

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

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

PROVVISORIO  
**2231/2000(INI)**  
RIV

27 aprile 2001

## PROGETTO DI RELAZIONE

sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2000)  
(2231/2000(INI))

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

Relatore: Thierry Cornillet



## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	5
MOTIVAZIONE .....	20
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI.....	

## PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta del 6 ottobre 2000, la Presidente del Parlamento ha annunciato che la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni era stata autorizzata a elaborare una relazione d'iniziativa, in conformità all'articolo 163 del regolamento, sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2000) .

Nella seduta del 6 ottobre 2000, la Presidente del Parlamento ha annunciato di avere inoltre chiesto un parere alla commissione per le petizioni.

Nel riunione del 5 giugno 2000, la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni nominava relatore Thierry Cornillet.

Nelle riunioni del 24 e 25 aprile 2001 ha esaminato il progetto di relazione.

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

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

Il parere della commissione per le petizioni è allegato alla presente relazione; la commissione ... ha deciso in data ... di non esprimere parere.

La relazione è stata depositata il ....

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata/è stato fissato al ... alle ... .

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE<sup>1</sup>

### **Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2000) (2231/2000(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la Carta europea dei diritti fondamentali,
- visto l'insieme delle Convenzioni internazionali in materia,
- visti i fatti indicati nella motivazione in appresso scaturita dalle discussioni effettuate in commissione,
- visti gli articoli 6 e 7 del TUE,
- viste le relazioni (2000) del Consiglio dell'Unione europea, degli organi specializzati del Consiglio d'Europa e quelle delle ONG europee interessate,
- viste l'audizione pubblica del 21 marzo 2001 con i parlamenti nazionali sulla situazione dei diritti fondamentali nell'UE nonché la realizzazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia,
- visto l'articolo 163 del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni nonché il parere della commissione per le petizioni (A5-????/2001),

### **OGGETTO E MEZZI DELLA RELAZIONE ANNUALE**

Oggetto:

1. la Carta europea dei diritti fondamentali, proclamata il 7 dicembre 2000, costituisce la sintesi dei valori fondamentali sui quali si basa l'Unione europea e alla quale fanno ormai riferimento implicitamente e necessariamente gli articoli 6, paragrafo 2, 7 e 29 del TUE, ovvero la creazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia;
2. spetta di conseguenza alle istituzioni dell'UE in seguito alla proclamazione della Carta, prendere le iniziative necessarie all'esercizio del loro ruolo di controllo sul rispetto dei diritti fondamentali negli Stati membri alla luce degli impegni presi in occasione della firma del trattato di Nizza, il 27 febbraio 2001, in relazione in particolare all'articolo 7, paragrafo 1 nuovo;
3. spetta più in particolare al Parlamento europeo, in virtù del diritto d'iniziativa ad esso conferito dal nuovo articolo 7, paragrafo 1, del trattato di Nizza e alla sua commissione competente vigilare, di concerto con i parlamenti nazionali e i

---

<sup>1</sup> Un elenco delle abbreviazioni figura nell'allegato 1.

parlamenti dei paesi candidati, sul rispetto da parte sia delle istituzioni europee sia degli Stati membri dei diritti enunciati nei capitoli della Carta;

4. la presente relazione costituisce in tal senso un primo tentativo, necessariamente limitato e incompleto in mancanza di mezzi sufficienti, di analizzare alla luce dell'articolo 7, paragrafo 1, nuovo, del trattato di Nizza, la situazione dei diritti fondamentali nell'UE nel 2000 in relazione alla tabella dei diritti enunciati nella Carta;

Mezzi generali necessari in futuro

raccomanda

al Parlamento europeo

5. l'instaurazione di un dialogo permanente tra il PE e i suoi corrispondenti naturali, i Parlamenti degli Stati membri, in particolare su cambiamenti sostanziali delle Costituzioni e legislazioni nazionali che abbiano un impatto sulla nozione e sul rispetto dei diritti fondamentali nell'UE;
6. l'instaurazione inoltre di un dialogo permanente tra il PE e i parlamenti dei paesi candidati al fine di esaminare tutte le misure suscettibili di favorire nel modo migliore il rispetto in tali paesi dei diritti fondamentali enunciati nella Carta;
7. il seguito permanente da parte delle commissioni competenti del Parlamento europeo della situazione dei diritti fondamentali figuranti nella Carta e delle eventuali violazioni di tali diritti affinché se ne tenga conto in relazione sia all'attività legislativa sia al dialogo interistituzionale;
8. la modifica del regolamento interno del PE al fine di inserire la relazione sul rispetto dei diritti fondamentali nell'UE nel processo di allarme previsto dagli articoli 6 e 7 del TUE secondo i principi seguenti;
  - l'attribuzione alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, di una missione permanente di seguito del rispetto della Carta alla quale sono associate le altre commissioni interessate che le trasmettono osservazioni nel corso dell'anno,
  - la preparazione da parte della sua commissione competente della relazione annuale sulla base delle osservazioni raccolte dai diversi organi specializzati, dalle ONG e dalla reti interessate ponendo in rilievo i progressi e gli insuccessi registrati nel corso dell'anno di riferimento,
  - l'esame della situazione nel corso di un incontro annuale fra i rappresentanti del Parlamento europeo e quelli delle commissioni interessate dei parlamenti nazionali,
  - l'approvazione della relazione annuale ogni anno, al più tardi durante la tornata di luglio, riservando la possibilità di emendare sia la proposta di risoluzione sia la relazione dettagliata sulla quale si basa alla sola commissione competente per il merito e alle commissioni per parere; l'Assemblea procederà all'esame della relazione e del progetto di raccomandazioni in seduta plenaria secondo una procedura che si ispira al parere conforme,
  - la diffusione quanto più ampia possibile di tale relazione anche tramite Internet,
  - il conseguente adeguamento dei regolamenti interni delle altre istituzioni europee

interessate;

9. alla luce dei compiti connessi con l'esercizio da parte del Parlamento europeo del suo ruolo di garante del rispetto della Carta l'istituzione, a partire dall'esercizio finanziario 2002, di un'unità amministrativa con un finanziamento adeguato presso la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, incaricata di tenere sotto controllo il rispetto dei diritti fondamentali nell'UE e nei paesi candidati, in vista della relazione annuale sulla situazione di tali diritti nonché l'introduzione in tempi brevi di strumenti complementari da parte della DG degli studi;
10. per garantire un elevato grado di competenza, l'istituzione di una rete di giuristi che rappresenti l'insieme degli Stati membri, incaricata di presentare al PE una valutazione dell'attuazione di ciascun diritto enunciato dalla Carta, considerando l'evoluzione delle legislazioni nazionali, della giurisprudenza delle Corti di Lussemburgo e di Strasburgo e della giurisprudenza significativa delle corti costituzionali e delle giurisdizioni degli Stati membri; la realizzazione dei progetti pilota necessaria a tal fine nonché lo stanziamento dei relativi fondi a partire dal 2002;
11. lo sviluppo, in conformità alle istituzioni corrispondenti degli Stati membri e delle ONG operanti nell'ambito dei diritti fondamentali, di strumenti di informazione (banche dati, "help-line", assistenza giuridica) che consentano a tutti gli interessati l'accesso alle informazioni che li riguardano; la realizzazione e il finanziamento, a partire dal 2002 dei progetti pilota necessari a tal fine;
12. la messa in atto di una o più reti di contatto e di un Forum di discussione della società civile, come prevede la dichiarazione del Consiglio sul 50° anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo;

al Consiglio

13. la partecipazione del Consiglio, nel quadro della preparazione della sua relazione annuale sulla situazione dei diritti dell'uomo nell'Unione europea, alle iniziative sopra menzionate;
14. l'instaurazione di un processo di valutazione reciproca tra Stati membri del rispetto dei diritti fondamentali che consenta di valutare gli aspetti innovativi introdotti nelle loro legislazioni, di identificare le buone prassi al fine, nel rispetto del principio di sussidiarietà, di rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati membri, di giungere ad un grado elevato di armonizzazione della protezione dei diritti fondamentali nell'UE e di prevenire le eventuali minacce di violazione di tali diritti;

alla Commissione

15. la nomina in seno alla Commissione di un Commissario responsabile dei diritti fondamentali e la messa in atto di politiche connesse alla creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia;

16. la riorganizzazione, consecutiva all'adozione della Carta, dei servizi in seno alla Commissione incaricati del relativo follow-up e del rispetto dei suoi principi in concomitanza con la definizione e l'attuazione del diritto dell'Unione e della Comunità;
17. la costituzione a termine di un'Agenzia europea per i diritti dell'uomo che metta in rete il servizio competente del Parlamento europeo, l'Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi, le reti di esperti nazionali e qualsiasi altra organizzazione interessata, in particolare quelle che collaborano con il Consiglio d'Europa;

Alla luce dei fatti indicati nella motivazione, delle discussioni in commissione e con riferimento al piano vero e proprio della Carta, raccomanda quanto segue:

### **I. Il rispetto della dignità umana (artt. 1 - 5)**

#### **- La proibizione della tortura e dei trattamenti disumani**

raccomanda agli Stati membri

a) per quanto riguarda le forze di polizia

18. il perseguimento di politiche di formazione e di diversificazione del personale di polizia e lo scambio delle prassi migliori su scala europea;
19. la garanzia della possibilità per le persone arrestate e detenute nelle sedi di polizia di conferire con un legale e di usufruire di assistenza medica sin dall'inizio;
20. l'istituzione di autorità indipendenti di inchiesta sulle attività della polizia negli Stati membri che ancora non ne dispongano;

b) per quanto riguarda le prigioni

21. l'urgente miglioramento delle condizioni di vita, in particolare l'accesso alle cure e alle attività in ambiente carcerario, la riaffermazione dell'obiettivo privilegiato del reinserimento e il miglioramento della formazione del personale dei penitenziari;
22. la ricerca e la messa in atto di pene alternative alle pene di detenzione brevi ogni volta che ciò sia possibile, in particolare una riduzione massima della detenzione preventiva;
23. una particolare attenzione verso specifiche categorie vulnerabili di popolazione carceraria:
  - i minori per cui la detenzione deve rappresentare una soluzione di ultima istanza e che devono usufruire di una sistemazione specifica,
  - le donne e madri che devono godere di condizioni più adatte ai loro bisogni e a quelli dei figli in tenera età,
  - i delinquenti malati mentali che devono usufruire di cure mediche idonee;
24. l'adozione di leggi carcerarie in tutti gli Stati membri che garantiscano ai detenuti il diritto



di ricorso in materia disciplinare e l'esercizio dei rispettivi diritti civili e politici, oltre all'istituzione di organi esterni di controllo e di valutazione degli istituti di pena corrispondenti al CPT;

25. la creazione di un centro europeo di collaborazione e di scambio delle prassi migliori delle istituzioni penitenziarie dell'Unione europea;

c) per quanto riguarda i centri di accoglienza per i profughi

26. il miglioramento delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo negli aeroporti e nei centri di accoglienza, in particolare l'assistenza di avvocati e interpreti, la possibilità di comunicare con le ONG interessate, con le famiglie, l'accelerazione dei processi di istruzione delle richieste e il rispetto delle vie di ricorso;

d) per quanto riguarda l'internamento psichiatrico

27. l'adattamento, qualora necessario, degli ordinamenti e delle prassi degli Stati membri al fine di garantire il rispetto scrupoloso dei criteri relativi all'internamento forzato, alle vie di ricorso, all'applicazione di cure speciali e in generale al regime di internamento;

#### La proibizione della schiavitù e del lavoro domestico

raccomanda agli Stati membri

a) per quanto riguarda la tratta degli esseri umani

28. la ratifica da parte degli Stati membri che non vi abbiano ancora provveduto;

- del Protocollo Addizionale alla Convenzione dell'ONU su tutte le forme di discriminazione verso le donne del 6 ottobre 1999,
- della nuova Convenzione Internazionale sulla Criminalità Organizzata sottoscritta il 15 dicembre 2000,
- della Convenzione dell'Aia del 5 ottobre 1961 riguardante la competenza delle autorità e la legge applicabile in materia di protezione dei minori,
- del Protocollo addizionale alla Convenzione dei diritti dell'infanzia riguardante la vendita di fanciulli, la prostituzione e la pornografia di minori adottata il 25 maggio 2000,
- della Convenzione dell'OIL sulle "peggiori forme di lavoro minorile" adottata il 17 giugno 1999,
- della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 25 gennaio 1996;

29. la condanna della tratta degli esseri umani come crimine specifico nel codice penale di ciascuno Stato membro;

30. la condanna della pedofilia e della pornografia su Internet come crimini specifici nel codice penale di tutti gli Stati membri;

31. l'adozione in collaborazione con l'UE e con i paesi in via di sviluppo:
  - di programmi di formazione e prevenzione riguardanti le vittime potenziali della tratta degli esseri umani e della schiavitù domestica,
  - piani nazionali e d'azione di lotta contro la tratta degli esseri umani e la schiavitù domestica,
  - la creazione di un centro d'ascolto specializzato all'elaborazione di programmi dell'inserimento al fine di aiutare le vittime della tratta degli esseri umani e dalla schiavitù domestica;
32. il consolidamento del controllo della politica di collaborazione giudiziaria degli Stati membri attraverso l'armonizzazione delle legislazioni;
33. l'aggiunta di un emendamento alla Convenzione di Ginevra del 1951 riguardante il Diritto d'asilo al fine di riconoscere la tratta degli esseri umani quali "persecuzione";
34. la concessione di un permesso di soggiorno umanitario alle vittime della tratta degli esseri umani e della schiavitù domestica, senza vincolare tale concessione a una procedura giudiziaria;
35. un maggiore controllo delle assunzioni nei settori legati all'infanzia e l'accoglienza in ospedale di minori vittime di abusi sessuali;
36. l'estradizione dei trafficanti di esseri umani e la confisca del prodotto e la loro attività criminale per alimentare un Fondo europeo di aiuto alle vittime;

raccomanda agli Stati membri

b) per quanto riguarda la schiavitù domestica

37. l'introduzione della condanna della schiavitù domestica come crimine specifico nel codice penale di ciascuno Stato membro;
38. l'attribuzione di un visto per i domestici che lavorano nelle ambasciate, subordinato alla presentazione di un contratto di lavoro e il diritto per il domestico di poter liberamente cambiare datore di lavoro;
39. l'aggiunta di un emendamento alla Convenzione di Vienna del 1961 relativa alle relazioni diplomatiche che preveda l'annullamento??? dell'immunità diplomatica in caso di violazione dei diritti dell'uomo per atti compiuti riguardanti la vita privata dei diplomatici;

## **II. Libertà (artt. da 6 a 19)**

raccomanda agli Stati membri

a) per quanto riguarda la protezione della vita privata e dei dati di carattere personale

40. l'applicazione:

- dei "Principi direttivi delle Nazioni Unite per la regolamentazione dei dati informatici contenenti dati di carattere personale" del 14 dicembre 1990, in particolare i principi di liceità, di lealtà, di precisione, di accesso da parte delle persone interessate, di non discriminazione, di sicurezza e di sanzione;
- della Raccomandazione R(1999) 5 del Consiglio d'Europa relativa alle "Linee direttrici per la protezione delle persone per quanto concerne la raccolta e il trattamento dei dati di carattere personale sulle vie informatiche";

41. la trasposizione della Direttiva del 24 ottobre 1995 (95/46/CE) relativa a "La protezione delle persone fisiche per quanto riguarda il trattamento dei dati di carattere personale e la libera circolazione dei dati" affinché l'UE possa godere di una base giuridica comune;

raccomanda agli Stati membri

b) per quanto riguarda le libertà di pensiero, di coscienza e di religione

42. l'applicazione da parte di chi non vi abbia ancora provveduto

- della Raccomandazione 1202 (1993) del Consiglio d'Europa relativa alla tolleranza religiosa nella società,
- della Raccomandazione 1396 (1999) del Consiglio d'Europa relativa alla Religione e alla democrazia;

43. un'attenzione particolare alle attività talvolta illegali o criminali di alcune sette che mettono in pericolo l'integrità fisica e psichica della persona, in particolare:

- l'attuazione da parte di organismi indipendenti specializzati nella difesa dei diritti dell'uomo di interventi di informazione e sensibilizzazione affinché ognuno possa decidere liberamente se aderire o lasciare un movimento di carattere religioso o spirituale,
- l'adattamento delle disposizioni in materia giudiziaria, fiscale e penale sufficienti per controbilanciare le attività illegali di alcune sette;

44. il rispetto rigoroso del diritto all'obiezione di coscienza senza riferimento a qualsiasi criterio religioso, in particolare l'applicazione efficace da parte degli Stati membri interessati di un servizio alternativo a quello militare, di durata uguale e non superiore;

c) per quanto riguarda la libertà di espressione e di informazione

raccomanda agli Stati membri

45. la ratifica da parte di chi non vi abbia ancora provveduto, della Convenzione europea sulla Televisione Transfrontaliera del 5 maggio 1989;

46. l'applicazione delle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa:

- del 30 novembre 1997 relativa ai media e alla promozione di una cultura della tolleranza,

- del 22 novembre 1994 relativa alle misure finalizzate alla trasparenza dei media;

47. il rigoroso rispetto del diritto dei giornalisti di non rivelare le fonti di informazioni in conformità alla Raccomandazione dell'8 maggio 2000 relativa a tale diritto;
48. una particolare vigilanza relativamente alle situazioni di quasi monopolio e di estrema concentrazione nell'ambito della stampa scritta e televisiva che ostacolano l'espressione del pluralismo, oltre all'istituzione negli Stati membri, qualora non siano ancora presenti, di autorità normative indipendenti;

raccomanda agli Stati membri

d) per quanto riguarda il diritto di asilo e la protezione in caso di allontanamento, espulsione e estradizione

49. la ratifica, da parte di coloro che non vi abbiano ancora provveduto, delle Convenzioni Internazionali europee su:
- lo status di apolide del 28 settembre 1954,
  - la riduzione dei casi di apolidia del 30 agosto 1961,
  - contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti del 10 dicembre 1984,
  - del Protocollo n. 4 della CEDU del 16 settembre 1963,
  - del Protocollo n. 7 della CEDU del 22 novembre 1984,
- del Protocollo Addizionale alla Convenzione europea di estradizione del 15 ottobre 1975;
50. l'adozione rapida di una politica comune di asilo strettamente rispettosa dei diritti dei richiedenti, estesa al beneficio delle vittime della tratta degli esseri umani e della schiavitù domestica, sottoposta a una procedura amministrativa accelerata ma garante delle vie di ricorso per le persone interessate, che assicuri ai richiedenti asilo condizioni di vita decenti e ai titolari del diritto d'asilo una piena integrazione;
51. un aumento dell'aiuto finanziario dell'UE all'Alto Comitato delle Nazioni Unite per i Profughi (UNHCR);

### **III. Il rispetto della parità tra cittadini (artt. da 20 a 26)**

raccomanda agli Stati membri

a) per quanto riguarda la lotta contro il razzismo

52. la ratifica, da parte di coloro che non vi abbiano ancora provveduto, delle Convenzioni:
- dell'OIL relativa alla discriminazione all'impiego del 25 giugno 1958,
  - dell'UNESCO riguardante la lotta contro la discriminazione nell'ambito dell'insegnamento del 14 dicembre 1960;

- del Protocollo n. 12 della CEDU del 4 novembre 2000;

53. l'adattamento rapido delle leggi antidiscriminazione sia in materia penale che civile, la costituzione particolare del razzismo quale circostanza aggravante;
54. l'istituzione, qualora sia necessario, di organi indipendenti incaricati del follow-up e dell'assistenza per le vittime del razzismo e la messa in atto di strategie di prevenzione e di lotta contro tale fenomeno;
55. la messa in atto comune dei mezzi sia giuridici che deontologici necessari a sanzionare l'uso di Internet per fini razzisti, in particolare la sottoscrizione del memorandum di EuroIPSA (1997) concluso tra le associazioni europee di provider di accesso e servizi Internet;

b) per quanto riguarda la protezione delle minoranze

56. la ratifica da parte di coloro che non vi abbiano ancora provveduto:
  - della Carta europea relativa alle lingue regionali o minoritarie del 5 novembre 1992,
  - della Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali del 1 febbraio 1995;
57. la considerazione, in conformità a tali Convenzioni, dei diritti economici, sociali, politici e culturali delle varie minoranze che costituiscono la popolazione dell'UE;
58. un sostanziale miglioramento della situazione in particolare dei Rom/Sinti:
  - la lotta contro ogni forma di discriminazione verso questa minoranza , in particolare in materia di impiego e di alloggio,
  - la messa in atto di un sistema educativo a favore dei fanciulli Rom/Sinti adatto alle loro esigenze,
  - la moltiplicazione delle aree di sosta e l'istituzione di una carta europea dell'itinerante;

c) per quanto riguarda la parità uomo-donna

59. la ratifica da parte di coloro che non vi abbiano ancora provveduto della Convenzione sulla protezione della maternità del 15 giugno 2000;
60. l'introduzione di leggi specifiche riguardanti la protezione sociale personalizzata delle donne;
61. l'adozione di un sistema di parità democratica nelle Costituzioni nazionali e nei Trattati europei oltre all'adozione di piani nazionali per la promozione della donna nei processi decisionali;

d) per quanto riguarda gli omosessuali

62. l'inserimento nel Protocollo Addizionale n. 12 della CEDU delle tendenze sessuali tra i motivi di discriminazione e il conseguente ampliamento del mandato dell'ECRI, con l'aggiunta dell'omofobia fondata sulle tendenze sessuali;
63. la condanna delle discriminazioni fondate sulle tendenze sessuali come crimine specifico nel codice penale di tutti gli Stati membri;

e) per quanto riguarda la protezione dei fanciulli

64. la ratifica da parte di coloro che non vi abbiano ancora provveduto:
  - del Protocollo n. 7 della CEDU del 22 novembre 1984,
  - della Convenzione europea in materia di adozione dei fanciulli del 24 aprile 1967,
  - della Convenzione sullo status giuridico dei fanciulli nati al di fuori del matrimonio del 15 ottobre 1975,
  - della Convenzione sull'esercizio dei diritti dell'infanzia del 25 gennaio 1996;
65. l'istituzione e la messa in atto di un Mediatore per l'infanzia a livello europeo e nazionale, al fine di promuovere e salvaguardare l'interesse superiore di tutti i fanciulli;
66. l'avviamento di campagne nazionali di informazione relative alle condizioni dell'adozione internazionale dirette a professionisti e candidati all'adozione;

f) per quanto riguarda la protezione degli anziani

67. la ratifica da parte di coloro che non vi abbiano ancora provveduto della Carta sociale europea rivista del 3 maggio 1996;
68. l'applicazione dei Principi delle Nazioni Unite relativi agli Anziani e il relativo inserimento nei rispettivi programmi nazionali;
69. l'elaborazione di politiche e programmi corrispondenti ai bisogni e alle attitudini degli anziani;
70. un aggiornamento delle politiche e prassi dei governi in materia di impiego, salute e previdenza sociale tenendo in considerazione il problema dell'invecchiamento;
71. la promozione del ruolo e della partecipazione piena e completa degli anziani nella società civile e professionale;
72. l'impegno in una riflessione comunitaria sugli aspetti societari dell'evoluzione demografica che privilegi la solidarietà e la parità tra generazioni;

g) per quanto riguarda la protezione dei disabili

73. la ratifica da parte di coloro che non vi abbiano ancora provveduto:
  - della Convenzione dell'OIL del 20 novembre 1983 relativa alla riconversione professionale e all'impiego delle persone disabili
  - della Convenzione dell'OIL relativa alla riconversione professionale e all'impiego delle persone disabili e la Carta Europea Sociale Rivista che garantisce il diritto all'autonomia e all'integrazione sociale;
74. l'applicazione delle norme standard delle Nazioni Unite in materia di parificazione delle opportunità per i disabili;
75. la sottoscrizione del Codice Europeo di Sicurezza Sociale Rivisto che assicura la rieducazione professionale degli invalidi;
76. la preparazione, in seguito alle proposte della Commissione, dell'anno 2003 come "Anno europeo dei cittadini disabili" e l'applicazione del programma di azione pluriennale di lotta contro la discriminazione (2001-2006) al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica degli Stati membri e di accrescere la visibilità delle questioni relative all'handicap;
77. l'attribuzione del giusto valore per l'inserimento delle persone interessate del linguaggio dei segni e del linguaggio Braille;

#### **IV. La Solidarietà (artt. da 27 a 38)**

raccomanda agli Stati membri

a) per quanto riguarda il rispetto di condizioni di lavoro paritarie

78. la ratifica da parte di coloro che non vi abbiano ancora provveduto delle seguenti Convenzioni:
  - dell'ONU sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori immigrati e dei loro familiari del 18 dicembre 1990,
  - della Carta Sociale europea Rivista del 3 maggio 1996;
79. il rigoroso rispetto con relative sanzioni dell'età minima di 15 anni per l'accesso al lavoro, in particolare nelle aziende a conduzione familiare, nel lavoro a domicilio e nell'agricoltura;
80. il rispetto dei criteri stabiliti dal Consiglio dell'Unione europea in materia di retribuzione equa dei lavoratori adulti o minori;
81. il miglioramento delle condizioni di lavoro e di retribuzione dei lavoratori interinali o con contratto a tempo determinato, in particolare nel settore dei servizi, oltre alla lotta in genere contro il mobbing;
82. il rispetto delle disposizioni che consentano la sufficiente durata del preavviso di licenziamento in conformità ai minimi stabiliti dalla Carta sociale rivista;

b) per quanto riguarda la previdenza sociale

83. il rimborso delle cure mediche per le persone svantaggiate per mezzo di un sistema di copertura sanitaria universale;

84. il rigoroso rispetto, associato a sanzioni, delle disposizioni della Carta sociale europea rivista relativa al diritto e al congedo di maternità, sia per quanto riguarda la durata e l'importo che per quanto riguarda il divieto del licenziamento in questo periodo, in particolare nel settore del lavoro domestico;

c) per quanto riguarda la lotta contro l'esclusione

85. la garanzia della soddisfazione dei bisogni materiali elementari delle persone in situazioni di estrema povertà, la sanzione delle pratiche che li emargina e l'attuazione di una strategia di riduzione delle più gravi condizioni di povertà nell'UE;

86. l'applicazione delle politiche necessarie all'offerta di abitazioni decenti ai più svantaggiati, considerando l'assenza di un'abitazione quale uno dei principali fattori di esclusione, oltre alla riabilitazione dei quartieri degradati mediante la promozione di un'architettura di qualità;

raccomanda

d) per quanto riguarda la protezione dei consumatori

87. l'adozione da parte del Consiglio di una risoluzione che precisi il concetto del principio di precauzione al fine di pervenire a una definizione giuridica il più precisa e prevedibile possibile di tale principio e delle sue condizioni di applicazione;

88. l'adozione da parte dell'UE e degli Stati membri delle misure necessarie a intensificare la ricerca scientifica nei settori che suscitano profonde preoccupazioni nell'opinione pubblica, oltre che per assicurare la trasparenza, la tracciabilità dei prodotti e l'informazione dei consumatori;

## **V. La cittadinanza europea (artt. da 39 a 46)**

raccomanda agli Stati membri

a) per quanto riguarda il diritto di voto e d'eleggibilità al PE e alle elezioni municipali

89. la ratifica da parte di coloro che non vi abbiano ancora provveduto delle Convenzioni europee:



- sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale del 5 febbraio 1992,
- sulla nazionalità del 15 novembre 1997;

90. l'introduzione, al fine di lottare contro la crescente indifferenza dell'opinione che si traduce in un tasso di partecipazione insufficiente alle elezioni europee, di un nuovo "governo" degli affari europei, più trasparente ed efficace associato a una vera politica di informazione dei cittadini;
91. una migliore informazione da parte di alcuni Stati membri di residenza dei cittadini dell'Unione affinché in occasione delle prossime elezioni europee del 2004 vi sia una partecipazione maggiore di quella della precedente consultazione, anche per quanto riguarda le elezioni locali;
92. la messa in atto di tutte le misure necessarie a migliorare la partecipazione alla vita politica dei cittadini non facenti parti dell'UE residenti legalmente nel suo territorio;

raccomanda

b) per quanto riguarda la libertà di circolazione e soggiorno

93. alla Commissione di procedere rapidamente alla rielaborazione dei testi in vigore affinché, tra le altre cose:
  - si faciliti l'esercizio del diritto di soggiorno di studenti, ricercatori e pensionati,
  - si rimedi alle difficoltà di soggiorno e di circolazione dei lavoratori immigrati, con particolare riguardo alla possibilità di partecipare ai programmi previdenziali e di acquisire i diritti alla pensione,
  - di assicurare ai familiari dei cittadini dell'Unione la protezione della vita familiare;
94. agli Stati membri di meglio coordinare le rispettive politiche in materia di allontanamento per ragioni di ordine pubblico o di sanità pubblica, nel rispetto della giurisprudenza della CGCE;
95. agli Stati membri l'elaborazione mediante una Convenzione e l'adozione da parte dei cittadini di una Costituzione europea che abbia come preambolo la Carta, vero e proprio contratto sociale atto a garantire gli imperativi di efficacia, di trasparenza e di democrazie e a consentire una migliore leggibilità dell'Unione europea;

raccomanda

c) per quanto riguarda il diritto a una buona amministrazione

96. la rapida adozione, sul modello del Codice di buona condotta proposto dal Mediatore europeo, di codici analoghi per tutte le istituzioni e organi decentralizzati dell'UE;
97. l'inserimento nei codici di buona condotta degli Stati membri e delle istituzioni europee del principio di neutralità dell'azione pubblica, complementare ai principi di parità e

imparzialità che devono guidare ogni amministrazione;

raccomanda agli Stati membri

d) per quanto riguarda il diritto di accesso ai documenti

98. l'adozione della proposta di regolamento relativa all'implementazione dell'articolo 255 del TCE e la sua attuazione rigorosa per quanto il suo ambito di applicazione verta sul Trattato nella sua interezza (comprese le Convenzioni di Schengen e Europol) l'insieme delle Istituzioni, comprese le Agenzie europee, i documenti preparatori e assicurando che le eccezioni al diritto di accesso siano precisate e limitate;

## **VI. Protezione dell'imputato e della vittima (artt. da 47 a 50)**

raccomanda agli Stati membri

a) per quanto riguarda il diritto a un processo equo

99. l'applicazione della Raccomandazione sulla libertà di esercitare la professione di avvocatura del 25 ottobre 2000;
100. l'accelerazione dei procedimenti giudiziari troppo lenti in alcuni Stati, come sottolinea la Corte europea dei diritti dell'uomo, e in genere una maggiore efficacia del servizio pubblico della giustizia, in particolare mediante il ricorso alle nuove tecnologie in campo informatico;
101. il follow-up e la sanzione, all'occorrenza, dei ritardi o della cattiva volontà delle amministrazioni nazionali a conformarsi alle sentenze emesse;
102. l'esecuzione senza ritardo dei decreti della Corte europea dei diritti dell'uomo da parte delle autorità giudiziarie nazionali e la messa in conformità dei rispettivi ordinamenti nazionali sia con riguardo alla CEDU che alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo;
103. la riforma delle modalità di accesso degli imputati all'assistenza legale in tutti gli ambiti del contenzioso e per ogni persona che non disponga di risorse sufficienti, senza limiti di nazionalità, oltre a un sostanziale miglioramento delle condizioni di accesso a servizi competenti e gratuiti di interpretariato;

b) per quanto riguarda la presunzione di innocenza e il diritto alla difesa

104. l'assicurazione del principio di presunzione di innocenza, anche per quanto attiene alla repressione del terrorismo, e in generale l'adozione di ogni misura atta a limitare per quanto possibile la detenzione preventiva;

105. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, alla Corte di giustizia delle Comunità europee, al Consiglio d'Europa nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri dei paesi candidati.

## MOTIVAZIONE

"Tenere fede alla propria parola..."

### INTRODUZIONE

L'adozione della Carta dei diritti fondamentali da parte del Parlamento nel novembre 2000 e la sua proclamazione a Nizza il 7 dicembre 2000 hanno rappresentato un elemento di innovazione.

Quale affermazione di valori comuni, proclamazione d'identità e progetto politico al tempo stesso, la Carta è diventata un testo di riferimento in materia di diritti dell'uomo.

Testo squisitamente europeo sia per la sua elaborazione da parte della Convenzione, che ha visto l'intervento dei tre poteri democratici - quello dei Parlamenti nazionali, del Parlamento europeo e dei governi - sia per ambito di applicazione - l'Unione europea e gli Stati membri allorché applicano il diritto comunitario o allorché vi derogano - la Carta è divenuta, di fatto, imprescindibile.

Benché non sia ancora inserita nei trattati, la Carta supera come riferimento l'oggetto iniziale della sua elaborazione e avrà naturalmente un impatto sulle legislazioni nazionali.

Per la prima volta, un unico testo vede riuniti diritti civili e politici e diritti economico-sociali e va interpretato come un tutto coerente.

Quale riflesso della società europea, la Carta costituisce lo standard di protezione minimo al quale ha diritto ogni cittadino dell'Unione. Essa si è rapidamente affermata quale elemento di diritto positivo già utilizzato dalle Corti nazionali e comunitarie<sup>1</sup>.

Il rispetto della Carta deve inoltre entrare a far parte del sistema di allarme previsto dagli articoli 6 e 7 del TUE, qualora il regolamento interno del Parlamento europeo fosse modificato in tal senso, come proposto dal relatore del presente documento.

Tutte queste ragioni hanno indotto la commissione per le libertà e dei diritti dei cittadini, della giustizia e degli affari interni a esprimersi in favore della mia duplice proposta:

- Modificare il titolo del rapporto annuale sui diritti dell'uomo in "rapporto sul rispetto dei Diritti fondamentali nell'Unione europea";
- Adottare un metodo che consista nell'utilizzare la Carta quale strumento di lavoro e griglia di lettura, consentendo un'analisi per singoli diritti e per singoli paesi.

Molto modestamente, su tali basi, questo primo rapporto andrebbe inteso più come una matrice o come i primi passi di un nuovo metodo, che come testo esauriente, per le seguenti ragioni:

- L'assenza di mezzi da parte del relatore. Non esiste alcun servizio specifico nell'ambito del Parlamento europeo per quanto riguarda i diritti fondamentali nell'Unione che possa fornire supporto durante l'anno sia per la raccolta delle fonti utili alla verifica che per l'elaborazione del presente rapporto.

L'istituzione urgente di un servizio di questo genere deve essere una rivendicazione prioritaria

---

<sup>1</sup> conclusioni dell'Avvocato generale della Corte di Giustizia delle Comunità europee Tizzano nel caso C-173/99, paragrafo 28

del Parlamento, e in particolare della relativa commissione per le libertà pubbliche, se si vuole che esso adempia integralmente al suo ruolo di tutore delle libertà pubbliche in Europa.

- Si denota la mancanza di attività di raccolta e analisi di informazioni sulle legislazioni e prassi nazionali e sulle relative applicazioni giuridiche da parte dei tribunali nazionali. Ciò è ancor più deplorabile se si considera che il Parlamento disporrebbe dei mezzi per ottenere informazioni a un costo minimo. Anche l'istituzione di una rete di esperti a questo scopo dovrebbe costituire una rivendicazione fondamentale.

- A tutt'oggi, la mancanza di collaborazione su questi temi con i Parlamenti nazionali, che tuttavia sono gli equivalenti naturali del Parlamento europeo e che potrebbero contribuire in modo vantaggioso a tutte le analisi comunitarie sul rispetto dei Diritti fondamentali.

Queste tre ragioni spiegano le scelte alle quali è stato costretto il relatore, che l'hanno indotto, per mancanza di mezzi, a esaminare solo 26 articoli su 50 e a doversi basare principalmente sulle relazioni, per il momento essenziali e preziose, del Consiglio dell'Unione europea, delle ONG e dei vari organismi elencati in allegato, in quanto è tuttora impossibile disporre di una documentazione elaborata dallo stesso Parlamento su questi argomenti.

La scelta dei temi considerati e le Raccomandazioni iniziali sono frutto di una selezione operata dal relatore, che se ne assume la responsabilità, in piena coscienza del carattere incompleto del presente documento.

Esso va inteso più come l'avvio di un metodo basato su un'analisi sistematica e sul follow-up delle Raccomandazioni, la cui realizzazione dovrà essere verificata annualmente dal Parlamento.

Il presente rapporto si presenta quindi come un tutt'uno in cui le Raccomandazioni sono inscindibili dall'esposizione delle motivazioni; in realtà è proprio nell'esposizione che si relazionano i fatti riguardanti l'anno di riferimento, che costituiscono la materia prima e il fondamento delle stesse Raccomandazioni.

Il presente rapporto riproduce il piano della Carta, che suddivide i diritti in sei capitoli distinti. La stessa suddivisione è applicata sia all'esposizione delle motivazioni che alla relativa risoluzione, con l'aggiunta di un settimo capitolo di Raccomandazioni generiche riguardanti i mezzi.

Per quanto riguarda la filosofia che ha guidato il presente rapporto, non è intenzione del relatore stigmatizzare uno o l'altro paese, bensì prendere atto di semplici fatti accertati (fatta salva la possibilità di errori sempre presente).

Benché l'obiettivo "zero difetti" rischi di rivelarsi utopistico quando si tratta di diritti fondamentali, esso rimane l'obiettivo da perseguire. Rispettare i diritti significa innanzitutto identificare molto rapidamente ogni violazione o deviazione, punendo gli autori e adottando tutti i provvedimenti di carattere amministrativo, normativo o legislativo per evitarne la ripetizione, senza pregiudicare la costante ricerca di un miglioramento del livello generale di salvaguardia delle libertà pubbliche sul territorio dell'Unione europea.

Ne va della credibilità stessa dell'Unione. Essa deve innanzitutto essere in grado di giudicare se stessa, ed è in quest'ottica che il relatore presenta questo rapporto.

## CAPITOLO I. RISPETTO DELLA DIGNITA' UMANA: art. 1 - 5

### 1. Proibizione della tortura e dei trattamenti inumani

*Art. 1 : "La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata".*

*Art. 4 : "Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti".*

#### A I PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI

##### **Convenzioni internazionali**

###### - Nazioni Unite

Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 16 dicembre 1966<sup>1</sup> (ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE) proibisce: la tortura, le punizioni o i trattamenti crudeli, disumani o degradanti (art. 7). Tale Patto enuncia che "qualsiasi individuo privato della propria libertà deve essere trattato con umanità e col rispetto della dignità inerente alla persona umana" (art. 10).

Il protocollo al Patto Internazionale dei diritti politici e civili del 16 dicembre 1966<sup>2</sup> (ratificato da tutti gli stati membri dell'UE) conferisce al Comitato per i diritti dell'uomo il diritto di accogliere ed esaminare denunce presentate da privati.

La Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti del 10 dicembre 1984<sup>3</sup>, non è ancora stata ratificata dall'Irlanda. Parimenti, la Germania e il Regno Unito non hanno ancora riconosciuto la facoltà del Comitato Contro la Tortura (CCT) di accogliere comunicazioni di stato (art. 21) nonché di esaminare denunce di privati (art. 22). La Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia del 20 novembre 1989<sup>4</sup>, (ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE) riconosce ai fanciulli gli stessi diritti degli adulti. Pertanto, nessun bambino deve essere sottoposto a tortura o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti né a pena capitale, alla detenzione [...], privato illegalmente della libertà (art. 37).

###### - Consiglio dell'Unione europea

La CEDU del 4 novembre 1950<sup>5</sup>(articolo 3): "nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti".

La Convenzione Europea contro la tortura ed altre pene o trattamenti inumani o degradanti del 26 novembre 1987<sup>6</sup> (ratificata da tutti gli stati membri dell'UE) ha istituito un Comitato per la prevenzione della tortura (CPT)<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Risoluzione 2200 A (XXI)

<sup>2</sup> Risoluzione 2200 A (XXI)

<sup>3</sup> Risoluzione 39/46

<sup>4</sup> Risoluzione 44/25

<sup>5</sup> n.005

<sup>6</sup> n. 126

<sup>7</sup> Questo indispensabile meccanismo di follow-up è stato oggetto di una proposta analoga da parte dell'ONU, il progetto di Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura che prevede la realizzazione di un

- Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo

### Art. 3 CEDU - Proibizione della tortura e dei trattamenti disumani

L'articolo 3 racchiude uno dei valori più fondamentali delle società democratiche e anche nelle circostanze più difficili quali la lotta contro il terrorismo e il crimine organizzato, la Convenzione proibisce in termini assoluti la tortura e i trattamenti o le pene disumani o degradanti; l'articolo 3 non prevede eccezioni e non sono previste deroghe ai sensi dell'articolo 15 § 2, nemmeno in situazioni di pubblica emergenza che minaccino la vita della nazione<sup>1</sup>.

La Convenzione proibisce la tortura e i trattamenti o le pene disumani o degradanti indipendentemente dal comportamento della vittima<sup>2</sup>. Nei confronti delle persone private della libertà, il ricorso alla forza fisica che non sia reso strettamente necessario dal loro stesso comportamento sminuisce la dignità umana e costituisce in linea di principio una violazione del diritto contemplato nell'articolo 3<sup>3</sup>.

Per rientrare nell'ambito di competenza dell'articolo 3 il maltrattamento deve raggiungere un livello di gravità minimo. La valutazione di tale livello minimo è relativa e dipende da tutte le circostanze del caso, quali la durata del trattamento, i suoi effetti fisici e mentali e, in alcuni casi, il sesso, l'età e lo stato di salute della vittima<sup>4</sup>.

Qualsiasi atto che susciti sentimenti di paura, angoscia e inferiorità e che sia in grado di umiliare, degradare e potenzialmente di superare la resistenza fisica e morale, contiene elementi sufficientemente gravi da rendere tale trattamento disumano e degradante<sup>5</sup>. La conseguente sofferenza o umiliazione deve in ogni caso andare oltre l'inevitabile elemento di sofferenza o umiliazione connessi a qualsiasi forma di trattamento o punizione legittimi; il trattamento è stato considerato "disumano" dalla Corte quando, *inter alia*, è stato premeditato, applicato per ore ininterrottamente e ha causato vere e proprie lesioni corporee o un'intensa sofferenza fisica e mentale<sup>6</sup>.

L'elenco delle eccezioni al diritto alla libertà sancito dall'articolo 5 § 1 è esauriente e solo un'interpretazione ristretta di tali eccezioni è conforme alla finalità della disposizione.<sup>7</sup>

---

meccanismo universale di prevenzione della tortura mediante un sistema di ispezione nei luoghi di detenzione.

<sup>1</sup> si veda la sentenza del 28 luglio 1999 Selmouni c. Francia [GC], n. 25803/94, § 95, CEDU 1999-V; la sentenza del 6 aprile 2000 Labita c. Italia [GC], n. 26772/95, § 119

<sup>2</sup> si veda la sentenza del 6 aprile 2000 Labita c. Italia, sopra citata, § 119

<sup>3</sup> si veda la sentenza del 28 luglio 1999 Selmouni c. Francia, sopra citata, § 99

<sup>4</sup> si veda la sentenza del 6 aprile 2000 Labita c. Italia, sopra citata, § 120

<sup>5</sup> si veda la sentenza del 28 luglio 1999 Selmouni c. Francia, sopra citata, § 99

<sup>6</sup> si veda la sentenza del 6 aprile 2000 Labita c. Italia, sopra citata, § 120

<sup>7</sup> si veda la sentenza del 6 aprile 2000 Labita c. Italia, sopra citata, § 170

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

### A. Polizia

#### a) Maltrattamenti

Nei rapporti di Amnesty International (2000), della FIDH e dai rapporti nazionali elaborati dal CPT, ancora oggi si constatano troppi casi di maltrattamenti inflitti dalla polizia, principalmente verso gli stranieri, brutalità che non risparmiano né i minori, né le donne gravide e che in alcuni casi possono portare fino al decesso.

Amnesty International ha rilevato maltrattamenti inflitti dalla polizia nei confronti di manifestanti antifascisti (A), magrebini e africani (F), turchi (D), rom (I), immigrati (in particolare ESP).

Diversi arrestati hanno trovato la morte, sia in occasione di controlli d'identità e di inseguimenti, sia durante la detenzione presso le sedi di polizia. Casi di questo tipo si sono verificati nel 1999 e nel 2000 (SV, F, D, ESP, P, I e UK).

Devono altresì essere posti in evidenza i casi di brutalità e perfino la morte di stranieri durante l'espulsione dal territorio ("metodo del cuscino", in B, A nel 1999; violenze da parte della polizia D nel 2000, secondo la FIDH e la FI.ACAT).

Rientrano tra i maltrattamenti anche le condizioni di detenzione nelle sedi di polizia durante il periodo di sorveglianza a vista (F, ad esempio, in locali inadatti e permanentemente illuminati; D, caso di una giovane togolese gravida e ammanettata).

Anche le leggi antiterrorismo nel Regno Unito e in Spagna hanno provocato abusi (intercettazione delle comunicazioni, isolamento prolungato)<sup>1</sup>.

Il CPT e Amnesty International rilevano che ancora troppo spesso, in diversi Stati membri dell'UE, le persone arrestate dalla polizia non fruiscono dell'assistenza di un avvocato durante gli interrogatori, non possono ottenere cure mediche idonee e sono private di ogni contatto con i familiari.

#### b) la relativa impunità delle forze di polizia

Pur riconoscendo che il compito dei servizi di polizia si rivela spesso difficile, si rileva, dai rapporti sopraccitati, che le vittime di atti di brutalità particolarmente manifesta, e quindi in diritto di ottenere l'applicazione di sanzioni ai funzionari responsabili oltre a un risarcimento, si scontrano con l'eccessiva lentezza delle indagini. La giurisprudenza in materia è variabile. In alcuni casi alcuni agenti di polizia sono effettivamente condannati a pene detentive e alla radiazione, mentre in altri casi, in apparenza simili, essi sono alla peggio condannati a pene detentive col beneficio della condizionale e permangono in servizio.

---

<sup>1</sup> ad esempio la legge del 12 gennaio 2000 sulla responsabilità penale dei minori in relazione al terrorismo (ESP) e il regolamento sui poteri di indagine del luglio 2000 (UK) citati nel rapporto 2000 di Amnesty International



Accade inoltre che alcuni sindacati di polizia protestino contro le azioni legali intentate nei confronti dei colleghi ed esercitino di fatto una pressione sulla giustizia (in Austria, Amnesty International esprime preoccupazione per i processi per diffamazione intentati dai sindacati di polizia contro i testimoni di brutalità).

c) i rimedi

Gli Stati membri nel loro insieme si sono impegnati in iniziative di formazione del personale di polizia e di diversificazione degli organici (personale femminile, agenti di etnie diverse). E' importante, anche secondo il parere degli autori dei rapporti, che questi sforzi proseguano; infatti la qualità della formazione degli agenti di polizia (migliore comprensione delle situazioni, coscienza dei diritti dell'uomo, assenza di pregiudizi, proporzionalità dei mezzi utilizzati e tipologia di armi impiegate) influisce in maniera determinante sulla riduzione del numero delle "infrazioni".

Sarebbe auspicabile che tutti gli Stati membri disponessero di un'autorità indipendente responsabile della valutazione delle denunce e dell'istruzione di indagini, al fine di poter fornire maggiori chiarimenti alle autorità giudiziarie investite<sup>1</sup>.

Sarebbe altresì auspicabile che tutti gli Stati membri dell'UE garantissero alle persone arrestate e detenute presso le sedi di polizia l'assistenza giuridica e medica indispensabili (legge relativa alla presunzione di innocenza in Francia e videoregistrazione degli interrogatori).

## **B. Carceri**

a) Violenza nelle carceri

Dalle relazioni del CPT, di Amnesty International e della FLACAT, oltre che da varie relazioni di commissioni di inchiesta dei Parlamenti nazionali, risulta che ancora troppo spesso i detenuti nelle carceri dell'UE subiscono violenze inaccettabili da parte del personale di custodia: brutalità inutili, ammanettamento, abusi sessuali, perquisizioni fisiche umilianti (IRL, Antille olandesi, UK, ESP, I).

La mancanza di sorveglianza è inoltre all'origine di numerosi suicidi<sup>2</sup>.

A questa "violenza istituzionale", che non può giustificarsi con la necessità di garantire la sicurezza, si aggiunge evidentemente la violenza tra detenuti, molto spesso conseguenza del sovraffollamento delle carceri, che verrà analizzato più avanti.

---

<sup>1</sup> in Francia istituzione nel giugno 2000 di una commissione etica sui problemi di sicurezza e in Grecia nell'ottobre 1999 di un Ufficio degli affari interni, due commissioni incaricate di indagare sulle violenze commesse dalle forze di polizia (simili commissioni non risultano in essere in FIN e in I)

<sup>2</sup> la FLACAT cita il caso di un detenuto morto carbonizzato nella sua cella del carcere centrale di Poissy (F) nel dicembre 2000

## b) Condizioni di vita indegne

La maggior parte delle relazioni testimoniano condizioni di vita spesso indegne in gran parte delle carceri dell'UE, ad esempio:

- insufficienti cure sanitarie
- mancanza di esercizio fisico
- mancanza di attività proposte per favorire il reinserimento
- mancanza di impianti sanitari sufficienti
- condizioni ancora più indegne nelle celle di isolamento (ammanettamento, isolamento prolungato, "la prigione nella prigione").

Il ruolo punitivo tradizionale del carcere deve coniugarsi a un ruolo di reinserimento, in molti casi più simbolico che reale. Ora, la popolazione carceraria nella maggioranza dei casi proviene da gruppi sociali vulnerabili (emarginati al limite della povertà, privi di qualifica professionale, avulsi da legami familiari e affettivi). Occorre dunque dare priorità all'azione di reinserimento.

La richiesta di cure è generalmente più frequente in ambiente carcerario che all'esterno per una popolazione di età comparabile. Nei penitenziari si impone una vigilanza particolare: cura dei malati (AIDS, epatite, tubercolosi), formazione e indipendenza del personale medico, unità medico psicologiche specializzate.

Al fine di facilitare il reinserimento dei detenuti, soprattutto di quelli condannati a lunghe pene detentive, gli sforzi intrapresi da alcuni Stati per umanizzare le carceri dovrebbero estendersi a tutte le prigioni dell'UE. Si tratta, al fine di mantenere i legami sociali e affettivi, di assicurare ai detenuti, sotto qualsiasi forma, la possibilità di avere relazioni affettive e sessuali in locali preposti a questo tipo di incontro (tali possibilità esistono in Germania, Danimarca, Spagna; in Francia a titolo sperimentale: unità di visite familiari UVF).

Infine, gli Stati membri dovrebbero prestare particolare attenzione al miglioramento di alcuni istituti di pena isolati (Antille olandesi, Gran Canaria, Isola di Man) in cui il CPT ha rilevato gravi difetti e un'insufficienza dei controlli.

## c) il sovraffollamento delle carceri e i rimedi alternativi

Il sovraffollamento delle carceri è un fenomeno quasi generalizzato nell'UE. Il tasso varia da 54/100.000 in Grecia a 145/100.000 in Portogallo. Nell'UE vi sono circa 400.000 detenuti. Con il termine di inflazione carceraria si intende la crescita della popolazione carceraria in rapporto alla crescita della popolazione totale (per esempio in Francia dal 1975 al 1995 la crescita della popolazione carceraria è stata del 100%, contro un aumento demografico solo del 10%). I tassi di inflazione carceraria variano dal 240% dei Paesi Bassi al 6% della Danimarca.

In alcuni paesi tale crescita è determinata da un elevato tasso di detenzione provvisoria (nel 1997, tale tasso variava dal 6% in IRL al 43% in P).

Altre cause sono relative alla trasformazione della popolazione carceraria: le carceri attualmente non accolgono solo delinquenti e criminali "classici" ma anche un gran numero di

criminali sessuali (il 30% di malati psichiatrici e di tossicomani) e una consistente proporzione di stranieri (25%).

Infine la causa principale va ravvisata nel moltiplicarsi nel contempo delle pene lunghe e di quelle brevi (in particolare dei responsabili di reati sessuali), oltre alla condanna a pene senza possibilità di riduzione (F, ad esempio).

I rimedi a tale situazione vanno ricercati più nella ricerca di alternative alla detenzione che nella costruzione di nuove carceri, sia per le condanne a pene brevi che per quelle lunghe: l'applicazione del principio della presunzione di innocenza (F) dovrebbe portare a una riduzione massima della detenzione preventiva. Per i crimini minori, pene sostitutive personalizzate (preferibili ai provvedimenti generali di amnistia), libertà condizionata, regime di semilibertà (eventualmente associato all'uso del braccialetto elettronico), arresti domiciliari. Anche le pene molto lunghe, che inducono i detenuti a comportamenti disperati (scioperi della fame, automutilazioni, suicidi), costituiscono un problema.

#### d) popolazioni specifiche

Occorre prestare particolare attenzione ad alcune categorie di popolazione carceraria specifiche.

##### - i minori

Nelle conclusioni del 9° rapporto generale, dedicato in particolare ai minori privati della libertà, il CPT formula alcune Raccomandazioni che tengono conto della vulnerabilità di questa categoria di detenuti, i minori di età inferiore ai 18 anni, in particolare:

- il ricorso alla carcerazione dovrebbe rappresentare solo una soluzione estrema ed essere il più breve possibile
- i minori dovrebbero essere alloggiati in una sede separata dagli adulti e preferibilmente in penitenziari concepiti specificamente per loro
- il personale dovrebbe essere misto e particolare attenzione dovrebbe essere riservata alle attività proposte, al fine di evitare di aumentare lo stato di disadattamento dei minori
- sarebbe opportuno assicurare il mantenimento di un buon contatto con il mondo esterno

##### - donne e madri

Le donne rappresentano meno del 10% dei detenuti.

Sarebbe opportuno favorire il riavvicinamento madre-figlio, moltiplicando il numero di aree di detenzione distinte nell'ambito dei comuni penitenziari.

Nel 10° rapporto generale, il CPT ha in particolare sottolineato le difficoltà delle donne gravide e delle cure pre e post natali. Certamente la prassi corrente consiste nel trasferire al momento opportuno le detenute gravide in ospedali esterni. Tuttavia, il CPT ha osservato casi di donne gravide ammanettate o legate nel corso di esami ginecologici o del parto!

Per quanto riguarda i neonati o i fanciulli in tenera età, il carcere è chiaramente un luogo di soggiorno poco adatto. Tuttavia, una separazione forzata delle madri dai figli è altrettanto indesiderabile. Il principio applicabile a tali casi dovrebbe essere unicamente il benessere del bambino.

In una recente Raccomandazione (R 1469-2000) "Madri e neonati in carcere", il Comitato dei

Ministri del Consiglio dell'Unione europea invita gli Stati membri:

- ad applicare alle madri con figli piccoli pene da scontare all'interno della comunità, evitando il ricorso alla carcerazione;
- a fare in modo che i tribunali non pronuncino pene che implicino la privazione della libertà nei confronti di donne gravide o durante l'allattamento, salvo il caso di crimini gravi e violenti e nel caso di individui che rappresentino un pericolo permanente;
- in simili circostanze, a creare piccole unità totalmente o parzialmente separate dotate di servizi medici.

#### - i malati mentali

Attualmente le prigioni accolgono spesso malati mentali. In effetti già da anni le perizie psichiatriche determinano sempre più raramente la totale incapacità di intendere e di volere dei delinquenti.

La tendenza attuale è di dichiarare la "semplice attenuazione di responsabilità", che può influire minimamente sulla durata della pena, ma non evita il carcere a colui o colei che in realtà richiederebbe un trattamento in ospedale psichiatrico.

Dunque le prigioni devono far fronte a un afflusso di delinquenti malati di mente ai quali non sono adatte. Ne conseguono gravi rischi sia in termini di eccessiva somministrazione di farmaci e di aggravamento dello stato di queste persone, che di suicidi, il cui numero è in costante aumento (il 40% dei suicidi si verifica nel corso dei primi tre mesi di detenzione, e oltre la metà nei primi quindici giorni).

#### - i detenuti molto anziani

Infine, per via dall'allungamento delle pene che puniscono il traffico di stupefacenti e i delitti o crimini sessuali, la popolazione carceraria in diversi Stati membri dell'UE invecchia<sup>1</sup>. Questi detenuti molto anziani hanno più bisogno di servizi geriatrici che carcerari, e rappresentano per il carcere un onere particolare.

Varrebbe quindi la pena di considerare le misure da adottare per questi detenuti molto anziani, spesso privi di famiglia e il cui reinserimento sociale è ipotetico.

A titolo informativo, l'incidenza dei suicidi nelle carceri dell'UE è, su 10.000 detenuti, è di 1,8 in Grecia, di 11 nel Regno Unito, di 13 in Germania, di 17 in Austria, di 23 in Francia e di 30 in Finlandia.

#### e) il regime disciplinare

Il principio secondo cui il detenuto dispone di diritti non è riconosciuto e applicato da molto tempo. Per lungo tempo il carcere è stato un luogo non soggetto al diritto. Attualmente la situazione sta fortunatamente cambiando. Ad esempio i regolamenti interni degli istituti di pena prevedono la consegna ai detenuti di una guida dei diritti e dei doveri. Tuttavia è necessario che tali diritti vengano rispettati nella realtà.

Di fatto, in materia di procedura disciplinare, all'amministrazione viene lasciato un margine

---

<sup>1</sup> In Francia, i condannati per reati sessuali nel 2000 comprendevano per il 50% persone di oltre 50 anni mentre, per tutte le pene, 27 condannati di oltre 80 anni, tra cui 4 superavano i 90 anni.

di manovra troppo ampio (assenza di avvocato), le possibilità di ricorso sono più teoriche che pratiche, in quanto gli agenti di custodia vengono molto raramente accusati dai superiori. Tra le sanzioni, quasi la metà del totale è talvolta costituita dall'isolamento. Sarebbe opportuno controllare attentamente le condizioni di tali aree, che sono spesso un buon indicatore del corretto funzionamento di un carcere.

Spesso le perquisizioni fisiche sistematiche vengono svolte a sproposito, mentre dovrebbero limitarsi agli individui pericolosi, così come l'ammanettamento.

L'adozione di leggi penitenziarie che definiscano lo statuto del detenuto e prevedano la presenza di un avvocato durante le procedure disciplinari sarebbe auspicabile laddove esse non siano state ancora introdotte.

Occorre altresì cercare di compiere progressi sul fronte dell'esercizio del diritto di voto, del segreto della corrispondenza (salvo casi legittimi di censura) e dell'informazione del detenuto. Analogamente, la parità dei detenuti di fronte al servizio pubblico penitenziario è spesso una finzione (arbitrarietà dei permessi di telefonare, servizi elementari a pagamento...).

- conclusioni e proposte

Alcune riforme presuppongono una riflessione complessiva, anche sul senso della pena, l'ammodernamento e l'adattamento dei penitenziari, la responsabilizzazione (istituti pubblici) e la valutazione del funzionamento di tali istituti, l'istituzione di organi esterni di controllo (che possono sostituire le funzioni di controllo generale esercitate dal CPT), l'istituzione di giudici della libertà e della detenzione, la rivalutazione dell'amministrazione penitenziaria e il miglioramento dell'informazione.

Su scala europea, sarebbe probabilmente opportuno istituire una cellula europea di collaborazione e di scambio delle prassi migliori tra amministrazioni carcerarie all'interno dell'UE.

### **C. I centri di accoglienza dei profughi**

Gli Stati membri che assistono a un aumento consistente della pressione migratoria devono adattare le rispettive politiche a tale situazione.

Le relazioni del CPT, di Amnesty International e di altre organizzazioni constatano le condizioni spesso insoddisfacenti di alloggio dei profughi in centri di accoglienza sovraffollati, inadatti alla presenza di famiglie, di donne sole, di minori.

I profughi non devono essere considerati alla stregua di delinquenti e occorre tenere conto dei traumi psicologici e fisici che hanno subito. Condizioni abitative scadenti sono state rilevate in Francia (aeroporto di Roissy), in Germania (aeroporto di Francoforte). Il Belgio conta 5 centri "chiusi" di natura carceraria (inferriate con filo spinato, telecamere, agenti di custodia e applicazione di sanzioni quali l'ammanettamento e l'isolamento).

Tra le critiche più frequentemente pervenute: l'insufficienza di cure mediche, la difficoltà di ottenere l'assistenza di un avvocato e la mancanza di informazioni. Inoltre la procedura di istruzione delle richieste d'asilo si rivela spesso troppo lunga. Tali lungaggini amministrative che gravano in diversi Stati fanno crescere il numero dei "clandestini", vittime di datori di

lavori poco scrupolosi e nella difficilissima attesa di un'ipotetica regolarizzazione<sup>1</sup>.

Una recente Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea (R. 1475(2000) relativa all'arrivo di richiedenti asilo negli aeroporti europei) sottolinea l'insufficienza della capacità di alloggio e l'inadeguatezza delle condizioni materiali offerte ai profughi in cerca di asilo presso le aree di accoglienza degli aeroporti. La Raccomandazione invita gli Stati membri a vegliare in particolare sulle condizioni delle donne e dei minori non accompagnati e di assicurare la presenza di interpreti, la possibilità di comunicare con le famiglie e di poter entrare facilmente in contatto con le ONG interessate.

#### **D. L'internamento psichiatrico**

a) osservazioni

L'ultimo rapporto del CPT su questa questione<sup>2</sup> e il rapporto delle ONG "Salute mentale in Europa" concludono che, sebbene fortunatamente i casi di maltrattamento negli ospedali psichiatrici dell'UE siano piuttosto rari, sarebbe tuttavia il caso, secondo queste organizzazioni, di provvedere a fornire un certo numero di garanzie e di miglioramenti nei seguenti ambiti:

- i criteri di collocamento

L'internamento dovrebbe sempre conseguire alla decisione di un tribunale con possibilità di ricorso.

Il ricovero d'urgenza dovrebbe essere limitato nel tempo. Per quanto riguarda i minori, il loro ricovero dovrebbe avvenire solo previo parere di un rappresentante indipendente (frequenti abusi). Gli adolescenti non dovrebbero in alcun caso essere ricoverati insieme ad adulti.

Il rispetto scrupoloso dei criteri di ricovero è reso talvolta difficile per la mancanza di una definizione comune di malattia mentale nelle legislazioni degli Stati membri. Pertanto, si lascia troppa libertà di azione allo psichiatra, alle autorità o alla famiglia del paziente, con qualche rischio di infrazione.

Può quindi accadere che vengano internati, su richiesta della famiglia desiderosa di "sbarazzarsene", handicappati mentali o anziani<sup>3</sup>.

- le cure

Le cure specifiche (terapia elettroconvulsiva, psicoturgia, sterilizzazioni) non dovrebbero essere utilizzate senza il consenso assoluto del paziente o del suo rappresentante, eventualmente sentito il parere di un secondo medico psichiatra e, ben inteso, solo

---

<sup>1</sup> Lo Stato francese è stato condannato nel gennaio 2001 dal Consiglio dell'Unione europea a versare 10.000 FF di danni e interessi a una donna haitiana alla quale l'amministrazione si era rifiutata di consegnare una pratica di richiesta d'asilo.

<sup>2</sup> sebbene risalga al 1997 rimane attuale

<sup>3</sup> Uno studio effettuato nel 1992 su richiesta del Consiglio dell'Unione europea (Shelton e Douraaki) richiamava già allora l'attenzione sui rischi di internamento ingiustificato. Risultava inoltre da tale studio che vi sarebbe una maggiore proporzione di internamenti forzati tra gli emarginati e gli immigrati.

nell'interesse del paziente.

- il regime di internamento

Quando vi sono incidenti, il rapporto del CPT rileva che sono sempre più spesso determinati dal comportamento degli agenti di custodia, il cui livello di formazione dovrebbe essere migliorato. Le pratiche di costrizione o di isolamento andrebbero utilizzate solo a titolo eccezionale, per periodi brevissimi e mai essere considerate alla stregua di punizioni. Infine, il paziente deve poter comunicare le sue rimostranze con la certezza che esse vengano registrate. Devono essergli garantite possibilità di appello, sia per quanto riguarda la scelta dei medici che delle cure.

Infine, in linea generale, le condizioni di vita di questi pazienti devono essere comparabili a quelle dei pazienti internati volontariamente.

## b) Raccomandazioni

Il comitato di bioetica del Consiglio dell'Unione europea ha appena presentato un Libro bianco sulla tutela dei pazienti involontariamente internati in ospedale psichiatrico. Oggetto del rapporto è la valutazione della necessità da parte del Consiglio dell'Unione europea di formulare nuove Raccomandazioni per aggiornare la Raccomandazione del 1994.

Citiamo tra le conclusioni contenute nel Libro bianco:

- la ricerca di alternative all'internamento (trattamento ambulatoriale)
- l'indipendenza dell'autorità che determina il ricovero e la consultazione della famiglia qualora il paziente sia consenziente
- la determinazione della cura per iscritto con il consenso del paziente o del suo rappresentante
- le possibilità di ricorso del paziente contro un internamento che giudichi illegale (ed eventualmente il suo diritto al risarcimento) e in seguito a intervalli regolari, fino alla revisione d'ufficio dopo un certo periodo di tempo
- rispetto dei diritti civili e politici dei pazienti e possibilità di conferire con il loro avvocato, rappresentante e qualsiasi altra persona (salvo casi eccezionali)
- infine una valutazione degli istituti da parte di un'autorità indipendente

Gli Stati membri dovrebbero di conseguenza adattare all'occorrenza le relative legislazioni controllando le prassi degli istituti psichiatrici a fronte di tali Raccomandazioni<sup>1</sup>.

## **2. Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (articoli 1 e 5)**

*Art. 5: "Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù.  
Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio.  
E' proibita la tratta degli esseri umani".*

---

<sup>1</sup> Il decreto Winterwerp/PB presentato in data 24 ottobre 1979 dalla Corte europea dei Diritti dell'uomo rimane sempre attuale: è vietato l'internamento di una persona solo per via del suo comportamento atipico a fronte delle norme predominanti in una società. Il solo criterio ammissibile è l'esistenza di turbe mentali gravi accompagnate da un comportamento aggressivo o irresponsabile, che per sua natura possa mettere in pericolo gli altri o la sua stessa persona.

## A GLI STRUMENTI GIURIDICI

### Convenzioni internazionali

- Nazioni Unite

#### a) Proibizione del traffico di donne

Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 16 dicembre 1966<sup>1</sup> (ratificato da tutti gli Stati dell'UE) enuncia che: "Nessuno sarà tenuto in condizioni di schiavitù; la schiavitù e la tratta degli schiavi, in tutte le sue forme, sono proibiti" [il lavoro forzato, obbligatorio].

La Convenzione su tutte le forme di discriminazione verso le donne del 18 dicembre 1979<sup>2</sup> (ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE) proibisce la tratta delle donne e lo sfruttamento della prostituzione femminile (art. 6).

Il Protocollo addizionale del 6 ottobre 1999 (non ratificato dagli Stati membri dell'UE) conferisce il diritto per ogni privato o gruppo di privati, vittime di violazioni da parte di questo Stato di presentare denuncia. In caso di violazioni gravi, tali denunce vengono esaminate dal Comitato sulla discriminazione verso le donne. Lo Stato interessato può in seguito incontrarsi con il Comitato e infine presentare (nell'ambito di un rapporto) le misure che avrà adottato (art. 9). Tuttavia, gli Stati, al momento della ratifica, possono dichiarare di non riconoscere la competenza del Comitato (art. 10).

La Convenzione contro la Criminalità transnazionale organizzata sottoscritta il 15 dicembre 2000 (non ancora ratificata) riconosce che andrebbe operata una diversità di trattamento tra "prostituzione forzata" e "prostituzione libera". Tale Convenzione richiede di inserire in tutti i codici penali nazionali il reato di partecipazione a *gruppi criminali organizzati*. Inoltre, il Protocollo addizionale relativo alla tratta delle persone propone una definizione giuridica della tratta finalizzata allo sfruttamento economico e sessuale.

#### b) Proibizione della tratta dei fanciulli

La Convenzione dell'Aia del 5 ottobre 1961 riguardante la competenza delle autorità e la legislazione applicabile in materia di tutela dei minori, enuncia (art. 1 e 8) che il minore deve essere protetto dalle autorità giudiziarie e amministrative dello Stato di residenza abituale, in caso di seri pericoli per la sua persona (non ratificata da B, DK, FIN, IRL, GR, UK).

La Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia del 20 novembre 1989<sup>3</sup>, tutela i fanciulli contro ogni forma di sfruttamento sessuale o di violenza sessuale<sup>4</sup> (art. 34). Tale Convenzione proibisce (art. 35) il rapimento, la vendita o la tratta di fanciulli per qualunque fine e sotto qualsiasi forma (ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE).

Il Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti dell'Infanzia, riguardante la vendita di

---

<sup>1</sup> Risoluzione 2200 A (XXI).

<sup>2</sup> Risoluzione 34/180.

<sup>3</sup> Risoluzione 45/25.

<sup>4</sup> attività sessuale illegale, sfruttamento ai fini di prostituzione o altre pratiche sessuali illegali, sfruttamento ai fini della produzione di spettacoli o di materiali di natura pornografica.



fanciulli, la prostituzione e la pornografia dei fanciulli<sup>1</sup>, adottato il 25 maggio 2000, sancisce l'obbligo per lo Stato parte di presentare un rapporto al Comitato per i diritti del fanciullo<sup>1</sup> sulle misure adottate al fine di conoscere i nuovi dati e le azioni da intraprendere (sottoscritto da tutti gli Stati membri, non è ancora stato ratificato).

La Convenzione dell'OIL<sup>2</sup> sulle peggiori forme di lavoro minorile adottata il 17 giugno 1999 (non ratificata da D, A, B, ESP, F, GR, L, NL, SV) reclama l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, con carattere di estrema urgenza"(art. 1), ad esempio la vendita e la tratta dei fanciulli, la servitù per debiti e il servaggio, oltre al lavoro forzato o obbligatorio (art. 3).

- Consiglio dell'Unione europea

La CEDU del 4 novembre 1950<sup>3</sup>, proibisce la tratta degli esseri umani condannando "la schiavitù e la servitù" ma senza darne una definizione (art. 4 e 15§2) (ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE). Tali prassi rientrano nell'ambito dell'articolo 3 relativo alla "tortura". La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli<sup>4</sup> del 25 gennaio 1996 (non ratificata da A, B, D, DK, F, FIN, IRL, I, L, NL, ESP, P, UK e da SV) tutela i fanciulli contro i trattamenti crudeli e degradanti (art 1).

- Unione europea

La lotta contro le reti di sfruttamento della prostituzione è condotta nell'ambito del "terzo pilastro", del settore "JAI"<sup>5</sup>; l'articolo 29 del TUE fa riferimento alla tratta degli esseri umani e ai crimini contro i fanciulli. Tale fenomeno ha numerose interferenze con: l'immigrazione, la libertà di circolazione nello spazio Schengen, il diritto d'asilo<sup>6</sup>.

Il mandato di Europol, è stato esteso nel 1996 alla tratta degli esseri umani in vista dello sfruttamento sessuale. L'estensione non riguarda soltanto la prostituzione in senso stretto, ma anche la pedofilia e la pornografia infantile. Tuttavia non è stata fatta menzione del problema della "schiavitù domestica".

Del resto, la Commissione europea ha messo in atto programmi atti a facilitare la cooperazione tra autorità di polizia e di giustizia: programma *Grotius Grotius II, Oisin, Falcone*; programma *Stop<sup>7</sup> Stop II (Sexual Trafficking Of Persons)* di incoraggiamento e di scambio nell'ambito della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento sessuale dei fanciulli; e il programma *Daphné, et Daphne 2000-2004*, destinato a sostenere l'azione degli Stati membri nell'ambito della violenza verso i fanciulli, gli adolescenti e le donne.

Nel 2000 il Parlamento europeo ha adottato diverse risoluzioni: su nuove azioni nell'ambito della lotta contro la criminalità organizzata - tratta delle donne<sup>8</sup>; sul follow-up della piattaforma d'azione di Pechino<sup>9</sup>; sulla lotta contro la pedopornografia in Internet<sup>1</sup>; sulla lotta

---

<sup>1</sup> Entro due anni dall'entrata in vigore dello Stato parte.

<sup>2</sup> n.182

<sup>3</sup> n.005

<sup>4</sup> n.160

<sup>5</sup> Giustizia e Affari interni.

<sup>6</sup> che costituiscono elementi essenziali della costruzione dell'Europa, ma anche vettori di espansione della prostituzione internazionale

<sup>7</sup> Azione comune 96/700/JAI 29 novembre 1996 da parte del Consiglio in base all'art. K.3 del TUE.

<sup>8</sup> Rapporto Sorensen Patsy, A5-0127/2000.

<sup>9</sup> Rapporto Gröner Lissy, A5-0125/2000.

contro il turismo sessuale ai danni di fanciulli<sup>2</sup>, "Programma Daphne 2000-2004, azione per combattere la violenza verso i fanciulli, gli adolescenti e le donne"<sup>3</sup>, Normalizzazione per la campagna nazionale nell'economia informale<sup>4</sup>.

## Legislazione degli Stati membri

### - Codici penali

Le legge belga è una delle più avanzate nell'UE in quanto condanna la tratta degli stranieri<sup>5</sup>. L'Italia e l'Austria, condannano la tratta. Tuttavia, l'Italia non dà alcuna definizione e ha attualmente allo studio due progetti di riforma del codice penale miranti a 1) definire la tratta e 2) riqualificare come reato lo sfruttamento degli esseri umani. Il codice penale austriaco prevede le incriminazioni per tratta degli esseri umani e traffico di immigrati. La definizione di tratta verte essenzialmente sullo sfruttamento a fini sessuali.

In Francia e in Spagna la tratta di esseri umani non costituisce una violazione del codice penale. Esiste solo una condanna formale della schiavitù in quanto crimine contro l'umanità, che implica una dimensione di massa. Tuttavia, il codice penale e il codice del lavoro possono condannare determinate caratteristiche della tratta degli esseri umani (offesa alla persona...). Tutti gli Stati dovrebbero introdurre nel proprio codice penale la condanna della tratta degli esseri umani.

In alcuni Stati l'esercizio individuale della prostituzione non costituisce reato (D, UK, B, DK, ESP, I, NL, SV, F) mentre in altri Stati (ad eccezione di ESP e NL) è condannata ogni forma di sfruttamento della prostituzione.

La Svezia è l'unico paese dove l'acquisto di servizi di natura sessuale è proibito in ogni circostanza e dove l'assenza di riconoscimento giuridico della professione (ad eccezione di NL) impedisce alle prostitute di disporre di una copertura sociale completa (ad eccezione della Spagna dove la prostituzione è soggetta a imposte).

Alcuni Stati membri hanno adottato un piano nazionale d'azione relativamente allo sfruttamento sessuale dei fanciulli (D, A, FIN, F, I, L, NL, SV); altri Stati hanno intrapreso iniziative volte allo sviluppo di un piano nazionale d'azione (ESP<sup>6</sup>, IRL, UK). Inoltre, sono previste misure generali (DK, SV) e più specifiche (IRL per i fanciulli) mentre alcuni Stati (B) non hanno adottato alcun piano.

## B LA SITUAZIONE ATTUALE

La presente sintesi è stata elaborata sulla base delle relazioni della Lobby Europea Femminile, del rapporto di Save the Children "Towards an EU Human Rights Agenda For Children", di "En Préparant demain" 1999-2000 dell'ECPAT, e di "Nice 2000, les Droits Fondamentaux en Europe" di Article Premier (raggruppa varie associazioni: Amnesty International, il Comitato contro la schiavitù moderna, reporter senza frontiere, réseau les femmes) e della FIDH.

---

<sup>1</sup> Rapporto Kirkhope Timothy, A5-0090/2000

<sup>2</sup> Rapporto Klamt eve, A5-0052/2000

<sup>3</sup> Rapporto Avilés Perea María Antonia, A5- 0056/99

<sup>4</sup> Rapporto Smet Miet, A 5-0301/2000

<sup>5</sup> Legge del 15 dicembre 1980.

<sup>6</sup> Il Ministero degli affari sociali spagnolo ha dichiarato nel maggio 2000 che avrebbe elaborato un piano.

## 1. Lotta contro lo sfruttamento sessuale di adulti e minori

### a) Situazione negli Stati membri: analisi dei fatti

Una prostituta su due è esposta a un atto di violenza almeno una volta nella vita. Un numero ridotto rispetto alla realtà dei casi denunciati e registrati<sup>1</sup>; sono effettivamente disponibili maggiori informazioni sulla violenza coniugale che sulla tratta delle donne.

Secondo Europol, le dimensioni delle reti sono variabili: alcune contano non più di cinque prostitute, ma in genere le organizzazioni comprendono fino a venti persone, con tutta una catena di "specializzazione" e una struttura di tipo mafioso.

L'ONU indica che nel mondo 9 milioni di donne vivono in uno stato prossimo alla schiavitù in seguito alla tratta di esseri umani e che 500 000 donne, principalmente originarie di paesi dell'Europa dell'Est, arrivano nell'UE come "prostitute forzate".

### b) situazione delle vittime e dei trafficanti

La tratta delle donne proviene in gran parte da Stati destrutturati da conflitti armati e devastati sul piano economico<sup>2</sup>. I traffici asiatici transiterebbero attraverso Mosca, Kiev e Praga. La Grecia, l'Italia e l'Austria dall'ingresso nello spazio Schengen servono da frontiere per il flusso proveniente dal Medio Oriente e soprattutto dai Balcani<sup>3</sup>.

Donne e fanciulli sono vittime di prostituzione e violenze sessuali, costrizioni di natura pornografica, pedofilia e turismo sessuale<sup>4</sup>.

La prostituzione maschile è in forte aumento.

Il reclutamento avviene spesso con modalità violente. Quando è "volontario" avviene attraverso falsi annunci di offerte di lavoro per modelle, ballerine, hostess..., la promessa di un impiego è spesso più forte e le ragioni economico-sociali, politiche e culturali prevalgono.

D'altro canto, molte donne e ragazze sono rapite da bande internazionali organizzate, mentre altre sono vendute dalla famiglia.

### c) Il Cybersesso e le nuove tecnologie

Si nota un più forte utilizzo delle nuove tecnologie da parte dell'industria del sesso, una espansione del sesso telematico, del sesso virtuale e della pornografia su computer. Reti di diffusione di immagini pedofile circolano su Internet (F e B<sup>5</sup>). A questo proposito i "forum" in diretta<sup>6</sup> sono "sul banco degli imputati" in alcuni casi di pedofilia.

In quest'ambito, la gran parte delle accuse da parte delle vittime di pedofilia rimane senza un

---

<sup>1</sup> In particolare in seguito al sentimento di vergogna, di paura, di colpa, di difficoltà di accesso ai servizi o per timore delle reazioni.

<sup>2</sup> Come quelli dei Balcani.

<sup>3</sup> In particolare Albania e Kosovo.

<sup>4</sup> Alcuni vanno in altri paesi ciò che non osano fare a casa propria. Il traffico delle prostitute sembra funzionare come una centrale di compra-vendita.

<sup>5</sup> I poliziotti della sezione di Nancy, che coinvolgono istituti scolastici secondari e universitari.

<sup>6</sup> In particolare Yahoo. UK.

seguito per mancanza di collaborazione tra la polizia (servizi diversi) e le vittime. Si constata l'assenza di metodologia e di centralizzazione dell'informazione che intralcia il buon andamento delle indagini (F); la ricerca di siti pedofili sarebbe mal condotta (tardiva, talvolta non si ottiene nulla) (F). Inoltre, le "squadre di vigilanza Internet", non sono dotate di mezzi tecnici, di personale e di formazione tecnica adeguata<sup>1</sup> (B) per rispondere alle diverse "violazioni".

## 2. La problematica del diritto d'asilo e degli stranieri

In Belgio<sup>2</sup> e in Italia, queste persone sono riconosciute vittime dello sfruttamento ai fini della prostituzione (nessun provvedimento è stato preso in F e UK). Possono ottenere permessi di soggiorno provvisori e permessi di lavoro per poter perseguire il loro datore di lavoro. L'ottenimento del permesso di soggiorno può essere sia (B) condizionato dall'obbligo di collaborare nella procedura giudiziaria che libero (I) per evitare le procedure di espulsione in caso il processo non abbia esito favorevole (idem per il rinnovo del permesso di soggiorno). Tuttavia, talvolta il permesso di soggiorno viene concesso per ragioni umanitarie (A)<sup>3</sup> (le vittime sono considerate come stranieri in situazione irregolare e sempre passibili di espulsione) o per circostanze eccezionali (ESP).

Alcuni centri di accoglienza specializzati per le vittime della prostituzione forzata (I, B) assicurano un supporto sociale, amministrativo e giuridico alle vittime e ne preparano il ritorno al paese di origine.

## 3. Raccomandazioni

### Informazioni, campagne preventive e aiuto alle vittime

Le potenziali vittime della tratta di esseri umani devono essere informate per quanto possibile prima di lasciare il loro paese d'origine (razzismo/precarità).

Sarebbe opportuno istituire un centro d'ascolto specializzato (numero verde), come avviene in alcuni Stati membri (B, F, I).

Sarebbe opportuno intraprendere programmi di reinserimento e istituire un organismo simile all'Osservatorio nazionale sulla tratta degli esseri umani in Italia, per poter lottare contro tale pratica.

Va consolidato il controllo delle assunzioni nei settori di attività legati all'infanzia (F), oltre all'ospedalizzazione dei minori vittime di abuso sessuale (F).

### Provvedimenti giuridici

Ciascuno Stato membro dovrebbe inserire nel proprio codice penale una Incriminazione specifica relativamente alla tratta di esseri umani. Analogamente andrebbero trattate le questioni della pornografia infantile, delle nuove tecnologie di informazione e del vuoto giuridico per quanto riguarda Internet.

---

<sup>1</sup> Come in altre unità specializzate: il "Crime unit" del Belgio.

<sup>2</sup> Legge del 1995 sulla tratta internazionale di esseri umani.

<sup>3</sup> Dal 1997 in conformità alla legge sugli stranieri.

Dovrebbero altresì essere consolidati il controllo e la politica di collaborazione giudiziaria tra Stati membri attraverso l'armonizzazione della legislazione in materia.

Il fatto che la persecuzione di una persona possa essere motivata con il suo sesso andrebbe riconosciuta come motivo per concedere il diritto d'Asilo. Un emendamento dalla Convenzione di Ginevra del 1951 in materia di diritto d'Asilo dovrebbe riconoscere come persecuzione il fatto di non poter disporre liberamente di se stessi, di essere minacciati nella propria integrità fisica, psichica o genetica e più generalmente nei propri diritti fondamentali.

### Procedimenti in materia penale

Sarebbe opportuno generalizzare la concessione alle vittime della tratta di esseri umani di permessi di soggiorno umanitari, senza vincolare tale rilascio a una procedura giudiziaria. Inoltre le vittime dovrebbero ottenere un risarcimento (anche qualora la procedura abbia esito positivo anni dopo il crimine).

### Fondi di aiuto alle vittime

Gli Stati membri dell'UE dovrebbero prevedere l'estradizione dei trafficanti di esseri umani e la confisca del prodotto delle loro attività criminose per alimentare un Fondo di aiuto alle vittime.

## **B La schiavitù domestica**

### 1- situazione negli Stati membri

#### a) Paesi dove sono stati denunciati dei casi

In Francia si contano 200 vittime della schiavitù domestica originarie dell'Africa occidentale, mentre in UK 4000 domestici provengono da 29 diversi<sup>1</sup> (di cui l'84% ha subito violenze psicologiche, il 54% ha subito un sequestro, il 38% percosse e il 10% è vittima di abusi sessuali). Le vittime sono anche originarie delle Filippine (B) e lavorano per diplomatici di stanza (B, A); provengono anche dal Marocco (ESP). In altri casi è difficile fornire cifre riguardanti la schiavitù domestica, ma esistono situazioni di sfruttamento simili alla schiavitù (I).

Secondo il progetto di rapporto sulla "Schiavitù domestica" della Commissione sulle pari opportunità tra uomo e donna dell'Assemblea parlamentare del Consiglio dell'Unione europea, i datori di lavoro sono originari dei paesi del Golfo e del Medio Oriente, dell'India, ma anche di Grecia, Italia, Regno Unito e Francia.

#### b) situazione delle vittime

Le vittime sono persone vulnerabili costrette fisicamente e moralmente a fornire un lavoro

---

<sup>1</sup> secondo l'ONG Kalayaan

senza contropartita finanziaria, private della libertà e in una situazione contraria alla Dignità umana (confisca del passaporto; retribuzione infima; condizioni di lavoro indegne; assenza di libertà di circolazione per via della loro situazione irregolare; spesso impossibilità di contatti con la famiglia).

## 2. Legislazioni negli Stati membri

Nessuno Stato membro condanna la schiavitù domestica. Generalmente, in assenza di una definizione, esiste solo una condanna formale della schiavitù in quanto crimine contro l'umanità. Di conseguenza, il codice penale o il codice del lavoro condannano alcuni elementi costitutivi di una situazione di schiavitù (offesa alla persona, reati connessi al lavoro clandestino). Tuttavia, occorre notare che il codice penale italiano condanna la riduzione in schiavitù, sebbene non fornisca alcuna definizione, mentre il codice penale austriaco prevede incriminazioni precise di schiavitù.

Nell'ambito della schiavitù domestica, sono spesso le ONG che assicurano la tutela delle vittime e forniscono loro un'assistenza sociale e giuridica<sup>1</sup>.

### a) Diritto degli stranieri e diritto d'asilo

Questa situazione è simile a quella della tratta degli esseri umani. Tuttavia le vittime considerate straniere si trovano spesso in situazione irregolare e possono essere espulse. Vanno segnalate due eccezioni: il Belgio e l'Italia riconoscono lo status di vittima alle vittime della tratta degli esseri umani e quindi anche della schiavitù domestica, emettendo in loro favore permessi di soggiorno temporanei per consentire di perseguire i responsabili dello sfruttamento subito.

Inoltre, il loro rimpatrio forzato può essere organizzato dall'OIM (Organizzazione Internazionale delle Migrazioni) o da strutture governative. Queste prestano assistenza agli immigrati irregolari (servizio di informazioni, aiuto per i mezzi di trasporto e premio di rientro).

### b) Diniego di giustizia in seguito a eventuale applicazione della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche

Gli agenti diplomatici che praticano la schiavitù domestica dispongono, secondo la Convenzione di Vienna del 1961<sup>2</sup> (art. 31), di una immunità di giurisdizione totale penale, civile e amministrativa (non possono essere arrestati, né detenuti, né estradati o espulsi). I diplomatici non possono altresì essere costretti a testimoniare (inviolabilità della persona); tali privilegi e immunità hanno l'effetto di impedire l'assunzione di qualsiasi sanzione per la violazione delle leggi del paese di accoglienza. Inoltre, l'immunità può essere adottata in qualunque momento (Appello/Cassazione).

In tal caso si verifica un diniego di giustizia. La sola possibilità teorica di aggirarlo dipende dal fatto che gli agenti diplomatici hanno il dovere di rispettare le leggi e le normative del paese accreditante (art. 41). Ciò implica in realtà un'azione dinanzi ai tribunali dello Stato di origine, la richiesta del ritiro dell'immunità o la dichiarazione del diplomatico *persona non grata*. Gli Stati dell'UE dovrebbero appoggiare l'introduzione di un emendamento alla

<sup>1</sup> Il Comitato contro la schiavitù moderna in Francia, l'ONG Kalayaan nel Regno Unito.

<sup>2</sup> sulle relazioni diplomatiche

Convenzione di Vienna che preveda il ritiro dell'immunità in caso di "colpe difendibili" di violazione dei Diritti Umani ad opera di diplomatici per atti relativi alla loro vita privata".

Inoltre, è prassi internazionale che gli Stati si riconoscano reciprocamente la cortesia di fornire a detti domestici un permesso di soggiorno o "carta speciale". Essa è direttamente ricollegabile alla persona del datore di lavoro e, qualora quest'ultimo si separi dal suo domestico, esso perderà il diritto di soggiorno e si ritroverà in situazione irregolare. Inoltre, l'immunità del diplomatico può (B) privare le vittime del permesso di soggiorno.

### 3 Raccomandazioni

In base al progetto di rapporto sulla "Schiavitù domestica" della Commissione sulle pari opportunità tra uomo e donna dell'Assemblea parlamentare del Consiglio dell'Unione europea, conviene prestare particolare attenzione ai seguenti elementi:

#### Informare, prevenire e aiutare le vittime

La prevenzione passa attraverso l'informazione e aiuta le vittime. I domestici immigrati devono essere informati prima di lasciare il paese d'origine (salari minimi, orari...).

#### Istituire un fondo di risarcimento per le vittime

Gli Stati dovrebbero istituire fondi nazionali di risarcimento per le vittime della schiavitù domestica.

#### Prendere provvedimenti giuridici

E' necessario elaborare un'incriminazione specifica di schiavitù domestica; prendere provvedimenti per la protezione e l'assistenza sociale, amministrativa e giuridica in favore delle vittime. Inoltre, va programmato un consolidamento del controllo e della politica di cooperazione giudiziaria tra Stati membri, attraverso l'armonizzazione delle legislazioni in materia.

#### Prendere provvedimenti in materia di procedure penali

Le vittime si presentano ai servizi sociali solo dopo molti anni dalla cessazione della situazione di schiavitù, quando i fatti oggetto d'accusa sono caduti in prescrizione. Occorrerebbe modificare i tempi della caduta in prescrizione (la caduta in prescrizione dovrebbe essere calcolata dal momento in cui la vittima presenta una denuncia). E' inoltre necessario generalizzare la concessione alle vittime di schiavitù domestica di permessi di soggiorno umanitari, senza vincolare tale concessione a una procedura giudiziaria. Inoltre, la gestione delle pratiche relative alla schiavitù da parte di un unico servizio specializzato (vi sono troppe competenze di servizi diversi: lavoro clandestino, offesa alla persona...) produrrebbe un alleggerimento e una maggiore coerenza.

Modifica delle regole riguardanti l'ottenimento dei permessi di soggiorno:

- Tutti gli stranieri che lavorano in un'ambasciata non sono ammessi sul territorio se non sono in possesso di un contratto di lavoro. Il principio è semplice: nessun visto, senza contratto di lavoro, con il diritto per il domestico di cambiare datore di lavoro.
- Aggiungere un emendamento alla Convenzione di Vienna per conciliare il rispetto dei diritti della CEDU e i principi necessari contro le pressioni che potrebbe esercitare lo stato

accreditante nei confronti della vittima che preveda: il ritiro dell'immunità diplomatica "in caso di reati difendibili" relativi alla violazione dei diritti dell'uomo, per atti compiuti e relativi alla vita privata dei diplomatici.



## CAPITOLO II. LIBERTA': articoli da 6 a 19

### 1. Protezione della vita privata e in particolare dei dati di carattere personale

*Art. 8: "Ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano.*

*Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o un altro fondamento legittimo previsto dalla Legge.*

*Ogni individuo ha il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica.*

*Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente."*

#### A PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI

##### **Convenzioni internazionali**

- Nazioni Unite

Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 16 dicembre 1966<sup>1</sup>, (ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE) garantisce tra l'altro "il diritto alla vita privata" (art. 17). I Principi Direttivi dell'ONU per la regolamentazione degli archivi informatici contenenti dati di carattere personale del 14 dicembre 1990<sup>2</sup>, enuncia i principi riguardanti le garanzie minime che dovrebbero essere previste negli ordinamenti nazionali (principi di liceità e di lealtà, di precisione, di non discriminazione, di sicurezza e di sanzione [...]).

- Consiglio dell'Unione europea

Il CEDU del 4 novembre 1950<sup>3</sup> (ratificato da tutti gli Stati membri) garantisce il diritto alla vita privata e familiare, al suo domicilio e la sua corrispondenza (art. 8) ma afferma altresì il diritto e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. La libertà di ricevere informazioni (art. 10) è considerata come estesa alla libertà di cercare informazioni. La Convenzione relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento automatizzato dei dati personali del 28 gennaio 1981<sup>4</sup> (ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE) garantisce a tutte le persone fisiche il rispetto dei propri diritti e libertà fondamentali e in particolare del diritto alla vita privata, relativamente al trattamento automatizzato dei dati di carattere personale (art. 1). Tale Convenzione è l'unico strumento giuridico vincolante a livello internazionale; un Comitato consulente<sup>5</sup> (T-PD), ne assicura l'esecuzione.

- Unione europea

L'UE ha messo in atto diversi controlli sugli archivi di polizia europei:

---

<sup>1</sup> Risoluzione 2200 A (XXI)

<sup>2</sup> Risoluzione 45/95.

<sup>3</sup> n.005

<sup>4</sup> n.108

<sup>5</sup> Costituito da rappresentanti degli Stati parti della Convenzione.

- Il Sistema Informatico Schengen (SIS)<sup>1</sup>
- Europol (ufficio europeo di polizia) che gestisce una sistema dati informatizzato, che comprende un sistema di informazioni e file di lavoro a scopo analitico
- Il Sistema di Informazione Doganale (SID), comune alle amministrazioni doganali ma non ancora operativo
- Il sistema Eurodac, che centralizza le impronte digitali dei richiedenti asilo, consente la realizzazione dei controlli<sup>2</sup> (ma la banca dati non è ancora stata istituita).

Tutti gli archivi di polizia comportano disposizioni in materia di protezione dei dati<sup>3</sup>.

L'Autorità di Controllo Comune Schengen (ACC), (art. 115.1 della Convenzione) è incaricata di esercitare un controllo tecnico del SIS e di verificare l'applicazione dei principi di protezione dei dati e dei diritti riconosciuti alle persone schedate nello stesso. Gli archivi Europol sono soggetti al controllo di un'Autorità di controllo comune composta esclusivamente da rappresentanti di autorità nazionali di controllo degli Stati membri. A questo scopo l'Autorità di controllo comune può procedere a visite in loco, di sua propria iniziativa o su richiesta di privati, al fine di verificare le condizioni di funzionamento e la regolarità degli archivi presenti.

La direttiva del 24 ottobre 1995 (95/46/CE) relativa alla "protezione delle persone fisiche per quanto concerne il trattamento dei dati di carattere personale e alla libera circolazione dei dati", costituisce una base comune di protezione dei dati personali nello spazio europeo.

Altre direttive europee settoriali, hanno completato il dispositivo di protezione, ad esempio la direttiva 97/66 del 15 dicembre 1997 riguardante il trattamento dei dati di carattere personale e la protezione della vita privata nel settore delle telecomunicazioni o la direttiva relativa ad alcuni aspetti del commercio elettronico. Tuttavia nessuna di queste direttive deroga alle regole generali di protezione dei dati personali stabilite dalla direttiva del 1995, né alle regole di determinazione del diritto nazionale applicabili in materia.

Il Parlamento europeo ha adottato nel 2000 la seguente risoluzione:

Tutela dei dati nelle istituzioni e negli organismi comunitari<sup>4</sup>".

- Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

Art. 8 CEDU – Diritto al rispetto della vita privata e familiare

L'obiettivo principale dell'articolo 8 consiste nella tutela della persona a fronte di azioni arbitrarie da parte delle pubbliche autorità<sup>5</sup>. Non deve esserci ingerenza da parte delle autorità nell'esercizio del diritto delle persone al rispetto della vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza, a meno che non sia "prevista dalla legge". Questo enunciato non solo richiede la conformità alle leggi locali, ma fa altresì riferimento alla qualità di tali leggi, che devono rispettare il principio della supremazia della legge<sup>6</sup>. Ad esempio, per quanto concerne le misure di telesorveglianza da parte delle pubbliche autorità, la legge locale deve fornire una protezione da ingerenze arbitrarie nell'esercizio del diritto

<sup>1</sup> istituito dalla Convenzione per l'applicazione dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990.

<sup>2</sup> In conformità alla Convenzione di Dublino

<sup>3</sup> In conformità alla Convenzione del 1981 del Consiglio dell'Unione europea e alla Raccomandazione R87 (15) del Comitato dei ministri del Consiglio dell'Unione europea sugli archivi di polizia

<sup>4</sup> Relazione Paciotti Elena Ornella, A5-0279/2000

<sup>5</sup> si veda la sentenza del 3 ottobre 2000 *Camp e Bourimi c. Paesi Bassi*, n. 28369/95, § 28

<sup>6</sup> si veda la sentenza del 12 maggio 2000 *Khan c. Regno Unito*, n. 3539/97, § 26

degli individui di cui all'articolo 8; la legge deve essere formulata in termini abbastanza chiari da dare agli individui sufficienti indicazioni sulle circostanze e sulle condizioni in cui la pubblica autorità ha il diritto di ricorrere a tali misure<sup>1</sup>.

L'espressione "prevista dalla legge" implica condizioni che vanno al di là dell'esistenza di una base giuridica nella legislazione locale, richiedendo che tale base giuridica sia accessibile e prevedibile<sup>2</sup>. Una norma è prevedibile se formulata con sufficiente precisione da consentire a qualsiasi individuo di regolare la propria condotta.<sup>3</sup>

La nozione di necessità implica che l'ingerenza corrisponda a una pressante necessità sociale e, in particolare, che sia proporzionata allo scopo legittimo perseguito<sup>4</sup>.

L'implementazione di misure riguardanti il diritto al rispetto della propria corrispondenza deve essere accompagnata da mezzi di tutela idonei ed efficaci che riducano al minimo le possibilità di violazione di tale diritto<sup>5</sup>.

La Commissione europea ha presentato istanza alla CGCE contro la Francia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi, la Germania e l'Irlanda per la mancata notifica delle misure di trasposizione nell'ordinamento nazionale della direttiva sulla protezione dei dati. Tale misura rappresenta la terza tappa formale della procedura di infrazione prevista dall'articolo 226 del Trattato CE.

#### - Legislazioni

Nel diritto civile, la tutela della vita privata è garantita in modo molto diverso: da disposizioni generiche di natura legislativa che assicurano la tutela della vita privata come diritto fondamentale, consentendo di richiederne la protezione dinanzi a tribunali (ESP, F) e dalla giurisprudenza (D, I, UK), che comporta solo indicazioni parziali. La protezione della vita privata a livello penale è più sviluppata negli Stati membri dell'UE e definisce esplicitamente alcuni reati contro vita privata (D, ESP, I, F); per contro, il altri paesi, (ad esempio UK), non è presente il concetto di reato generico contro la vita privata.

Tutti i paesi dell'UE sono dotati di una legge "informatica e libertà" e di un'autorità di controllo indipendente. Tali legislazioni devono essere armonizzate in concomitanza con la trasposizione della direttiva del 24 ottobre 1995 (vedere in precedenza). Tuttavia, alcuni paesi non hanno ancora provveduto a tale trasposizione (D, IRL, L).

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

La questione della protezione dei dati privati ha acquisito importanza in seguito all'elaborazione della Convenzione del Consiglio dell'Unione europea sulla protezione dei dati. La rivoluzione numerica che ha fatto del personal computer uno strumento corrente della vita quotidiana grava sull'individuo con un certo numero di rischi.

Attualmente un sempre maggior numero di nuovi problemi e questioni pratiche si pone alle autorità nazionali incaricate della protezione dei dati.

L'esperienza mostra che né i principi della Convenzione né le regole nazionali sulla

---

<sup>1</sup> si veda la sentenza del 12 maggio 2000 *Khan c. Regno Unito*, sopra citata, § 26

<sup>2</sup> si veda la sentenza del 20 giugno 2000 *Foxley c. Regno Unito*, n. 33274/96, § 34

<sup>3</sup> si veda la sentenza del 2 agosto 1984 *Malone c. Regno Unito*, Serie A n. 82, pp. 31-32, § 66

<sup>4</sup> si veda la sentenza del 20 giugno 2000 *Foxley c. Regno Unito*, sopra citata, § 43

<sup>5</sup> si veda la sentenza del 20 giugno 2000 *Foxley c. Regno Unito*, sopra citata, § 43

protezione dei dati possono regolamentare con precisione tutte le situazioni. In alcuni settori la protezione dei dati può essere flessibile, mentre in altri è possibile sviluppare di più l'autodisciplina. Ne consegue che, anziché modificare la Convenzione ed aggiungere protocolli, il Consiglio dell'Unione europea ha elaborato delle Raccomandazioni. Benché non siano obbligatorie, esse contengono effettive norme di riferimento per tutti gli Stati.

La Raccomandazione R (99) 5 del Consiglio dell'Unione europea, relativa alle linee direttrici relative alla tutela delle persone fisiche con riguardo alla raccolta e al trattamento dei dati personali sulle "autostrade informatiche", sottolinea la mancanza di sicurezza di Internet. L'indirizzo di posta elettronica dei singoli utenti è un dato personale. In cinque Stati membri, l'invio di comunicazioni commerciali non richieste è considerato illegale (D, A, I, FIN, DK). Tuttavia, esistono dei mezzi di criptaggio legalmente concessi per assicurare la riservatezza dei messaggi di posta elettronica e dei relativi codici di accesso.

Tuttavia, ogni transazione effettuata, ogni visita di un sito lascia tracce. Tali tracce elettroniche possono essere utilizzate all'insaputa dell'utente per stabilire il suo profilo e i suoi interessi. In questa prospettiva, il parere 7/2000<sup>1</sup> riguardante Il trattamento dei dati personali e la tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche del Gruppo sulla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali afferma che il fornitore del servizio dovrebbe essere costretto a informare gli abbonati/utenti dei loro diritti prima dell'abbonamento/utilizzo e anche in seguito, per consentire loro in ogni momento di esercitare il diritto al ricorso.

I fornitori operatori pubblicano queste informazioni perché l'abbonato utente possa scegliere in ogni momento le soluzioni disponibili per esercitare i suoi diritti.

Sono state messe in atto altre Raccomandazioni, ad esempio la Raccomandazione relativa alla protezione dei dati clinici<sup>2</sup> e quelle relative alla protezione dei dati di carattere personale, raccolti e trattati per fini statistici<sup>3</sup>. E' responsabilità dei singoli Stati membri dell'UE mettere in pratica tali Raccomandazioni.

## Raccomandazioni

Gli Stati che non hanno ancora trasposto nei rispettivi ordinamenti la direttiva del 1995 devono farlo al più presto perché l'UE possa usufruire di una base giuridica comune. Per quanto riguarda gli utenti di Internet e le possibili violazioni della vita privata, è compito degli Stati membri dell'UE vegliare all'applicazione della Raccomandazione R (99). Tale Raccomandazione enuncia le linee direttrici per la protezione degli individui in merito alla raccolta e al trattamento di dati di carattere personale sulle "autostrade informatiche" (diritto degli utenti a una maggiore trasparenza, a poter esercitare legittimamente il proprio diritto in conformità alle normative di legge previste...).

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

*Art. 10: "Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione.*

---

<sup>1</sup> Su proposta, presentata dalla Commissione, di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 2000 (COM(2000) 385).

<sup>2</sup> Raccomandazione R (97)5

<sup>3</sup> Raccomandazione R (97)18

*Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. Il diritto all'obiezione di coscienza è riconosciuto secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio."*

## A PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI

### Convenzioni internazionali

#### - Nazioni Unite

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo enuncia nell'articolo 18 che "*ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza di religione ...*"<sup>1</sup>.

Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE, garantisce nell'articolo 18 la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, e stabilisce che "*la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere sottoposta unicamente alle restrizioni previste dalla legge e che siano necessarie per la tutela della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico e della sanità pubblica, della morale pubblica o degli altrui diritti e libertà fondamentali*". Inoltre, "*gli Stati parti del presente Patto si impegnano a rispettare le libertà dei genitori e, ove del caso, dei tutori legal, di curare l'educazione religiosa e morale dei figli in conformità alle proprie convinzioni*"<sup>2</sup>.

La Dichiarazione sull'eliminazione di ogni forma di intolleranza e di discriminazione fondata sulla religione o sul credo tutela inoltre il diritto di pensiero, di coscienza di religione (articolo primo)<sup>3</sup>.

Del resto, l'articolo 6 afferma che *in conformità all'articolo primo della presente Dichiarazione e fatte salve le disposizioni del paragrafo 3 di detto articolo, il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza, di religione o di credo comprende, tra l'altro, le seguenti libertà: la libertà di praticare un culto e di partecipare a riunioni inerenti a una religione o credo e di stabilire e mantenere relazioni per questa finalità; la libertà di scrivere, stampare e divulgare pubblicazioni su tale argomento.*

Secondo la Dichiarazione e il Programma di azione di Vienna, adottati dalla Conferenza mondiale del 25 giugno 1993 sui diritti dell'uomo, *ogni individuo ha diritto alla libertà di*

<sup>1</sup> Risoluzione/217 A (III), 10 dicembre 1948.

<sup>2</sup> Risoluzione/2200 A (XXI), 16 dicembre 1966.

<sup>3</sup> Risoluzione/36/55, 25 novembre 1955.

*pensiero e di coscienza, di espressione e di religione. Essa invita inoltre tutti gli Stati a mettere in pratica le disposizioni della Dichiarazione sull'eliminazione di ogni forma di intolleranza e discriminazione fondata sulla religione o sul credo*<sup>1</sup>.

- Consiglio dell'Unione europea

L'articolo 9 della CEDU, ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE, proclama a sua volta che *"ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione ..."*<sup>2</sup>.

- Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo

Articolo 9 CEDU –Libertà di pensiero, coscienza e religione

La libertà di pensiero, coscienza e religione è uno dei fondamenti di una "società democratica" secondo la definizione della Convenzione. In base all'articolo 9, la libertà di manifestare la propria religione non è solo esercitabile in comune con altri, "in pubblico" ed entro la cerchia di chi condivide le proprie credenze, ma può anche essere affermata "isolatamente" e "in privato"; inoltre, comprende in linea di principio il diritto di cercare di convincere i propri vicini, ad esempio attraverso "l'insegnamento", in assenza del quale, inoltre, la "libertà di cambiare religione o credo", racchiuso nell'articolo 9, rimarrebbe lettera morta<sup>3</sup>.

In una società democratica potrebbe essere necessario porre restrizioni alla libertà di religione per riconciliare gli interessi di diversi gruppi religiosi e per assicurare il rispetto delle credenze di ognuno vengano rispettate; tuttavia, tali restrizioni devono corrispondere a una pressante "necessità sociale" e devono essere "proporzionate allo scopo legittimo perseguito"<sup>4</sup>.

Il ruolo dell'autorità consiste nell'assicurare che i gruppi concorrenti si tollerino a vicenda<sup>5</sup>, e questo talvolta impone alle stesse autorità di prendere misure positive<sup>6</sup>.

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

### a) Religione

La Raccomandazione 1202 del Consiglio dell'Unione europea relativa alla tolleranza religiosa in una società democratica, (citando l'articolo 18 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e l'articolo 9 della CEDU) afferma che *lo Stato laico non dovrebbe imporre alcun obbligo religioso ai propri cittadini*<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> CONF.157/24, punto B, paragrafo 22.

<sup>2</sup> Del 4 novembre 1950.

<sup>3</sup> si veda la sentenza del 25 maggio 1993 *Kokkinakis c. Grecia*, Serie A n. 260-A, p. 17 e 18, § 31

<sup>4</sup> si veda la sentenza del 14 dicembre 1999 *Serif c. Grecia*, sopra citata, § 49

<sup>5</sup> si veda la sentenza del 14 dicembre 1999 *Serif c. Grecia*, sopra citata, § 53

<sup>6</sup> si veda la sentenza del 14 dicembre 1999 *Serif c. Grecia*, n. 38178/97, § 53.

<sup>7</sup> Raccomandazione 1396 (1999), religione e democrazia e Raccomandazione 1202 (1993) relativa alla tolleranza

Si raccomanda di conseguenza, tra le altre cose, di garantire la libertà religiosa, la libertà di coscienza e di culto, di dare prova di flessibilità nell'accettazione di diverse pratiche religiose e di facilitare l'istituzione in Europa di una rete di istituti di ricerca sulla tolleranza religiosa<sup>1</sup>.

#### - La questione relativa all'utilizzo di segni di appartenenza religiosa negli istituti scolastici

In quattro paesi (D, B, UK e NL), la gran parte dei conflitti è stata regolata civilmente e le autorità hanno autorizzato l'uso del velo islamico, talvolta soggetto ad alcune condizioni. In Belgio e in Germania, l'uso del velo è stato autorizzato per ragioni di integrazione, mentre nel Regno Unito e nei Paesi Bassi nell'intento di non discriminazione.

Si noti che in Belgio, secondo l'articolo 17 della Costituzione: *la Comunità impartisce un insegnamento neutro. La neutralità implica in particolare rispetto delle concezioni filosofiche, ideologiche o religiose di parenti e allievi. Le scuole pubbliche offrono, fino al termine dell'obbligo scolastico, la scelta tra l'insegnamento di una religione riconosciuta o quello dalla morale non confessionale*".

La legge del 19/07/74 riconosce il culto islamico. Pertanto la religione mussulmana viene insegnata allo stesso stregua della religione cattolica, protestante e israelita. Attualmente indossare il velo islamico non è oggetto di alcuna disposizione ministeriale. Ogni scuola è libera di darsi il proprio regolamento interno<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda la Gran Bretagna, indossare segni di appartenenza religiosa si risolve a livello di singoli istituti. La Commissione per l'uguaglianza razziale, istanza creata dalla legge del 1976 con la missione di eliminare le discriminazioni razziali può condurre indagini e prestare assistenza ai privati dinanzi ai Tribunali. La legge sulle relazioni tra le razze (Race Relations Act del 1976) proibisce ogni discriminazione fondata sulla razza.

Infine nei Paesi Bassi, gli istituti scolastici privati sono liberi di stabilire regole relative all'abbigliamento, alle quali gli scolari devono conformarsi.

In Francia, la questione della manifestazione proselitica della propria religione indossando il velo islamico è stata giudicata a più riprese dal Consiglio di Stato. Esso precisa che l'esclusione degli allievi è legale in caso di atteggiamento ostentatorio, manifestazione di un comportamento proselitico, di un segno religioso suscettibile di turbare l'ordine pubblico, ovvero di rifiuto senza ragioni legali di partecipare a una attività scolastica.

La Francia non autorizza statistiche sui gruppi religiosi in quanto è proibito ogni conteggio relativo all'appartenenza confessionale<sup>3</sup>.

Del resto, in materia di diritto comunitario, la Dichiarazione N.11 del Trattato di Amsterdam relativa allo statuto delle Chiese e delle organizzazioni non confessionali, non ancora ratificata, enuncia che: *l'Unione europea rispetta e non pregiudica lo status di cui*

---

religiosa in una società democratica.

<sup>1</sup> Consiglio dell'Unione europea, Rapporto della Commissione per la cultura e l'educazione, documento 8270, 27 novembre 1998.

<sup>2</sup> Nota sintetica, *"Le port des signes d'appartenance religieuse dans les établissements scolaires"*, Service des Affaires européennes, Francia, giugno 1997.

<sup>3</sup> Haut Conseil à l'Intégration, *"L'Islam dans la République"*, novembre 2000.

*beneficiano, in virtù dei diritti nazionali, le Chiese e le associazioni comunitarie religiose e gli Stati membri. L'Unione europea rispetta altresì lo statuto delle organizzazioni filosofiche non confessionali".*

La libertà di religione è di norma rispettata dagli Stati membri dell'UE. Tuttavia, in Austria, in Belgio e in Francia alcuni gruppi religiosi non riconosciuti ufficialmente si dicono discriminati. In Grecia, gruppi non ortodossi incontrano talvolta ostacoli amministrativi o legali alla pratica religiosa<sup>1</sup>.

## b) Sette

### Definizione

In Occidente, il termine setta ha assunto un senso peggiorativo, gli specialisti preferiscono parlare di *"nuovi movimenti religiosi"*.

Tuttavia, non esiste alcuna definizione giuridica universalmente riconosciuta.

Nell'opinione pubblica della gran parte dei paesi europei, la setta è assimilata a un gruppo coercitivo totalitario e talvolta dalle deviazioni criminali.

### Particolarismi

Esistono importanti divergenze tra gli Stati membri dell'UE, ad esempio tra la Svezia e la Francia.

Nel marzo 2000, la Svezia ha concesso ad alcune organizzazioni che la Francia definisce sette lo status ufficiale di comunità religiose (Testimoni di Geova e Scientology): esse sono sovvenzionate dallo Stato svedese.

Il rapporto sulle sette nell'Unione europea fornisce i seguenti elementi<sup>2</sup>:

- la ricerca e l'applicazione di una definizione precisa della nozione di setta genera divergenze di punti di vista e prese di posizione negli Stati membri dell'Unione europea,
- I sistemi giuridici interni non definiscono con chiarezza il termine di setta,
- Le costituzioni nazionali dei Quindici enunciano libertà di religione, di credo, di opinione, di riunione e di associazione; e secondo il relatore *"nessuno Stato membro esclude le comunità religiose, chiese e sette nei loro membri dell'applicazione del diritto comune"*,
- In alcuni paesi membri attraverso le legislazioni nazionali può essere concesso uno status giuridico a comunità religiose, che presenta qualche vantaggio fiscale, sovvenzioni pubbliche, ..., e inoltre
- sono a disposizione poche informazioni affidabili in merito alla natura, al numero e all'ampiezza delle sette.

---

<sup>1</sup> Ufficio della Democrazia, Diritti Umani e Lavoro, Dipartimento di Stato, Relazione annuale 2000 sulla libertà religiosa internazionale, 5 settembre 2000.

<sup>2</sup> Rapporto sulle sette nell'Unione europea, Commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni, documento, A4-0408/97, 11 dicembre 1997.



Il rapporto sottolinea i metodi talvolta “*dubbi*” utilizzati dalle sette (sfruttamento finanziario degli adepti, reclutamento aggressivo, manipolazione psichica, infiltrazione nelle strutture statali e nelle imprese, ... ) e le loro attività talvolta criminali denunciate in alcune relazioni (pedofilia, traffico di droga, esercizio illegale nella medicina, frodi fiscali e incitamento al suicidio). Si preconizza l’istituzione di una banca dati europea, un’altra condotta da Europol, una centrale europea di coordinamento e un osservatorio europeo con centrali nazionali ed europee.

Non si prospetta a livello europeo alcuna legislazione specifica contro le attività illegali delle sette in quanto si considera che siano sufficienti in materia le legislazioni nazionali.

Il Consiglio dell’Unione europea sottolinea che le attività dei gruppi religiosi debbano conformarsi ai principi democratici. Così va rispettato l’obbligo scolastico, punito l’esercizio illegale della medicina, che sembra essere pratica abbastanza diffusa, e conviene riflettere sulle ripercussioni giuridiche dell’indottrinamento delle sette (manipolazione mentale)<sup>1</sup>.

Del resto, in una Raccomandazione, il Consiglio dell’Unione europea afferma che il ricorso a una specifica legislazione per le sette rischierebbe di ledere il diritto fondamentale della libertà di coscienza e di religione garantito dalla CEDU e le religioni tradizionali<sup>2</sup>.

Un altro resoconto di indagine parlamentare preconizza l’adozione di nuove disposizioni penali sull’abuso di situazioni di debolezza e l’istigazione al suicidio, l’adeguamento delle disposizioni finalizzate alla protezione dei giovani e riguardanti lo status delle associazioni, oltre a un miglior controllo dello status delle associazioni senza scopo di lucro e l’introduzione di un osservatore indipendente<sup>3</sup>.

### c) Obiezione di coscienza

Sono stati fissati standard internazionali da parte delle organizzazioni europee e internazionali relativamente all’obiezione di coscienza. Si possono citare le risoluzioni del Parlamento europeo<sup>4</sup> e del Consiglio dell’Unione europea<sup>5</sup>. La Raccomandazione R(87)8 del Comitato dei Ministri stabilisce il principio fondamentale che *ogni individuo soggetto all’obbligo del servizio militare che per imperiosi motivi di coscienza rifiuti di partecipare all’uso delle armi, ha diritto di essere dispensato da tale servizio (in determinate condizioni).... Potrà essere*

---

<sup>1</sup> Consiglio dell’Unione europea, « *Activités Illégales des Sectes* », Rapporto della Commissione per le questioni giuridiche e i diritti dell’uomo, documento 8373, 13 aprile 1999.

<sup>2</sup> Consiglio dell’Unione europea, Raccomandazione 1178 (1992) relativa alle sette e ai nuovi movimenti religiosi, 5 febbraio 1992.

<sup>3</sup> Rapporto della Commissione parlamentare belga, « *Les sectes en Belgique* », relatori M. Duquesne e M. Willems, aprile 1997.

<sup>4</sup> Risoluzioni: Macciochi sull’obiezione di coscienza, 7 febbraio 1983, Schmidbauer sul rifiuto del servizio militare motivato da ragioni di coscienza e sul servizio sostitutivo, 13 ottobre 1989, De Gucht sul rispetto dei diritti dell’uomo, 11 marzo 1993, Bandrés Molet e Bindi sul diritto e l’obiezione di coscienza.

<sup>5</sup> Consiglio dell’Unione europea, risoluzione 337 e Raccomandazione 478 (1967), Raccomandazioni 816 (1977) e R (87). (18) Risoluzioni 1989/59, 1993/84, 1995/83 e 1998/77.

*tenuto a compiere un servizio sostitutivo.*

A livello internazionale, la Commissione per i diritti dell'uomo dell'ONU ha inoltre adottato diverse risoluzioni che riconoscono il diritto e l'obiezione di coscienza<sup>1</sup>.

Il servizio militare non è più obbligatorio nella gran parte dei paesi dell'UE<sup>2</sup>.

Amnesty International si preoccupa della durata del servizio sostitutivo (o alternativo) al servizio militare proposto da alcuni stati dell'UE e della carcerazione degli obiettori di coscienza. Amnesty International raccomanda agli Stati membri di rivedere le rispettive posizioni nei casi in cui il servizio militare non è conforme alle norme internazionali<sup>3</sup>.

### **3. Libertà di espressione e di informazione**

*Art. 11 : Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.*

## A PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI

### **Convenzioni internazionali**

- Nazioni Unite

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 10 dicembre 1948, afferma che "*ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione, ...*" (articolo 19).

Secondo il Patto Internazionale relativo ai diritti civili e politici del 16 dicembre 1966, ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE, "*ogni individuo ha diritto a non essere molestato per le proprie opinioni*".(articolo 19) tuttavia, "*l'esercizio delle libertà può essere sottoposto a talune restrizioni che però devono essere espressamente stabilite dalla legge ed essere necessarie*".

- Giurisprudenza

Articolo 10 CEDU – Libertà di espressione

La libertà di espressione costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica; è applicabile non solo alle "informazioni" o "idee" accolte in modo favorevole o ritenute inoffensive o indifferenti, ma anche a quelle che offendono, scioccano o disturbano, in quanto

---

<sup>1</sup> Risoluzioni 1989/59, 1993/84, 1995/83 et 1998/77.

<sup>2</sup> Consiglio dell'Unione europea, Commissione per le questioni giuridiche e i diritti dell'uomo, «*Esercizio del diritto all'obiezione di coscienza al servizio militare negli Stati membri del Consiglio dell'Unione europea*», documento 8809, 13 luglio 2000.

<sup>3</sup> Amnesty International, "*Comments in regard to the European Parliament Respect for Human Rights in the European Union*", (1998-1999), Associazione dell'Unione Europea, 28 gennaio 2000.

ciò è un'esigenza del pluralismo, della tolleranza e dell'apertura mentale senza i quali non esisterebbe alcuna "società democratica"<sup>1</sup>.

La **stampa** svolge un ruolo essenziale nelle società democratiche. Sebbene sia soggetta ad alcuni limiti, in particolare per quanto riguarda la reputazione e i diritti altrui e la necessità di impedire la divulgazione di informazioni confidenziali, è suo dovere diffondere – in modo coerente con i suoi obblighi e responsabilità – informazioni e idee su tutti gli aspetti di pubblico interesse; la libertà giornalistica comporta anche la possibilità di ricorso a un certo grado di esagerazione, o persino di provocazione<sup>2</sup>.

Tuttavia, non soltanto i media hanno il compito di diffondere tali informazioni e idee; il pubblico ha il diritto di riceverle<sup>3</sup>.

Le leggi nazionali in materia devono essere formulate con precisione sufficiente da consentire agli interessati – se necessario con un'idonea consulenza legale – di prevedere, in misura ragionevole in base alle circostanze, le conseguenze che può comportare una determinata azione<sup>4</sup>.

L'aggettivo "necessario" ai sensi dell'articolo 10 § 2 implica l'esistenza di una "pressante necessità sociale"<sup>5</sup>.

La Corte deve stabilire se l'interferenza in oggetto sia stata "proporzionata allo scopo legittimo perseguito" e se le ragioni addotte dalle Corti nazionali a giustificazione della stessa siano "rilevanti e sufficienti"<sup>6</sup>.

La libertà di informazione suppone la libera circolazione dei supporti dell'informazione (parole, scritti, suoni, immagini) e il libero accesso ai mezzi di comunicazione (stampa, radio, televisione, media elettronici).

La libertà di informazione non è oggetto di alcuna disposizione del Trattato di Roma del 25 marzo 1957 e non esiste in senso stretto un mercato comune dell'informazione.

## Media

Nell'ambito del Consiglio dell'Unione europea, diverse Raccomandazioni fondamentali<sup>7</sup> relative ai media sottolineano l'importanza che gli Stati membri devono attribuire al

---

<sup>1</sup> si veda la sentenza del 21 gennaio 1999 *Fressoz and Roire c. Francia*, n. 29183/95, § 45

<sup>2</sup> si veda la sentenza del 21 gennaio 1999 *Fressoz and Roire c. Francia*, n. 29183/95, § 45, dell'11 gennaio 2000 *News Verlags GmbH & CoKG c. Austria*, n. 31457/96, § 55

<sup>3</sup> si veda la sentenza dell'11 gennaio 2000 *News Verlags GmbH & CoKG c. Austria*, n. 31457/96, § 56

<sup>4</sup> si veda la sentenza dell'11 gennaio 2000 *News Verlags GmbH & CoKG c. Austria*, n. 31457/96, § 42

<sup>5</sup> si veda la sentenza dell'11 gennaio 2000 *News Verlags GmbH & CoKG c. Austria*, sopra citata, § 52; la sentenza del 21 settembre 2000 *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH c. Austria*, n. 32240/96, § 34

<sup>6</sup> si veda la sentenza dell'11 gennaio 2000 *News Verlags GmbH & CoKG c. Austria*, sopra citata, § 52

<sup>7</sup> Consiglio dell'Unione europea, Raccomandazione Rec (2000) 23 relativa all'indipendenza e alle funzioni delle autorità normative del settore per la radiodiffusione, 20 dicembre 2000.

Consiglio dell'Unione europea, Raccomandazione Rec (2000) 7 relativa al diritto dei giornalisti di non rivelare le proprie fonti di informazione, 8 marzo 2000.

Consiglio dell'Unione europea, Raccomandazione Rec (99) 1 relativa alle misure volte a promuovere il pluralismo dei media, 19 gennaio 1999.

Consiglio dell'Unione europea, Raccomandazione Rec (97) 21 relativa ai media e alla promozione di una cultura della tolleranza, 30 novembre 1997.

Consiglio dell'Unione europea, Raccomandazione Rec (94) 13 relativa alle misure volte a promuovere la trasparenza dei media, 22 novembre 1994.

pluralismo e alla trasparenza dei media nei settori della radiodiffusione e della stampa scritta, in conformità all'articolo 10 della CEDU.

La Dichiarazione sulla libertà di espressione e di informazione del Comitato dei Ministri del 27 aprile 1982 esprime in quest'ambito l'impegno degli Stati membri del Consiglio dell'Unione europea a rispettare e sviluppare la libertà di espressione di informazione.

La Convenzione Europea sulla Televisione Transfrontaliera del 5 maggio 1989<sup>1</sup> e il Protocollo di emendamento alla Convenzione del 1° ottobre 1998<sup>2</sup>, forniscono un quadro giuridico alla radiodiffusione transfrontaliera. B, DK e IRL non sono parti di questa Convenzione; NL, L, GR, P e SV non l'hanno ancora ratificata.

La direttiva "*Televisione senza frontiere*" dell'Unione europea è ampiamente compatibile con questa Convenzione.

### Libertà di informazione

In materia di libertà di informazione e, più in particolare, di diritto d'accesso ai documenti, tutte le legislazioni nazionali dei Quindici contengono disposizioni relative all'accesso alle pratiche amministrative (disposizioni costituzionali, leggi amministrative,...).

Citiamo il caso del Regno Unito, dove circola dal 1994 una raccolta ufficiosa di istruzioni pratiche sull'accesso alle informazioni dell'amministrazione. Inoltre, entrerà in vigore nel 2002 il "*Freedom of Information Act*".

Conviene citare alcuni Stati membri dove sono state recentemente votate alcune leggi relative alle libertà di informazione (IRL et D)<sup>3</sup>.

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

Nei Paesi Bassi nel 2000 un giornalista è stato incarcerato e quindi rilasciato da un Tribunale per non avere citato la fonte delle proprie informazioni in un articolo di stampa.

I Paesi Bassi e l'Irlanda non possiedono alcuna legislazione in merito alla protezione dei dati.

La Danimarca, la Finlandia e la Spagna non sono dotate di alcuna autorità normativa indipendente in quanto il governo concede le licenze alle emittenti radio.

In vari importanti decreti, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che la libertà di espressione costituisce un fondamento essenziale di una società democratica, una condizione primordiale del suo progresso e dello sviluppo di tutti. Non potrebbe quindi esservi società democratica *senza pluralismo, tolleranza e spirito di apertura*<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera, (132), entrata in vigore il 1° maggio 1993.

<sup>2</sup> Protocollo di emendamento alla Convenzione, (171).

<sup>3</sup> Irlanda : legge n. 13 del 1997 sulla libertà di informazione; Germania: legge del Brandeburgo del 10 marzo 1998 sull'accesso ai documenti e all'informazione.

<sup>4</sup> Sentenza del 7 luglio 1976 Handsyde c. Regno Unito, serie A n. 24 sentenza del 26 aprile 1979 Sunday Times

#### **4. Diritto d'asilo. Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione (art. 18 e 19)**

*Art. 18: "Il diritto d'asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 28/07/1951 e dal protocollo del 31/01/1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea".*

*Art. 19: "Le espulsioni collettive sono vietate.*

*Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti".*

#### **A PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI**

##### **Convenzioni internazionali**

- Nazioni Unite

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 10 dicembre 1948 (nell'articolo 14) prevede che "ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni".

La Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951 (ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE) definisce le condizioni in cui una persona perseguitata può chiedere protezione a un altro paese, pone i principi dell'interdizione dell'espulsione e dell'allontanamento (art. 1 e art. 33), e fissa, a grandi linee, il contenuto dello status di profugo, senza tuttavia pronunciarsi sulle procedure da seguire per l'attribuzione di tale status. Il Protocollo del 31 gennaio 1967 (ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE) estende l'applicazione della Convenzione a nuove categorie di profughi.

La Convenzione relativa allo status di apolide del 28 settembre 1954 (non ratificata da A, P) definisce "apolide" la persona che non è considerata cittadino di alcuno Stato secondo l'applicazione della relativa legislazione.

La Convenzione relativa alla riduzione dei casi di apolide adottata al 30 luglio 1961 (non ratificata da B, ESP, F, FIN, GR, I, L, P) stabilisce che: ogni Stato conceda la nazionalità all'individuo nato sul suo territorio e che altrimenti sarebbe apolide (art. 1).

Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 16 dicembre 1966 (ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE), precisa che uno straniero non può essere espulso se non in ragione di una decisione presa in conformità alla legge (salvo ragioni imperiose di sicurezza) e deve disporre dei mezzi per far valere la sua opinione e per fare esaminare il suo caso da parte dell'autorità competente (art. 13).

La Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti del 10 dicembre 1984 (non ancora ratificata dall'Irlanda) enuncia che nessuno Stato espellerà, caccierà o estraderà un individuo verso un altro Stato qualora detto individuo rischi di essere torturato (art. 3).

---

c. Regno Unito, serie A n. 30.

- Consiglio dell'Unione europea

Il Protocollo n. 4 della CEDU del 16 settembre 1963<sup>1</sup> (non ratificato da GR, ESP, UK) proibisce l'espulsione collettiva degli stranieri (art. 4).

Il Protocollo n. 7 della CEDU del 22 novembre 1984<sup>2</sup> (non ratificato da D, B, IRL, NL, P, UK, ESP) enuncia le garanzie procedurali in caso di espulsione di stranieri (art. 1) e il diritto a un duplice grado di giurisdizione in materia penale (art. 2).

La Convenzione relativa all'estradizione tra gli stati membri dell'Unione europea del 13 dicembre 1957<sup>3</sup> (ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE) prevede l'estradizione, tra le Parti, degli individui perseguiti per un reato o ricercati per l'esecuzione di una pena (art. 1), ma ogni parte può rifiutare l'estradizione dei suoi cittadini.

Il Protocollo addizionale alla Convenzione europea relativa all'estradizione del 15 ottobre 1975<sup>4</sup> (non ratificato da A, D, F, FIN, GR, I, IRL, L, UK) esclude dalla categoria dei reati politici che non danno luogo a estradizioni i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra.

- Unione europea

La Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990, entrata in vigore nel 1997, fissa i criteri che determinano quale Stato membro abbia la responsabilità di esaminare una richiesta di asilo.

L'art. 63 del TCE rimanda al rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951.

Il Protocollo relativo all'asilo annesso al trattato CEE pone limiti significativi al diritto di chiedere asilo, per i cittadini di uno Stato membro dell'UE, in un altro Stato membro.

Il regolamento Eurodac, adottato nell'ottobre 2000, fissa alcune norme per quanto riguarda il rilevamento delle impronte digitali dei richiedenti asilo in uno Stato membro dell'UE.

Il Parlamento europeo ha adottato nel 2000 le seguenti risoluzioni:

"Richiedenti asilo e immigrati: piani d'azione per i paesi d'origine o di transito – Gruppo di alto livello<sup>5</sup>", "Fondo europeo per i profughi<sup>6</sup>", "Verso nuove norme comuni in materia di procedure d'asilo<sup>7</sup>".

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

A fronte di un aumento<sup>8</sup> delle richieste di asilo a partire dagli anni '90, la quasi totalità degli Stati membri dell'UE ha adottato politiche sempre più restrittive relativamente alla concessione dello status di profugo. Le procedure messe in atto sono state considerate non conformi dall'HCR, sia in relazione alla Convenzione di Ginevra che alle sue stesse regole di condotta.

Tali politiche restrittive comportano in particolare:

---

<sup>1</sup> n. 046

<sup>2</sup> n. 117

<sup>3</sup> n. 024

<sup>4</sup> n. 086

<sup>5</sup> Rapporto Hernandez Mollar Jorge Salvador, A5-0057/2000

<sup>6</sup> Rapporto Frahm Pernille, A5-0091/2000

<sup>7</sup> Rapporto Schmitt Ingo

<sup>8</sup> Il numero di richiedenti asilo nell'UE è passato da 157.000 nel 1985 a 674.000 nel 1992 per scendere nuovamente a 390.000 nel 2000.(dati [UNHCR](#))

- L'allontanamento dei richiedenti asilo non dotati di visto, mentre secondo l'art. 31 della Convenzione di Ginevra, i profughi vittime di persecuzione nel loro paese di origine non possono vedere respinta la propria richiesta per il semplice fatto che il loro ingresso e il loro soggiorno siano irregolari. E' ovvio che le vittime di persecuzione non possano procurarsi documenti validi in gran parte dei casi.

- L'interpretazione molto restrittiva della definizione di profugo che, per alcuni Stati membri (Francia, Germania), può essere riconosciuta solo per persecuzioni ad opera di agenti di stato, mentre numerosi profughi sono vittime di persecuzioni da parte di agenti non statali che il rispettivo Stato tollera o si trova nell'incapacità di reprimere per la disorganizzazione e l'impotenza delle sue autorità (in contesti di guerra civile, di guerriglia e di terrorismo generalizzato).

- L'applicazione di procedure accelerate che non offrono alcuna possibilità di esaminare individualmente le richieste giudicate per principio manifestamente infondate perché i richiedenti proverrebbero da paesi di origine o di transito cosiddetti "sicuri" (mentre in realtà in questi paesi non è stata svolta alcuna vera indagine sul rispetto della Convenzione di Ginevra)

- Un'accoglienza "dissuasiva" dei richiedenti asilo, che vengono fermati al momento dell'arrivo o confrontati a difficoltà procedurali<sup>1</sup>, al rifiuto di concessione dei diritti sociali o di un permesso di lavoro temporaneo.

Molto spesso i richiedenti asilo, tenuto conto dei tempi di attesa per la valutazione del rispettivo caso, si trovano senza diritto, senza risorse e talvolta senza alloggio<sup>2</sup>.

Le espulsioni di richiedenti asilo avvengono troppo rapidamente, quando la loro richiesta è ancora oggetto di ricorso<sup>3</sup>.

Politiche restrittive di questo tipo sono applicate da quasi tutti gli Stati membri dell'UE. Infatti 13 Stati membri su 15 (con l'eccezione di B e L) utilizzano procedure accelerate, 11 Stati membri applicano il principio del paese d'origine sicuro (ad eccezione di B, FIN, IRL e I), 14 Stati membri (tutti ad eccezione di IRL) applicano il principio del paese terzo di destinazione sicuro. Infine, 9 Stati membri tengono conto delle persecuzioni commesse da agenti non statali e solo 5 Stati membri delle persecuzioni avvenute a causa dell'assenza di strutture statali (guerre civili)<sup>4</sup>.

In queste condizioni, l'incidenza dei rifiuti di riconoscimento dello status di profugo nell'UE è estremamente elevata (tra l'85 e il 95% delle richieste, in particolare: A, D, ESP, F, P, GR, IRL; percentuali molto basse sono state riscontrate in B 75%, I 70%, NL 65%, SU 48%, FIN 56%)<sup>5</sup>.

Sia l'HCR che Amnesty International, Human Watch, la FIDH o l'ECRE si dicono molto preoccupati per questa regressione della protezione del diritto d'asilo nell'UE.

---

<sup>1</sup> In Francia, il moltiplicarsi delle procedure ha provocato un indebolimento del diritto d'asilo; in Francia e in Germania non esiste alcun trattamento differenziato per i minori di 16 anni rispetto agli adulti (FIDH).

<sup>2</sup> In particolare in Francia secondo FIACAT dove i tempi di valutazione dei casi vanno fino a 9 mesi

<sup>3</sup> La FIACAT cita il caso di un Curdo richiedente asilo in Germania nel 1998, espulso e condannato a 12 anni di prigione in Turchia nel 2000 quando il diritto d'asilo gli era stato finalmente concesso.

<sup>4</sup> Studio effettuato dalla DG IV del PE sul "Diritto d'asilo negli Stati membri dell'UE", Serie libertés publiques, n. 108.

<sup>5</sup> Dallo studio precedentemente citato per l'anno 1998.

Comunque il Consiglio dell'Unione europea di Tampere tenutosi nell'ottobre 1999, nelle sue conclusioni ha fatto esplicitamente riferimento, a proposito della necessità di mettere in atto la politica comune di asilo e di immigrazione, al rispetto assoluto del diritto d'asilo, in conformità ai principi della Convenzione di Ginevra.

Nel corso dell'anno 2000, gli Stati membri hanno mantenuto rigorosamente le rispettive politiche d'asilo e l'UE, a parte l'istituzione di un Fondo per i profughi, ha moltiplicato le proposte di carattere repressivo (sanzioni a danno dei transitanti, dei trasportatori; Eurodac).

L'immigrazione clandestina è proseguita con la solita sequela di drammi quotidiani (i tentativi da parte di profughi di avvicinarsi alle coste spagnole o italiane, per attraversare la Manica a Calais o passare le frontiere tedesche) o spettacolari, come il rinvenimento di 58 cadaveri di immigrati in un container a Douvres nel giugno 2000. Si denota un aumento del numero dei richiedenti asilo trattenuti in centri di accoglienza<sup>1</sup> oltre a numerosi "clandestini" in attesa di regolarizzazione.

La Commissione europea ha presentato nel settembre 2000 una proposta di direttiva su alcune norme minime in merito alle procedure di concessione e di ritiro dello status di profugo e, nel novembre dello stesso anno, una comunicazione dal titolo "Verso una procedura d'asilo comune e uno status uniforme, valevole in tutta l'Unione per le persone a cui viene concesso asilo". L'UE dovrebbe inoltre aumentare il sostegno all'UNHCR che, da 600 milioni di dollari nel 1992, è passato a 200 milioni nel 2000.

Il Consiglio dell'Unione europea, in una recente Raccomandazione (R 1440 (2000)) sulle "restrizioni al diritto di asilo negli Stati membri del Consiglio dell'Unione europea e dell'Unione europea", sottolinea il clima di ostilità prevalente in Europa riguardo ai richiedenti asilo, esprime il desiderio che il diritto di asilo venga integrato nella CEDU e che si stabilisca una stretta collaborazione con l'UE in merito all'armonizzazione delle politiche in materia di diritto di asilo al fine di consolidare la protezione dei profughi e la solidarietà tra Stati membri.

---

<sup>1</sup> Si veda il Capitolo 1 p. 8.



## **CAPITOLO III. ILRISPETTO DELL'UGUAGLIANZA TRA CITTADINI: Articoli da 20 a 26**

### **1. L'applicazione del principio di non discriminazione**

*Art. 20 "Tutte le persone sono uguali davanti alla legge".*

*Art. 21 "E' vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.*

*"Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi".*

#### **- La lotta contro il razzismo e la xenofobia**

### **A PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI**

#### **Convenzioni internazionali**

##### **- Nazioni Unite**

La Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965<sup>1</sup> (ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE benché un gran numero di essi: A, D, P, GR, B, non abbia riconosciuto la competenza del "CERD", il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale ad accogliere le denunce di individui o gruppi, articolo 14).

La Convenzione dell'OIL relativa alla discriminazione sul lavoro adottata il 25 giugno 1958 (non ratificata dalla Svezia) impedisce "ogni distinzione, esclusione o preferenza fondata sulla razza, il colore e la religione [...]" (art. 1).

La Convenzione dell'UNESCO relativa alla lotta contro la discriminazione nell'ambito dell'insegnamento datata 14 dicembre 1960 (non ratificata da IRL, A, GR, B) proibisce ogni discriminazione fondata sulla razza, sul colore, sulla religione, [...] sull'origine nazionale o sociale [...] con l'obiettivo di distruggere [...] la parità di trattamento in materia di insegnamento (art. 1).

##### **- Consiglio dell'Unione europea**

La CEDU del 4 novembre 1950<sup>2</sup> proibisce ogni discriminazione senza alcuna distinzione fondata in particolare sulla "razza, religione, [...], appartenenza a una minoranza nazionale [...]" (articolo 14). Il nuovo Protocollo n. 12 sul divieto generale della discriminazione aperto alla firma il 4 novembre 2000<sup>3</sup> e sottoscritto a tutt'oggi da 10 Stati membri dell'Unione

---

<sup>1</sup> Risoluzione 2106 A (XX)

<sup>2</sup> n. 005

<sup>3</sup> n. 177

europea (il Protocollo non è ancora stato sottoscritto da DK, F, ESP, SV e UK) garantisce che nessuno operi alcuna forma di discriminazione da parte di qualsiasi autorità pubblica e sotto qualsiasi forma.

La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) costituita da esperti nazionali indipendenti, garantisce la continuità nei singoli paesi della lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza ad essi associata. Tale commissione elabora periodicamente rapporti sulle singole nazioni che vengono trasmessi ai governi interessati e quindi resi pubblici; l'ECRI formula inoltre raccomandazioni di politica generale.

- Giurisprudenza della CEDU

Art. 14 CEDU – Proibizione della discriminazione

Perché l'articolo 14 sia applicabile è sufficiente che i fatti relativi a un caso rientrino nell'ambito di un'altra disposizione di base della Convenzione o dei suoi Protocolli<sup>1</sup>.

Si ha una violazione dell'articolo 14 quando gli Stati trattano in maniera diversa persone in situazioni analoghe, senza fornire una giustificazione ragionevole ed obiettiva; tuttavia questo non è l'unico aspetto del divieto della discriminazione contenuto nell'articolo 14; esso viene violato anche quando gli Stati, senza alcuna giustificazione obiettiva e ragionevole, non differenziano il trattamento di persone in situazioni significativamente diverse<sup>2</sup>.

Ai fini dell'articolo 14, una differenza di trattamento è considerata discriminante quando non ha alcuna giustificazione obiettiva e ragionevole, vale a dire non persegue uno scopo legittimo, o qualora non vi sia una ragionevole relazione di proporzionalità tra i mezzi utilizzati e lo scopo perseguito<sup>3</sup>.

- Unione europea

Gli articoli 13 e 29 del TUE che proibiscono le discriminazioni razziali.

Le direttive del 29 giugno 2000 relative al principio di uguaglianza di trattamento tra persone senza distinzione di razza o di origine etnica e del 17 ottobre 2000 sulla creazione di un quadro generale in favore della parità di trattamento in materia di lavoro, oltre al programma Equal e al programma di azione comunitaria di lotta contro la discriminazione (2001-2006)

Il Parlamento europeo ha adottato le seguenti risoluzioni: "Il razzismo e la xenofobia nell'Unione europea"<sup>4</sup>, "Parità di trattamento tra persone: lotta contro la discriminazione razziale ed etnica"<sup>5</sup>, "Un programma di azione comunitaria di lotta contro la discriminazione 2001-2006"<sup>6</sup>, "Lotta contro il razzismo e la xenofobia nell'Unione europea", "Impiego: lotta contro la discriminazione, orientamento per l'iniziativa comunitaria EQUAL"<sup>7</sup>, "Impiego:

<sup>1</sup> si veda la sentenza del 6 aprile 2000 *Thlimmenos c. Grecia*, n. 34269/97, § 40

<sup>2</sup> si veda la sentenza del 6 aprile 2000 *Thlimmenos c. Grecia*, sopra citata, § 44

<sup>3</sup> si veda la sentenza del 3 ottobre 2000 *Camp e Bourimi c. Paesi Bassi*, n. 28369/95, § 37

<sup>4</sup> Rapporto Ludford Sarah Ann, A5-0049/2000

<sup>5</sup> Rapporto Buitenweg Kathelijne Maria, A5-0136/2000

<sup>6</sup> Rapporto Cashman Michael, A5-0259/2000

<sup>7</sup> Rapporto Stanzel Ursula, A5-0034/2000

lotta contro la discriminazione, parità di trattamento tra individui<sup>1</sup>".

L'Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi, istituito nel 1997 con la missione principale di fornire all'UE e ai suoi Stati membri informazioni obiettive in questi ambiti. La Carta dei partiti politici europei per una società non razzista adottata il 5 dicembre 1997 e sottoscritta da 80 partiti.

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

I risultati dell'Eurobarometro (2000) presentati dall'Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi rivelano che in media comunitaria il 21% della popolazione accetta la diversità etnica e il 14% vi si oppone, mentre il 64% rientra nella categoria dei "tolleranti passivi o ambivalenti".

Il razzismo persiste nell'UE, in alcuni casi si aggrava, assumendo nuove forme più insidiose attraverso le nuove tecnologie dell'informazione (Internet), nuove espressioni più elaborate del razzismo, che richiedono una vigilanza ancora più forte e specifica.

### a) Le violenze razziali

E' difficile fornire una descrizione precisa dello stato delle violenze razziali all'interno dell'UE. Le osservazioni sotto riportate sono nel contempo basate sulle constatazioni dell'Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi (rapporto 2000 relativo all'anno 1999) e sulle relazioni annuali dei singoli paesi dell'ECRI pubblicate in questi ultimi anni<sup>2</sup>.

Pochi paesi sono stati veramente risparmiati da una violenza razziale che traduce un comportamento generalizzato sia da parte dei servizi di Polizia che dei privati e, a seconda dei casi, si esprime in diverse forme.

Atti di violenza razziale sono perpetrati dalle forze di Polizia (in particolare in B, D, F, A, GR) ma anche dai connazionali, nei loro comportamenti quotidiani nei confronti degli immigrati di colore (SU: il numero di aggressioni violente di carattere razziale sarebbe raddoppiato dal 1997 al 1999; FIN: il 60% degli immigrati interrogati afferma di essere stata vittima di molestie o di diffamazione). L'esempio più rilevante di tali reazioni di rifiuto da parte della popolazione autoctona si è verificato nel febbraio 2000 nella provincia spagnola di Almeria, esattamente nella zona di GR Ejido dove lavorano diverse decine di migliaia di marocchini; una sommossa razziale ha provocato oltre sessanta feriti e centinaia di immigrati si sono trovati senza alloggio in seguito al saccheggio perpetrato dalla folla senza che i responsabili abbiano subito condanne.

Anche in Germania si è verificato un aumento molto consistente della violenza razziale, in particolare nell'area orientale del paese (+ 40%; 36 persone hanno trovato la morte nel 2000 in seguito a violenza razziale). In Austria si è osservato un leggero calo della criminalità e della delinquenza di origine razziale (-11%), a fronte di un aumento in Irlanda, mentre la situazione in Francia rimane stazionaria<sup>3</sup>.

Troppo spesso questi atti di violenza razziale non vengono perseguiti dalla giustizia con la

<sup>1</sup> Rapporto Mann Thomas, A5-0264/2000

<sup>2</sup> 1999 (B, ESP, F, GR, A, SV, UK, DK), 1998(P, NL, I, D), 1997 (L, IRL, FIN).

<sup>3</sup> Secondo gli esperti dell'EUMC.

dovuta diligenza.

La violenza razziale è alimentata o addirittura esacerbata dall'attività dei partiti di estrema destra razzisti o da gruppi razzisti come i neonazisti in Germania (50.000 adepti), responsabili diretti di azioni violente o di incitamenti alla violenza (in Germania il 66% dei delitti di natura razzista sono connessi alla propaganda). Questo accade anche in Austria dove, secondo il rapporto dei Saggi presentato l'8 settembre 2000, la campagna condotta dal FPO è stata chiaramente razzista; situazioni analoghe sono presenti in Belgio, in Francia e in Italia per la presenza di partiti estremisti di ispirazione razzista e xenofoba. Si noti che il Centro per le pari opportunità in Belgio ha chiesto alla giustizia che vengano bloccate le sovvenzioni pubbliche stabiliti dalla legge a Vlamsblok.

Le vittime di questa violenza sono membri di minoranze di immigrati (Turchi in Germania; Magrebini e Africani in Belgio, Francia e Spagna; Rom e Albanesi in Italia e Grecia). Il persistere o l'aggravarsi del razzismo coincide in larga misura con la spinta migratoria osservata negli ultimi anni, in particolare verso paesi che fino ad allora non presentavano un tasso di immigrazione elevato (I, ESP, IRL).

#### b) Le discriminazioni razziali dirette e indirette

Molto più frequenti degli atti di violenza, sebbene non meno gravi, le discriminazioni razziali si moltiplicano nella gran parte degli Stati membri dell'UE.

Tali discriminazioni sono di diverso ordine, ma la più importante è la discriminazione in materia di impiego.

In numerosi Stati membri dell'UE il tasso di disoccupazione dei cittadini di Stati terzi è doppio o triplo rispetto a quello dei cittadini nazionali (DK, F, NL, UK). Tali discriminazioni in materia di impiego assumono talvolta forme sistematiche in alcune aziende<sup>1</sup> che utilizzano codici segreti per scartare, a causa del colore della pelle o del suono straniero del nome, i candidati stranieri da alcune posizioni, anticipando le prevedibili reazioni di una popolazione ritenuta razzista.

I salari di questi immigrati, quando trovano un impiego, sono spesso molto inferiori a quelli dei nazionali per un'attività e una qualifica equivalenti (GR, I meno 30%)<sup>2</sup>, senza parlare dei "salari" del lavoro clandestino. Vale lo stesso discorso per le possibilità di formazione professionale e di promozione.

Tra le altre forme di discriminazione, citiamo l'accesso all'insegnamento per i figli di immigrati (o un insegnamento di qualità inferiore), l'accesso all'abitazione e infine l'accesso ai luoghi pubblici (ad esempio discoteche).

#### c) Il razzismo su Internet

Internet costituisce un motivo di apprensione per la moltiplicazione di siti e messaggi razzisti offerti e veicolati dallo stesso. Secondo l'Osservatorio dei fenomeni razzisti e xenofobi, il numero di siti razzisti sarebbe passato da 600 nel 1997 a 2.100 agli inizi del 1999.

---

<sup>1</sup> La pratica delle prove consente di individuare tali comportamenti.

<sup>2</sup> Rapporto annuale 1999 dell'EUMC p 35 e 39.

Le caratteristiche di Internet, la sua struttura policentrica, la sua ubiquità, l'anonimato dei messaggi e la loro fugacità sono altrettanti ostacoli a un'efficace identificazione e l'applicazione di sanzioni giuridiche.

L'applicazione di sanzioni giuridiche, sia sul piano penale che civile, di queste manovre pone problemi complessi, quali la definizione del luogo del reato, della legge applicabile, la determinazione delle responsabilità tra diversi intervenienti (fornitori di contenitori e di contenuti), la breve durata dei tempi di prescrizione applicabile ai reati di stampa o la protezione dei dati. Inoltre, la concezione assoluta di libertà di espressione negli Stati Uniti, considerata un diritto fondamentale, consente la costituzione di zone franche (Safe Data Harbour) che sfuggono all'azione giudiziaria.

#### d) Raccomandazioni

In seguito all'adozione da parte del Consiglio delle direttive del 29 giugno e del 17 ottobre 2000, gli Stati membri dovranno adattare le rispettive legislazioni su questi argomenti entro luglio 2003.

Di conseguenza, gli Stati dovranno approfittare di questa occasione per codificare le disposizioni nazionali spesso sparse e dotarsi di un dispositivo di legge coerente e adeguato, sia in materia penale che civile. In effetti, non è importante solo applicare sanzioni penali per le discriminazioni razziali, ma anche offrire alle vittime possibilità di risarcimento sul piano civile.

Per conformarsi alle direttive comunitarie che rappresentano solo un livello minimo e non vietano disposizioni più favorevoli, gli Stati membri dovranno, tra le altre cose, qualora non ne dispongano ancora nella rispettiva legislazione:

- Applicare sanzioni per le discriminazioni dirette e indirette
- Applicare sanzioni per le molestie sessuali e morali
- Introdurre una maggiore flessibilità nelle prove a carico
- Costituire il razzismo come circostanza aggravante
- Istituire organismi indipendenti incaricati del follow-up e dell'assistenza alle vittime.

A questo proposito è imperativo che gli Stati membri che ancora non dispongono di organi indipendenti specializzati nel follow-up e nell'assistenza alle vittime del razzismo (dotati di potere inquirente) adottino le misure necessarie a questo proposito (F, ESP, D, GR, A, I). In vari paesi sembra imporsi una maggiore sensibilizzazione degli agenti di Polizia e dei giudici (formazione)<sup>1</sup>.

In linea generale, gli assi della lotta contro il razzismo sono stati identificati già da anni e sono elencati, ad esempio, nelle conclusioni dell'ultimo rapporto del PE sulla lotta contro il razzismo<sup>2</sup>, nel Programma d'azione contro la discriminazione 2001-2006, adottato dal Consiglio in data ... o nelle Conclusioni adottate dalla Conferenza europea "Tous différents,

---

<sup>1</sup> In particolare in Italia. In Germania, Irlanda, Spagna, Svezia, Francia (nuovo codice di condotta della Polizia) sono stati registrati progressi secondo l'EUMC.

<sup>2</sup> Rapporto della sig.ra Sarah Ludford sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia nell'UE, A5-0049/2000.

tous égaux" adottate il 13 ottobre 2000 a Strasburgo in vista della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sullo stesso argomento prevista nel 2001, e in particolare:

- Il consolidamento della protezione giuridica antirazzista
- Istituzione di strategie nazionali, europee e internazionali
- L'educazione e la sensibilizzazione a questo tipo di problemi
- Il ruolo dei media (introduzione di codici etici contro il razzismo)

Rispetto ai partiti estremisti di impronta razzista è infine indispensabile che i partiti politici europei facciano tutto il possibile per assicurare il rispetto della Carta dei partiti politici europei per una società non razzista, e in particolare per condannare ogni alleanza elettorale con tali partiti e per valutare il finanziamento delle spese di campagna elettorale.

Per quanto riguarda, nello specifico, la questione della lotta contro il razzismo su Internet, nonostante le difficoltà giuridiche sopra citate, emerge dallo studio dell'ECRI su questo argomento la presenza, sia sul piano legislativo che giudiziario, di mezzi giuridici per contrastare tali manovre (considerando ad esempio che il perseguimento penale e civile è possibile purché gli effetti del reato, del resto considerato come reato continuo, si manifestino nell'ambito del territorio nazionale, imputando la responsabilità all'operatore in funzione della sua conoscenza del contenuto dei messaggi, in particolare per quanto concerne i provider di spazi web)<sup>1</sup>

In mancanza di una Convenzione internazionale specifica per reprimere il razzismo su Internet, tenendo conto in particolare dell'atteggiamento degli Stati Uniti, (5 Stati membri dell'UE hanno inoltre presentato dichiarazioni interpretative dell'articolo 4 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale), l'Unione europea dovrebbe dare un segnale chiaro adottando, a fronte di questo grave pericolo, un atteggiamento uniforme sia sul piano giuridico che in materia deontologica (soft law; ad esempio tutti gli Stati membri dell'UE dovrebbero sottoscrivere il memorandum di EuroIPSA del 1997 tra società europee fornitori di accesso e servizi Internet).

## **- Le discriminazioni verso le minoranze e il caso particolare della minoranza rom e sinti<sup>2</sup>**

### A PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI

#### **Convenzioni internazionali**

- Nazioni Unite

La Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965 vieta "ogni discriminazione razziale, in particolare di origine nazionale o etnica" (art. 1).

---

<sup>1</sup> Secondo gli esperti dell'Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti sono state adottate o stanno per essere adottate misure in Austria, Finlandia, Germania; in Francia la giustizia ha condannato Yahoo a chiudere l'accesso a un sito razzista.

<sup>2</sup> I nomi attribuiti agli zingari variano per designare realtà diverse. I Sinty sono stati contraddistinti da una forte germanizzazione (cf Jean-Pierre Liégeois, Roma Tziganes, Voyages- Ed. du Conseil de l'Europe 1994).

- Consiglio dell'Unione europea

La Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali del 1° febbraio 1995 (non è stata sottoscritta da B e F, né ratificata da L, NL, P e GR e pertanto non è entrata in vigore in 6 Stati membri dell'Unione). Tale Convenzione non è direttamente applicabile ma deve essere trasposta negli ordinamenti di ciascuno Stato membro. Essenzialmente, essa afferma che la protezione delle minoranze nazionali fa parte integrante della protezione internazionale dei diritti dell'uomo. Il suo obiettivo è quello di fare in modo che le minoranze non soffrano di discriminazioni per questo motivo e possano in particolare conservare la propria cultura e lingua, avere accesso agli affari pubblici e ai media.

Per contro, la Convenzione (art. 1) non riconosce diritti collettivi in quanto tali alle minoranze nazionali, né precisa il concetto di minoranza.

Esiste nell'ambito del Consiglio dell'Unione europea un gruppo di specialisti e un coordinatore dei Rom.

La Carta europea delle lingue regionali o minoritaria è stata adottata il 5 novembre 1992 (non ratificata da A, B, GR, ESP, F, I, IRL, L, P, UK) prevede la conservazione e lo sviluppo delle tradizioni e del patrimonio culturale europeo.

- Unione europea

Articolo 13 del TUE e 151 del TCE

Dichiarazione adottata dal Consiglio dell'Unione europea di Tampere del dicembre 1999 sulla situazione dei Rom nei paesi candidati.

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

Gli Stati membri dell'Unione europea comprendono numerosissime minoranze riconosciute, talvolta 5 o più in uno stesso Stato (Italia : 13 minoranze) per non parlare delle comunità di immigrati.

Stando ai primi rapporti previsti dalla Convenzione quadro resi pubblici dagli Stati (DK, I, UK, D, FIN, A), risulta che, complessivamente, tali minoranze, talvolta di numero esiguo, versino in una situazione piuttosto soddisfacente, che si tratti dell'assenza di discriminazioni, della promozione della loro cultura e della loro lingua o dell'accesso ai media.

Tuttavia la messa in atto e il meccanismo di follow-up di questa Convenzione sono ancora troppo recenti per poterne valutare appieno i risultati.

Sembra che alcune minoranze attraversino ancora qualche difficoltà, in particolare in Grecia (la minoranza musulmana della Tracia occidentale non dispone della totale libertà di espressione né di gestione dei suoi istituti scolastici; alla stessa stregua la comunità albanese è troppo spesso oggetto di reazioni xenofobe), in Finlandia (i Sami non hanno una sufficiente autonomia culturale), in Danimarca (dove gli Inuit della Groenlandia che risiedono nella metropoli sarebbero svantaggiati, in Italia (dove un numero molto elevato di minoranze è protetto con misure particolari in virtù dell'art. 6 della Costituzione, mentre per alcune di esse,

albanesi in Sicilia, greci in Calabria, catalani in Sardegna, ecc. la situazione potrebbe essere migliorata). L'istituzione di un Esecutivo dei musulmani belgi e la creazione del Samedin (Parlamento Sami) in Svezia sono iniziative che vale la pena di sottolineare<sup>1</sup>.

Gli Stati membri che si rifiutano di ammettere il concetto di minoranza, come la Francia in virtù del principio costituzionale di indivisibilità della Repubblica e di eguaglianza tra cittadini e la Germania, dove solo le minoranze di nazionalità germanica vengono riconosciute, non possono negare l'esistenza di tali minoranze e quindi di fatto prendono spesso in considerazione alcuni loro bisogni.

Quanto alle lingue minoritarie, molto numerose all'interno dell'UE (più di 40), gli Stati membri che non hanno ancora sottoscritto o ratificato la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie sono chiamati a interrogarsi sulle rispettive posizioni in favore di tale diversità linguistica. Sebbene la Convenzione non lo menzioni tra le lingue minoritarie, dovrebbe essere riconosciuto il linguaggio dei segni, utilizzato da 360.000 individui nell'UE (European Union of the Deaf, rapporto 1999-2000) in quanto il suo utilizzo, anche da parte dei familiari di questi minorati, è un fattore determinante per il loro inserimento sociale.

La minoranza **rom o sinti** merita una particolare attenzione.

Con 10 - 12 milioni di membri in Europa in senso lato, i Rom sono circa 2 milioni nell'attuale Unione europea (800.000 ESP, F, 340.000; It 110.000 ;D 130.000; EL 200.000; UK 120.000)<sup>2</sup>.

a) La violenza razziale

Il rifiuto nei confronti dei Rom è un fenomeno complesso e profondamente radicato negli ultimi cinque secoli di storia europea.

La situazione dei Rom è particolarmente preoccupante in due Stati membri dell'UE, Italia e Grecia. In Italia, secondo un rapporto del CERD 1999 e dell'"European Roma Rights Center", i Rom vengono spesso condannati a vivere in campi, in condizioni di vita molto precarie e di conseguenza isolati dalla società italiana<sup>3</sup>.

Considerati nomadi, i Rom sono spesso esclusi dalla società, sebbene 60.000 di loro abbiano la cittadinanza italiana e se la maggior parte di essi non sia nomade. Alle elezioni regionali dell'aprile 2000, i Rom sono stati frequentemente oggetto di slogan ostili da parte dei partiti estremisti.

In Grecia, secondo un rapporto di Human Rights Watch (2001), risultano maltrattamenti nei confronti della Comunità Rom, in particolare espulsioni brutali in prossimità di Atene in vista dei preparativi delle Olimpiadi del 2004 e in altre città (Tessalonica), dove tali atti di violenza non sono stati perseguiti né sono state proposte soluzioni accettabili di alloggio alternativo per le comunità espulse. Oltre alle espulsioni forzate, i Rom sono spesso vittime di brutalità da

---

<sup>1</sup> Si vedano le relazioni dei singoli paesi dell'ECRI.

<sup>2</sup> L'UE non dispone in linea generale di statistiche precise sulle minoranze nazionali. In genere la maggior parte delle Costituzioni dei paesi europei proibisce la raccolta di dati sulle etnie (i Rom e le statistiche, tavola rotonda di Strasburgo, 22-23/05/2000).

<sup>3</sup> ERRC Rapporto Campland, Racial segregation of Roma in Italy, ottobre 2000.



parte della Polizia e molti di essi, benché da sempre presenti in Grecia, non hanno la nazionalità greca.

Se la situazione è particolarmente difficile in Grecia e in Italia, lo è altrettanto in altri paesi dell'Unione: in Spagna (discriminazione, razzismo, espulsioni,...), in Francia e in Gran Bretagna (attentati alla libertà di movimento e mancanza di accesso a diversi diritti fondamentali; razzismo, in particolare da parte delle autorità locali).

#### b) Le discriminazioni razziali dirette e indirette

I Rom soffrono di discriminazioni razziali in particolare per quanto riguarda l'accesso all'abitazione e all'insegnamento. Molto spesso i Rom vivono in ghetti alla periferia delle città in condizioni insalubri. Per quanto riguarda i Rom nomadi, si constata nell'UE una grave carenza di aree di sosta, mentre quelle esistenti sono spesso sovraffollate carenti in termini di strutture. La segregazione fisica dei Rom aggrava la loro emarginazione; essi sono di fatto esclusi dall'accesso ai servizi pubblici, sanitari e scolastici. Sebbene esistano legislazioni in favore della sosta e dell'habitat dei nomadi (ad esempio in F), la loro applicazione è troppo spesso lasciata alla benevolenza delle collettività territoriali e risulta molto incostante. Quindi, in mancanza di aree di sosta legali, i Rom sono privati di indirizzo e incontrano per questo gravi difficoltà a usufruire di servizi sociali o a iscrivere i bambini nelle scuole<sup>1</sup>. Di conseguenza, gli Stati membri dovrebbero prendere misure atte a migliorare l'accesso dei Rom all'abitazione, tenendo conto che il tipo di alloggio proposto corrisponda al loro stile di vita e non induca un processo di assimilazione forzato.

Ciò vale anche per l'accesso all'impiego, dove i Rom subiscono una fortissima discriminazione, spesso associata a una mancanza di formazione, con conseguenti tassi di disoccupazione elevatissimi.

In linea generale, si può parlare di disparità di opportunità in tutti i settori della vita quotidiana (alloggio, impiego, educazione, sanità, partecipazione alla vita politica e culturale) che a loro volta provocano l'emarginazione e l'esclusione sociale.

#### c) La situazione dei Rom in materia di diritto d'asilo

L'UE si trova con sempre maggiore frequenza a dover far fronte a un aumento delle richieste di asilo da parte di Rom provenienti dai PECO, gestite in modo diverso dai vari paesi d'accoglienza.

#### d) Raccomandazioni

A tutt'oggi i governi non hanno preso sufficientemente coscienza della situazione della minoranza rom/sinti. Si impongono politiche attive da parte loro al fine di modificare le mentalità.

Le Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea e dell'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali dell'OCSE costituiscono la base di un documento adottato dall'UE al

---

<sup>1</sup> Si veda il rapporto della **FIDH** sulla situazione dei Rom in Francia nonostante la legge del 5 luglio 2000

Vertice di Tampere, documento di riferimento quanto alle politiche da adottare per migliorare la situazione dei Rom/zingari.

La lotta contro il razzismo e l'intolleranza verso i Rom/zingari ha dato luogo alla Raccomandazione di politica generale n. 3 adottata dall'ECRI. Anche l'istituzione di una carta europea dell'itinerante sarebbe un provvedimento molto utile per semplificare e armonizzare gli spostamenti dei Rom.

Per quanto riguarda l'accesso all'insegnamento, in una recente Raccomandazione sull'educazione dei bambini Rom (R 2000/4 del 3/2/00), il Consiglio dell'Unione europea osserva che questa comunità soffre di analfabetismo totale o parziale e che i bambini Rom, una volta scolarizzati, sono spesso vittime di segregazione, motivata dall'handicap socioculturale che li caratterizza. In tali condizioni il Consiglio dell'Unione europea raccomanda:

- l'istituzione di efficaci politiche globali nazionali finalizzate a garantire pari opportunità ai Rom/zingari in materia di scolarizzazione
- l'istituzione di un sistema educativo a distanza per i bambini dei Rom nomadi
- lo sviluppo di materiale didattico che rispetti l'identità culturale Rom
- una migliore preparazione dei futuri insegnanti
- il sostegno a progetti di ricerca finalizzati a sviluppare risposte adeguate

In linea generale è auspicabile che si persegua una maggiore collaborazione con le organizzazioni rappresentative delle comunità Rom ricorrendo, eventualmente, a mediatori provenienti da tali comunità.

Quanto a una migliore gestione del problema dei Rom richiedenti asilo, tale questione rimanda all'urgenza di elaborare una politica comune di asilo all'interno dell'UE<sup>1</sup>.

## **2. Parità tra uomini e donne**

*Art. 23 : "La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione di lavoro e di retribuzione.*

*Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato".*

### A I PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI

#### **Convenzioni internazionali**

- Nazioni Unite

Il Patto Internazionale relativo ai diritti economici sociali e culturali del 16 dicembre 1966<sup>2</sup> (ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE) stabilisce la parità di diritti tra uomo e donna per quanto riguarda tutti i diritti economici, sociali e culturali (art. 3)

---

<sup>1</sup> Strumenti giuridici per lottare contro il razzismo su Internet Agosto 2000, relazione elaborata dall'Istituto svizzero di diritto comparato per l'ECRI

<sup>2</sup> Risoluzione 2200A(XXI)

Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 16 dicembre 1966<sup>1</sup>, afferma il rispetto e la garanzia dei diritti di tutti gli individui, senza distinzione alcuna, in particolare fondata sul sesso" (art. 2).

La Convenzione dell'OIL sui permessi retribuiti per motivi di studio del 24 giugno 1974 (non ratificata da A, DK, GR, I, IRL, L, P.), afferma che: il permesso retribuito per studio non può essere rifiutato per motivi legati al sesso del lavoratore (art 8).

La Convenzione sui lavoratori con responsabilità familiari del 23 giugno 1981 (non ratificata da A, B, D, DK, I, IRL, L, UK) enuncia il principio di parità effettiva delle opportunità e del trattamento per i lavoratori dei due sessi (art. 3).

La Convenzione sui licenziamenti del 22 giugno 1982 (non ratificata da A, B, D, DK, GR, I, IRL, L, NL, UK) non considera come motivo di licenziamento il sesso o l'assenza dal lavoro durante il congedo di maternità.

La Convenzione sulla protezione della maternità del 15 giugno 2000 (non ratificata da tutti gli Stati membri ad eccezione dell'Italia) garantisce alle donne la tutela della salute (art. 3), il congedo di maternità (art. 4), un permesso in caso di malattia (art. 5), prestazioni (art. 6 e 7), la tutela del posto di lavoro e la non discriminazione (art 8 & 9), pause per l'allattamento (art. 10).

La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne del 18 dicembre 1979 (ratificata da tutti gli Stati dell'UE) proibisce ogni distinzione, esclusione o limitazione fondata sul sesso avente come effetto o finalità di compromettere o distruggere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, [...] in base alla parità tra uomo e donna, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in ambito politico, economico, sociale, culturale e civile o in qualsiasi altro ambito" (art 1).

La Convenzione sui diritti politici della donna del 1952<sup>2</sup>, enuncia il diritto delle donne all'eleggibilità in condizioni di parità con gli uomini, senza alcuna discriminazione (art 2), e il diritto di ricoprire qualsiasi posto pubblico e funzione pubblica" (art 3).

- Consiglio dell'Unione europea

La CEDU del 4 novembre 1950<sup>3</sup> proibisce ogni discriminazione fondata in particolare sul sesso (art 14).

Il Protocollo n. 12<sup>4</sup> alla CEDU (sottoscritto il 4 novembre 2000 da DK, ESP, F, SV ma non ratificato da alcuno Stato membro) proibisce in linea generale ogni forma di discriminazione. Il nuovo protocollo garantisce che nessuno sia oggetto di discriminazione da parte di alcuna autorità pubblica e per qualsiasi motivo (contrariamente all'art. 14 della CEDU che ne limitava la portata ai diritti enunciati).

La Carta sociale europea del 18 ottobre 1961<sup>5</sup> (ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE) garantisce a ogni persona il beneficio dei diritti economici e sociali fondamentali.

Il Protocollo addizionale del 5 maggio 1988<sup>6</sup> (non ratificato da A, B, D, F, L, P, IRL, UK) estende i diritti garantiti dalla Carta, in particolare il diritto alla parità di opportunità e di

---

<sup>1</sup> Risoluzione A (XXI).

<sup>2</sup> del 20 dicembre 1952

<sup>3</sup> n. 005

<sup>4</sup> n. 177

<sup>5</sup> n. 035

<sup>6</sup> n.128

trattamento in materia di impiego e di professione, senza discriminazioni fondate sul sesso. La Carta Sociale europea rivista del 3 maggio 1996<sup>1</sup> (non ratificata da A, B, D, DK, ESP, FIN, GR, L, P, NL, UK) garantisce i nuovi diritti (diritto alla protezione contro le molestie sessuali, diritti dei lavoratori con responsabilità familiari, diritto alla parità di opportunità e di trattamento). La Carta consolida il principio della non discriminazione, migliora quello della parità uomo/donna in ogni ambito coperto dal trattato, assicura una migliore protezione della maternità e la protezione sociale delle madri, una migliore tutela sociale, giuridica ed economica dei fanciulli sia in ambito lavorativo che extralavorativo.

- Corte di Giustizia delle Comunità europee

Art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Per quanto riguarda la parità tra uomo e donna, la Corte ha deliberato nell'ambito della Vertenza C-158/97 (28 marzo 2000) che l'art. 2(1) e (4) della direttiva del Consiglio 76/207/EEC del 9 febbraio 1976 non preclude una norma nazionale che, nei settori del servizio pubblico in cui le donne siano sottorappresentate, dia priorità, in presenza di candidati maschi e femmine con pari qualifiche, ai candidati di sesso femminile, qualora questo si dimostri necessario al fine di assicurare la conformità con gli obiettivi del piano di carriera della donna.

Nella sentenza del 10 febbraio 2000 relativa alla Vertenza C-50/96 tra Deutsche Telekom AG e Lilli Schroeder, la Corte ha stabilito quale norma preliminare nell'ambito dell'art. 177 (ora 234) CE, che l'esclusione dei lavoratori part-time da un piano previdenziale quale quello in questione nella vertenza principale costituisce una discriminazione proibita dall'art. 119 CE, qualora tale disposizione riguardi una percentuale di lavoratrici donne molto più elevata e non sia giustificata su basi oggettive non correlate a discriminazioni basate sul sesso.

In un caso analogo, sempre per quanto riguarda la Germania, la sentenza del 10 febbraio 2000, nelle vertenze congiunte C-270/97 e C-271/97, prevede una norma preliminare nell'ambito dell'art. 177 del Trattato CE (ora art. 234 CE) nelle vertenze in sospeso dinanzi al Niedersachsen, tra Deutsche Post AG ed Elizabeth Sievers, Brunhilde Schrage. Anche in questo caso si tratta di un'interpretazione dell'art. 119 del Trattato CE e del Protocollo riguardante l'art. 119 del Trattato istitutivo della Comunità Europea, allegato al trattato CE. Nella decisione di questa sentenza si introduce il principio che l'eliminazione delle distorsioni di concorrenza tra imprese stabilita in diversi Stati membri è secondaria allo scopo sociale perseguito dalla disposizione dell'art. 119 del Trattato, che costituisce l'espressione di un diritto umano fondamentale. Tutti i lavoratori part-time hanno diritto a essere inseriti retroattivamente nei programmi previdenziali privati e a ricevere una pensione nell'ambito di tali programmi, e pertanto anche le corti nazionali devono interpretare le loro leggi nazionali per quanto possibile e soprattutto alla luce della lettera e delle finalità dell'art. 119 del Trattato, al fine di assicurare un'efficace applicazione del principio di pari retribuzione per uomini e donne.

- Unione europea

L'articolo 13 del TCE ha aperto la strada a una legislazione antidiscriminazioni. Diverse direttive sono state adottate a partire dal 1975 per precisare e sviluppare tale principio fondamentale, in particolare per quanto riguarda la parità di retribuzione (art. 141.1), la parità

---

<sup>1</sup> n.163

di trattamento nell'accesso all'impiego e in materia di previdenza sociale, la parità di trattamento di regime professionale, per le lavoratrici in gravidanza e per quanto concerne la conciliazione tra vita familiare e professionale.

Inoltre, il Consiglio ha adottato una direttiva sulle prove a carico<sup>1</sup> nei casi di discriminazioni fondate sul sesso.

Nel 2000 è stata istituita una direttiva impiego per istituire un quadro generale in favore della parità di trattamento in materia di impiego/lavoro, che proibisce le discriminazioni fondate in particolare sulle tendenze sessuali.

E' stato istituito un programma di azione comunitaria a medio termine (1996-2000) per integrare la parità delle opportunità nella definizione e nella messa in atto di politiche pertinenti (a livello comunitario, nazionale e regionale: "mainstreaming").

Il Parlamento europeo ha dato un forte sostegno a tale problematica e, in particolare, dalla creazione, nel 1984, della Commissione parlamentare per i diritti della donna. In questo contesto esso ha adottato diverse risoluzioni nel 2000: relativa al quinto programma di azione per le pari opportunità tra uomo e donna<sup>2</sup>, Partecipazione equilibrata di donne e uomini nei processi decisionali: applicazione della Raccomandazione<sup>3</sup>, sicurezza e salute sul lavoro: donne in gravidanza, puerpere o in allattamento<sup>4</sup>.

- Legislazione degli Stati membri

Le leggi antidiscriminazione

Alcuni codici penali degli Stati membri condannano le discriminazioni fondate sulle tendenze sessuali (ESP, F, L, DK).

I codici del lavoro degli Stati membri valutati completano le misure antidiscriminazione in ambito di impiego. Alcuni ad esempio proibiscono ogni discriminazione nelle aziende private(D), altri proibiscono alcune discriminazioni, ad esempio le molestie sessuali (F, FIN, ESP, NL); oppure proibiscono "le discriminazioni" in genere (I).

In alcuni Stati membri, il principio della parità costituisce un elemento importante di ordine pubblico. In Irlanda la legge sulla parità di trattamento del 2000 ("Equal Status Act") proibisce "la discriminazione nel contesto dell'impiego in base a nuovi criteri [...] tra cui il sesso, la tendenza sessuale, la situazione familiare e lo stato civile".

Sono state istituite autorità di controllo e Centri per la parità dei sessi (B, DK, IRL, NL) ma non esiste ancora in tutti gli Stati membri (in particolare in Francia).

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

Le informazioni sotto riportate sono ricavate dai lavori del Consiglio dell'Unione europea e di varie ONG:

i rapporti 1999-2000 elaborati congiuntamente da ILGA, Mobility International, United for Intercultural Action "Rapporto di fine progetto "; il rapporto della Lobby Europea Femminile:

---

<sup>1</sup> n. 97/80

<sup>2</sup> Rapporto Eriksson Marianne, A5-0294/2000.

<sup>3</sup> Rapporto Karamanou Anna, A5-0373/2000.

<sup>4</sup> Rapporto Damiao Elisa Maria, A5-0155/2000.

"Beijing +5, Regional Alternative report for the European Union" e il rapporto sulle differenze tra retribuzione maschile e femminile elaborata dal Ministero dell'Industria e del Commercio svedese.

Nel mercato del lavoro nell'UE, la retribuzione femminile è pari a circa il 74% di quella maschile. Oggi la norma legale prevede che il lavoro femminile e maschile abbiano lo stesso valore quando sono uguali o giudicati equivalenti (uguale lavoro: uguale salario). Tuttavia, la differenza di valutazione del lavoro svolto da individui di diverso sesso permane e in nessun paese dell'UE i salari femminili hanno superato dell'8% quelli maschili.

In alcuni paesi le donne hanno radicalmente trasformato il loro rapporto nei confronti del lavoro e non smettono più di lavorare quando hanno figli, contrariamente a quanto avviene in altri paesi (D, NL, UK).

La maternità e l'educazione dei fanciulli rallenta lo sviluppo professionale della donna rispetto al marito.

In questa prospettiva i sindacati<sup>1</sup> e le ONG lottano contro gli atteggiamenti e le culture discriminanti sul posto di lavoro e istituiscono codici di prassi corrette.

Il numero di famiglie non tradizionali e monoparentali è in aumento negli Stati membri. Si stima che l'85% delle famiglie monoparentali abbia una donna come capofamiglia. E' deplorabile che una coppia sposata possa usufruire gratuitamente di servizi offerti dal datore di lavoro o di riduzioni, mentre le coppie non sposate, eterosessuali od omosessuali non godono degli stessi vantaggi.

Anche la questione della povertà e dell'esclusione sociale delle donne è allarmante, in quanto esse vi sono più esposte rispetto agli uomini. Una quota importante della popolazione femminile non possiede alcuna sicurezza individuale e dipende dalla famiglia e/o dal coniuge.

Le donne dei gruppi più vulnerabili o emarginati (immigrati di minoranze etniche, lesbiche, donne disabili) sono soggette a molte discriminazioni.

### Raccomandazioni:

Secondo la Lobby Europea Femminile: è auspicabile l'istituzione di un fondo specifico per rivalutare il lavoro femminile e la promulgazione di legislazioni in quest'ambito.

Per facilitare la condivisione delle funzioni di custodia dei fanciulli, le disposizioni in quest'ambito dovrebbero prevedere il congedo di maternità e di paternità, prevedendo che una parte di detto congedo sia obbligatoria per ciascun genitore (come ad esempio in SV).

Secondo le stesse fonti le legislazioni degli Stati membri dovrebbero migliorare la capacità di inserimento professionale dei genitori non coniugati.

La maggior parte dei lavoratori part-time è costituita da donne, i cui versamenti nei fondi pensionistici e previdenziali sono pertanto ridotti.

L'istituzione di servizi di custodia dei fanciulli è necessaria per lasciare alle donne e agli

---

<sup>1</sup> Rappresentanti dei lavoratori

uomini la scelta del modo in cui desiderano gestire il proprio tempo e combinare carriera e famiglia.

Gli Stati dovrebbero istituire un sistema di previdenza sociale individualizzata. Ciò incoraggerebbe le donne a partecipare al mercato del lavoro e potrebbe contribuire a una vita familiare più equilibrata. Inoltre le normative (in particolare in materia previdenziale) dovrebbero adattarsi alle nuove forme di lavoro (flessibilità/part-time...).

Sarebbe auspicabile l'adozione di piani nazionali per la promozione della donna nei processi decisionali (a livello economico e sociale). E' quindi fondamentale coordinare le attività tra il piano sociale, l'impiego e le politiche di protezione.

Sarebbe opportuno migliorare la strategia europea per l'impiego finalizzata a promuovere il lavoro femminile (fissare scadenze per la realizzazione della parità dei sessi).

Inoltre, il ruolo delle donne in politica andrebbe considerato attraverso l'integrazione del sistema di parità democratica del Trattato d'Amsterdam.

Occorre riconoscere le diverse concezioni culturali della struttura familiare. Gli Stati dovrebbero elaborare una politica più attenta nei confronti delle persone appartenenti a minoranze (ad esempio i non coniugati e le coppie senza figli penalizzati dal fisco che impone contributi ai fondi di assegni familiari senza trarne alcun vantaggio").

Inoltre, s'impone una maggiore diffusione di informazioni sulla parità dei sessi da parte dei mass media.

### **3. Omosessuali**

*Art. 21 "E' vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.*

## **A. PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI**

### **Convenzioni internazionali**

- Nazioni Unite

Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 16 dicembre 1966<sup>1</sup>, afferma il rispetto e la garanzia dei diritti di tutti gli individui, senza distinzione alcuna, in particolare fondata sul sesso (art. 2).

- Consiglio dell'Unione europea

---

<sup>1</sup> Risoluzione A (XXI).

La CEDU del 4 novembre 1950<sup>1</sup> proibisce ogni discriminazione fondata in particolare sul sesso (art 14).

Il Protocollo N. 12<sup>2</sup> alla CEDU (sottoscritto il 4 novembre 2000 da DK, ESP, F, SV ma non ratificato da alcuno Stato membro) proibisce in linea generale ogni forma di discriminazione. Il nuovo protocollo garantisce che nessuno sia oggetto di discriminazione da parte di alcuna autorità pubblica e per qualsiasi motivo (contrariamente all'art. 14 della CEDU che ne limitava la portata ai diritti enunciati).

- Legislazione degli Stati membri

Leggi specifiche riguardanti le tendenze sessuali

Alcuni codici penali degli Stati membri condannano le discriminazioni fondate sulle tendenze sessuali (ESP, F, L, DK).

Solo alcuni Stati membri dell'UE (DK, B, FIN, F, NL, SV, e presto la Germania) si sono dotati di leggi che riconoscono le coppie omosessuali non sposate. Tali leggi, tuttavia, non sono uniformi e si differenziano dalle regole applicabili alle coppie sposate, ad esempio per quanto riguarda l'adozione.

La Francia, ad esempio, si è dotata di un nuovo tipo di contratto: il "Pacte Civil de Solidarité"<sup>3</sup> (PACS). Nei Paesi Bassi la legge varata nel 2000 concede la possibilità di matrimonio tradizionale alle coppie omosessuali (è prevista l'entrata in vigore il 1° aprile 2001).

Tuttavia, in alcuni paesi non vi è alcuna legge; benché l'omosessualità non sia più considerata reato (D, I), mentre in altri Stati (A, GR, P, UK) non esiste alcuna legge riguardante le tendenze sessuali.

Si noti che in Irlanda la legge nota come ("Employment Equality Act"<sup>4</sup>) proibisce ogni discriminazione in materia d'impiego fondata sulle tendenze sessuali, ma esclude il settore delle Forze Armate e di Polizia.

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

Le informazioni sotto riportate sono ricavate dai lavori del Consiglio dell'Unione europea e di varie ONG:

la Raccomandazione 1474 (2000) dell'AP del Consiglio dell'Unione europea sulla "situazione delle lesbiche e dei gay negli Stati membri del Consiglio dell'Unione europea ", il rapporto annuale dell'ILGA (International lesbian and Gay Association) 1999-2000.

Gli omosessuali e le lesbiche sono discriminati per quanto riguarda le assunzioni o regolarmente costretti a lasciare il loro impiego per aggressioni o molestie da parte di colleghi o utenti. Alcune legislazioni non prevedono alcuna limitazione in merito all'assunzione di omosessuali, ma nella pratica essi vengono talvolta esclusi. Ad esempio, l'accesso all'esercito è oggetto di restrizioni non giustificate (IRL)<sup>5</sup> mentre in altri Stati (F) si tratta di una questione relativa alla vita privata.

---

<sup>1</sup> n. 005

<sup>2</sup> n. 177

<sup>3</sup> Legge del 15/11/1999

<sup>4</sup> del 1998

<sup>5</sup> Legge del 2000, "Equal Status Act".



Raccomandazioni:

Secondo la Raccomandazione 1474 (2000) dell'AP del Consiglio dell'Unione europea sulla "situazione delle lesbiche e dei gay negli Stati membri del Consiglio dell'Unione europea " e il rapporto annuale dell'ILGA (International lesbian and Gay Association) 1999-2000: il protocollo N. 12 della CEDU dovrebbe "citare le tendenze sessuali tra i motivi di discriminazione, considerando che si tratta di una delle forme di discriminazione più odiose ".

La Raccomandazione 1474 (2000) sulla "situazione delle lesbiche e dei gay", insiste sulla necessità di ampliare il mandato dell'ECRI, inserendo l'omofobia fondata sulle tendenze sessuali.

### **3) La protezione dei bambini**

*Art 24: "I bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la loro opinione; questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità. In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente. Ogni bambino ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali o contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse".*

## A PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI

### **Convenzioni internazionali**

- Nazioni Unite

La Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo del 20 novembre 1959, stabilisce che tutti i fanciulli, senza alcuna discriminazione, hanno diritto a una protezione speciale, alla sicurezza sociale, a crescere sotto la responsabilità dei genitori e a ricevere un'educazione (principi 1, 2, 4, 6, 7).

La Convenzione relativa ai Diritti del Fanciullo del 20 novembre 1989<sup>1</sup> (ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE), garantisce l'interesse superiore del fanciullo, (art 3), i diritti economici, sociali e culturali di cui il fanciullo deve godere (art 4), il ruolo di orientamento esercitato dai genitori (art 5), il rispetto dell'identità del fanciullo (art. 8) e il diritto alla libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione del fanciullo (art 12, 13, 14).

La Dichiarazione sui principi sociali e giuridici applicabile alla protezione e al benessere dei fanciulli, (considerati soprattutto sotto il profilo della prassi in materia di adozione e di collocamento familiare a livello nazionale e internazionale) del 3 dicembre 1986, garantisce il benessere della famiglia e dell'infanzia (Parte A), e che il collocamento familiare (Parte B) e l'adozione (Parte C) si svolgano nell'interesse del fanciullo.

- Consiglio dell'Unione europea

---

<sup>1</sup> Risoluzione 45/25

La CEDU<sup>1</sup> sancisce nell'articolo 8 il diritto alla vita privata e familiare.

Secondo il Protocollo Addizionale n. 7 alla CEDU<sup>2</sup> del novembre 1984 (non ratificato da A, B, IRL, NL, P, ESP, UK) “i coniugi godono dell’uguaglianza di diritti e di responsabilità di carattere civile tra di essi e nelle loro relazioni con i loro figli riguardo al matrimonio, durante il matrimonio e in caso di suo scioglimento”(art. 5).

La Convenzione europea in materia di adozione dei fanciulli del 24 aprile 1967<sup>3</sup> (non ratificata da B, ESP, F, FIN, L, NL) ha l'effetto di garantire la presenza di disposizioni essenziali minime in materia di pratiche di adozione (Parte II), (tale Convenzione si applica ai fanciulli provenienti da altri Stati).

La Convenzione europea sul rimpatrio dei minori del 28 maggio 1970<sup>4</sup> (ratificata solo dall'Italia) consente di richiedere il rimpatrio dei minori (nell'interesse superiore del bambino) (art. 1 et 2).

La Convenzione europea sullo status giuridico dei fanciulli nati al di fuori del matrimonio del 15 ottobre 1975<sup>5</sup> (non ratificata da D, GR, ESP, F, FIN, I, NL), migliora lo status giuridico dei fanciulli nati al di fuori del matrimonio, riducendo le differenze di status giuridico di questi fanciulli.

La Convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di custodia dei fanciulli<sup>6</sup> del 20/05/80 (ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE).

La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, del 25 gennaio 1996<sup>7</sup>, (non ratificata da A, B, D, DK, ESP, F, FIN, I, IRL, L, NL, P, SV, UK) contiene un certo numero di misure procedurali che dovrebbero permettere ai fanciulli di far valere i propri diritti e prevede la costituzione di un Comitato permanente incaricato di trattare le questioni poste dalla Convenzione.

- Unione europea

Il Parlamento europeo ha adottato nel 2000 la seguente risoluzione:

"Cooperazione giudiziaria: diritto di vista dei fanciulli, esecuzione reciproca delle decisioni<sup>8</sup>".

- Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo

Articolo 8 CEDU – Diritto al rispetto del privato e della vita familiare

La nozione di famiglia nell'ambito di questa disposizione non è confinata alle relazioni basate sul matrimonio, bensì comprende altre "famiglie" di fatto i cui componenti coabitano al di fuori dei vincoli matrimoniali. Un bambino nato da una relazione di questa natura fa parte *ipso iure* di quel nucleo "familiare" dal momento della nascita e in virtù della stessa<sup>9</sup>.

Il godimento da parte di genitore e bambino della reciproca compagnia costituisce un elemento fondamentale della vita familiare anche nelle relazioni in cui i genitori si sono

---

<sup>1</sup> n. 005

<sup>2</sup> n. 117

<sup>3</sup> n. 058

<sup>4</sup> n. 071

<sup>5</sup> STE n.085

<sup>6</sup> STE n.105

<sup>7</sup> STE n. 160

<sup>8</sup> Rapporto Banotti Mary Elizabeth, A5-0311/2000.

<sup>9</sup> si veda la sentenza del 13 luglio 2000 *Elsholz c. Germania*, n. 25735/94, § 43

separati<sup>1</sup>.

"Vita di famiglia" ai sensi dell'articolo 8 comprende almeno i legami tra parenti stretti, ad esempio quelli tra nonni e nipoti, in quanto tali legami di parentela possono svolgere un ruolo importante nella vita familiare<sup>2</sup>. Il rispetto per la vita familiare inteso in questo senso implica l'obbligo da parte dello Stato di agire in modo calcolato per consentire il normale sviluppo di tali legami<sup>3</sup>.

- Legislazioni

### Il diritto di visita

In alcuni paesi il diritto di visita è messo in atto dai genitori, in altri il bambino può adire alla giustizia (con alcune condizioni, Paesi Bassi, UK) dove il diritto di visita è essenzialmente orientato all'interesse del bambino (Finlandia, Svezia). Tuttavia la gran parte degli Stati dell'UE prevede un diritto di visita intermedio, vale a dire a vantaggio dei genitori nella misura dell'interesse del bambino (Italia).

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

### 1). I diritti dei fanciulli e i doveri dei genitori

I fanciulli nell'UE, non vivono più in una struttura familiare di tipo tradizionale come in passato. Provenienti da ambienti diversi (figli di famiglie monoparentali, di famiglie nate da un divorzio, figli naturali ...), questi fanciulli sono più vulnerabili, spesso poveri, quindi non godono di uno sviluppo fisico, psichico, morale e intellettuale normale. Alcuni genitori, con il pretesto di non abitare sotto lo stesso tetto, cessano persino di provvedere ai bisogni dei figli. A fronte di questi problemi, alcuni Stati dell'UE non hanno ancora adottato il principio di una protezione specifica per i fanciulli. In questo senso, lo status giuridico del bambino andrebbe rivisto e, a titolo d'esempio, i figli naturali dovrebbero poter disporre di uno status giuridico proprio, con conseguenze giuridiche connesse al legame di filiazione (comprese le responsabilità genitoriali).

Secondo "Il diritto di visita dei fanciulli in Europa", documento elaborato dalla Direzione degli Affari giuridici, Comitato d'esperti sul Diritto di famiglia (CJ-FA) del Consiglio dell'Unione europea, gli ordinamenti riguardanti il "diritto di visita" devono considerare unicamente l'interesse del fanciullo a fronte dei diritti dei genitori, dal momento che le relazioni del fanciullo con i genitori ne soffrono sia sul piano psicologico che su quello legale. In tutti gli Stati dell'UE i genitori, indipendentemente dalla natura della filiazione, godono del diritto di visita (anche se privati della patria potestà). Per contro, alcuni Stati membri non concedono nemmeno questo diritto di visita ai parenti stretti (DK, FIN, SV) e, al contrario, alcuni paesi prevedono di concedere tale diritto a terzi prossimi al bambino (L, NL, ESP, UK).

---

<sup>1</sup> si veda la sentenza del 13 luglio 2000 *Elsholz c. Germania*, sopra citata, § 43

<sup>2</sup> si veda la sentenza del 13 luglio 2000 *Scozzari e Giunta c. Italia*, n. 39221/98 e 41966/98, § 221

<sup>3</sup> Ibid.

Per ovviare a tali problemi è stato incaricato un mediatore speciale<sup>1</sup> (ad esempio in F) di informare i fanciulli dei loro diritti, di consigliarli, di intervenire e anche di presentarsi in giudizio a loro nome.

Altri problemi maggiori si presentano nei casi di adozione internazionale. In base alla Raccomandazione 1443 (2000) del Consiglio dell'Unione europea, gli Stati dell'UE avrebbero trasformato l'adozione internazionale in un vero e proprio mercato caratterizzato da un flusso a senso unico di fanciulli provenienti dai paesi poveri o in transito verso i paesi sviluppati. All'interno dell'UE si rileva la presenza di atti criminosi, pratiche mercantili (pressioni psicologiche o di ordine economico sulle famiglie vulnerabili, concepimento di fanciulli ai fini dell'adozione, false dichiarazioni di paternità e adozione di fanciulli via Internet). In tali condizioni, l'adozione internazionale non corrisponde sempre all'interesse superiore del bambino. I paesi di accoglienza veicolano una visione spesso deformata della situazione dei fanciulli nel paese d'origine, considerando i vantaggi per un bambino straniero di essere adottato e di vivere in un paese ricco.

## 2). Raccomandazioni

I figli di genitori divorziati dovrebbero godere dell'applicazione della Raccomandazione 896 (1979) relativa al versamento da parte dello Stato di anticipi sulle somme dovute a titolo di alimenti nei confronti dei fanciulli, perché essi possano godere di una certa stabilità materiale.

Secondo la Raccomandazione 1443 (2000) del Consiglio dell'Unione europea, i problemi riguardanti l'adozione internazionale si potrebbero ridurre se fossero condotte campagne informative rivolte ai professionisti e ai candidati all'adozione internazionale.

Inoltre, secondo la Raccomandazione 1460 (2000) e i lavori del Parlamento europeo, è indispensabile l'istituzione di un mediatore a livello europeo che promuova la conoscenza e l'applicazione delle diverse convenzioni sui diritti del bambino, che consigli e supporti i vari responsabili delle politiche relative all'infanzia, supporti le strategie specifiche e in particolare promuova l'educazione alla pace e alla non violenza. A tale scopo, gli Stati membri che non l'abbiano ancora fatto devono nominare a livello nazionale un mediatore per i fanciulli.

Ai sensi della Raccomandazione 1121 (1990) del Consiglio dell'Unione europea, ciascuno Stato dovrebbe istituire un gruppo di esperti indipendenti per valutare le modalità di esercizio da parte dei fanciulli dei diritti fondamentali di cui godono in virtù degli strumenti internazionali. In questo senso i fanciulli dovrebbero essere meglio informati dei loro diritti.

## 5. Protezione degli anziani

*Art. 25: "L'unione riconosce e rispetta il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale".*

## A PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI

---

<sup>1</sup> In base alla Raccomandazione 1121 (1990) del Consiglio dell'Unione europea

## Convenzioni internazionali

- Nazioni Unite

Principi relativi agli anziani del 16 dicembre 1991 (indipendenza, partecipazione alla vita sociale, sviluppo personale e dignità)<sup>1</sup>. I governi sono incoraggiati a integrare tali principi nei loro programmi nazionali.

- Consiglio dell'Unione europea

L'articolo 23 della Carta Sociale europea rivista del 3 maggio 1996, (ratificata solo da F, I e SV) afferma che *tutti gli anziani hanno diritto alla previdenza sociale*<sup>2</sup>.

La Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori del 9 dicembre 1989 afferma che *secondo le modalità proprie a ogni paese, tutti i lavoratori della Comunità europea devono godere al momento del pensionamento di risorse sufficienti a garantire un livello di vita dignitoso*<sup>3</sup>.

*Inoltre, tutti gli individui che abbiano raggiunto l'età della pensione, ma che vengano esclusi dal diritto alla pensione che non dispongano di altri mezzi di sussistenza, devono poter contare su risorse sufficienti in termini di previdenza sociale e di assistenza sanitaria in base ai loro specifici bisogni*<sup>4</sup>.

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

### Statistiche

Nel 1997, il 21% della popolazione dell'UE (oltre 70 milioni) superava i 60 anni di età. Il miglioramento della speranza di vita è destinato a proseguire e la bassa natalità accelererà l'invecchiamento della popolazione. Si prevede che il numero di anziani di oltre 60 anni continui ad aumentare, raggiungendo il 37% della popolazione globale nel 2020. Si noti che la popolazione anziana è in maggioranza femminile; due anziani su tre di 75 anni e oltre sono donne.

Il processo di invecchiamento è più pronunciato nel Regno Unito, in Danimarca, in Belgio e in Germania, mentre l'Irlanda rimane il paese più giovane con il 15% di anziani di 60 o più anni.

La questione dell'invecchiamento della popolazione si pone in tutti gli Stati dell'UE (problemi economici e sociali: assunzione delle spese connesse alla perdita dell'autosufficienza, finanziamento delle pensioni, assunzione di cure).

Nell'UE, la proporzione di anziani di oltre 80 anni è passata dall'1,6% del 1960 al 3,8% del 1997, e si prevede che raggiungerà il 5,6% nel 2020. Questo fatto è particolarmente marcato

---

<sup>1</sup> Principi delle Nazioni Unite per gli anziani, Risoluzione 46/91.

<sup>2</sup> Carta Sociale Europea Rivista, STE n. 163, Parte I, punto 23.

<sup>3</sup> Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori, paragrafo 24.

<sup>4</sup> Carta Comunitaria dei Diritti Sociali fondamentali dei Lavoratori, paragrafo 25, 9 dicembre 1989.

in Svezia, in Italia, nel Regno Unito, in Danimarca, in Francia e in Germania<sup>1</sup>.

La cura degli anziani da parte delle famiglie varia in base ai Paesi membri. In effetti, la percentuale di anziani che vive in famiglia è più alta in Spagna (54%), in Portogallo (42%), in Grecia (35%) e in Italia (34%) contrariamente alla Danimarca (2%), ai Paesi Bassi (5%) e al Regno Unito (12%).

Nei paesi del nord Europa (D, A, NL, SV, FIN, UK e IRL) vengono erogate prestazioni in favore di coloro che si prendono cura dei genitori anziani, oppure vengono concesse sovvenzioni a questi ultimi se non autosufficienti. In Finlandia, le amministrazioni comunali assicurano una sostituzione a coloro che si occupano di un anziano per un week-end su due. Dalla fine degli anni 80, il numero di ricoveri in istituto è calato, ma vi sono disparità tra l'Europa del nord e quella del sud. In Danimarca, in Svezia, nei Paesi Bassi e in Finlandia, una percentuale elevata di anziani vive in istituto (oltre l'8% in DK, SV e NL). I paesi dell'Europa del sud hanno una percentuale minima, dello 0,5% in Grecia. In Francia oltre un quarto degli anziani di oltre 85 anni vive in istituto.

Inoltre, l'assistenza in casa è favorita dai governi che facilitano nuovi servizi a domicilio<sup>2</sup>.

### Piani d'azione

Il Parlamento europeo ha adottato diverse risoluzioni, in particolare nel 1999, incentrate sul miglioramento della condizione degli anziani. Il Parlamento europeo sottolinea la necessità di favorirne l'integrazione nella società e preconizza agli Stati membri l'istituzione di un reddito minimo affinché i gruppi più svantaggiati abbiano risorse accettabili e dignitose (assistenza sociale e cure mediche)<sup>3</sup>.

Benché i riferimenti all'età e agli handicap siano presenti solo nell'articolo 13/TCE, il Parlamento ritiene che il Trattato contenga una base giuridica per futuri provvedimenti riguardanti queste categorie di popolazione.

La Commissione da parte sua si è impegnata a mettere in atto programmi di intervento a livello comunitario allo scopo di proteggere le vittime della disoccupazione, della discriminazione o dell'esclusione sociale<sup>4</sup>.

Sono state portate a termine azioni da parte dell'Unione europea in occasione del "*Anno internazionale degli anziani*"<sup>5</sup>.

D'altro canto, il Consiglio dell'Unione europea enuncia vari principi guida da prendere in considerazione per l'adozione di misure relative agli anziani: il ruolo degli anziani e la solidarietà tra generazioni, la prevenzione e la qualità della vita, i diritti e i doveri, la

---

<sup>1</sup> Secondo uno studio pubblicato dal Ministero del Lavoro e della Solidarietà, luglio 2000.

<sup>2</sup> Commissione europea, "*Verso un'Europa per tutte le età: promuovere la prosperità, la solidarietà tra generazioni*", (COM(1999) 221 finale, C5-0185/1999-1999/2159/COS), 21 giugno 1999.

<sup>3</sup> Risoluzione riguardante le misure in favore degli anziani, 24 febbraio 1994.

Risoluzione riguardante *Gli anziani nel XXI secolo: nuove prospettive di vita*, 16 aprile 1999. Il Parlamento ha organizzato a questo proposito una conferenza il 1° e il 2 ottobre 1998.

<sup>4</sup> Commissione europea, "*Verso un'Europa per tutte le età: promuovere la prosperità, la solidarietà tra generazioni*", (COM(1999) 221 finale, C5-0185/1999-1999/2159/COS), 21 giugno 1999. Articoli 13, 129 e 137 del Trattato CE modificato dal Trattato di Amsterdam.

<sup>5</sup> Misure stabilite nell'ambito del "*Anno degli anziani delle Nazioni Unite*" avente per argomento il mercato del lavoro, il loro ruolo nella società e la promozione della solidarietà tra generazioni, iniziative per il sostegno e la promozione delle attività delle ONG e delle reti che operano in favore degli anziani, misure che favoriscano la vita sociale, la partecipazione e le pari opportunità per gli anziani.

partecipazione, la lotta contro l'esclusione sociale e il ruolo dell'informazione e dell'educazione<sup>1</sup>.

## **6. Protezione dei disabili**

*Art. 26: "L'Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità".*

### A PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI

#### - Nazioni Unite

La Dichiarazione e il Programma d'Azione di Vienna del 25 giugno 1993, adottati in occasione della Conferenza Mondiale sui diritti dell'uomo, proteggono i diritti dei disabili affermando che *"tutti gli esseri umani nascono uguali, hanno gli stessi diritti alla vita e al benessere, all'educazione e al lavoro, a una vita indipendente e alla partecipazione attiva a tutti gli aspetti della vita sociale ..."*<sup>2</sup>.

La Convenzione N. 159 dell'OIL del 20 giugno 1983 stabilisce che lo Stato che l'avrà ratificata dovrà, in conformità alle condizioni nazionali e nei limiti delle sue possibilità, instaurare una politica relativa al riadattamento professionale e all'impiego dei disabili. Tale Convenzione del 1983 relativa al riadattamento professionale e all'impiego dei disabili non è ancora stata ratificata da A, B, NL e UK; essa è completata dalla Raccomandazione n. 168.

#### - Consiglio dell'Unione europea

L'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950, ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, impedisce ogni discriminazione, " ... *in particolare quelle fondate su ... la nascita o ogni altra condizione*".

La Carta sociale europea rivista del 3 maggio 1996, ratificata solo da F, I e SV, protegge i disabili garantendo loro il diritto all'autonomia, all'integrazione sociale e alla partecipazione alla vita comunitaria<sup>3</sup>.

La Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori del 9 dicembre 1989 assicura inoltre che *ogni disabile ... deve poter godere di misure addizionali concrete miranti a favorirne l'integrazione professionale e sociale ...*<sup>4</sup>.

D'altro canto, l'articolo 42 del Codice europeo di Sicurezza Sociale Rivisto del 6 novembre 1990 garantisce tra le altre cose la rieducazione professionale degli invalidi. Tale codice non è

<sup>1</sup> Consiglio dell'Unione europea, Raccomandazione n. R (94) 9 relativa agli anziani, 10 ottobre 1994.

<sup>2</sup> Dichiarazione e Programma d'Azione di Vienna, punto, 6, paragrafo 63, A/CONF.157/24

<sup>3</sup> Carta sociale rivista, STE n. 163. (Articolo 15 relativo al diritto dei minorati fisici o mentali alla formazione professionale e al riadattamento professionale e sociale).

<sup>4</sup> Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori, punto 26.

ancora stato sottoscritto da ESP, DK, IRL e UK.

- Unione europea

Il Trattato di Amsterdam afferma che "... con l'elaborazione di misure relativamente all'articolo 100 del Trattato istitutivo della Comunità europea, le istituzioni della Comunità dovranno tenere conto dei bisogni dei disabili"<sup>1</sup>.

Del resto, l'articolo 13 del Trattato CE stabilisce che il Consiglio può prendere le misure necessarie al fine di combattere ogni discriminazione fondata in particolare sull'handicap e sull'età. Inoltre, gli articoli 136 e 137 indicano gli obiettivi della Comunità degli Stati membri che consistono nel lottare contro l'esclusione e l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro.

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

Secondo le statistiche di Eurostat, la percentuale di disabili si attesta tra il 10 e il 12% della popolazione in quasi tutti gli Stati membri dell'UE, con 37 milioni di persone. In effetti la questione dei disabili riguarda una persona su dieci nell'Unione europea, persone affette da una minorazione fisica, sensoriale, mentale o psichica. Occorre considerare inoltre il problema dell'autismo, riguardo al quale il Parlamento europeo ha elaborato una dichiarazione<sup>2</sup>.

Il Consiglio dell'Unione europea ha emesso diverse Raccomandazioni riguardanti i disabili.

L'UE favorisce le possibilità di impiego normale di questi individui attraverso diversi programmi. L'integrazione è la chiave di volta della partecipazione dei disabili alla vita sociale. Le linee direttrici sono essenzialmente basate sulla partecipazione piena e completa di disabili alla vita sociale e sul relativo inserimenti in tutte le politiche coinvolte<sup>3</sup>.

Nel 2000, il Consiglio ha adottato una direttiva in favore della parità di trattamento in materia di impiego e di lavoro<sup>4</sup>.

Da parte sua, la Commissione europea ha adottato nel 1998 un Codice di buona condotta per l'impiego dei disabili; un codice basato sulle risoluzioni del Parlamento europeo e del Consiglio relative alle pari opportunità dei disabili nelle politiche e prassi interne delle istituzioni<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Dichiarazione n. 22 relativa ai disabili e allegato al Trattato di Amsterdam.

<sup>2</sup> Parlamento europeo, dichiarazione relativa ai diritti delle persone colpite da autismo, 9 maggio 1996.

<sup>3</sup> Commissione europea, Direzione generale dell'impiego, delle relazioni industriali e degli affari sociali, "Raccolta di misure degli Stati membri in materia di parità delle opportunità dei portatori di handicap", ottobre 1998.

<sup>4</sup> Direttiva 2000/78/CE, 17 ottobre 2000. L'articolo 5 prevede "soluzioni ragionevoli" in favore dei portatori di handicap.

<sup>5</sup> Codice di buona condotta, SEC (1998) 1559/2.

Parlamento europeo, risoluzione relativa alle pari opportunità dei portatori di handicap, 11 aprile 1997, risoluzione relativa alla lingua dei segni, 18 novembre 1998 e risoluzione relativa alla valutazione del 3°



La Commissione ha inoltre proposto l'istituzione di un "Anno europeo dei cittadini disabili" per il 2003, mentre il piano di azione pluriennale di lotta contro la discriminazione (2001-2006) dovrebbe anch'esso contribuire a sensibilizzare l'opinione pubblica e a consentire la piena e completa partecipazione dei disabili alla vita sociale.

Inoltre, l'UE deve sostenere il progetto della Convenzione dell'ONU sui Diritti dell'uomo dei disabili. A questo scopo, l'ONU ha già elaborato alcune regole standard sulla parificazione delle opportunità in favore di questi individui<sup>1</sup>.

Si rammenta che ogni Stato membro ha un approccio diverso relativamente alla discriminazione dovuta a un handicap oltre ad adottare diverse misure per assicurare l'integrazione dei disabili nella società. A questo proposito, diversi paesi hanno istituito o istituiranno programmi d'azione e applicheranno nuove legislazioni, come la Finlandia, il Portogallo, l'Austria, i Paesi Bassi, l'Irlanda, la Spagna e la Grecia. Esistono normative specifiche anche in Gran Bretagna, Svezia, Finlandia, Portogallo, Austria, Lussemburgo, Irlanda, Danimarca e Belgio. Nei Paesi Bassi, in Italia, Francia, Spagna, Grecia e Germania sono le relazioni tra i governi e le organizzazioni dei disabili che consigliano e influenzano i governi.

Nonostante ciò, restano ancora da compiere progressi nell'ambito dell'UE per la tutela e la difesa dei diritti dei disabili<sup>2</sup>.

A questo scopo, in particolare per quanto riguarda la lingua dei segni, benché esso sia considerato nelle previsioni di budget dell'Unione europea e che siano stati compiuti degli sforzi per integrarlo nei documenti del "Programma europeo per l'Anno delle lingue", nessun paese dell'UE ha tutt'oggi inserito la lingua dei segni tra le lingue nazionali o minoritarie rispettive<sup>3</sup>.

---

programma d'azione comunitaria in favore dei disabili HELIOS II, 15 dicembre 1998.

<sup>1</sup> Regole standard delle Nazioni Unite, 20 dicembre 1993.

<sup>2</sup> La European Blind Union Commission for Liaising with the EU, Nota "The respect for human rights mentioned in the Charter of Fundamental Rights of the European Union", 2001.

<sup>3</sup> European Union of the Deaf, relazione annuale 1999-2000. Questa organizzazione rappresenta i sordi negli Stati membri nell'Unione europea.

## CAPITOLO IV : SOLIDARIETA': articoli da 27 a 38

### 1. Condizioni di lavoro giuste ed eque

*Art. 31 : "Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose. Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite".*

*Art. 32 : "Il lavoro minorile è vietato. L'età minima per l'ammissione al lavoro non può essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, fatte salve le norme più favorevoli ai giovani ed eccettuate deroghe limitate.*

*I giovani ammessi al lavoro devono beneficiare di condizioni di lavoro appropriate alla loro età ed essere protetti contro lo sfruttamento economico o contro ogni lavoro che possa minarne la sicurezza, la salute, lo sviluppo fisico, mentale, morale o sociale o che possa mettere a rischio la loro istruzione".*

### A PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI

#### **Convenzioni internazionali**

- ONU

La Convenzione internazionale dell'ONU sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori immigrati e dei loro familiari<sup>1</sup>, del 18 dicembre 1990, (non ratificata dagli Stati membri dell'UE) assicura la protezione dei lavoratori immigrati.

La Convenzione internazionale relativa ai diritti dell'infanzia delle Nazioni Unite del 20 novembre 1989<sup>2</sup> (ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE) afferma che il "fanciullo deve essere protetto contro lo sfruttamento economico [...] che sia suscettibile di nuocere alla sua salute o al suo sviluppo morale [...]" (art 32).

Il Patto Internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 16 dicembre 1966<sup>3</sup> (ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE) riconosce il diritto al lavoro (art. 6), il diritto di godere di condizioni di lavoro giuste ed eque (retribuzione, sicurezza e igiene del lavoro, diritto alla promozione, garanzia di tempo libero (art. 7).

- OIL

Ai sensi della Convenzione dell'OIL sull'abolizione del lavoro forzato del 25 luglio 1957 (ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE) le misure di coercizione, punizione e disciplina del lavoro (art. 1) sono proibite.

La Convenzione dell'OIL relativa alla promozione dell'impiego e alla tutela contro la disoccupazione del 21 giugno 1988, (non ratificata da A, B, D, DK, GR, ESP, F, I, IRL, L,

---

<sup>1</sup> Risoluzione 45/158.

<sup>2</sup> Risoluzione 44/25,

<sup>3</sup> Risoluzione 2200 A (XXI)

NL, P, UK) promuove l'impiego e la protezione contro la disoccupazione<sup>1</sup>.

La Convenzione dell'OIL sull'età minima per l'ammissione dei minori al lavoro adottata il 26 giugno 1973<sup>2</sup> (ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE) proclama "l'effettiva abolizione del lavoro minorile aumentando progressivamente l'età minima per l'ammissione al lavoro" (art. 1).

- Consiglio dell'Unione europea

La garanzia di condizioni di lavoro giuste ed eque è inserita nella Carta sociale europea del 18 ottobre 1961 (articoli da 2 a 6) oltre che nella Carta sociale europea rivista del 3 maggio 1996 (stessi articoli).

Tutti gli Stati membri dell'UE hanno ratificato la Carta sociale europea ma più Stati (A, B, D, DK, GR, ESP, FIN, L, NL, P, UK) non hanno ratificato la Carta sociale rivista<sup>3</sup>. Quest'ultima adatta la carta precedente del 1961 agli importanti cambiamenti sociali intervenuti da quella data.

Gli Stati membri dell'UE che hanno ratificato la Carta sociale dovrebbero anche accettarne tutte le disposizioni. Attualmente è deprecabile che alcuni Stati abbiano ratificato la Convenzione senza accettarne alcune disposizioni essenziali riguardanti, ad esempio, la durata massima giornaliera del lavoro (A, DK, UK), la durata minima del preavviso di licenziamento (A, DK, L) o la protezione del lavoro minorile, in particolare l'età minima, la durata delle ferie, la formazione professionale, ... (A, DK, D, L, UK).

La Convenzione sul codice europeo di sicurezza sociale del 1964<sup>4</sup> (non ratificata da A, e dalla FIN), definisce norme e fissa alcune soglie minime di protezione (indennità di disoccupazione, pensione...) per consolidare lo sviluppo della sicurezza sociale in tutti gli Stati. Inoltre, la Convenzione europea di sicurezza sociale<sup>5</sup> del 1972 assicura i principi fondamentali di sicurezza sociale (parità di trattamento, applicazione di un'unica legislazione, conservazione dei diritti acquisiti, prestazioni di servizi da parte di stranieri) ma non è stata ratificata da alcuni Stati (DK, FIN, F, GR, IRL, SV, UK).

Il Protocollo europeo di sicurezza sociale<sup>6</sup> del 1968, contiene disposizioni che spronano le parti a raggiungere un livello sociale più elevato rispetto a quello stabilito dalle disposizioni del codice (cure mediche, indennità di malattia...), ma non è ancora stato ratificato da alcuni Stati (A, DK, FIN, F, GR, IRL, I, ESP e UK).

- Unione europea

Certamente il Trattato di Amsterdam fa riferimento (art. 136) al rispetto della Carta sociale europea e della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, Carta puramente dichiarativa. Tuttavia, questo rimando formale è del tutto insufficiente a

---

<sup>1</sup> n. °168

<sup>2</sup> Convenzione dell'OIL C 138

<sup>3</sup> Mentre Cipro, la Bulgaria, la Romania, la Slovenia e l'Estonia hanno ratificato la Carta....

<sup>4</sup> n. 048

<sup>5</sup> n. 078

<sup>6</sup> n. 048 A

fronte della situazione attuale. In effetti, nonostante la legislazione comunitaria esistente, consistente ma relativamente parziale (parità uomo donna, condizioni igieniche, informazione dei lavoratori), alcuni Stati membri dell'UE non rispettano ancora integralmente i diritti comunemente ammessi.

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

Da un esame delle conclusioni dei cicli XV.1 e XV.2 effettuata dal Comitato per i diritti sociali del Consiglio dell'Unione europea in merito alle disposizioni relative al rispetto di condizioni di lavoro giuste ed eque, risulta quanto segue:

### - la durata eccessiva del lavoro settimanale o giornaliero

In alcuni Stati membri (IRL, NL, ESP), in determinati settori o su scala generale (ad esempio lo Statuto dei lavoratori in Spagna), l'orario di lavoro settimanale raggiunge e talvolta supera le 60 ore.

### - il lavoro minorile

#### a) l'età minima

Il lavoro minorile al di sotto dei 15 anni è un problema ancora troppo poco conosciuto nell'UE. Dai rapporti del Consiglio dell'Unione europea, in Italia 350.000 fanciulli, di cui 50.000 figli di immigrati, sono impiegati illegalmente nell'agricoltura e nei lavori domestici prima del compimento dei 15 anni di età. Nel Regno Unito, il lavoro di minori di età compresa tra gli 11 e 15 anni costituisce ancora una pratica che riguarda un numero di fanciulli compreso tra 1,1 e 1,7 milioni. Malgrado una legge del 1999 che aggrava le sanzioni relative al lavoro di minori di età inferiore ai 15 anni, non è disponibile alcun dato statistico preciso sul livello di rispetto di tale legislazione nel Regno Unito.

Al di fuori di questi paesi, dove la percentuale di fanciulli di età inferiore ai 15 anni inseriti nel mondo del lavoro è molto elevata, tale fenomeno è presente anche in Francia in imprese a conduzione familiare, nel lavoro a domicilio e per quanto riguarda i fanciulli ingaggiati come modelli (nel 1987 è stato approvato un decreto per sanzionare una situazione analoga nel settore agricolo).

#### b) le cattive condizioni di lavoro dei minori

Si riscontra ancora in numerosi Stati membri l'esistenza di condizioni di lavoro minorile contraria alle disposizioni della Carta sociale. Citiamo ad esempio il lavoro a partire delle 6 del mattino per fanciulli in età scolare (FIN, NL), il lavoro notturno nel settore dei servizi (P, A), la durata non conforme dei permessi concessi ai lavoratori minori (SV, NL).

### - le iniquità di retribuzione

#### a) la retribuzione dei lavoratori adulti

Perché sia equo ai sensi della Carta sociale, uno stipendio (il salario minimo, qualora

presente) non deve essere troppo inferiore alla media delle retribuzioni nazionali. La soglia adottata dal Comitato dei diritti sociali è del 60% in valori netti. Se la retribuzione è tra il 60 e il 50 %, gli Stati possono dimostrare che essa consente di assicurare un livello di vita degno. In ogni caso, gli stipendi devono essere al di sopra della soglia di povertà nel paese interessato.

Ora, in tre Stati membri (IRL, ESP, UK) alcuni lavoratori percepiscono tra il 45 e il 53 % della media della retribuzione netta.

In linea generale, si avverte l'esigenza di un salario minimo adeguato. Oggi si rilevano troppi casi di lavori "degradati" (la metà del salario minimo o occupazioni part-time). Se salari di questo genere spingono la persona interessata a lasciare il lavoro, l'eventuale versamento di un contributo a integrazione del reddito non farebbe che fare perdurare i salari troppo bassi. Diversi paesi dell'UE non rispettano le norme della Carta sociale per quanto concerne le indennità da erogare per lavori insalubri e pericolosi (I, L, NL), per il lavoro straordinario (UK, ESP, B e L per i funzionari) e per il lavoro in giorni festivi (P).

#### b) la retribuzione dei minori

Per quanto riguarda la retribuzione dei minori, si osservano ancora troppi casi in cui il salario percepito è iniquo. In molti paesi i lavoratori di età inferiore ai 18 anni subiscono una riduzione del 30% sui minimi salariali. Tale riduzione sembra eccessiva, in particolare in Spagna, dove il salario minimo legale è già basso. Vale lo stesso per il Regno Unito, dove il salario medio lordo versato a numerosi giovani lavoratori è anche inferiore della metà rispetto a quello degli adulti (2 sterline l'ora contro 3,60 agli adulti)<sup>1</sup>; lo stesso accade in Grecia (riduzione del 50%) ma anche nei Paesi Bassi (riduzione del 30%) in Francia e in Austria per gli apprendisti.

Il lavoro di fanciulli e minori nell'UE pone quindi un serio problema, in quanto in molti paesi e talvolta per un'elevata percentuale di minori, la loro condizione, che si tratti di età o di retribuzione, è contraria alle norme della Carta sociale. Ciò è ancora più grave se si considera che una situazione di questo tipo è all'origine di un'insufficiente scolarizzazione dei fanciulli coinvolti, che li confinerà successivamente nella loro esistenza in modo più o meno irreversibile in posti di lavoro scarsamente qualificati.

#### - condizioni di lavoro

Nel rapporto 2000 della Fondazione europea per le condizioni di vita e di lavoro di Dublino risulta che le condizioni generali di lavoro nell'UE, se per alcuni aspetti sono in miglioramento (aumento della formazione professionale e grado relativamente elevato di soddisfazione nel lavoro; riduzione dell'orario di lavoro per alcune categorie: il 16% dei lavoratori lavora meno di 30 ore settimanali) per altri aspetti o per determinate categorie di lavoratori si degradano.

In linea generale, i dipendenti lamentano la maggiore intensità di lavoro legata alle esigenze della richiesta del mercato e lo stress che ne consegue, con le sue conseguenze (malattie e infortuni).

Dalle statistiche della Fondazione di Dublino, risulta che un'importante percentuale di dipendenti (20%) lavora più di 45 ore settimanali. Sul piano settoriale, il 40% circa dei

---

<sup>1</sup> Conclusione del Comitato ciclo XV2 riguardante il Regno Unito (p 4) dati relativi all'anno 2000.

dipendenti lavora durante il week-end nel settore dei servizi e del commercio. Infine, i lavoratori temporanei o con contratti a tempo determinato sembrano categorie soggette a condizioni di lavoro più gravose (trasporto di pesi eccessivi, lavoro ripetitivo, stress). Quanto all'igiene e alla sicurezza sul luogo di lavoro, non è sempre soddisfacente in alcuni settori, ad esempio nell'agricoltura, nel commercio e nell'industria (I, NL, P dove si verifica un numero elevato di infortuni sul lavoro).

#### - preavviso insufficiente in caso di licenziamento

In base alle disposizioni della Carta sociale, il dipendente deve godere (anche in caso di lavori atipici) di un tempo di preavviso ragionevole in caso di licenziamento, che gli consenta di effettuare una ricerca sul mercato del lavoro prima della cessazione dell'impiego. Tenuto conto della diversità delle situazioni, il Comitato per i diritti sociali non ha fissato in assoluto delle regole, ma indica i casi in cui la durata di preavviso è chiaramente insufficiente.

A questo proposito, considerando l'impossibilità di fornire i dettagli della situazione in questa sede, in quanto la durata del preavviso è giustamente in funzione dell'anzianità di servizio del lavoratore, sembra che in Grecia, in Spagna e nel Regno Unito la durata del preavviso sia chiaramente troppo breve, che in Francia e in Italia tale durata sia nella maggioranza dei casi troppo breve per i dipendenti di anzianità superiore a due anni, e nei Paesi Bassi per quanto riguarda i minori.

#### - diritto sindacale

Il diritto di aderire o di non aderire a un sindacato non deve comportare alcuna conseguenza sull'assunzione di un lavoratore. Ora, in alcuni Stati membri (SV, IRL) la pratica del "closed shop" permane ancora in alcuni settori. Allo stesso modo, come denuncia la Confederazione europea dei sindacati (CES), esistono ancora numerose imprese (PME, officine di lavoro in subappalto e imprese operanti nell'e-commerce) che sono di fatto chiuse ai sindacati. Una certa ingerenza nella vita sindacale permane anche da parte dei datori di lavoro (delegato del personale manovrato dalla direzione o offerta di vantaggi ai dipendenti non sindacalizzati).

Gli Stati membri dovrebbero essere più vigili e sanzionare questi comportamenti sia da parte dei sindacati che degli imprenditori.

#### - diritto di sciopero

L'articolo 6, paragrafo 4, della Carta sociale rivista garantisce il diritto di sciopero. Lo stesso si può dire, contrariamente a quanto troppo spesso si afferma, per la Carta europea. Ora, senza entrare nel merito di tale relazione, nel dettaglio della questione, conviene segnalare che il diritto di sciopero dei funzionari non è riconosciuto in Danimarca e Germania. Sarebbe opportuna una riflessione sulle condizioni di attuazione del diritto di sciopero.

#### - le molestie morali

Secondo l'articolo 26 della Carta sociale rivista, ogni forma di molestia sessuale e morale è contraria alla dignità del lavoro. Ora, sia dai rapporti della CES che dalle conclusioni del rapporto 2000 della Fondazione europea di Dublino, risulta che le molestie morali sono

ancora un fenomeno molto diffuso e grave contro il quale dovrebbero essere prese misure di informazione, di allarme e a livello di sanzioni, in particolare negli Stati membri dell'Europa del Nord dove questo fenomeno è più marcato.

- proibizione del lavoro forzato

Nella marina mercantile e nell'aviazione civile sono tuttora in vigore sanzioni penali nei confronti dei membri del personale che abbandonano il posto o si rifiutano di obbedire agli ordini quando la sicurezza della nave, del velivolo e dei passeggeri non sia in pericolo (F, I, B, P, UK, GR).

Allo stesso modo, possono essere rifiutate le richieste di dimissioni da parte di ufficiali dell'esercito a discrezione del Ministero della Difesa (IRL, GR)<sup>1</sup>. Infine, in Danimarca l'ozio è punibile con sanzioni penali.

Tali disposizioni arcaiche, benché raramente applicate, andrebbero abrogate in quanto contraddicono il principio di proibizione del lavoro forzato.

Converrebbe infine vigilare, come segnala ATD Quart Monde, considerate alcune legislazioni (B, NL) che impongono ai disoccupati di accettare qualunque lavoro pena la soppressione delle indennità, il che sembra eccessivo nel caso di famiglie monoparentali o di offerte di impiego in aree molto lontane dal luogo di domicilio.

Per contro, sempre secondo questa ONG, in alcuni paesi il solo fatto di lavorare come volontari per un'associazione fa correre il rischio di perdita delle indennità.

## **2. Sicurezza sociale e assistenza sociale (articoli 34 e 35)**

*Art. 35 "Ogni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana".*

### **A PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI**

- Consiglio dell'Unione europea

Raccomandazioni sul diritto alla soddisfazione dei bisogni materiali elementari degli individui in situazioni di estrema precarietà R(2000) 3 del 19 gennaio 2000

- Giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee

In quest'ambito, la Corte (3 ottobre 2000, vertenza C-411/98 Angelo Ferlini e polo ospedaliero di Lussemburgo), stabiliva che il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può, nel territorio di un altro Stato membro, ricevere un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per via della sua nazionalità, con riguardo a qualsiasi condizione di impiego e di lavoro, in particolare per quanto concerne la retribuzione, il licenziamento e, qualora fosse disoccupato, il reinserimento o la riassunzione. Dovrà usufruire degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali.

---

<sup>1</sup> Nei Paesi Bassi una recente legge ha opportunamente abrogato la disposizione secondo cui il lavoratore era tenuto a richiedere l'autorizzazione del suo datore di lavoro per porre fine al suo contratto

Per quanto concerne il diritto all'assistenza sanitaria, la Corte ( 5 ottobre 2000, vertenza C-376/98, Repubblica Federale di Germania c. PE e Consiglio dell'Unione europea) ha stabilito l'annullamento della direttiva 98/43/EC del 6 luglio 1998 sull'approssimazione delle leggi, normative e disposizioni amministrative degli Stati membri relative alla pubblicità e alla sponsorizzazione della direttiva sui prodotti a base di tabacco, in base alla considerazione che i requisiti sanitari devono costituire parte integrante delle politiche comunitarie, estranee a concorrenza e mercato, e che l'art. 100a(3) richiede espressamente che, nel corso del processo di armonizzazione delle legislazioni nazionali, debba essere assicurato un più elevato grado di tutela della salute umana.

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

### a) Protezione della salute

Sicuramente lo stato di salute generale della popolazione dell'UE è nettamente migliorato negli ultimi decenni, in particolare per quanto riguarda la speranza di vita. Tuttavia, le conclusioni del Comitato dei diritti sociali e quelle del rapporto 2000 della Fondazione di Dublino denunciano alcune questioni che si impongono all'attenzione.

- la copertura medica e finanziaria delle cure

Per quanto riguarda le cure stesse, il Comitato per i diritti sociali rileva una copertura insufficiente dei vaccini contro alcune malattie in alcuni Stati membri (Italia e Belgio, dove sarebbe la più scarsa d'Europa). In altri paesi occorre consolidare la lotta contro l'AIDS e la mortalità infantile (ESP); lo stesso vale per la lotta contro il tabagismo (GR) e l'alcolismo (DK). In Francia sarebbe troppo elevato l'uso di radiografie a scopo diagnostico e si esprimono alcune riserve sulle norme di protezione degli abitanti che vivono in prossimità di impianti nucleari.

Sul piano finanziario – constatazione generale emessa dal Comitato per i diritti sociali – dal 1980, la partecipazione dei pazienti alle spese mediche è in costante aumento. Nonostante i vincoli connessi alla gestione dei sistemi previdenziali, conviene pertanto prestare attenzione affinché il tasso dei rimborsi non venga ridotto, in particolare per le categorie più svantaggiate; ne va della salute della popolazione. Da questo punto di vista l'introduzione, avvenuta in Francia, di una copertura sanitaria universale sarebbe senza dubbio una misura da generalizzare a livello di tutta l'Unione europea.

Avvalendosi della libertà di fornire servizi in tutti gli Stati membri ( art. 15 della Carta) alcune aziende impiegano al di fuori delle frontiere nazionali lavoratori free lance che non sono riconosciuti come dipendenti né nel paese in cui si trova la sede sociale dell'azienda né nel paese dove esercitano la loro attività lavorativa; pertanto questi lavoratori sono privi di ogni copertura sociale, in quanto non dispongono dei mezzi per assicurarsi come lavoratori autonomi<sup>1</sup>.

### b) La protezione della maternità (art. 34 paragrafo 1)

---

<sup>1</sup> Citazione di European citizens action service (ECAS ) a proposito di numerose aziende britanniche



Il rispetto delle regole della Carta sociale (art. 8) riguardanti la protezione della maternità non è ancora del tutto assicurato nell'UE.

- il diritto al congedo per maternità

In alcuni settori, in particolare nel lavoro domestico (NL, A) alcune lavoratrici (il cui salario è inferiore a una certa somma o l'orario di lavoro inferiore a un certo numero di giorni) non hanno diritto al congedo per maternità. In altri Stati membri (E, UK, DK, SU), le lavoratrici non hanno diritto al congedo minimo di 12 settimane o hanno la facoltà di rinunciarvi (in favore del padre), pratiche contrarie alla Carta sociale.

Del resto, la retribuzione durante il congedo per maternità (generalmente considerato alla stregua di un permesso retribuito), è ridotta in molti paesi (UK, 90% dello stipendio precedente per 6 settimane; in Francia e in Grecia; in alcuni settori la dipendente in maternità deve dimostrare di avere versato contributi per un periodo minimo; in Austria per le lavoratrici che con un salario ridotto o in Danimarca per le lavoratrici part-time). Infine, in molti paesi (I, F, B, Svezia) la retribuzione delle pause per allattamento non è osservata.

- La proibizione del licenziamento durante il congedo per maternità e il diritto al reinserimento

In molti paesi dell'UE si osservano ancora casi di licenziamento durante il congedo per maternità (I, dove il licenziamento per "giusta causa" è previsto dal contratto collettivo dei collaboratori familiari; ESP, dove lo Statuto dei lavoratori non proibisce il licenziamento delle donne in gravidanza in caso di licenziamento collettivo; B, dove, in casi analoghi, il datore di lavoro deve versare un'indennità particolare corrispondente a 6 mesi di stipendio; la Francia, dove il reinserimento non è la regola per le dipendenti con contratto a tempo determinato).

### **3. La lotta contro l'esclusione e il "diritto all'abitazione"**

*Art. 34 paragrafo 3 "Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali".*

#### **a) Lotta contro l'esclusione**

Il rispetto dei diritti economici e sociali (diritto all'impiego, alla protezione della salute, all'abitazione) dovrebbe garantire a tutti i cittadini un inserimento sociale soddisfacente corrispondente a uno standard minimo di qualità della vita.

Ora, nonostante le misure di ogni sorta introdotte da diversi decenni, la povertà e l'esclusione sociale permangono e sono addirittura aumentate dagli anni '80, a tal punto che la Commissione europea ha recentemente presentato una comunicazione dal titolo "Costruire un'Europa dell'inclusione".

Così tra il 20% e il 40% della popolazione nei vari Stati dell'UE, vive al limite della soglia di povertà. La povertà può essere misurata in base a tre indicatori:

- secondo un indicatore monetario, sono povere le famiglie o le persone le cui risorse sono inferiori a un determinato livello (non più, come nel XIX secolo, il minimo vitale per non morire ma in rapporto al livello di vita medio).
- secondo un indicatore delle condizioni (comfort dell'abitazione, indebitamento, consumi, dotazioni, ecc.) e in base a una scala globale delle difficoltà, il 16% delle famiglie in Francia risultava svantaggiato in 9 difficoltà.
- infine secondo un indicatore di povertà di natura amministrativa, che comprende le famiglie che usufruiscono di sussidi pubblici di solidarietà.

Quanto alla precarietà, non sembra esistere alcun indicatore, in quanto la precarietà si definisce come instabilità, fragilità delle situazioni mentre la povertà implica un'insufficienza di mezzi.

Il tasso di povertà è particolarmente elevato per le famiglie monoparentali, di cui il capofamiglia è una donna, oltre che per le famiglie con più di tre figli e per le persone sole o anziane. Il rischio di povertà è più elevato per i fanciulli che per gli adulti, per le donne che per gli uomini. Nell'UE il tasso di povertà passa dal 5/6% in Danimarca e in Irlanda al 17/18% in Portogallo. La media comunitaria raggiungerebbe l'11,8%.

Tuttavia, lo stato psicologico in cui versano gli individui che soffrono di gravi casi di povertà è altrettanto allarmante dei dati oggettivi, se non di più. Il minimo di cui dispongono questi individui consente loro a malapena di sopravvivere, ma a poco a poco li emargina. Inoltre, la concessione dei sussidi spesso comporta seccature amministrative, da cui deriva un sentimento di umiliazione, che alimenta l'atteggiamento generalmente negativo da parte della società europea verso i suoi esclusi. L'umiliazione può andare fino alla privazione del diritto al rispetto della vita privata (secondo ATD Quart Monde, una legge del 1998 nei Paesi Bassi relativa al risanamento dei debiti degli individui poveri gravemente indebitati prevede la designazione da parte del giudice di un tutore che disponga non solo di ogni potere sul reddito ma anche del diritto di aprire la corrispondenza dell'interessato).

Secondo alcune legislazioni i disoccupati, se non accettano qualsiasi lavoro, perdono il diritto ai sussidi, in modo tale che, in alcuni casi, si può parlare di lavoro forzato. Quanto ai disoccupati di lunghissima data, talvolta non viene più offerto loro alcun tipo di impiego, in quanto catalogati come irrecuperabili de facto dalle amministrazioni interessate; questi individui sono condannati all'inattività forzata. Nelle famiglie povere i genitori non possono assumersi il costo aggiuntivo di determinate attività parascolastiche (piscina; attività ricreative). Infine, spesso poco qualificati o analfabeti, gli esclusi incontrano enormi difficoltà nell'esprimere le proprie rivendicazioni.

La garanzia di soddisfazione dei bisogni materiali elementari dell'individuo in situazioni di estrema precarietà, secondo le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea o le indicazioni dell'UE, costituisce sicuramente un minimo non trascurabile. Tuttavia, dagli esempi sopra citati<sup>1</sup> risulta chiaramente che questo minimo, che costringe i poveri nel loro stato di esclusione, non risponde al dovere di dignità espresso dall'articolo 1 della Carta europea.

---

<sup>1</sup> Questi esempi sono citati nella Relazione 1999 di ATD Quart Monde

A livello europeo, il Consiglio del 17.12.1999 ha definito come obiettivo la promozione dell'integrazione sociale, ma soprattutto il Consiglio dell'Unione europea di Lisbona in data 23-24 marzo 2000 ha riconosciuto la necessità di mettere in atto misure destinate a dare un impulso decisivo all'eliminazione della povertà nell'Unione, fissando degli obiettivi e un calendario.

Di conseguenza, la Commissione ha presentato un programma comunitario per promuovere la collaborazione tra gli Stati membri nella lotta contro l'esclusione sociale. Il programma 2001-2006 è finanziato con 70 milioni di euro e prevede un'analisi delle cause dell'esclusione sociale, lo scambio delle prassi migliori, la promozione del dialogo con gli attori interessati e il sostegno alla rete. Il PE che ha espresso il suo parere su tale programma<sup>1</sup> e la commissione competente dovrebbero garantirne il buon svolgimento, in particolare per quanto attiene alla qualità delle relazioni nazionali relative alla lotta contro la povertà.

Ridurre il numero di individui che vivono al di sotto della soglia di povertà dal 18% attuale al 15% nel 2005 e al 10% nel 2010 costituisce un obiettivo ambizioso. Dalla sua realizzazione dipende la credibilità dell'Unione.

E' opportuno citare altresì l'obiettivo di coesione economica e sociale che rientra tra i principali obiettivi dell'UE (art. 2). In altri termini, le regioni svantaggiate dell'UE (regioni ultraperiferiche, insulari, di alta montagna o in declino industriale) devono poter godere della solidarietà europea attraverso una ridistribuzione operata mediante i fondi strutturali (Fondo sociale, Fondo regionale, Fondo di coesione; il 35% circa del budget comunitario). La differenza di sviluppo tra le regioni più povere e le più ricche dell'UE è ancora oggi in rapporto di 1 a 4, contro un rapporto di 1 a 2 negli Stati Uniti. Si tratta di una sfida vitale perché tutti i cittadini europei, in qualunque territorio si trovino (in particolare nelle regioni di obiettivo 1 più svantaggiate, in cui il PIL/abitante è passato dal 1988 al 1998 dal 63% al 70% della media comunitaria) possano godere di una relativa parità di opportunità in termini economici e sociali.

#### b) Il "diritto all'abitazione"

Benché sia essenziale per la dignità della persona, tale diritto non è ancora esplicitamente riconosciuto dall'art. 34 che verte sull'assistenza abitativa. Risulta dalla quasi totalità delle relazioni delle ONG interessate che la mancanza di un alloggio costituisce un fattore importante di esclusione. Di qui l'importanza dell'assistenza abitativa per le persone svantaggiate sapendo, in base a un rapporto del CECODHAS (Comitato di collegamento europeo per l'assistenza abitativa), che da 30 a 35 milioni di persone nell'UE vivono in abitazioni inadeguate e che circa 3-5 milioni sono senza tetto.

Esiste un ventaglio piuttosto ampio di provvedimenti per migliorare l'offerta di alloggi:

- provvedimenti finanziari come l'istituzione di fondi di solidarietà abitativa
- provvedimenti fiscali come la tassazione degli alloggi sfitti o la loro confisca
- l'istituzione di un'offerta di alloggi popolari rispondente ai bisogni (con vantaggi fiscali per i proprietari privati che affittano il loro alloggio a basso prezzo).

Conviene inoltre prevenire gli sfratti e incoraggiare a questo proposito i sistemi di mediazione. Si riscontrano attualmente nella gran parte dei grandi agglomerati urbani casi di famiglie numerose, spesso di immigrati, che versano in condizioni di indegne

---

<sup>1</sup> Rapporto Ildo FIGUERIDO, A5-0307/2000

(sovraffollamento), in locali occupati abusivamente o in tuguri sfruttati da mercanti di pochi scrupoli.

Al di là della necessità di assicurare un'abitazione ai più svantaggiati, occorrerebbe intraprendere una politica di ripristino urbano dei quartieri degradati (riservando terreni per le abitazioni sociali). Inoltre, come ha recentemente sottolineato il Consiglio nella risoluzione del 14 febbraio 2001<sup>1</sup>, un'architettura di buona qualità, migliorando l'ambiente di vita e il rapporto dei cittadini con l'ambiente urbano può contribuire efficacemente alla coesione sociale e alla riduzione delle tensioni urbane. Il PE aveva già sottolineato nel 1996<sup>2</sup> i danni di un'urbanistica puramente quantitativa, utilitaristica, ripetitiva: la spersonalizzazione di molti quartieri e un malessere che distrugge la coesione sociale ed è fonte di esclusione e di delinquenza. Lo stesso vale per quanto riguarda il miglioramento dei servizi pubblici nei quartieri svantaggiati.

Assicurare l'accesso all'abitazione prioritario per una politica di riduzione della povertà. E' significativo a questo proposito che una recente giurisprudenza riconosca oggi lo stato di necessità in cui versano alcuni individui perseguiti davanti alle giurisdizioni penali per avere "occupato" un edificio<sup>3</sup>.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio dell'Unione europea, nella raccomandazione del 19.01.2000, chiede agli Stati membri di riconoscere nelle loro legislazioni e prassi a ogni individuo, nazionale o straniero, che versi in situazioni di estrema precarietà il diritto alla soddisfazione dei bisogni materiali elementari (nutrimento, abbigliamento, alloggio e cure mediche di base).

### **3) Protezione dei consumatori**

*Art 38 : "Nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori".*

#### A PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI

- Unione europea

In base al Trattato dell'UE, (art. 152) "nella definizione e attuazione di tutte le politiche e attività della Comunità sarà garantito un livello elevato di salute umana".

La Direzione Generale della Sanità dei consumatori (alla Commissione europea) è incaricata della documentazione relativa alla protezione animale (comitato scientifico per la salute e il benessere degli animali, messa a punto di norme di protezione degli animali negli allevamenti durante il trasporto e al momento dell'abbattimento, amministrazione del comitato veterinario permanente, sorveglianza e controllo effettuato dall'ufficio veterinario degli Stati membri).

---

<sup>1</sup> Risoluzione del 14/2/2001 sulla qualità architettonica degli edifici e dell'ambiente urbano. Tale preoccupazione espressa nel Libro Bianco "l'Europa e l'architettura domani" presentato nel 1995 dal Consiglio degli architetti d'Europa è condivisa dalla Conférence Habitat ( ONU/UNESCO) del 1976 e 1996 ed espressa in una dichiarazione della Commissione economica delle Nazioni Unite del 18 settembre 2000

<sup>2</sup> Politica di coesione e cultura rapporto Azzolini 1996

<sup>3</sup> Rilascio di un padre di famiglia alloggiato in un solo locale che aveva occupato un alloggio popolare di 4 locali (Tribunal correctionnel di Parigi del 28/11/2000)

Inoltre, la Commissione con la decisione (2000/323 CE)<sup>1</sup>, si è dotata di un Comitato dei consumatori, che può essere consultato su ogni problema relativo alla protezione degli interessi dei consumatori a livello comunitario. Nel 2000 la Commissione europea ha pubblicato un Libro Bianco sulla Sicurezza alimentare e una comunicazione sul principio di precauzione per completare e modernizzare la legislazione nell'UE in ambito di alimentazione.

Il Parlamento europeo ha istituito una commissione temporanea incaricata del follow-up delle raccomandazioni riguardanti la BSE e adotta nel 2000 le seguenti risoluzioni: "Alimentazione animale: controlli ufficiali"<sup>2</sup>, "Malattia animale lotta contro le encefalopatie spongiformi trasmissibili TSE"<sup>3</sup>, "Direttiva riguardante le sostanze e i prodotti vietati nell'alimentazione degli animali"<sup>4</sup>, "Alimentazione animale, controlli ufficiali, sostanze e prodotti vietati"<sup>5</sup>, "Libro Bianco sulla sicurezza alimentare"<sup>6</sup>, "Protezione dei consumatori, della salute, dell'ambiente: ricorso al principio di precauzione"<sup>7</sup>, "Proibizione nell'allevamento agricolo di alcune sostanze con azione ormonale o terostatica"<sup>8</sup>.

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

L'epidemia di BSE nel Regno Unito e il caso della diossina in Belgio hanno determinato gravi rischi per la salute dei consumatori e una perdita di fiducia.

Le conseguenze sui consumatori dell'UE sono innegabili.

Secondo il rapporto del Parlamento europeo che stabilisce le norme di prevenzione e di lotta contro alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili<sup>9</sup>, gli Stati membri non sono mai riusciti a mettersi d'accordo sull'esclusione obbligatoria dei materiali a rischi specifici dalla catena alimentare nell'ambito della Comunità, mentre si moltiplicano i casi scientificamente accertati di contaminazione del sangue da parte degli agenti della TSE. I consumatori dell'UE sono impotenti di fronte alle diverse politiche (poco trasparenti).

Secondo il rapporto del PE sulle sostanze e sui prodotti vietati nell'alimentazione animale<sup>10</sup>; il rischio di presenza di diossina e di inquinanti organici è presente in tutti gli alimenti per animali. In alcuni paesi le farine animali non sono vietate.

Tenuto conto della resistenza sempre maggiore agli antibiotici, la sofferenza e i costi sociali connessi a queste malattie non potranno che aumentare in futuro.

### Raccomandazioni

Perché la protezione del consumatore dalla TSE sia efficace, occorre che le misure preventive di lotta volte al debellamento della malattia siano ineccepibili e fondate su una base giuridica. Sarebbe opportuno attuare misure per l'effettuazione di test diagnostici rapidi per la TSE nell'ambito del programma di sorveglianza. Di conseguenza occorre introdurre e definire la

---

<sup>1</sup> Del 4 maggio 2000

<sup>2</sup> Rapporto Staes Bart, A5-0372/2000.

<sup>3</sup> Rapporto Roth-Behrendt Dagmar, A5-0117/2000.

<sup>4</sup> Rapporto Paulsen Marit, A5-0257/2000.

<sup>5</sup> Rapporto Paulsen Marit, A5-256/2000.

<sup>6</sup> Rapporto Bowis John, A5-0272/2000.

<sup>7</sup> Rapporto Patrie Béatrice, A5-0352/2000.

<sup>8</sup> Rapporto Olsson Karl Erik.

<sup>9</sup> Rapporto Dagmar Roth-Behrendt, A5-0117/2000.

<sup>10</sup> Rapporto Marit Paulsen, A5-0257/2000.

nozione di "test diagnostici rapidi". La BSE, una volta diagnosticata, deve necessariamente portare a severi controlli.

La politica di informazione a livello di istituzioni europee dovrebbe informare direttamente e apertamente i consumatori sulla politica attuata. La Commissione europea dovrebbe essere costantemente informata sulla situazione esistente negli Stati membri per quanto riguarda l'incidenza della TSE, in quanto i casi sospetti sono in qualche modo un mezzo di identificazione precoce.

In caso di sospetta TSE, è possibile proibire, a scopo precauzionale, l'immissione sul mercato di tutti i materiali potenzialmente contaminati.

Secondo il rapporto del PE sulle sostanze e sui prodotti vietati nell'alimentazione animale, le prime misure per impedire la propagazione delle malattie consistono nel rilevare norme microbiologiche per tutti i prodotti alimentari. Andrebbe altresì applicato il principio di trasparenza e di tracciabilità.

Sarebbe inoltre necessaria l'armonizzazione della normativa europea in materia di farine animali e di farine di pesce, tenuto conto del rischio di accumulo e di interazione negli organismi animali e umani di diverse sostanze indesiderate. A questo scopo sarebbe auspicabile che fosse elaborato un elenco non esaustivo dei contaminanti biologici e chimici, che faciliterebbe molto il compito degli agricoltori che utilizzano quotidianamente componenti per il nutrimento animale.

Gli agenti incaricati di controllare l'alimentazione degli animali sono tenuti al segreto professionale, trattandosi di informazioni la cui divulgazione potrebbe nuocere all'attività dell'azienda. Tuttavia, la protezione e il segreto professionale non dovrebbe intralciare la diffusione delle informazioni di interesse generale in materia di ambiente e di salute.

Dall'esame del Libro Bianco della Commissione europea sulla sicurezza alimentare l'Ufficio europeo delle Unioni dei consumatori (BEUC) ha tratto le seguenti conclusioni. In questa prospettiva, l'adozione delle migliori prassi di ciascuno Stato dell'UE dovrebbe essere applicata in tutti gli Stati membri. Consolidando le sue norme, l'UE ritroverà la credibilità e la fiducia degli agricoltori e delle aziende del settore alimentare. I produttori di alimentari saranno tenuti a garantire la tracciabilità degli ingredienti e saranno responsabili per i loro prodotti.

I fondamenti scientifici alla base della legislazione europea devono essere credibili.

L'istituzione di un'Autorità alimentare che riunisca le migliori conoscenze scientifiche di tutta Europa contribuirà a ristabilire la fiducia dei consumatori, purché agisca in maniera completamente indipendente e trasparente. Del resto, gli imperativi della sicurezza alimentare e della salute pubblica devono essere prioritari rispetto agli interessi economici dell'industria alimentare. Esiste infatti un conflitto tra consumatori e produttori, che non è gestito adeguatamente e che porta alla presenza di obiettivi contraddittori nella politica alimentare dell'UE.

Non esiste inoltre attualmente alcun sistema coerente di sorveglianza a livello di UE per quanto riguarda la salute pubblica e i suoi componenti principali. Di conseguenza, la politica in materia di alimentazione è caratterizzata da un approccio basato più sulla reazione che sulla prevenzione.

## CAPITOLO V. LA CITTADINANZA EUROPEA: articoli da 39 a 46

### 1 Diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo e alle elezioni comunali

*Art. 39: "Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.*

*I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto.*

*Art. 40: Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato".*

#### A PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI

- Consiglio dell'Unione europea

La Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale<sup>1</sup> del 5 febbraio 1992 (non ratificata da A, D, B, GR, ESP, F, IRL, L, P, UK) è finalizzata a migliorare l'integrazione dei residenti stranieri nella vita della collettività locale.

La Convenzione europea sulla nazionalità del 15 novembre 1997<sup>2</sup> (non ratificata da D, DK, B, GR, ESP, F, FIN, I, IRL, L, P, SV, UK) definisce un insieme di principi e di regole riguardanti tutti gli aspetti della nazionalità.

- Unione europea

Art. 17 et 19 del TCE.

La risoluzione del PE del 10 dicembre 1996 sulla partecipazione dei cittadini e degli attori sociali ai sistemi istituzionali dell'UE.

Relazioni triennali della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione.

#### B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

a) La partecipazione alle elezioni europee

- La partecipazione in genere

La partecipazione generale alle elezioni europee è un argomento di grande preoccupazione, considerando che il tasso di partecipazione comunitario in media è passato dal 63% del 1979 al 49,7% del 1999, mentre nello stesso periodo i poteri del PE hanno subito un notevole aumento.

Per rispondere a questa sfida, l'UE dovrà riformare le proprie prassi, adottando ciò che si definisce una nuova "governo". Con questa definizione s'intende una politica europea basata

---

<sup>1</sup> STE N.144

<sup>2</sup> STE N. 166

su una maggiore trasparenza, responsabilità ed efficacia. Questo è il senso del Libro Bianco presentato dalla Commissione nell'ottobre 2000<sup>1</sup>.

Questo buon "governo" deve essere associato a una vera e propria politica di informazione dei cittadini.

Il PE ha reclamato a più riprese un'efficace strategia di informazione che riunisca i servizi delle tre istituzioni e sia principalmente incentrata sulla dimensione educativa e sulla risposta, attraverso i mezzi più adatti, alle attese dell'opinione pubblica su questioni comunitarie che influiscono sulla vita quotidiana<sup>2</sup>. Alcuni auspicano inoltre l'adozione di una Costituzione europea da parte dei cittadini come mezzo per far meglio conoscere e accettare l'UE.

- La partecipazione dei cittadini dell'Unione nello Stato membro di residenza

La direttiva 93/109/CE del 6 dicembre 1993 fissa le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità per le elezioni al PE. Tale direttiva è stata applicata alle elezioni del 1994 e del 1999. Nella sua ultima comunicazione sull'applicazione di detta direttiva<sup>3</sup>, la Commissione constata che il tasso di partecipazione dei cittadini dell'Unione nei rispettivi Stati membri di residenza è stato ancora una volta molto basso (9 %) benché in aumento a fronte della precedente consultazione. Il tasso di iscrizione è particolarmente basso nei paesi che accolgono un numero più elevato di cittadini di altri Stati membri (Germania e Francia, dove il 63 % dei cittadini sono residenti<sup>4</sup>) e questo fa crollare la media dell'Unione che sarebbe del 17 % se si tenesse conto di questi due paesi.

Per porre rimedio a tale situazione, la Commissione raccomanda agli Stati membri:

- di consolidare in maniera sostanziale l'informazione dei cittadini sull'esistenza dei loro diritti di voto e di eleggibilità

- di mettere in atto un sistema di contatto diretto e personale degli elettori comunitari residenti sul territorio attraverso le Poste

- di condurre un'azione permanente (e non solo alla vigilia delle elezioni) per incoraggiare e facilitare l'iscrizione nelle liste elettorali, modificando in tal senso se occorre le disposizioni elettorali (in particolare i tempi di iscrizione)

- di partecipare meglio al sistema di scambio di informazioni per impedire il doppio voto.

Inoltre, come nota la Commissione nella sua comunicazione, i cittadini dell'Unione residenti in un altro Stato membro sarebbero probabilmente più inclini ad esercitare i loro diritti elettorali se avessero la certezza di essere correttamente rappresentati e ascoltati. Ora, per citare solo un esempio, la possibilità di partecipare alla creazione e di affiliarsi a partiti politici nello Stato membro di residenza non è ancora garantita in tutti gli Stati membri.

b) Il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni municipali nello Stato membro di residenza

La direttiva 94/80/CE è ormai stata trasposta in tutti gli Stati membri. La Commissione, secondo l'articolo 13 di tale direttiva, dovrebbe fare rapporto al PE un anno dopo lo svolgimento delle elezioni locali in tutti gli Stati dell'Unione, vale a dire nel marzo 2002 (le

---

<sup>1</sup> Sviluppare la democrazia nell'UE; SEC (2000) 1547/7 fine.

<sup>2</sup> Relazione di Peter Pex sulla politica di informazione e di comunicazione dell'UE A4-0115/98 ; QO .B5-0174/2001 e risoluzione adottata il 13 marzo 2001 in seguito a questa QO.

<sup>3</sup> COM (2000) 843 fine

<sup>4</sup> La % di iscritti in questi due paesi è stata rispettivamente solo del 2,1 e del 4,9%, contro ad esempio il 26% in Danimarca, in Svezia, e il 43% in Irlanda)



ultime elezioni locali essendosi svolte in Francia nel marzo 2001).

Non appena tale rapporto sarà presentato, dovranno essere prese le necessarie misure al fine di migliorare, laddove necessario, l'applicazione della direttiva.

c) La partecipazione alla vita politica dei cittadini non facenti parte dell'UE

Benché l'articolo 39 della Carta non abbia affrontato questo argomento, nell'UE vi sono circa 15 milioni di immigrati cittadini di Stati terzi. L'Irlanda, la Svezia, la Danimarca e i Paesi Bassi hanno concesso il diritto di voto a questi cittadini (a condizione di essere residenti da tre a dieci anni); altri Stati membri (ESP, P, FIN, UK con condizioni più specifiche di reciprocità e di nazionalità).

L'Assemblea parlamentare del Consiglio dell'Unione europea, in un recente rapporto del 22 dicembre 2000 (doc 8916) dedicato alla partecipazione degli immigrati e dei residenti stranieri alla vita politica, raccomandava a tal proposito al Comitato dei Ministri:

- di garantire agli immigrati legalmente stabiliti il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali senza differenza in termini di origine

- di rivedere la rispettiva legislazione al fine di renderla più flessibile, in particolare per quanto concerne i criteri di concessione della nazionalità, l'organizzazione della partecipazione politica, la promozione dell'azione delle organizzazioni di immigrati.

Gli stranieri stabiliti in modo legale da lungo tempo dovrebbero godere come i nazionali di tutti i diritti civili, sindacali e di associazione e disporre di organi consultivi. Il diritto di partecipare alle elezioni locali risulterebbe applicato senza problemi in diversi Stati membri dell'UE. Questo è del resto il senso della Convenzione del Consiglio dell'Unione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale e del relativo articolo 8. Il PE, con una risoluzione adottata nel settembre 1996, raccomanda un'iniziativa analoga.

Converrebbe quindi che l'insieme degli Stati membri dell'UE ratificasse questa Convenzione e adottasse un approccio comune su questa questione. Sarebbe inoltre opportuno che gli Stati membri dell'UE che non l'hanno fatto ratifichino anche la Convenzione del Consiglio dell'Unione europea sulla nazionalità del 15 maggio 1997; tale Convenzione mira a limitare la perdita della nazionalità per l'acquisizione volontaria di un'altra nazionalità. Alla stessa stregua, l'UE dovrebbe prestare particolare attenzione alla raccomandazione del Comitato dei Ministri sulla prevenzione e la riduzione dei casi di apolidia del 15 settembre 1999 R(99) 18.

## **2 La libertà di circolazione e di soggiorno (articolo 45)**

*Art.45: "Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.*

*La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente al trattato che istituisce la Comunità Europea, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro".*

### **A. PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI**

Articoli 18, 39, 149 e 151 del TCE.

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

Il diritto di soggiorno e di libera circolazione all'interno dell'UE è ancora lungi dall'essere perfettamente assicurato ad alcune categorie di persone, studenti, pensionati, lavoratori immigrati, come testimonia l'ECAS nelle sue relazioni periodiche. Questi ostacoli amministrativi, contrari al diritto, nuocciono gravemente anche alla mobilità di studenti, ricercatori e lavoratori e sono controproducenti sul piano economico.

### a) Migliorare l'esercizio del diritto di soggiorno

Per quanto riguarda gli studenti e i pensionati, la raccomandazione del Consiglio presentata il 21 gennaio 2000 e il piano d'azione mobilitato adottato il 9 novembre 2000, fondati sugli articoli 149 e 150 del TCE sono finalizzati in particolare:

- a facilitare agli studenti la dimostrazione di disporre di una copertura o assicurazione sanitaria in vista dell'ottenimento del permesso di soggiorno
- a facilitare la dimostrazione che la persona che si reca in un altro Stato membro per un periodo di formazione dispone di risorse sufficienti.

Tali disposizioni dovrebbero essere applicate anche ai pensionati, talvolta posti di fronte alle stesse difficoltà di dimostrazione. Sarebbe inammissibile, col pretesto della dimostrazione di disporre di risorse sufficienti, creare due categorie di pensionati, quelli in condizioni agiate, benvenuti negli altri Stati membri, e quelli meno agiati che devono far fronte a numerose difficoltà.

### b) Porre rimedio alle difficoltà di soggiorno e di circolazione dei lavoratori immigrati

I lavoratori immigrati, in particolare i lavoratori a tempo determinato, part-time o stagionali, incontrano difficoltà amministrative per il rinnovo del permesso di soggiorno (ad esempio durante il periodo in cui percepiscono indennità di disoccupazione acquisite dal paese di residenza) per l'acquisizione di diritti complementari alla pensione<sup>1</sup>, per il trasferimento dei diritti di pensionamento e di prepensionamento acquisiti.

Il regolamento 1408/71 relativo alla previdenza sociale andrebbe rivisto in quanto troppo complesso, il sistema attuale comporta anche diverse lacune, sottolineate dall'ECAS nel suo ultimo rapporto<sup>2</sup>.

Non esiste infine alcun coordinamento tra i sistemi previdenziali all'interno dell'UE, dove pertanto la libera circolazione di coloro che dipendono dall'assistenza previdenziale è in pratica inesistente (privi di risorse, tali individui si vedono rifiutare il diritto di soggiorno).

Come esplicitamente auspicato dal PE<sup>3</sup>, la Commissione è attualmente impegnata nella revisione dei numerosi testi in vigore.

Sarebbe intenzione della Commissione:

---

<sup>1</sup> Si veda la relazione della Commissione sull'applicazione delle direttive 90/64, 90/365 e 93/96 COM (1999) 127 e la relazione del Gruppo di alto livello sulla libera circolazione delle persone del 18 marzo 1997 ' rapporto Simone Veil)

<sup>2</sup> Previdenza Sociale - Relazione del servizio d'orientamento dei "Cittadini d'Europa". Dall'inizio di questa iniziativa nel 1996, il servizio di orientamento ha ricevuto 1536 domande su questo argomento.

<sup>3</sup> Rapporto di Boumédiène Thiery sulla circolazione e il soggiorno dei cittadini dell'Unione A5-0207/2000 adottato il 6/9 2000

- facilitare l'esercizio dei diritti di libera circolazione e soggiorno mediante l'introduzione di un diritto di soggiorno permanente dopo una residenza regolare continuativa di cinque anni nello Stato membro di accoglienza.

- ridurre le formalità richieste e assicurare ai cittadini di altri Stati membri garanzie equivalenti a quelle di cui gode il cittadino nazionale per porre fine alle penalizzazioni di cui soffrono i lavoratori immigrati e lavoratori in trasferta

- assicurare ai membri della famiglia di un cittadino dell'Unione la protezione della vita familiare in conformità al diritto alla riunione familiare (per consentire al coniuge del residente, studente o pensionato, coniugato o non coniugato, cittadino comunitario o di uno Stato terzo di disporre di un diritto di soggiorno autonomo; anche in caso di divorzio o decesso di colui che ha acquisito il permesso di soggiorno, i suoi familiari hanno il diritto di intraprendere o di proseguire l'esercizio di un'attività dipendente o autonoma).

c) ottimizzare la protezione dei cittadini a fronte di misure indebite di allontanamento per motivi di ordine pubblico.

In una comunicazione del 19 marzo 1999<sup>1</sup>, la Commissione sottolineava il carattere insoddisfacente del coordinamento delle misure di allontanamento attuate nei confronti di cittadini europei per ragioni di ordine e di salute pubblica. Sebbene tale prerogativa appartenga agli Stati, occorre comunque interrogarsi sull'opportunità di stabilire un legame sistematico tra la condanna penale e una misura di allontanamento, in particolare per le persone residenti da lunga data con legami culturali, sociali e familiari nel paese di soggiorno o per i minori.

### **3. Diritto a una buona amministrazione**

*Art. 41: "Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione. Tale diritto comprende in particolare:*

*Il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio;*

*Il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale;*

*L'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.*

*Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.*

*Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella lingua stessa".*

---

<sup>1</sup> COM (1999) 372 fine

## A. PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI

- OCSE

Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE del 23 aprile 1998 che persegue il miglioramento della condotta etica nel servizio pubblico.

- Consiglio dell'Unione europea

Documento del Consiglio dell'Unione europea che enuncia in "*L'amministrazione e voi*" i principi fondamentali di autonomia del diritto amministrativo e delle procedure amministrative<sup>1</sup>.

- Unione europea

Gli articoli 21 e 195 del TCE prevedono la possibilità di presentare denuncia al mediatore in caso di cattiva amministrazione.

L'articolo 21 afferma che *ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo...* L'articolo 195, prevede in quest'ambito che, *il Parlamento europeo nomini un mediatore, abilitato a ricevere le denunce ... relative a casi di cattiva amministrazione nell'ambito di istituzioni o enti comunitari, ad esclusione della Corte di Giustizia e del Tribunale di primo grado nell'esercizio delle rispettive funzioni giurisdizionali.*

### Definizione di "cattiva amministrazione"

Secondo il Mediatore europeo, *si può parlare di cattiva amministrazione quando un organismo pubblico non agisce in conformità a una regola o principio avente per lo stesso valore obbligatorio*<sup>2</sup>.

Il Mediatore europeo ha inoltre sottolineato che *il cittadino europeo ha diritto a un trattamento corretto, equo e rapido delle proprie questioni da parte di un'amministrazione pubblica aperta, responsabile e dotata di senso del servizio pubblico.*

Il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione in questo senso.

### Specificità del mandato del Mediatore europeo

Se il mediatore constata un caso di cattiva amministrazione presenta denuncia all'amministrazione interessata, procede a un'indagine, ricerca una soluzione e sottopone eventualmente progetti di raccomandazioni ai quali l'istituzione è tenuta a rispondere entro tre mesi con un parere circostanziato.

## B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

### Codice di buona condotta amministrativa

---

<sup>1</sup> "*L'administration et vous*", documento pubblicato nel 1996 dal Consiglio dell'Unione europea, riveste carattere essenziale per quanto riguarda la protezione dei privati nelle loro relazioni con le autorità amministrative.

<sup>2</sup> Audizione pubblica sul progetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, osservazioni preliminari di Jacob Söderman, mediatore europeo, 2 febbraio 2000.

Nell'aprile 2000, il Mediatore europeo ha elaborato un progetto di codice di buona condotta amministrativa. Tale Codice comprende ventotto articoli che enunciano i principi ai quali i funzionari devono attenersi nei rapporti col pubblico. Al fine di mettere in pratica il contenuto dell'articolo 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, si rivela indispensabile il Codice di buona condotta amministrativa sia adottato dalle istituzioni europee.

Tali principi sono, tra gli altri, la non discriminazione e la proporzionalità, l'assenza di abusi di potere, l'imparzialità e l'indipendenza, l'obiettività, l'equità, il diritto di essere ascoltati e di fare osservazioni, tempi ragionevoli per pervenire a una decisione, l'obbligo di motivare le decisioni, l'indicazione delle vie di ricorso, la notifica della decisione, la protezione dei dati, l'accesso pubblico al Codice e il diritto di presentare denuncia al Mediatore europeo.

Il Parlamento europeo ha sottolineato *l'importanza che riveste l'elaborazione, nei tempi migliori, di un codice di buon comportamento amministrativo applicabile a tutte le istituzioni e a tutti gli organi comunitari, accessibile a ogni cittadino europeo, che dovrà essere pubblicato nel Giornale Ufficiale*<sup>1</sup>.

A fine gennaio 2001, diverse istituzioni e organi europei avevano adottato il Codice di buona condotta amministrativa del Mediatore europeo<sup>2</sup> mentre altri hanno adottato o adotteranno il loro proprio codice<sup>3</sup>.

Il Consiglio dell'Unione europea sottolinea inoltre l'importanza di un'amministrazione pubblica dotata di un codice di buona condotta<sup>4</sup>.

Citiamo infine, a livello nazionale, nell'Irlanda del Nord, la pubblicazione di una Guida del mediatore irlandese incentrata sulle norme di pratica corretta dedicata ai funzionari, relativo al controllo etico dell'amministrazione; nel Regno Unito l'esistenza di una "*Carta dei cittadini*" e in Belgio, quella di una "*Carta belga degli utenti dei servizi pubblici*" adottata già nel 1992.

### Statistiche e informazioni particolari<sup>5</sup>

Al 31 dicembre 2000, il Mediatore ha ricevuto 7.002 denunce dal 1995, anno di inizio della sua attività; sono state esaminate 6.881 denunce sulle 7.002 accolte. Il 30% delle denunce risultano essere di pertinenza del Mediatore. Per 1.004 casi è stata condotta a termine un'indagine, di cui 13 su iniziativa del Mediatore. Questi casi riguardavano essenzialmente la mancanza o il rifiuto di fornire informazioni, ritardi di natura amministrativa o di pagamento che si sarebbero potuti evitare, le procedure di assunzione riguardanti i concorsi, le vertenze

<sup>1</sup> Risoluzioni C-0270/98 e C-0138/99 del Parlamento europeo.

<sup>2</sup> La Banca Europea per gli Investimenti, il Centro Europeo per lo Sviluppo e la Formazione Professionale, la Fondazione Europea per il Miglioramento delle Condizioni di Vita e di Lavoro, l'Agenzia Europea per l'Ambiente, l'Agenzia Europea per la Valutazione dei Medicinali, l'Ufficio di Armonizzazione nel Mercato Interno, la Fondazione europea per la Formazione, l'Osservatorio Europeo delle Droghe e tossicomanie, il Centro di Traduzione degli Organi dell'UE, l'Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro, l'Ufficio Comunitario delle Varietà Vegetali.

<sup>3</sup> Il Parlamento europeo, la Commissione e la Corte dei Conti hanno adottato il loro proprio codice; il Comitato Economico e Sociale e il Comitato delle Regioni adotteranno un codice sul modello di quello della Commissione. I Codici del Consiglio dell'Unione europea e della Banca Centrale Europea sono in corso di preparazione.

<sup>4</sup> Consiglio dell'Unione europea Raccomandazione N. R (2000) 10 relativa ai codici di buona condotta per i funzionari pubblici, 11 maggio 2000.

<sup>5</sup> Il Mediatore europeo, Relazione annuale 2000.

contrattuali e le azioni della Commissione in qualità di garante dei trattati.

Gli organi sottoposti a indagine sono stati la Commissione europea con 850 casi, il Parlamento europeo con 107 casi, il Consiglio dell'Unione europea con 37 casi e la Corte dei Conti con 7 casi.

Altre sedici istituzioni sono state coinvolte; occorre notare comunque che una stessa istituzione può essere oggetto di diverse indagini.

#### **4. Il diritto di accesso ai documenti**

*Art. 42 "Qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione".*

### A PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI

- Unione europea

Articolo 255 del TCE

### B SINTESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE

I codici di condotta in vigore dal 1993 presso il Consiglio e la Commissione erano molto arretrati su alcune legislazioni nazionali<sup>1</sup> e il Mediatore europeo aveva ricevuto numerose denunce. La Commissione ha quindi presentato una proposta di regolamento relativa all'attuazione dell'articolo 255 COM (2000) 30/2. Tale proposta sottoposta a decisione congiunta è stata oggetto di un rapporto del PE<sup>2</sup>. In prima lettura, il PE ha introdotto numerosi emendamenti per rispondere alle attese dei cittadini.

Secondo il PE il diritto di accesso ai documenti non può limitarsi al diritto di richiedere informazioni; esso non può essere dissociato da un diritto più generale all'informazione sulle attività delle istituzioni. Le istituzioni dovrebbero quindi rendere pubbliche anche le loro procedure interne e fornire tutte le informazioni in modo facilmente comprensibile.

L'ambito di applicazione di tale diritto dovrebbe essere il più ampio possibile, quindi estendersi al trattato nel suo complesso (compresi il secondo e il terzo pilastro, la Convenzione di Schengen da quando è estesa alla Comunità e la Convenzione Europol). Questi documenti comprendono documenti preparatori e dovrebbero essere accessibili via Internet. Tale diritto dovrebbe infine essere esteso non solo ai documenti delle commissioni e dei gruppi di lavoro delle tre istituzioni interessate, ma all'insieme delle agenzie europee (agenzia per l'ambiente, per i medicinali, ecc.).

Quanto alle eccezioni al diritto di accesso, devono essere limitate, precise e interpretate stricto sensu, (sicurezza pubblica, segreto della difesa, eccezioni riguardanti la stabilità economica o la vita privata). L'applicazione di tali eccezioni dovrebbe essere oggetto di un'analisi caso per caso. Infine, il termine del documento andrebbe interpretato in senso lato e tali documenti essere direttamente accessibili in formato elettronico. Le vie di ricorso sarebbero l'appello al

---

<sup>1</sup> cfr. Relazione speciale del Mediatore in seguito all'indagine condotta di sua iniziativa sull'accesso pubblico ai documenti C4-0157/98

<sup>2</sup> Rapporto Cashman A-0318/2000

Mediatore europeo o alla CGCE.

Secondo la lettera dell'articolo 255 del TCE, le modalità di accesso dei cittadini ai documenti devono essere stabilite entro due anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, vale a dire nel maggio 2001.

## CAPITOLO VI. PROTEZIONE LEGALE EFFETTIVA E TUTELA DELLA VITTIMA

### 1. Diritto a un processo equo (Articolo 47)

*Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.*

*Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.*

*A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.*

### A PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI

#### - Nazioni Unite

Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici<sup>1</sup> 1966, ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE, stabilisce nell'articolo 14 il diritto a un'equa e pubblica udienza dinanzi a un tribunale competente, indipendente e imparziale, stabilito dalla legge (paragrafo 1) e prevede specifiche garanzie minime, ad esempio la garanzia di un processo senza ingiustificato ritardo, il diritto a un difensore e a farsi assistere gratuitamente da un interprete (paragrafo 3).

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 prevede nell'articolo 10 il diritto a un'equa e pubblica udienza dinanzi a un tribunale indipendente e imparziale.

#### - Consiglio dell'Unione europea

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 (ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE) prevede nell'articolo 6 - inter alia – il diritto a che la propria causa “sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge”, il diritto all’assistenza gratuita di un avvocato difensore qualora la persona accusata di un reato non disponga di mezzi sufficienti e il diritto a farsi assistere gratuitamente da un interprete.

La raccomandazione sulla libertà di esercizio della professione di avvocato<sup>2</sup> del Comitato dei Ministri prevede nel Principio IV -inter alia – misure atte ad assicurare un effettivo accesso all’assistenza legale da parte di avvocati indipendenti per tutti gli individui; incoraggia gli avvocati a fornire assistenza legale a persone in situazioni economiche di debolezza e i governi a garantire la disponibilità per queste persone di una difesa efficace, in particolare per le persone private della loro libertà.

---

<sup>1</sup> Risoluzione dell'Assemblea generale 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966

<sup>2</sup> Rec(2000)21, adottato dal Comitato dei Ministri il 25 ottobre 2000, Consiglio dell'Unione europea



Nella raccomandazione sul ruolo dell'accusa nel sistema penale<sup>1</sup> il Comitato dei Ministri postula che i pubblici ministeri debbano assicurare l'applicazione della legge, tenendo conto sia dei diritti dell'individuo che della necessaria efficacia del sistema penale.

L'Accordo europeo sulla Trasmissione delle richieste di assistenza giudiziaria 1977<sup>2</sup> è stato ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE ad eccezione della Germania. Tale accordo prevede che ciascun individuo abitualmente residente nel territorio di uno degli Stati parti che desideri richiedere assistenza giudiziaria in materia civile, commerciale o amministrativa nel territorio di un altro Stato parte possa presentare la sua richiesta nello Stato in cui risiede abitualmente.

- Altro

La Convenzione dell'Aia sull'Accesso internazionale alla Giustizia del 1980<sup>3</sup> - ratificata da Finlandia, Francia, Paesi Bassi, Spagna e Svezia – stabilisce nel Capitolo I che i cittadini e le persone abitualmente residenti in qualsiasi Stato parte abbiano il diritto all'assistenza giudiziaria nelle vertenze di natura civile e commerciale in tutti gli Stati parti alle stesse condizioni che sarebbero applicate se fossero cittadini di quello Stato abitualmente residenti nello stesso.

- Giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo

Art. 6 – Diritto a un equo processo

E' un aspetto fondamentale del diritto a un equo processo che i procedimenti penali siano di tipo accusatorio e che l'accusa e la difesa possano procedere ad armi pari<sup>4</sup>.

Al fine di stabilire se un tribunale possa essere considerato "indipendente", occorre considerare, tra le altre cose, le modalità di nomina dei suoi membri e la relativa durata in carica, l'esistenza di garanzie a fronte di pressioni esterne, oltre a valutare se si presenti come organo indipendente. Per quanto concerne la questione della "imparzialità", il tribunale, compresa la giuria, deve essere, in termini soggettivi, esente da pregiudizi o preconcetti personali e, in termini oggettivi, deve offrire sufficienti garanzie da escludere ogni legittimo dubbio a questo proposito<sup>5</sup>.

Il termine ragionevole del processo va valutato alla luce delle particolari circostanze del caso e con riferimento alla sua complessità, alla condotta del ricorrente e delle autorità competenti e alla posta in gioco per il ricorrente nella vertenza<sup>6</sup>.

Gli Stati parti hanno il dovere di organizzare i rispettivi sistemi legali in modo tale che i tribunali possano ottemperare a tutti i requisiti della disposizione, compreso l'obbligo di pervenire a una sentenza sui casi in tempi ragionevoli<sup>7</sup>, in quanto i ritardi potrebbero mettere a repentaglio l'efficacia e la credibilità della giustizia<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Rec(2000)19, adottato dal Comitato dei Ministri il 6 ottobre 2000, Consiglio dell'Unione europea

<sup>2</sup> ETS N.: 092

<sup>3</sup> Convenzione n. 29, Convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980 sull'Accesso internazionale alla giustizia

<sup>4</sup> Si veda la sentenza del 16 febbraio 2000 *Rowe and Davies c. Regno Unito*, n. 28901/95, § 60

<sup>5</sup> Si veda la sentenza dell'8 febbraio 2000 *McGonnell c. Regno Unito*, n. 28488/95, § 48; la sentenza del 9 maggio 2000 *Sander c. Regno Unito*, n. 34129/96, § 22

<sup>6</sup> Si veda la sentenza del 6 aprile 2000 *Comingersoll S.A. c. Portogallo [GC]*, n. 35382/97, § 19

<sup>7</sup> Si veda la sentenza del 6 aprile 2000 *Comingersoll S.A. c. Portogallo [GC]*, sopra citata, § 24

<sup>8</sup> si veda la sentenza del 28 luglio 1999 *Bottazzi c. Italia*, n. 34884/97, § 22

Per stabilire se per garantire gli interessi della giustizia sia necessario ricorrere all'assistenza legale, occorre considerare la gravità della pena in oggetto e la complessità del caso<sup>1</sup>. Quando è in gioco la privazione della libertà, gli interessi della giustizia in linea di principio richiedono un'assistenza legale<sup>2</sup>.

- Giurisdizione della Corte di Giustizia delle Comunità europee

La Corte di Giustizia delle Comunità europee estende il significato del diritto a un processo equo al diritto a un'efficace protezione giudiziaria, che comprende anche il diritto di appello. Negli affari comunitari il diritto di appello è garantito dall'articolo 168a del Trattato CE che prevede la possibilità di appello contro le sentenze della Corte di primo grado della CE dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee. Dalla sentenza del 4 luglio 2000, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm and Goupil c. Commissione*<sup>3</sup>, risulta quale peculiarità principale del diritto di appello che esso debba indicare precisamente gli elementi della sentenza contestati che il ricorrente chiede di sottoporre a valutazione, e inoltre deve presentare specifici argomenti legali a supporto dell'appello. Nella sentenza del 21 settembre 2000, *Mediocrurso-Estabelecimentot c. Commissione*<sup>4</sup>, si trattava del rispetto del diritto del ricorrente a un'equa udienza nell'ambito della procedura amministrativa, nella fattispecie la possibilità per il ricorrente di esprimere le proprie opinioni. Il requisito del controllo giudiziario di qualsiasi decisione presa da un'autorità nazionale riflette un principio generale della legge comunitaria derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri<sup>5</sup>.

## B LA SITUAZIONE ATTUALE

- Termine ragionevole

La durata dei processi pone un problema comune a tutta l'UE. In Italia sono ancora presenti eccessive lungaggini nell'amministrazione della giustizia. Sebbene il Comitato dei Ministri (Consiglio dell'Unione europea) e la Corte europea dei diritti dell'uomo abbiano ripetutamente espresso le loro preoccupazioni nel 1999 e 2000 e nonostante il Governo italiano abbia adottato vari provvedimenti, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riscontrato nell'anno 2000 oltre 200 casi di violazioni della Convenzione per processi che superavano il "termine ragionevole". La durata media dei processi in Italia è di dieci anni; spesso solo per il primo grado.

Anche la Francia è stata dichiarata colpevole di processi giudiziari troppo lunghi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per un elevato numero di casi nel 1999 e nel 2000. Nel Rapporto annuale 2000, Amnesty International richiamava l'attenzione alla sentenza *Selmouni*. In una sola delle sentenze che presentavano almeno una violazione, la Francia risultava rispettare il requisito di un "termine ragionevole". Un'osservazione analoga può essere fatta per quanto

---

<sup>1</sup> Si veda la sentenza del 12 ottobre 1999 *Perks and Others c. Regno Unito*, n. 25277, § 76

<sup>2</sup> Si veda la sentenza del 10 giugno 1996 *Benham c. Regno Unito*, sopra citata, § 61

<sup>3</sup> C-352/98 P

<sup>4</sup> C-426/98 P

<sup>5</sup> C-226/99, *Siples Srl*, 11 gennaio 2001

riguarda l'Austria.

Nel 1999 e nel 2000 anche la Grecia e il Portogallo sono più volte risultati colpevoli di eccessive lungaggini dei processi secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo. Per quanto concerne la Finlandia, è stata giudicata colpevole a questo proposito in due sentenze nel 2000 mentre il Regno Unito è stato dichiarato colpevole una volta nello stesso periodo; Danimarca, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi sono risultati rispettivamente colpevoli nell'anno 2000 per aver superato il termine ragionevole dei processi in una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

- Misure atte a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario

La 23<sup>a</sup> Conferenza dei Ministri europei di Giustizia tenutasi nel giugno 2000 affrontava i temi dell'efficienza e dell'equità della giustizia. Un'ideale assistenza giudiziaria nelle fasi iniziali di una vertenza, metodi extragiudiziari di risoluzione delle vertenze; procedure alternative quali la mediazione, l'adozione di metodi di lavoro efficienti da parte dei giudici e il ricorso alle tecnologie informatiche sono considerati modalità per evitare i ritardi. Nella risoluzione n. 1 relativa alla giustizia nel ventunesimo secolo adottata nell'ambito della Conferenza, i Ministri partecipanti hanno deciso di adottare tutte le misure necessarie, sia a livello nazionale che internazionale, al fine di ridurre i ritardi e di valutare modalità alternative per fornire supporto e consulenza legale, invitando gli enti interessati nell'ambito del Consiglio dell'Unione europea a valutare misure atte a migliorare l'efficienza della giustizia, pur garantendone l'indipendenza<sup>1</sup>.

- Esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo

Nella Risoluzione 1226 (2000) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio dell'Unione europea e nel precedente rapporto del Comitato sugli affari legali e i diritti umani<sup>2</sup> si sottolinea l'esistenza di notevoli carenze per quanto riguarda l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'Assemblea parlamentare sottolinea l'essenzialità che lo Stato espletati tutti i suoi adempimenti formali per rispettare le sentenze definitive della Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi in cui sono parte. In caso contrario lo standard di protezione dei diritti umani raggiunto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo non potrà essere mantenuto.

Inoltre, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo entra anch'essa a far parte della Convenzione, estendendo in tal modo il vincolo giuridico della Convenzione a tutte le altre parti.

L'Assemblea parlamentare esprime la seria preoccupazione che l'esecuzione di alcune sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo dia origine a notevoli problemi – alcune sentenze non sono ancora state eseguite dopo diversi anni. I problemi di implementazione da parte degli Stati parti sono principalmente attribuibili a ragioni che hanno a che fare con le riforme richieste (ad esempio nel gruppo di casi riguardanti l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari in Italia, dove l'esecuzione richiede un numero elevato di misure di carattere legislativo, amministrativo e pratico), ragioni pratiche relative alle procedure legislative nazionali (cambiamento di legislatore, ritardi nell'introduzione delle direttive CE o

<sup>1</sup> E' difficile definire precisamente la giustizia in termini di bilancio per le differenze tra i vari paesi. I dati raccolti sono i seguenti (% del budget totale del 2000) : A = 1,3%, FIN & F = 1,6%, IRL = 2,2%, I = 1,4%.

<sup>2</sup> Doc. 8808, Assemblea parlamentare, Consiglio dell'Unione europea.

casi in cui l'ordinamento nazionale non prevede la possibilità di respingere la decisione contestata, che ha determinato, ad esempio, la mancata esecuzione della sentenza nel caso *Hakkar c. Francia*, un problema infine risolto con emendamenti alla bozza di legge sulla "Presunzione d'innocenza") e ragioni relative all'interferenza con gli obblighi derivanti da altre istituzioni. In questo contesto la sentenza *Matthews c. Regno Unito* del 1999 è citata come caso in cui il tribunale ha riscontrato la presenza di una violazione dell'articolo 3 del Protocollo N. 1, in quanto gli abitanti di Gibilterra non potevano votare all'elezione del Parlamento europeo sebbene fossero soggetti alla "legislazione" dell'Unione europea. Sembra che la nuova legislazione possa passare solo con il consenso di altri Stati membri dell'Unione europea.

L'Assemblea parlamentare raccomanda diverse soluzioni che gli Stati membri potranno attuare a livello nazionale in grado di assicurare la piena ottemperanza con la nuova legislazione nell'ambito della Convenzione; interventi necessari da parte dei governi per eseguire rapidamente le sentenze della Corte al fine di evitare il ripetersi delle violazioni; raccomandazioni ai governi affinché pongano rimedio alle singole situazioni dei ricorrenti e forniscano una legislazione per la revisione dei processi in seguito alla sentenza della Corte; fare entrare direttamente in vigore le sentenze della Corte; adozione di misure a tempo determinato fino all'attuazione delle riforme definitive. Inoltre, l'Assemblea invita gli Stati membri a fare uso del rispettivo diritto di richiedere alla Corte un'interpretazione delle sentenze in caso di dubbi e a procedere con riforme legislative e, se necessario, costituzionali.

#### - Mancato rispetto delle decisioni giudiziarie definitive da parte dell'amministrazione

Nel Memorandum del 14 settembre 2000<sup>1</sup> il Comitato dei Ministri esprime la propria preoccupazione sul rifiuto da parte di vari settori dell'amministrazione in Grecia di attenersi alla decisione definitiva ed eseguibile da parte dei tribunali greci. Il comitato cita – tra le altre cose – le sentenze *Hornsby c. Grecia* del marzo 2000 e *Georgiadis Dimitrios c. Grecia* del giugno 2000, sottolineando che diversi altri casi di questo genere sono pendenti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. E' stato suggerito precedentemente alle autorità greche di considerare la possibilità di migliorare il sistema di responsabilità civile e amministrativa dei funzionari, specialmente qualora si oppongano illegalmente all'esecuzione di decisioni giudiziarie. L'adozione di una risoluzione ad interim è stata reiterata, in quanto potrebbe supportare gli sforzi intrapresi dalle autorità giudiziarie per garantire il rispetto delle sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo ed eventuali progetti legislativi in corso, sollecitando il governo greco a prendere urgenti misure in merito alla condotta esplicitamente illecita di alcuni settori dell'amministrazione.

#### - Indipendenza del potere giudiziario

La International Federation of Human Rights Leagues NGO esprime nelle sue dichiarazioni scritte alle Nazioni Unite dal gennaio 2000 al gennaio 2001 le proprie preoccupazioni sulla resistenza del Regno Unito nel tradurre gli impegni in materia di diritti umani contenuti nel Good Friday Agreement in legislazione e pratica.

La Federazione Internazionale dei Diritti Umani e il Relatore Speciale sull'indipendenza dei

---

<sup>1</sup> CM/Inf(2000)51 Comitato dei Ministri, Consiglio dell'Unione europea

giudici e degli avvocati hanno reiterato le rispettive preoccupazioni sulle collusioni dello Stato nell'assassinio di Patrick Finucane e richiedono un'indagine giudiziaria indipendente. L'assassinio del noto avvocato difensore Rosemary Nelson avvenuto a Belfast nel marzo 1999 fa sorgere i dubbi sull'indipendenza e la sicurezza degli avvocati difensori nell'Irlanda del Nord. Amnesty International, nel rapporto annuale 2000, ha espresso le proprie preoccupazioni sul fatto che la squadra di Polizia incaricata di investigare sull'assassinio non fosse sufficientemente indipendente dalla Royal Ulster Constabulary (RUC), e che le indagini della Polizia relativamente alle accuse di intimidazione e molestie presentate da Rosemary Nelson contro la RUC non fossero state scrupolose e imparziali.

Il Regno Unito è stato giudicato colpevole dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di violazione del diritto a un equo processo sancito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in particolare per quanto attiene all'indipendenza e imparzialità dei tribunali, per diversi casi del periodo 1999-2000<sup>1</sup>. L'Italia è stata condannata a questo proposito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo una volta nel 1999 e una volta nel 2000<sup>2</sup>.

#### - Ricorso a un difensore

Amnesty International sottolinea il fatto che nell'Irlanda del Nord, in conformità alla legislazione di emergenza, i detenuti possono essere trattiene fino a sette giorni senza revisione giudiziaria dello stato di detenzione e possono vedersi rifiutato il diritto a conferire con un difensore nelle prime 48 ore di detenzione e per periodi di 48 ore successivi. L'organizzazione chiede ai governi di consentire ai detenuti di poter usufruire immediatamente dell'assistenza di un legale e di essere interrogati solo in presenza del rispettivo avvocato, e inoltre che i rispettivi ordinamenti vengano modificati in tal senso. A questo proposito Amnesty International esprime gravi preoccupazioni riguardo all'UK Terrorism Act 2000, che comprende, tra l'altro, provvedimenti – tratti da precedenti legislazioni di emergenza – che consentono la negazione al detenuto del ricorso a un difensore dal momento dell'arresto fino a 48 ore, qualora la Polizia ritenga che la concessione di tale diritto possa intralciare le indagini e che la consultazione tra l'avvocato e il detenuto debba avvenire "in presenza di un funzionario di Polizia, ove si tema un'interferenza con le indagini". L'organizzazione critica il Terrorism Act 2000 in quanto contiene provvedimenti che possono dare atto a violazioni, in particolare alla violazione del diritto a un processo equo. Si cita, tra l'altro, la Parte VII dell'Atto, che prevede ulteriori poteri di emergenza applicabili solo in Irlanda del Nord, e in tal modo mina lo spirito di protezione dei diritti umani alla base del Mulit-Party Agreement del 1998.

Il Relatore speciale sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati delle Nazioni Unite fa notare nei Rapporti presentati dal 21 febbraio 2000 che non vi sono state accuse contro i funzionari la Royal Ulster Constabulary (RUC) in per abusi a danno degli avvocati nel corso degli interrogatori in Irlanda del Nord dal momento dell'introduzione del sistema di registrazione audio delle interviste presso il Centro di detenzione di Castlereagh nel gennaio 1999, mentre vi sono state accuse di questo tipo in altre sedi.

#### - Assistenza legale

---

<sup>1</sup> Si vedano ad esempio le sentenze citate in FN 7

<sup>2</sup> Sentenza *Buscemi contro l'Italia* del 16 settembre 1999, N. 29569/95 e sentenza *Rojas Morales contro l'Italia* del 16 novembre 2000, N. 39676/98

Tutti gli Stati membri dell'Unione europea forniscono assistenza legale alle persone prive di sufficienti risorse finanziarie. Vi sono tuttavia differenze fondamentali in questi sistemi di nazionali di difesa d'ufficio, specialmente per quanto concerne i requisiti di nazionalità o residenza per avere diritto alla difesa gratuita e i tipi di vertenza e di azione legale per i quali viene fornita tale assistenza. In Grecia, ad esempio, non vi è alcun sistema di assistenza giudiziaria nelle vertenze amministrative; ma si limita alle vertenze civili e ai casi penali. In Irlanda non viene fornita alcuna difesa per alcuni casi specifici, ad esempio casi di diffamazione, licenziamento e questioni civili che rientrano nella giurisdizione della Corte distrettuale (Small Claims Procedure) Rules 1993.

La Convenzione dell'Aia del 1980 sull'Accesso internazionale alla giustizia è stata ratificata solo da un numero esiguo di Stati membri. Si raccomanda la ratifica di tale Convenzione da parte di tutti gli Stati e sarebbe auspicabile la sua corretta applicazione.

Nel febbraio 2000, la Commissione europea ha presentato un Green Paper sui problemi cui devono far fronte i contendenti transfrontalieri che richiedono assistenza legale nelle vertenze civili<sup>1</sup>. A parte i requisiti di nazionalità o residenza posti da alcuni Stati membri, l'esame delle circostanze finanziarie dei litiganti applicate da alcuni Stati membri non tengono conto delle differenze nei livelli di reddito tra Stati membri. Nella gran parte degli Stati membri, la determinazione del diritto di una determinata vertenza all'assistenza legale consente un ampio margine soggettivo di valutazione. Si critica inoltre che l'accordo del 1977 del Consiglio dell'Unione europea sulla trasmissione delle richieste di assistenza legale sia proporzionalmente sottoutilizzata per la mancanza di conoscenza da parte degli Stati membri dell'esistenza di tale diritto all'estero.

Come possibili soluzioni, il Green Paper suggerisce – tra le altre cose – la ratifica della Convenzione dell'Aia del 1980 sull'Accesso internazionale alla giustizia; l'introduzione di un "fattore correttivo" relativamente ai criteri finanziari; una maggiore trasparenza per quanto concerne la valutazione del diritto all'assistenza, con l'obbligo di specificare e pubblicare i relativi criteri e di motivare in modo dettagliato un eventuale rifiuto di concedere l'assistenza legale.

A livello di Unione europea, la Commissione sta attualmente lavorando su una proposta di direttiva atta a stabilire standard minimi di assistenza legale.

#### - Assistenza gratuita di un interprete

La ONG Fair Trial Abroad (FTA) richiede, nell'ambito del Rapporto relativo all'anno chiuso il 31 marzo 2000, di prestare attenzione ad alcuni problemi riguardanti le modalità con cui si gestisce la comunicazione con individui di diversa lingua madre nell'ambito dei tribunali europei e sottolinea la presenza di notevoli differenze tra quanto è affermato dalla legge e quanto avviene in pratica. FTA denuncia ad esempio la mancanza di mezzi finanziari da parte di molti tribunali per assicurare l'assistenza di un'interprete, la riluttanza dei giudici a servirsene, ritenendo che si tratti di un'ostruzione, l'assunzione da parte di vari tribunali di un numero ridotto di interpreti interni, ai quali si richiede di lavorare in qualunque lingua capiti; frequenti richieste da parte dei difensori di sottoscrivere dichiarazioni in una lingua che non è conosciuta; mancanza parziale o assoluta di informazioni per tutti gli interpreti che operano

---

<sup>1</sup> COM(2000) 51 definitivo

nell'ambito del sistema della giustizia europeo.

Le raccomandazioni formulate dalla FTA per porre rimedio a detta situazione comprendono l'apertura di un maggiore dialogo tra professionalità legale e professionalità linguistica, l'istituzione di un supporto politico e la determinazione di standard ampiamente riconosciuti per la fornitura di servizi.

## **2. Presunzione d'innocenza e diritto di difesa**

*Art. 48: "Ogni imputato è considerato innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata.*

*Il rispetto dei diritti della difesa è garantito ad ogni imputato".*

### A PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI

#### - Nazioni Unite

Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR) del 1966 – ratificato da tutti gli Stati membri dell'EU – prevede nell'articolo 14, paragrafo 2, la presunzione d'innocenza e nel paragrafo 3 d il diritto di chiunque sia accusato di un reato penale di essere presente al processo e di difendersi personalmente o mediante un difensore di sua scelta.

La Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo prevede il diritto di essere presunto innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata provata legalmente in un pubblico processo nel quale egli abbia avuto tutte le garanzie necessarie per la sua difesa.

#### - Consiglio dell'Unione europea

La Convenzione per la protezione dei diritti umani – ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE – comprende nell'articolo 6 paragrafo 2 il diritto alla presunzione d'innocenza e nell'articolo 6 paragrafo 3 c il diritto di difendersi personalmente o mediante un difensore di propria scelta.

#### - Giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo

Art. 6 § 2 CEDU – Presunzione d'innocenza

La presunzione d'innocenza è uno degli elementi che contraddistinguono un equo processo penale stabiliti dal paragrafo 1. Si verifica una violazione qualora la sentenza riguardante una persona accusata di un reato penale rifletta l'opinione che l'imputato sia colpevole prima che la sua colpevolezza sia stata legalmente accettata. E' sufficiente, anche in assenza di riscontri oggettivi, la presenza di qualche ragionamento da cui risulti che il tribunale presumesse la colpevolezza dell'imputato<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> si veda la sentenza *Alenet de Ribemont c. Francia* del 10 febbraio 1995, N. 15175/89, § 35

## Diritto al silenzio

Sebbene non specificamente citato nell'articolo 6 della Convenzione, il diritto al silenzio e il diritto di non autoaccusarsi sono generalmente riconosciuti dagli standard internazionali che costituiscono il fulcro della nozione di equo processo ai sensi dell'articolo 6<sup>1</sup>.

### Art. 6 § 3 c CEDU – Diritto di difesa

Una persona accusata di un reato penale dovrebbe, in linea di principio basata sulla nozione di equo processo, avere diritto a essere presente all'udienza di primo grado. Tuttavia, la partecipazione personale del difensore non assume necessariamente lo stesso significato per le udienze di appello<sup>2</sup>.

## B LA SITUAZIONE ATTUALE

### - Presunzione d'innocenza

In Francia è stata approvata dal Senato nel maggio 2000 una nuova legge sulla tutela della presunzione d'innocenza e dei diritti delle vittime. Gli avvocati potranno visitare i propri clienti nella prima ora di detenzione da parte della Polizia e successivamente dopo 20 e 36 ore (sebbene tali misure non siano applicabili ai sospettati di crimini di natura terroristica o di traffico di droga). Le decisioni sulla detenzione provvisoria verranno prese da un *juge des libertes* e andranno posti limiti sulla durata del periodo di indagine giudiziaria.

"Fair Trial Abroad" sottolinea nel suo Rapporto annuale 1999-2000 la mancanza di considerazione per il principio di base della presunzione d'innocenza all'interno dell'Unione europea, che determina il rischio di errori giudiziari.

Per quanto riguarda il Terrorism Act 2000 del Regno Unito, Amnesty International esprime preoccupazione sullo spostamento del peso della prova dall'accusa all'imputato. Varie disposizioni della legge prevedono che egli debba provare la propria innocenza, il che costituirebbe una violazione del diritto alla presunzione d'innocenza.

In due casi la Francia (*Debboub c. Francia* e *P.B. c. Francia*)<sup>3</sup> è stata condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo relativamente all'eccessiva durata della detenzione preventiva: in entrambi i casi la detenzione prima del processo superava i quattro anni. Anche l'Italia è stata dichiarata colpevole dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazioni della Convenzione relativamente alla durata della detenzione preventiva (*Vaccaro c. Italia*)<sup>4</sup>, nel caso specifico di quattro anni e quattro mesi.

L'eccessiva durata della detenzione nelle fasi precedenti il processo costituisce una grave riduzione del principio di presunzione d'innocenza.

---

<sup>1</sup> Si veda la sentenza *Heaney and McGuinness c. Irlanda* del 21 dicembre 2000, N. 34720/97, § 40; Sentenza *Quinn c. Irlanda* del 21 dicembre 2000, N. 36887/97, § 40

<sup>2</sup> Si veda la sentenza *Josef Prinz c. Austria* dell'8 febbraio 2000, N. 23867/94, § 34; la sentenza *Michael Edward Cooke c. Austria* dell'8 febbraio 2000, N. 25878/94, § 35

<sup>3</sup> Sentenza *Debboub alias Hussein Ali c. Francia* del 9 novembre 1999, n. 37786/97; Sentenza *P.B. c. Francia* dell'1 agosto 2000, N. 38781/97

<sup>4</sup> Sentenza *Vaccaro c. Italia* del 16 novembre 2000, N. 41852/98



- Diritto al silenzio

Amnesty International ha espresso le proprie preoccupazioni riguardo alla legislazione in vigore in Irlanda nel Nord, in Inghilterra e nel Galles, in quanto non protegge il diritto al silenzio, sia nelle fasi precedenti il processo che durante lo stesso e, tra le altre cose, consente che il silenzio vada a fornire ulteriori prove contro l'accusato.

L'Irlanda è stata condannata due volte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per le violazioni del diritto al silenzio garantito nell'ambito del diritto a un processo equo.

- Diritto alla difesa

Nel 2000 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riscontrato in due casi violazioni da parte del Regno Unito del diritto all'assistenza giuridica per non avere concesso all'imputato di usufruire dell'assistenza di un avvocato già nelle fasi iniziali dell'interrogatorio da parte della Polizia, pregiudicando in tal modo i diritti dell'imputato alla difesa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentenza *Averill contro il Regno Unito* del 6 giugno 2000, N. 36408/97; Sentenza *Magee contro il Regno Unito* del 6 giugno 2000, N. 28135/95

## LISTE DES ABBREVIATIONS

AI	Amnesty International
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs
BIT	Bureau International du Travail
CEDH	Convention Européenne des Droits de l'Homme
CES	Confédération européenne des syndicats
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CPT	Comité européen pour la Prévention de la torture (Conseil de l'Europe)
ECAS	European Citizens action service
ECPAT	End Child Pornography and Trafficking
ECRE	European Council of Refugees and exiles
ECRI	European Committee against Racism and Intolerance (Conseil de l'Europe)
ENAR	European network against racism
ESB	Encéphalopathie Spongiforme Bovine
EST	Encéphalopathie Spongiforme Transmissible
EUMC	European Union Monitoring Center
	Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes
FI.ACAT	Fédération internationale, Action des Chrétiens contre la torture
FIDH	Fédération Internationale des Droits de l'Homme
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement
ONU	Organisation des Nations-Unies
OIL	Organisation Internationale du Travail
PECO	Pays d'Europe Centrale et Orientale
PIB	Produit Intérieur Brut
UE	Union Européenne

## ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE

A	AUTRICHE
B	BELGIQUE
D	ALLEMAGNE
DK	DANEMARK
ESP	ESPAGNE
FIN	FINLANDE
F	FRANCE
GR	GRECE
I	ITALIE
IRL	IRLANDE
L	LUXEMBOURG
NL	PAYS-BAS
P	PORTUGAL
SV	SUEDE
UK	ROYAUME-UNI

## LISTE DES RAPPORTS UTILISES

- Rapports annuels 2000 et 2001 d'Amnesty International
- Rapport (janvier 2000 - janvier 2001) de la Fédération internationale des Droits de l'Homme (FIDH)
- 9ème et 10ème rapports généraux du Comité Européen de Prévention Contre la Torture (CEPT)
- Rapports Nationaux établis par le Comité de Prévention Contre la Torture (CPT)
- Rapport de la FI. ACAT (2000)
- Rapport de l'ONG "Santé mentale en Europe" (2000)
- "Livre Blanc sur la Protection des patients involontaires internés dans un hôpital psychiatrique" du Comité de bioéthique du Conseil de l'Europe (2000)
- Rapport du Lobby européen des Femmes "Beijing + 5, Regional Alternative Report for the European Union"
- Rapport de Save the Children: "Towards an EU Human Rights, Agenda for Children" (2000)
- Rapport de "End Child Prostitution and Trafficking (ECPAT): "En préparant demain 1999-2000",
- Article Premier (qui regroupe plusieurs ONG et associations, Amnesty International, Reporters Sans Frontière réseau les femmes et Le Comité Contre l'Esclavage Moderne): "Nice 2000, Les Droits Fondamentaux en Europe"
- Projet de rapport sur "L'esclavage domestique" de la Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (2000)
- Rapport sur "l'Exercice du droit à l'objection de conscience au service militaire dans les Stati membri du Conseil de l'Europe", Commission des questions juridiques et des Droits de l'homme du Conseil de l'Europe, doc 8809, du 13 juillet 2000
- Rapports par Stati membri de l'ECRI
- Les résultats de l'Eurobaromètre (2000) présenté par l'Observatoire européen de phénomènes racistes et xénophobes
- Rapport (2000 portant sur l'année 1999) de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes
- Rapports conçus pour le suivi de la Convention Cadre sur les Minorités nationales (Conseil de l'Europe)
- Rapport du CERD (1999) et de "European Roma Rights Center"
- Rapport du European Roma Rights Center "Racial Segregation of Roma in Italy", Campland
- Rapport Human Right Watch 2001
- Rapport Associés de ILGA, Mobility International, United for Intercultural Action (1999-2000)
- Rapport concernant "La mise en lumière des écarts entre les salaires masculins et féminins" du Ministère de l'Industrie et du Commerce, Suède (2000)
- Rapport concernant "Le Droit de visite des enfants en Europe" préparé par la Direction des Affaires Juridiques, Comité d'experts sur le Droit de la Famille (CJ-FA) (Conseil de

l'Europe)

- The European Blind Union Commission for Liaising with the EU (2001)
- "European Union of the Deaf", Rapport Annuel (1999-2000)
- Rapports "Cycles XV.1 et XV.2" effectués par le Comité des droits sociaux du Conseil de l'Europe
- Rapport 2000 de la Fondation européenne pour les conditions de vie et de travail de Dublin
- Rapport ADT Quart Monde, Actes de la 6ème session européenne des Universités populaires, Quart Monde, 28 mai 1999
- Rapport du Comité de Liaison européen pour le logement (CECODHAS)
- Rapport du BEUC relatif au Livre Blanc de la Commission Européenne sur "La sécurité Alimentaire" (2001)
- Rapports périodiques de l'ECAS
- ECRE, rapports nationaux 1999
- Rapport 2000 du Médiateur européen
- Rapport "El Ejido : Terre de non droit", Comité européen de défense des Réfugiés et Immigrés

**LISTE DES ENTRETIENS DU RAPPORTEUR****CONSEIL DE L'EUROPE**

M. Régis BRILLAT, Secrétaire exécutif de la Charte sociale européenne  
M. CASTENETTO, Directeur des services de la séance, Assemblée parlementaire  
Mme Danielle COIN, Secrétaire de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme  
M. Guy DE VEL, Directeur des Affaires juridiques  
M. Andrew DRZEMCZEWSKI, Chef du Service du Monitoring auprès du Comité des Ministres  
Mme Isil GACHET, Secrétaire exécutif de l'ECRI  
M. GIL-ROBLES, Commissaire aux droits de l'homme  
M. Hanno HARTIG, Chef du Service Médias et Egalité  
M. Pierre-Henri IMBERT, Directeur général des droits de l'homme  
M. John MURRAY, Coordinateur pour les Roms  
M. STEKETEE, Secrétaire exécutif de la Convention sur la protection des minorités  
M. STEVENS, Secrétaire exécutif du Comité pour la Prévention de la Torture

**SECRETARIAT DU CONSEIL DES MINISTRES DE L'UE**

M. Jean-Pierre JACQUE, Directeur du Service juridique

**MÉDIATEUR EUROPÉEN**

M. Jacob SÖDERMANN

**OBSERVATOIRE EUROPEEN DES PHENOMENES RACISTES ET XENOPHOBES**

M. Peter FLEISSNER, Chef du Département Recherches et Réseaux

**UNHCR**

M. Johannes VAN DER KLAUW, Senior European Affairs Office

**ONG EUROPEENNES**

Amnesty International Europe, M. Dick OOSTING, Directeur  
FIDH, Mme Isabelle BRACHET  
Human Rights Watch, M. Léon PEIJNENBURG  
FI.ACAT, Mme MOHEDANO  
IFAS (Institute for international assistance and solidarity), M. Gerd GREUNE, Président

FAIR TRIAL, M. JACOBI  
ATD QUART MONDE, M. Olivier GERHARD

Je tiens à remercier vivement de leur collaboration toutes les personnes rencontrées à l'occasion de la préparation de ce rapport et plus particulièrement pour leur aide, M. Claude BRULANT, Administrateur principal, Melles Valérie MIGUERES et Iris KUNTNER, stagiaires au Parlement européen ainsi que mes collaborateurs, Mme Catherine SALLIER et M. Vincent ARTIS.