

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Orientamenti dell'UE sulla promozione e la tutela della libertà di religione o di credo.
11491/2013 (Parere alla III Commissione) (*Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e rinvio*)

173

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Mercoledì 9 ottobre 2013. — Presidenza del presidente Michele BORDO.

La seduta comincia alle 14.10.

Orientamenti dell'UE sulla promozione e la tutela della libertà di religione o di credo.

11491/2013.

(Parere alla III Commissione).

(*Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Marina BERLINGHIERI (PD), *relatore*, rileva come gli orientamenti dell'UE sulla promozione e la tutela della libertà di religione o di credo, adottati lo scorso 24 giugno dal Consiglio, presentino una forte rilevanza sul piano politico in quanto costituiscono il primo strumento effettivo di cui l'Unione si dota, nell'ambito della sua azione esterna, per prevenire e reagire alle violazioni di tale libertà ovunque esse avvengano, analizzando casi concreti.

Il Consiglio aveva infatti già adottato, a partire dal 1998, analoghe linee guida o orientamenti per la protezione e la promozione dei diritti umani nei paesi terzi con riferimento ad ambiti specifici: ricorda, in particolare, quelle relative alla pena di morte del 1998, aggiornate nel 2008; ai dialoghi in materia di diritti umani con i paesi terzi del 2001; alla tortura e altre pene o trattamenti crudeli disumani o degradanti del 2001, aggiornate nel 2008; ai bambini e conflitti armati del 2003, aggiornate nel 2008; ai difensori dei diritti umani del 2004; alla promozione del diritto umanitario internazionale del 2005; promozione e tutela dei diritti del bambino del 2007; alle violenze contro le donne e lotta contro tutte le forme di discriminazione nei loro confronti del 2008; ai diritti di lesbiche, gay, bisessuali e transessuali del 24 giugno 2013.

Mancava, singolarmente, un analogo strumento a fronte dei gravissimi e ripetuti atti criminali commessi in diversi Stati terzi, soprattutto in Asia ed Africa ai danni di comunità o individui in ragione della loro religione, in gran parte dei casi cristiana.

Gli orientamenti in esame colmano dunque una lacuna evidente, dando attuazione all'articolo 21 del Trattato sull'UE, in base al quale l'azione dell'Unione sulla

scena internazionale è volta a promuovere nel resto del mondo: democrazia, stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

In via preliminare, va sottolineato che, a differenza dei documenti solitamente esaminati in fase ascendente, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, gli orientamenti non costituiscono una proposta oggetto di negoziato in seno alle Istituzioni europee ma sono un atto già in vigore, sebbene privo di efficacia giuridicamente vincolante.

La finalità dell'intervento parlamentare è in questo caso duplice: valutare, per un verso, l'adeguatezza degli strumenti contemplati per prevenire e reagire alle violazioni alla libertà di religione o di credo; sollecitare il Governo e le Istituzioni dell'Unione ad assicurare una effettiva e sistematica applicazione delle procedure contemplate negli orientamenti e procedere, ove necessario, alla introduzione di ulteriori strumenti in materia.

Gli orientamenti in esame, anche sulla base di una ricognizione delle norme internazionali vigenti in materia, individuano i seguenti principi sui quali si baserà l'azione dell'UE:

la libertà di religione o di credo hanno carattere universale e costituiscono un diritto individuale che può essere esercitato in comune con altri;

gli Stati devono avere un ruolo primario degli nel garantire la libertà di religione o di credo;

la libertà di religione o di credo è intrinsecamente legata alla difesa di altri diritti umani.

In coerenza con questi principi, gli orientamenti dettano prescrizioni puntuali alle quali deve essere improntata l'azione dell'UE: prevenire e reprimere gli atti di violenza contro le persone fondati sulla loro religione o sul loro credo; libertà di

espressione del proprio credo o religione; promozione della tolleranza religiosa, del rispetto della diversità e della comprensione reciproca; tutela dalla discriminazione diretta e indiretta fondata sulla religione o il credo, indipendentemente dai motivi adottati per siffatta discriminazione; tutela del diritto di cambiare o abbandonare la propria religione o il proprio credo; tutela del diritto di manifestazione di una religione o di un credo; sostegno e tutela per i difensori dei diritti umani a nome di gruppi religiosi, organizzazioni filosofiche, non confessionali o di altre organizzazioni della società civile; sostegno agli sforzi della società civile volti a promuovere la libertà di religione o di credo.

Per dare attuazione a questi obiettivi, gli orientamenti contemplano una serie di strumenti articolati in sei categorie.

La prima include procedure di monitoraggio e valutazione. In particolare viene demandato alle delegazioni UE nei Paesi terzi di monitorare il rispetto della libertà di religione o di credo e di individuare e comunicare situazioni preoccupanti affinché l'UE possa avviare azioni adeguate e tempestive. Le relazioni delle delegazioni UE dovrebbero essere trattate in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio competenti e, ove del caso, all'interno del Comitato politico e di sicurezza al fine di individuare una risposta adeguata. Tramite la propria presenza locale e le capacità presso le proprie sedi centrali, l'UE inoltre provvederà, in particolare, a:

monitorare e valutare la situazione della libertà di religione o di credo a livello nazionale al fine di individuare progressi o fonti di preoccupazione, unitamente alle priorità e ai temi contemplati dai presenti orientamenti;

mantenere contatti con le parti colpite da violazioni o conflitti, le autorità locali e regionali, le organizzazioni della società civile locali e internazionali. Nell'ambito di tali contatti l'UE rivolgerà particolare attenzione ai gruppi all'interno di ogni sistema religioso o di credo, alle donne e ai giovani;

inserire nelle strategie nazionali per i diritti umani e nelle relazioni periodiche un'analisi della situazione della libertà di religione o di credo, comprese le violazioni commesse.

Una seconda categoria di strumenti è riconducibili alla c.d. diplomazia aperta. In questo ambito, gli orientamenti stabiliscono che l'UE solleverà la questione della libertà di religione o di credo mediante adeguati contatti ad alto livello, anche attraverso l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, il rappresentante speciale dell'UE per i diritti umani e i capi delegazione. Ove del caso, l'UE avvierà iniziative ed effettuerà dichiarazioni pubbliche sia in via preventiva sia in risposta alle gravi violazioni della libertà di religione o di credo.

La terza categoria di strumenti consiste nei « dialoghi politici » con paesi partner e organizzazioni regionali, nell'ambito dei quali l'UE incoraggerà i paesi partner ad aderire agli strumenti internazionali pertinenti e ad attuarli, in particolare la Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici delle Nazioni Unite adottata nel 1966 ed entrata in vigore il 23 marzo del 1976.

Una quarta tipologia di strumenti consiste nelle visite dell'UE e degli Stati membri presso gli stati terzi. L'Unione garantirà che le istituzioni e gli Stati membri dell'UE che si recano in visita siano pienamente informati sulla situazione della libertà di religione o di credo. Ove del caso, durante tali visite si solleveranno le priorità e i temi oggetto dei presenti orientamenti con le controparti locali e si terranno incontri con i difensori dei diritti umani.

Una quinta categoria attiene all'impiego di strumenti finanziari esterni. In particolare, si ribadisce che la libertà di religione o di credo rimarrà una delle priorità dello strumento europeo per la democrazia e i diritti umani, di cui al Regolamento n. 1889/2006, anche tramite il finanzia-

mento dei progetti dei difensori dei diritti umani e l'assistenza alle persone che affrontano una minaccia immediata.

Merita sottolineare che la dotazione finanziaria dello strumento per il periodo 2007-2013 è stata pari di 1,104 miliardi di euro; per il prossimo periodo di programmazione finanziaria 2014-2020 è in corso di esame una proposta di modifica dello strumento che prevede una dotazione accresciuta, pari a 1,578 miliardi di euro.

Le delegazioni dell'UE potranno sostenere progetti della società civile riguardanti la libertà di religione o di credo nel quadro dei programmi di sostegno per paese.

L'UE terrà conto delle violazioni alla libertà di religione o di credo al momento di decidere le misure adeguate in base alle clausole di condizionalità sui diritti umani sui diritti umani presenti negli accordi con i paesi terzi, compresa l'eventuale sospensione della cooperazione, soprattutto riguardo all'assistenza finanziaria.

Un sesto gruppo di azioni attengono alla promozione della libertà di religione o di credo nei consessi multilaterali.

L'UE assicurerà che la libertà di religione o di credo rimanga in cima all'agenda delle Nazioni Unite, con un approccio orientato fortemente sui diritti umani, e che l'ONU continui a fornire una risposta decisa alle violazioni della libertà di religione o di credo e agli atti di intolleranza e violenza fondati sulla religione o il credo. A questo scopo l'UE si impegnerà per l'attuazione delle pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite in questo campo, nonché in iniziative di dialogo interculturale e interreligioso.

L'UE promuoverà, inoltre, iniziative a livello dell'OSCE e del Consiglio d'Europa e contribuirà a una migliore attuazione degli impegni nel settore della libertà di religione o di credo.

Gli orientamenti contengono infine specifiche indicazioni per l'attuazione e la valutazione delle misure da essi contenute.

A questo scopo, l'UE intende:

- 1) rafforzare la cooperazione con l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo e con il

relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo, e si impegnerà con le organizzazioni internazionali sulla libertà di religione o di credo;

2) intensificare i propri scambi con gli organi di esperti regionali sulla libertà di religione o di credo, quali il Consiglio d'Europa, l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, e con altri organismi regionali e nazionali competenti.

3) assicurare che il gruppo di lavoro per i diritti umani istituito presso il Consiglio dell'UE e la sua *task force* in materia di libertà di religione o di credo sostengano l'attuazione dei presenti orientamenti e valutarne l'applicazione al termine di un periodo di tre anni.

L'attuazione degli orientamenti presenta evidenti e delicate implicazioni – oltre che per la tutela dei diritti umani – anche per la credibilità e l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione sul piano politico, economico e giuridico. L'assenza di una reale politica estera europea è stata giustamente, a più riprese, considerata tra i principali paradossi del processo di integrazione europea: è evidente, infatti che solo un'azione comune sulla scena internazionale può consentire all'Unione di dare una risposta adeguata alle questioni poste dalle grandi dinamiche globali e di giocare un ruolo effettivo nelle relazioni politiche ed economiche sulla scena globale. In questo contesto, la tutela della libertà di religione, e in generale dei diritti e delle libertà fondamentali, in quanto patrimonio dell'Europa, può e deve costituire il punto aggregante e qualificante dell'azione esterna dell'Unione.

La valutazione dell'adeguatezza degli strumenti per prevenire e reagire alle violazioni della libertà religiosa, di cui agli orientamenti in esame, è dunque fondamentale anche per il pieno ed efficace sviluppo della politica estera e delle relazioni economiche dell'Unione. È in gioco l'identità culturale dell'occidente e dell'Eu-

ropa, che troppo spesso è intervenuta con azioni frammentate e senza una risposta complessiva coerente.

In ragione della complessità e delicatezza di questa valutazione, ritiene opportuno lo svolgimento di attività conoscitive, possibilmente in congiunta con il Comitato permanente per i diritti umani della Commissione Affari esteri che ha già avviato l'esame degli orientamenti.

Michele BORDO, *presidente*, ritiene utile dare corso all'attività conoscitiva prospettata dalla relatrice.

Emanuele PRATAVIERA (LNA) chiede chiarimenti in ordine all'atto che la Commissione adotterà in esito al proprio esame, anche con riferimento ai suoi effetti concreti.

Michele BORDO, *presidente*, ricorda che la XIV Commissione è chiamata a esprimere un parere alla Commissione Affari esteri, che approverà, in esito al proprio esame, un documento conclusivo.

Emanuele PRATAVIERA (LNA) rileva come gli orientamenti in esame siano un atto già in vigore ed esprime perplessità in ordine all'effettiva incidenza della pronuncia della Camera anche, ove, per ipotesi, fosse contraria all'atto in questione.

Marina BERLINGHIERI (PD), *relatore*, osserva che gli orientamenti che la XIV Commissione è chiamata ad esaminare traggono origine dai principi fondamentali di tutela della democrazia, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali contenuti nel Trattato sull'Unione europea, che costituiscono il fondamento della Unione stessa. In questo quadro generale ciascuno Stato membro è chiamato a individuare le azioni concrete per attuare gli orientamenti, sollecitando il Governo e le Istituzioni dell'Unione ad assicurare una effettiva e sistematica applicazione delle procedure contemplate negli orientamenti e procedere, ove necessario, alla introduzione di ulteriori strumenti in materia. Anche l'utilizzo dei fondi stanziati

è materia che può essere oggetto di valutazione.

Paolo TANCREDI (PdL) evidenzia come gli orientamenti approvati dal Consiglio servano per orientare le politiche degli Stati membri e come la pronuncia del Parlamento non possa modificare il contenuto degli orientamenti ma possa comunque incidere sulle scelte che il Governo, in tale ambito, è chiamato a operare.

Rocco BUTTIGLIONE (SCpI) sottolinea che, effettivamente, gli orientamenti adottati dal Consiglio non possono essere modificati e richiama l'attenzione dei colleghi sul fatto che occorrerebbe – in via generale, dal punto di vista del metodo di lavoro, anche se in questo caso specifico verosimilmente non ci sarebbero state contrarietà – intervenire prima, nella fase di formazione degli indirizzi.

Emanuele PRATAVIERA (LNA) preme la condivisione, da parte del gruppo della Lega, degli orientamenti in esame, osserva che se l'obiettivo, in qualità di europei, è quello di farsi paladini della libertà di credo, occorrerebbe prima comprendere i motivi dell'assenza di una efficace politica estera europea, e ricorda che a poche settimane dall'adozione degli orientamenti in esame si è assistito all'ennesimo violentissimo attacco a chiese e comunità cristiane in Egitto. Occorre inoltre verificare se vi siano effettivi margini di intervento sulla prevista dotazione finanziaria. Ritiene, più in generale, che dovrebbe essere ricondotta al Parlamento europeo, ovvero a chi è stato eletto direttamente dal popolo, l'assunzione delle decisioni.

Paolo ALLI (PdL) richiama l'attenzione di colleghi sull'importanza del tema in discussione e condivide l'opportunità di una adeguata attività conoscitiva da parte delle Commissioni. Osserva infatti che il compito cui si è chiamati è quello di dare unità, coerenza ed efficacia all'azione esterna dell'Unione in materia di tutela della libertà di religione, ma che l'esame degli orientamenti può consentire di affrontare interventi di tipo normativo anche rispetto alla legislazione nazionale, ai fini di un suo ulteriore avanzamento.

Rocco BUTTIGLIONE (SCpI) rileva come vi sia una certa reticenza, in Europa, a parlare di cristianofobia; eppure si deve constatare che le comunità cristiane sono le più perseguitate, vittime di gravissimi e ripetuti atti criminali commessi in diversi Stati terzi, soprattutto in Asia ed Africa.

Quanto al tema delle risorse, occorrerebbe garantire un censimento, una sorta di anagrafe dei fondi europei destinati agli interventi in questo settore, che spesso sono ignorati dai soggetti – università, organizzazioni non governative, enti pubblici, enti locali – che pure potrebbero usufruirne.

Michele BORDO, *presidente*, alla luce del dibattito svoltosi conferma l'importanza di dedicare un esame attento all'atto in questione, al fine di pervenire all'espressione di un parere quanto più possibile approfondito e condiviso da parte della Commissione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.45.