



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.10.2003  
COM(2003) 606 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE  
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**in merito all'articolo 7 del trattato sull'Unione europea.  
Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione**

## INDICE

INTRODUZIONE.....	3
1. CONDIZIONI D'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 7 TUE.....	5
1.1. Un campo d'applicazione che copre tutti i settori d'attività degli Stati membri .....	5
1.2. Meccanismi che permettono una valutazione politica da parte del Consiglio .....	6
1.3. Coinvolgimento di personalità indipendenti .....	6
1.4. Condizioni di fondo per l'attuazione dell'articolo 7 TUE: l'evidente rischio di violazione grave e la violazione grave e persistente dei valori comuni.....	6
1.4.1. Soglia d'applicabilità dell'articolo 7 TUE: violazione dei valori comuni medesimi.....	7
1.4.2. Il rischio evidente di violazione grave .....	8
1.4.3. La violazione grave .....	8
1.4.4. La violazione persistente.....	8
2. I MEZZI IN GRADO DI GARANTIRE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 7 TUE, CHE I VALORI COMUNI VENGANO RISPETTATI E PROMOSSI .....	9
2.1. L'attuazione di un regolare monitoraggio del rispetto dei valori comuni e lo sviluppo di una rete di esperti indipendenti .....	9
2.2. Una concertazione fra le istituzioni e con gli Stati membri.....	11
2.3. Una cooperazione col Commissario per i diritti dell'uomo presso il Consiglio d'Europa.....	11
2.4. Un dialogo regolare con la società civile .....	12
2.5. Informare e educare l'opinione pubblica .....	12
Conclusione.....	12

*“Più che le leggi sono i costumi a render buoni i cittadini”*

*Montesquieu, “Lettere persiane”*

## **INTRODUZIONE**

L’articolo 6, paragrafo 1 del trattato sull’Unione europea (TUE) elenca i principi, *comuni* agli Stati membri, sui quali l’Unione si fonda: *“principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, nonché dello stato di diritto”*.

Questo elenco di *principi comuni* - o, per riprendere la terminologia del progetto di costituzione *valori comuni*<sup>1</sup> - colloca la persona al centro della costituzione europea. Essi costituiscono un nucleo di elementi essenziali nei quali ciascun cittadino dell’Unione può riconoscersi, a prescindere dalle differenze politiche o culturali connesse con l’identità nazionale.

Il rispetto di questi valori, non meno che la volontà di promuoverli in comune, costituisce un requisito necessario di appartenenza di qualunque Stato all’Unione. L’articolo 49 TUE lo sottolinea in modo esplicito con riferimento agli Stati che intendono aderire all’Unione: *“Ogni Stato europeo che rispetti i principi sanciti nell’articolo 6, paragrafo 1 può chiedere di diventare membro dell’Unione.”*

L’articolo 7 TUE, introdotto dal trattato di Amsterdam e modificato dal trattato di Nizza, nonché l’articolo 309 del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), conferiscono alle istituzioni dell’Unione i mezzi per garantire che qualsiasi Stato membro rispetti i valori comuni.

L’entrata in vigore del trattato di Nizza, il 1° febbraio 2003, ha segnato una svolta di rilievo in ordine agli strumenti d’intervento di cui l’Unione dispone al riguardo. Conferendo all’Unione la capacità di intervenire preventivamente in caso di evidente rischio di violazione grave dei valori comuni, il trattato di Nizza ha reso molto più operativi i mezzi già contemplati dal trattato di Amsterdam, i quali permettevano di intervenire solo a posteriori, una volta che la grave violazione fosse già avvenuta.

In proposito, l’articolo 7 riveduto conferisce alla Commissione una competenza nuova in materia di monitoraggio dei diritti fondamentali nell’Unione e di individuazione di eventuali rischi in questo campo. La Commissione intende espletare pienamente e col massimo senso di responsabilità questa nuova prerogativa.

I mezzi descritti tendono, quale soluzione estrema, a sanzionare e risolvere una situazione di violazione grave e persistente dei valori comuni. Essi mirano però, innanzi tutto, a prevenire il verificarsi di una situazione del genere, conferendo all’Unione la possibilità di reagire, non appena un evidente rischio di violazione appaia in uno Stato membro.

---

<sup>1</sup> Articolo I-2 del progetto di trattato che istituisce una costituzione per l’Europa.

Una violazione grave e persistente dei valori comuni da parte di uno Stato membro equivarrebbe a rimettere gravemente in causa il fondamento stesso dell'Unione europea. Nelle circostanze che caratterizzano attualmente la situazione economica, sociale e politica degli Stati membri, l'Unione europea resta certamente uno dei luoghi al mondo nei quali la democrazia e i diritti fondamentali sono salvaguardati meglio, soprattutto grazie ai sistemi giurisdizionali nazionali e in particolare alle corti costituzionali.

Diversi fattori di rilevanza variabile rendono tuttavia necessario esaminare attentamente gli aspetti connessi col rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali negli Stati membri.

- Nel momento in cui l'Unione entra in una nuova fase del suo sviluppo, con un allargamento imminente che comporterà una maggiore diversità culturale, sociale e politica fra gli Stati membri, è opportuno che le istituzioni dell'Unione approfondiscano la loro impostazione comune in materia di difesa dei valori dell'Unione.

- Lo sviluppo e il potenziamento della democrazia e dello stato di diritto, non meno che il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, figurano tra i principali obiettivi delle politiche dell'Unione e della Comunità nei confronti dei paesi terzi. Al riguardo la Commissione tiene a sottolineare, come aveva già fatto il Parlamento europeo nel suo rapporto sulla situazione dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione, del 12 dicembre 2002<sup>2</sup>, che le politiche dell'Unione nei confronti, da un lato dei paesi terzi, dall'altro dei propri Stati membri, per risultare efficaci e credibili devono presentare la massima coerenza e omogeneità.

- I cittadini e i rappresentanti più attivi della società civile nel campo della tutela dei diritti fondamentali si interrogano sull'esatta portata degli obblighi che, a norma dell'articolo 7 TUE, incombono agli Stati membri. La Commissione rileva in particolare che dalle numerose denunce che privati cittadini le rivolgono, si evince come spesso essi interpretino l'articolo 7 TUE quale possibile mezzo per risolvere violazioni di loro diritti fondamentali che ritengono di aver subito.

Tenuto conto di questi vari fattori, la Commissione ritiene che non ci si possa esimere da una riflessione sulla tutela e sulla promozione dei valori comuni sanciti dal trattato sull'Unione, riflessione alla quale essa desidera contribuire.

In questo ordine di idee, la presente comunicazione si prefigge, da un lato di esaminare le condizioni che fanno scattare le procedure dell'articolo 7, dall'altro di individuare i provvedimenti operativi in grado di contribuire, attraverso una concertazione fra le istituzioni dell'Unione e una cooperazione con gli Stati membri, al rispetto e alla promozione dei valori comuni.

La comunicazione non tratta invece degli aspetti relativi alle sanzioni che, se del caso, il Consiglio dovrebbe pronunciare a carico di uno Stato membro venuto meno ai propri obblighi, conformemente agli articoli 7, paragrafo 3 TUE e 309 TUE. La Commissione ritiene inopportuno speculare su tali aspetti e preferisce considerare l'articolo 7 TUE in uno spirito di prevenzione delle situazioni ivi contemplate e di promozione dei valori comuni.

---

<sup>2</sup> A5-0451/2002.

## **1. CONDIZIONI D'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 7 TUE**

La novità introdotta dal trattato di Nizza è l'aggiunta di un meccanismo di prevenzione, per completare il meccanismo di sanzione previsto dal trattato di Amsterdam. In futuro coesisteranno due meccanismi, che potranno scattare indipendentemente: da un lato, ove venga constatato un evidente rischio di grave violazione (articolo 7, paragrafo 1); dall'altro, in presenza di una violazione grave e persistente dei valori comuni (articolo 7, paragrafo 2).

L'articolo 7 TUE precisa con esattezza i ruoli attribuiti rispettivamente al Parlamento europeo, agli Stati membri e alla Commissione, per attivare entrambi i meccanismi. Al riguardo, la Commissione può solo rimandare al testo dell'articolo, che figura in allegato alla presente comunicazione.

La Commissione desidera tuttavia mettere in evidenza alcune caratteristiche fondamentali dell'articolo medesimo.

### **1.1. Un campo d'applicazione che copre tutti i settori d'attività degli Stati membri**

L'articolo 7 non si applica solo alla sfera del diritto comunitario. L'Unione avrebbe quindi la facoltà di intervenire non solo in caso di violazione dei valori comuni in quella sfera circoscritta, ma anche in caso di violazione in un settore di autonoma competenza di uno Stato membro.

Il carattere orizzontale e generale del possibile campo d'applicazione dell'articolo 7 TUE è agevolmente comprensibile con riferimento a un articolo inteso a garantire il rispetto delle condizioni di appartenenza all'Unione. Sarebbe infatti paradossale limitare le possibilità di intervento dell'Unione medesima al solo campo d'applicazione del diritto comunitario, lasciando che essa ignori le violazioni gravi che potrebbero verificarsi in ambiti di competenza nazionale. Qualora in uno Stato membro le violazioni dei valori fondamentali raggiungano infatti la gravità di cui all'articolo 7 TUE, rischiano di pregiudicare gli stessi fondamenti dell'Unione e della fiducia tra i suoi Stati membri, a prescindere dal settore nel quale le violazioni intervengono.

A norma dell'articolo 7, la competenza di cui l'Unione dispone per intervenire nei confronti degli Stati membri per inosservanza dei diritti fondamentali è molto diversa da quella che essa detiene in materia di attuazione del diritto comunitario. Secondo una giurisprudenza costante, infatti, gli Stati membri sono tenuti a rispettare i diritti fondamentali quali principi generali di diritto comunitario. Quest'obbligo vale però solo per situazioni nazionali che rientrino nella sfera d'applicazione del diritto comunitario<sup>3</sup>. Contrariamente ai meccanismi previsti dall'articolo 7 TUE, è la Corte di giustizia a vigilare sul rispetto di quest'obbligo, per esempio nel quadro di una procedura per inadempienza (articoli 226 e 227 TCE) o di una richiesta di pronuncia in via pregiudiziale (articolo 234 TCE).

---

<sup>3</sup> Si vedano per esempio la sentenza 13 luglio 1989 nella causa 5/88, Wachauf, Raccolta 1989, pag. 2609, nonché la sentenza 18 giugno 1991, nella causa C-260/89, ERT, Raccolta 1991, pag. I-2925.

## **1.2. Meccanismi che permettono una valutazione politica da parte del Consiglio**

L'articolo 7 conferisce al Consiglio la facoltà di valutare sia l'evidente rischio di violazione grave sia l'esistenza di una violazione grave e persistente, nonché di deliberare, a seconda dei casi, in base a una proposta presentata dal Parlamento europeo, da un terzo degli Stati membri o dalla Commissione. La competenza del Consiglio non è però vincolata né per la constatazione dell'evidente rischio né per quella della violazione grave o persistente.

Analogamente, l'articolo 7, paragrafo 3 prevede che, constatata la gravità e la persistenza della violazione, il Consiglio abbia la facoltà, non già l'obbligo, di pronunciare sanzioni.

Queste prerogative sottolineano la natura politica dell'articolo 7 TUE, che lascia la porta aperta a una soluzione diplomatica per risolvere la situazione che verrebbe a determinarsi nell'Unione qualora si constatasse una violazione grave e persistente dei valori comuni.

Il potere di valutazione del Consiglio non sfugge tuttavia a un controllo democratico del Parlamento europeo, che si traduce nel parere conforme che quest'ultimo è tenuto a dare prima della decisione del Consiglio.

Invece, nonostante le ripetute raccomandazioni della Commissione in sede di lavori preparatori dei trattati di Amsterdam e di Nizza, nel trattato sull'Unione non si è voluto affidare alla Corte di giustizia delle Comunità europee il compito di procedere a un controllo giurisdizionale sulla constatazione di una violazione grave e persistente dei valori comuni o di un evidente rischio di grave violazione di tali valori. A norma dell'articolo 46, lettera e) TUE, infatti, il controllo della Corte riguarda *“unicamente le disposizioni di carattere procedurale di cui all'articolo 7”*, il che salvaguarda i diritti della difesa per lo Stato in questione.

## **1.3. Coinvolgimento di personalità indipendenti**

Il coinvolgimento di “personalità indipendenti”, che possono essere invitate a presentare entro un termine ragionevole un rapporto sulla situazione nello Stato membro in questione, come previsto dall'articolo 7, paragrafo 1, permetterebbe al Consiglio di disporre di informazioni oggettive e complete sulla situazione in merito alla quale è chiamato a pronunciarsi.

La Commissione suggerisce di riflettere sulla possibilità che il Consiglio disponga di un elenco di nomi di “personalità indipendenti” che possano essere consultate rapidamente in caso di necessità.

## **1.4. Condizioni di fondo per l'attuazione dell'articolo 7 TUE: l'evidente rischio di violazione grave e la violazione grave e persistente dei valori comuni**

L'attuazione dell'articolo 7 TUE presuppone che siano riunite le condizioni essenziali relative alla violazione o al rischio di violazione. Queste condizioni sono diverse per il meccanismo di prevenzione e per quello di sanzione: il primo può essere attivato in caso di “evidente rischio di violazione grave”, mentre il secondo può scattare solo in presenza di una “violazione grave e persistente” dei valori comuni.

Vari testi internazionali possono fornire elementi utili per interpretare il concetto di violazione “grave e persistente”. Si tratta di un concetto desunto dal diritto internazionale pubblico. L’articolo 6 della Carta delle Nazioni Unite recita: “*Qualora un membro dell’organizzazione violi in modo persistente i principi enunciati nella presente Carta, l’Assemblea generale può decidere di escluderlo dall’Organizzazione, su raccomandazione del Consiglio di sicurezza*”. Analogamente, l’articolo 8 dello statuto del Consiglio d’Europa prevede che “*qualsiasi membro del Consiglio d’Europa il quale violi gravemente le disposizioni dell’articolo 3<sup>4</sup> può essere sospeso dal suo diritto a essere rappresentato ...*”.

Il concetto di rischio introdotto dal trattato di Nizza, per permettere un intervento preventivo dell’Unione, sembra invece specifico del sistema giuridico dell’Unione.

Prima di analizzare questi concetti, che introducono una distinzione tra una situazione di rischio e una situazione di violazione già in atto, è indispensabile una considerazione preliminare: il carattere evidente del rischio di grave violazione, non meno che la persistenza e la gravità della violazione, determinano una soglia di applicabilità dell’articolo 7 TUE. Tale soglia è molto più elevata che nei casi di singole violazioni dei diritti fondamentali, quali accertate dalle giurisdizioni nazionali, dalla Corte europea dei diritti dell’uomo o, nel campo del diritto comunitario, dalla Corte di giustizia.

#### *1.4.1. Soglia d’applicabilità dell’articolo 7 TUE: violazione dei valori comuni medesimi*

È pacifico che per una persona vittima di una violazione palese dei propri diritti, qualsiasi violazione è grave. Alla luce delle denunce che le pervengono, la Commissione rileva che un numero cospicuo e crescente di persone reputa che qualsiasi violazione dei diritti fondamentali negli Stati membri potrebbe indurre ad applicare l’articolo 7, ed è frequente che le denunce suggeriscano alla Commissione di avviare un procedimento. È pertanto essenziale chiarire tale questione.

La procedura dell’articolo 7 TUE mira a risolvere la violazione mediante un’impostazione politica e globale. Essa non è intesa a risolvere singoli casi di violazione.

Emerge infatti dal combinato disposto degli articoli 6, paragrafo 1 e 7 TUE che la violazione deve avere quale oggetto i valori comuni medesimi, affinché si possa constatare l’esistenza di una violazione ai sensi dell’articolo 7. Il rischio e la violazione constatati devono quindi travalicare singole situazioni e assumere le dimensioni di problema sistematico. Qui risiede il valore “aggiuntivo” di questa disposizione di ultima istanza, rispetto alla risposta data ai singoli casi di violazione.

Ciò non significa ovviamente che ci si trovi in presenza di un vuoto giuridico. I singoli casi di violazione dei diritti fondamentali vanno risolti avviando i procedimenti giurisdizionali interni, europei e internazionali. Le giurisdizioni nazionali oppure la Corte di giustizia - in materia di applicazione del diritto comunitario - e la Corte europea dei diritti dell’uomo hanno, ognuna, ruoli ben definiti e rilevanti al riguardo.

---

<sup>4</sup> “Ciascun membro del Consiglio d’Europa riconosce il principio della preminenza del diritto e il principio in base al quale ogni persona soggetta alla sua giurisdizione deve godere dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Esso si impegna a collaborare lealmente e attivamente al perseguimento dello scopo definito al capo I.”

#### *1.4.2. Il rischio evidente di violazione grave*

Il rischio di violazione grave rientra ancora nell'ordine della mera potenzialità, anche se gli estremi vanno definiti, giacché esso deve in effetti essere "evidente", motivo per cui rischi ancora molto eventuali esulano dalla sfera del meccanismo di prevenzione. La violazione grave presuppone invece il concretizzarsi del rischio. Si potrà dire, per prendere un esempio ipotetico, che l'adozione di una legge che autorizzi la soppressione delle garanzie procedurali in caso di guerra costituisce un evidente rischio; viceversa, la sua applicazione effettiva in una situazione bellica costituirebbe un caso di grave violazione.

Introducendo il concetto di "evidente rischio", l'articolo 7 TUE ha conferito gli strumenti per mettere debitamente in guardia lo Stato membro che contravvenga ai propri obblighi, al momento opportuno, ovvero prima che il rischio si concretizzi. Nel contempo, esso impone alle istituzioni l'obbligo di costante vigilanza, in quanto "un evidente rischio" si sviluppa a sua volta in un contesto politico, economico e sociale noto, al termine di un periodo più o meno lungo durante il quale sono potuti apparire i primi segni precursori - come manifestazioni di razzismo o di xenofobia.

#### *1.4.3. La violazione grave*

Il criterio di violazione grave è comune ai meccanismi dell'articolo 7 di prevenzione di sanzione: l'evidente rischio deve riguardare una violazione "grave", e la violazione stessa, qualora intervenga, deve essere "grave" a sua volta.

Per determinare la gravità della violazione, occorrerà tener conto di criteri diversi, quali l'oggetto o il risultato della violazione.

Con riferimento all'oggetto della violazione, per esempio, si potranno prendere in considerazione gli strati di popolazione presi di mira dai provvedimenti nazionali incriminati. L'analisi potrebbe risultare influenzata dal fatto che questi strati di popolazione sono vulnerabili, come nel caso delle minoranze nazionali, etniche o religiose, o ancora delle popolazioni immigrate.

Quanto al risultato della violazione, esso potrà riguardare uno o più principi di cui all'articolo 6. Quantunque basti che uno solo dei valori comuni sia violato o rischi di esserlo per attivare l'articolo 7, una violazione concomitante di più valori potrebbe denotare una particolare gravità della violazione.

#### *1.4.4. La violazione persistente*

Questa condizione vale solo per far scattare il meccanismo di sanzione per una violazione già intervenuta.

La persistenza di una violazione, per definizione, suppone una durata nel tempo, la quale può tuttavia manifestarsi in modi diversi.

Una violazione dei principi di cui all'articolo 6 potrebbe essere implicita in un testo legislativo o amministrativo. È poi possibile che essa risulti da una semplice prassi amministrativa o politica delle autorità dello Stato membro in questione. Può accadere che un testo o una prassi del genere abbiano formato oggetto di denunce o di ricorsi giudiziari a livello nazionale e internazionale. Il ripetersi sistematico di singoli casi di violazione potrebbe rendere più giustificata l'applicazione dell'articolo 7 TUE.

In quest'ambito, il fatto che uno Stato sia stato condannato ripetutamente per lo stesso tipo di violazione, nell'arco di un dato periodo, da parte di una giurisdizione internazionale come la Corte europea dei diritti dell'uomo o da organi internazionali non giurisdizionali, quali l'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa o la commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, senza mostrare di volerne trarre conseguenze pratiche, potrebbe costituire una circostanza di cui tener conto.

## **2. I MEZZI IN GRADO DI GARANTIRE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 7 TUE, CHE I VALORI COMUNI VENGANO RISPETTATI E PROMOSSI**

Le stesse politiche dell'Unione mirano a contribuire al rispetto e alla promozione dei valori comuni, il quadro giuridico e politico d'applicazione dell'articolo 7 quale fin qui descritto richiede, fondato com'è sulla prevenzione, misure operative concrete che consentano di controllare in modo rigoroso ed efficace il rispetto e la promozione dei valori comuni.

### **2.1. L'attuazione di un regolare monitoraggio del rispetto dei valori comuni e lo sviluppo di una rete di esperti indipendenti**

In questo campo si sono già attivate con notevole impegno tre istituzioni: Parlamento europeo, Consiglio e Commissione. La relazione presentata annualmente dal Parlamento europeo sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea contribuisce, in forma incontestabile, alla formulazione di una diagnosi precisa sullo stato della tutela negli Stati membri e a livello dell'Unione<sup>5</sup>.

Sono poi disponibili varie altre fonti d'informazione, quali i rapporti delle organizzazioni internazionali<sup>6</sup>, i rapporti delle ONG<sup>7</sup>, la giurisprudenza dei tribunali regionali e internazionali, in particolare della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>8</sup>.

Il grandissimo numero di denunce individuali presentate alla Commissione o al Parlamento europeo sono a loro volta una fonte rilevante d'informazione. Alla Commissione perviene infatti un numero ingente di reclami individuali in cui si denuncia la violazione di diritti fondamentali. Quantunque nella massima parte dei casi la Commissione sia impossibilitata a intervenire, per esaminare una violazione del diritto comunitario e promuovere un eventuale ricorso per inadempienza presso la Corte di giustizia, trattandosi di situazioni di competenza della sfera autonoma d'azione degli Stati membri e non del diritto dell'Unione, queste denunce permettono pur sempre di stilare un inventario delle principali preoccupazioni dei cittadini in materia di diritti fondamentali.

---

<sup>5</sup> Si veda il rapporto 2002 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2002/2013(INI)), relatore: on. Fodé Sylla, A5-0281/2003. Si vedano anche i rapporti, per il 2001 dell'on. Swiebel (PE 311.039/DEF), per il 2000 dell'on. Cornillet (PE 302.216/DEF).

<sup>6</sup> Per esempio le risoluzioni dell'assemblea generale delle Nazioni Unite e i rapporti della commissione dei diritti dell'uomo, o i rapporti del Consiglio d'Europa e dell'OSCE.

<sup>7</sup> Si vedano per esempio i documenti e rapporti pubblicati da Amnesty International, Human Rights Watch, la Fédération Internationale des Droits de l'Homme.

<sup>8</sup> Ma anche della Corte internazionale di giustizia e in futuro del Tribunale penale internazionale.

Nel suo rapporto sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea del 2000, il Parlamento europeo<sup>9</sup> aveva raccomandato di creare una rete di esperti autorevoli in materia di diritti fondamentali, per garantire un elevato livello di conoscenza della situazione nei singoli Stati membri e nell'Unione europea in genere. Un'esperienza-pilota è stata avviata con l'istituzione di una rete da parte della Commissione europea nel 2002<sup>10</sup>. Si tratta di un ottimo esempio di collaborazione tra la Commissione e il Parlamento europeo giacché, pur servendo ad alimentare i lavori della Commissione, essa è anche in grado di offrire al Parlamento importanti elementi di informazione.

La rete serve principalmente a preparare un rapporto annuale sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione<sup>11</sup>, che permette di avere un quadro esatto della situazione nei singoli Stati membri. Il rapporto è pubblico e forma oggetto di ampia diffusione.

L'informazione raccolta dovrebbe permettere di individuare casi di anomalie in materia di diritti fondamentali o situazioni che possano degenerare in violazioni o determinare rischi di violazione di tali diritti, ai sensi dell'articolo 7 TUE.

La rete può contribuire altresì, mediante le sue analisi, alla ricerca di soluzioni intese a ovviare alle anomalie constatate o a evitare potenziali violazioni.

Il monitoraggio svolge poi un'essenziale funzione preventiva, in quanto può alimentare la riflessione sull'attuazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia o allertare le istituzioni riguardo a evoluzioni divergenti delle norme di tutela fra gli Stati membri, che potrebbero incrinare la fiducia reciproca su cui si fondano le politiche dell'Unione.

È importante che gli Stati membri vengano associati all'esercizio di valutazione e interpretazione degli esiti del lavoro della rete di esperti indipendenti. Per scambiare informazioni e mettere in comune esperienze, la Commissione potrebbe organizzare con le autorità nazionali competenti in materia di diritti dell'uomo regolari incontri per presentare e discutere le informazioni raccolte dalla rete.

La rete di esperti è indipendente dalla Commissione e dal Parlamento, e tale indipendenza va salvaguardata. Beninteso, le analisi degli esperti non impegnano né la Commissione né il Parlamento.

Attualmente la rete funziona in base a un contratto limitato nel tempo concluso tra la Commissione e un centro universitario<sup>12</sup>.

La rete di esperti potrà operare correttamente solo se si riuscirà a garantire appieno la continuità dei suoi lavori. A tale scopo sarà opportuno fondare la sua azione su una base giuridica idonea.

---

<sup>9</sup> 2000/2231(INI).

<sup>10</sup> Il bando di aggiudicazione per la rete era stato pubblicato nella GU S60, del 26 marzo 2002.

<sup>11</sup> [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/cfr\\_cdf/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm)

<sup>12</sup> La rete è formata da esperti ad alto livello dei singoli Stati membri ed è coordinata dal Professor Olivier De Schutter, dell'Università cattolica di Lovanio.

Occorrerà in ogni caso badare a coordinare adeguatamente i lavori e a evitare qualsiasi rischio di doppione con l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia<sup>13</sup>, che da vari anni svolge una funzione di rilievo nella raccolta di dati su entrambi questi fenomeni negli Stati membri dell'Unione, appoggiandosi su una rete di punti di contatto nazionali (RAXEN).

Alla luce dell'esperienza maturata grazie ai lavori della rete, nel medio periodo si potrebbe riesaminare la situazione per decidere sugli sviluppi ulteriori.

## **2.2. Una concertazione fra le istituzioni e con gli Stati membri**

Attivare il meccanismo dell'articolo 7 TUE comporterebbe ripercussioni non solo per lo Stato membro incriminato, ma per l'intera Unione europea. Tenuto conto della gravità della situazione che verrebbe a determinarsi, è probabile che si avvertirebbe l'esigenza di una concertazione, in particolare con il Parlamento europeo e con lo Stato in questione.

Nell'eventualità in cui fosse indotta a presentare una proposta e nel pieno rispetto delle proprie prerogative, la Commissione si adopererebbe, nelle varie fasi preliminari alla presentazione di una sua proposta, per cercare stretti contatti con le altre due parti interessate, per esempio al fine di individuare le fattispecie che possono ricadere nell'articolo 7, di analizzare tali situazioni o di avviare primi passi informali presso le autorità dello Stato membro in questione.

Primi contatti permetterebbero alla Commissione di illustrare le ragioni dei rilievi mossi allo Stato membro, permettendo nel contempo a quest'ultimo di esporre il proprio punto di vista.

Tutti gli eventuali contatti informali non costituirebbero procedure obbligatorie e lascerebbero affatto impregiudicata la decisione finale che la Commissione in coscienza adotterebbe.

La Commissione reputa inoltre utile che gli Stati membri designino specifici interlocutori, che potrebbero agire in rete con la Commissione e col Parlamento europeo, oltre a costituire un riferimento complementare per la rete di esperti indipendenti.

## **2.3. Una cooperazione col Commissario per i diritti dell'uomo presso il Consiglio d'Europa**

Istituito nel 1999 presso il Consiglio d'Europa<sup>14</sup>, ma indipendente da esso, il Commissario per i diritti dell'uomo costituisce un organo non giudiziario incaricato di promuovere il rispetto, l'educazione e la sensibilizzazione ai diritti dell'uomo, quali sono sanciti dagli strumenti del Consiglio d'Europa. Il Commissario presenta una relazione annuale al comitato dei ministri e all'assemblea parlamentare.

---

<sup>13</sup> Regolamento (CE) n. 1035/97 del 2 giugno 1997, GU L 151 del 10.6.1997.

<sup>14</sup> Risoluzione (99)50 sul Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, adottata il 7 maggio 1999 dal comitato dei ministri, nel corso della sua 104ª sessione.

Nel quadro della cooperazione fra il Consiglio d'Europa e la Comunità europea, è auspicabile stabilire contatti fra il Commissario per i diritti dell'uomo e le istituzioni comunitarie. La Commissione si propone di stabilire contatti del genere, ad esempio per procedere a un reciproco scambio di informazioni.

#### **2.4. Un dialogo regolare con la società civile**

La società civile svolge un ruolo di particolare rilievo, a livello di protezione non meno che di promozione dei diritti fondamentali. La sua vigilanza è estremamente importante. Spesso sono i rapporti delle varie organizzazioni non governative a richiamare l'attenzione del pubblico e delle istituzioni su eventuali violazioni, ma anche sulle pratiche migliori.

Ecco perché la Commissione desidera avviare un dialogo a scadenze regolari con le ONG che operano nel settore dei diritti fondamentali nell'Unione, sulla falsariga di quello esistente nell'ambito della politica esterna.

#### **2.5. Informare e educare l'opinione pubblica**

Esistono già progetti educativi e iniziative volte a promuovere i diritti fondamentali, sostenuti nel quadro dei programmi comunitari Socrates, Giovani per l'Europa e Leonardo da Vinci, o di altre azioni in materia di istruzione e cultura, oltre a iniziative promosse nell'ambito della politica di informazione condotta dalla Commissione sulla Carta dei diritti fondamentali<sup>15</sup>.

La Commissione reputa opportuno sviluppare una politica di sensibilizzazione e di educazione dell'opinione pubblica in materia di diritti fondamentali, di concerto con gli Stati membri e con le organizzazioni internazionali che dispongono di esperienze al riguardo - come il Consiglio d'Europa o le ONG operanti in questo campo.

## **Conclusioni**

L'Unione europea è in primo luogo un'unione di diritto e di valori. La conquista di questi valori è il risultato della nostra storia. Essi costituiscono il nucleo essenziale dell'identità dell'Unione e permettono a ciascun cittadino di riconoscersi in questa appartenenza.

La Commissione resta persuasa che in questa Unione di valori l'attuazione di sanzioni, in conformità dell'articolo 7 TUE e dell'articolo 309 TCE non si renderà necessaria.

La salvaguardia dei valori comuni deve però essere al centro di qualsiasi considerazione politica e azione dell'Unione, per promuovere la pace e il benessere dei suoi popoli.

La Commissione ritiene di contribuire alla realizzazione di tale obiettivo insistendo su misure fondate sulla prevenzione, sul rigoroso monitoraggio della situazione negli Stati membri, nonché su una cooperazione fra le istituzioni e con gli Stati membri, e infine sull'informazione e sull'educazione dell'opinione pubblica.

---

<sup>15</sup> La Commissione ha approvato il contributo finanziario comunitario per numerosi progetti selezionati in seguito a un invito a presentare proposte. Tali progetti mirano a offrire ai cittadini informazioni sui diritti fondamentali, nonché beninteso sulla Carta.

## ALLEGATO

### L'articolo 7 del trattato sull'Unione europea

1. Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previo parere conforme del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro di uno o più principi di cui all'articolo 6, paragrafo 1, e rivolgergli le appropriate raccomandazioni. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e, deliberando secondo la medesima procedura, può chiedere a delle personalità indipendenti di presentare entro un termine ragionevole un rapporto sulla situazione nello Stato membro in questione.

*Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi.*

2. Il Consiglio, riunito nella composizione dei capi di Stato o di governo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro di uno o più principi di cui all'articolo 6, paragrafo 1, dopo aver invitato il governo dello Stato membro in questione a presentare osservazioni.

3. Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione del presente trattato, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio. Nell'agire in tal senso, il Consiglio tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche.

*Lo Stato membro in questione continua in ogni caso ad essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dal presente trattato..*

4. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può successivamente decidere di modificare o revocare le misure adottate a norma del paragrafo 3, per rispondere ai cambiamenti nella situazione che ha portato alla loro imposizione.

5. Ai fini del presente articolo, il Consiglio delibera senza tener conto del voto del rappresentante dello Stato membro in questione. Le astensioni dei membri presenti o rappresentati non ostano all'adozione delle decisioni di cui al paragrafo 2. Per maggioranza qualificata si intende una proporzione di voti ponderati dei membri del Consiglio interessati pari a quella prevista all'articolo 205, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea.