondo la Commissione - devono continuare ad essere trattati dagli **ordinamenti giudiziari nazionali** (anche nell'ambito della tutela prevista dalla **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**, cui gli Stati Ue aderiscono). La comunicazione richiede infatti che la minaccia allo Stato di diritto presenti **carattere sistemico**.

Secondo la Commissione devono quindi essere minacciati l'ordinamento politico, istituzionale e/o giuridico di uno Stato membro in quanto tale, la sua struttura costituzionale, la separazione dei poteri, l'indipendenza o l'imparzialità della magistratura, ovvero il suo sistema di controllo giurisdizionale compresa, ove prevista, la giustizia costituzionale – ad esempio in seguito all'adozione di nuove misure oppure di prassi diffuse delle autorità pubbliche e alla mancanza di mezzi di ricorso a livello nazionale; l'attivazione della procedura deve avvenire allorché risulti che **i meccanismi nazionali di salvaguardia dello Stato di diritto non sono in grado di affrontare efficacemente tali minacce**.

Il **carattere sistemico** delle violazioni particolarmente rilevanti è stato richiamato anche dalla più recente dottrina. Secondo tale dottrina si riscontra “un **deficit sistemico**” dello Stato di diritto nel caso in cui vengono meno le **basi affidabili** sulle quali i membri della società possono **organizzare** la loro attività e **pianificare** la loro condotta. In particolare, le **aspettative normative** dei membri della società si indeboliscono laddove le Istituzioni sono regolarmente considerate **incapaci di affrontare** le **infrazioni** della legge a causa di **corruzione**, di mancanza di volontà, di debolezza istituzionale. Citando alcuni esempi concreti, lo Stato di diritto e quindi il diritto europeo ad avere diritti sono minacciati quando un **significativo numero** di attori in settori importanti della società smette di **affidarsi alle istituzioni pubbliche** non aspettandosi, per esempio, che un **contratto** possa essere **eseguito** entro un lasso di **tempo ragionevole** o che le imprese concorrenti rispettino le norme sulla tassazione, sull'impiego, o sulla protezione ambientale, che **comportamenti ufficiali irregolari** vengano **sanzionati**, o che un rifugiato sia trattato rispettando i suoi diritti fondamentali. Episodi simili indicano che il sistema giuridico fallisce nell'esercitare la sua funzione principale, ovvero **mantenere aspettative affidabili**: il **deficit sistemico dello Stato di diritto** testè descritto è distinto da semplici violazioni del diritto, in quanto in quest'ultimo caso le aspettative, anche se disattese nel caso specifico, rimangono valide e continuano ad essere rilevanti, mentre nel caso di non osservanza sistemica, si perde la fiducia nel diritto e le aspettative normative non vengono mantenute (**von Bogdandy**).

### ***Principi generali***

La procedura proposta nella comunicazione si basa sui seguenti **principi**:

- ricerca di una **soluzione** mediante il **dialogo** con lo Stato membro interessato;
- garanzia di una **valutazione obiettiva** approfondita della situazione;

- **parità di trattamento** degli Stati membri;
- indicazione di rapide **azioni concrete** per fronteggiare la minaccia sistemica ed **evitare il ricorso all'articolo 7**.

### **Iter**

La Commissione prevede di articolare la nuova procedura nelle seguenti fasi:

Valutazione della Commissione: la Commissione raccoglie ed esamina tutte le informazioni pertinenti, valutando se vi siano **chiare indicazioni** di una minaccia sistemica allo Stato di diritto; ove effettivamente venga riscontrata tale minaccia, la Commissione avvia il **dialogo con lo Stato membro** in questione trasmettendogli un “**parere sullo Stato di diritto**”, nel quale sono espone e motivate le relative preoccupazioni; lo Stato membro interessato ha la **possibilità di rispondere** ai rilievi formulati.

Raccomandazione della Commissione: salvo il caso in cui la questione sia già stata risolta, la Commissione rivolge allo Stato membro interessato una “**raccomandazione sullo Stato di diritto**”, invitandolo a porre rimedio entro un determinato termine ai problemi individuati e a comunicarle quali provvedimenti sono stati adottati a tal fine (tale raccomandazione è resa pubblica dalla Commissione).

Follow-up della raccomandazione della Commissione:

la Commissione controlla il **seguito che lo Stato membro in questione ha dato alla raccomandazione**. In mancanza di seguito soddisfacente entro il termine fissato, la Commissione **può applicare uno dei meccanismi previsti dall'articolo 7 del TUE**.

*In sostanza, la comunicazione sembra focalizzata sulle **competenze** della Commissione in quanto non riguarda anche l'eventuale **esito** dell'attività istruttoria dalla stessa svolta, non intervenendo, ad esempio, per i **profili** che attengono all'adozione di misure di **carattere sanzionatorio**.*

*Sotto questo profilo, andrebbe chiarito se la **comunicazione non sia diretta ad apportare innovazioni** al quadro giuridico esistente, quale risulta dal diritto primario dell'Unione europea.*

*Si potrebbe, dunque, presumere, che con la comunicazione la Commissione abbia inteso **procedimentalizzare l'esercizio di competenze che l'ordinamento già le conferisce**. Ciononostante, la portata della comunicazione appare assai rilevante per un duplice ordine di motivi:*

*a) per un verso, in quanto appare diretta a **definire i presupposti** dell'esercizio, da parte della Commissione, delle funzioni indicate (l'esistenza di violazioni di carattere sistemico);*

*b) per altro verso, in quanto volta a valorizzare il ruolo della Commissione.*

*In tale ipotesi potrebbe peraltro risultare opportuno chiarire in termini più espliciti come le funzioni indicate debbano, nelle valutazioni della Commissione, inquadarsi nell'ambito dell'ordinamento vigente.*

Si tratta di stabilire se la Commissione intenda esplicitare **aspetti endoprocedimentali del potere di avviare i meccanismi preventivi e sanzionatori** stabiliti all'articolo 7 del TUE,

In proposito, si segnala che la relazione di accompagnamento afferma che il nuovo quadro **“non si pone in alternativa ai meccanismi dell'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea, bensì li precede e integra”**.

Giova sottolineare inoltre che il nuovo quadro **non preclude l'esercizio dei poteri della Commissione ex articolo 258** del TFUE nelle situazioni che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, tanto meno **l'immediata attivazione** dei meccanismi previsti **dall'articolo 7** del TUE qualora l'improvviso peggioramento della situazione.

### **Il parere del servizio giuridico del Consiglio dell'Unione europea**

Al riguardo, il 27 maggio 2014 il Servizio giuridico del Consiglio dell'Unione europea ha adottato un parere sulla comunicazione della Commissione europea. In estrema sintesi, secondo tale parere, il meccanismo propugnato dalla Commissione **non sarebbe conforme al principio di attribuzione di competenze** contenuto nell'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea.

Tale articolo prevede, infatti, che la delimitazione delle competenze dell'Unione si fondi sul principio di attribuzione, in virtù del quale l'Unione agisce **esclusivamente** nei limiti delle **competenze** che le sono **attribuite dagli Stati membri** nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti, mentre qualsiasi **competenza non attribuita** all'Unione nei Trattati **appartiene agli Stati membri**.

In particolare, secondo il parere, **l'articolo 2** del Trattato sull'Unione europea **non conferisce alcuna competenza materiale all'Unione**, ma, (analogamente alle disposizioni della Carta) si limita ad **elencare alcuni valori** che dovrebbero essere rispettati dalle Istituzioni dell'Unione e dai suoi Stati membri.

Pertanto, una **violazione dei valori dell'Unione, tra cui lo Stato di diritto, può essere invocata dalle Istituzioni dell'UE** contro **uno Stato membro** solo quando esse agiscono in una materia **per la quale l'Unione ha competenza sulla base di specifiche disposizioni del Trattato**.

Di conseguenza l'unica eccezione riconosciuta dal parere è costituita dal citato articolo 7. Ciononostante il parere afferma che tale articolo non consenta ulteriori sviluppi sul piano procedurale rispetto a quanto già esplicitamente previsto dalla medesima disposizione.

Il parere esclude pure che la procedura indicata nella comunicazione possa essere ricondotta:

- alla procedura di cui all'articolo 70 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea in virtù del quale il Consiglio può adottare **misure** che definiscono le **modalità** per condurre una **valutazione oggettiva e imparziale** dell'attuazione

delle politiche dell'Unione di cui al **titolo V** della parte terza del **TFUE** da parte delle autorità degli Stati membri;

- alle disposizioni di cui all'articolo 241 TFUE che presuppongono un'iniziativa del Consiglio che incarichi la Commissione europea di intraprendere **studi e proposte** su materie nell'ambito delle **competenze dell'Unione**;
- all'articolo 352 TFUE che concede poteri d'azione quando nessun'altra base è a disposizione per raggiungere gli obiettivi dei Trattati, esclusivamente nel **quadro delle politiche definite dai trattati stessi, atteso che** – secondo il parere citato – **il rispetto dei valori** dell'Unione, tra cui lo **Stato di diritto, non costituirebbe in quanto tale una politica dell'Unione**

Da ultimo, nel parere si prospetta una **soluzione compatibile con i Trattati** volta a rafforzare il controllo del rispetto dello Stato di diritto, come tale, da parte degli Stati membri: gli Stati membri stessi - e non il Consiglio – potrebbero **accordarsi** su un **sistema** di monitoraggio del funzionamento dello Stato di diritto al loro interno, che **consenta** se necessario **la partecipazione della Commissione** e di altre Istituzioni UE, nonché sulle **conseguenze** che gli **Stati membri** stessi dovrebbero impegnarsi a **trarre** da tale monitoraggio; tale accordo non dovrebbe incidere sulla possibilità per l'Unione di utilizzare **i poteri di cui all'articolo 7** del Trattato sull'Unione europea e **agli articoli 258, 259 e 260** del TFUE

Secondo tale approccio (definito quale **valutazione paritaria - peer review**, anche con l'eventuale coinvolgimento delle Istituzioni europee, alle quali sarebbero attribuiti alcuni compiti), tale meccanismo potrebbe trovare la sua **base giuridica** in un **accordo intergovernativo** destinato ad aggiungersi al diritto dell'Unione al fine di garantire l'effettivo rispetto dei valori su cui gli Stati membri hanno fondato l'Unione, senza trasferimenti di competenze all'Unione non previsti dai Trattati.

Tale formula ripeterebbe secondo il Servizio giuridico altri precedenti in cui si sono **combinati l'ordinamento UE e strumenti di diritto internazionale** per raggiungere un obiettivo comune, precedenti che la Corte ha giudicato conformi al diritto dell'Unione purché siano rispettati i principi disposizioni e Istituzioni dell'Unione (comprese le competenze esclusive dell'Unione): è il caso del Trattato ESM- European stability system, comunemente richiamato come “fondo salva Stati”.

*È tuttavia evidente che tale ultima proposta si collocherebbe al di fuori del quadro giuridico dell'UE, e non solo del diritto primario, essendo affidata allo strumento dell'accordo internazionale.*

*Giova segnalare infine che la valorizzazione del ruolo della Commissione, prospettata nella comunicazione in esame pone peraltro la questione del **metodo** utilizzato per questo tipo di **istruttoria**, considerato che l'istituzione europea non*

sembra disporre delle risorse umane e strumentali per provvedere direttamente alla raccolta dei dati negli singoli Stati.

Come nel caso dell'esercizio dei poteri ex articolo 258 TFUE (procedura di infrazione), si può quindi presumere che l'istruttoria si avvarrà dei dati e degli elementi di informazione acquisiti tramite un **network** di canali di informazione opportunamente selezionati, di cui fanno normalmente parte gli organismi istituzioni nazionali (amministrativi e giurisdizionali), ovvero soggetti non governativi qualificati.

A tal proposito si segnala l'importanza che, in particolare può assumere, nella raccolta ed elaborazione di dati rilevanti, **l'Agenzia dei diritti fondamentali**.

Di seguito uno schema illustrativo della procedura descritta, riportato negli allegati alla comunicazione.

## Un quadro sullo Stato di diritto per l'UE

