



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 29.4.2009
COM(2009) 205 definitivo

RELAZIONE

SUL FUNZIONAMENTO PRATICO DELLA METODOLOGIA PER UN CONTROLLO SISTEMATICO E RIGOROSO DEL RISPETTO DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

RELAZIONE

SUL FUNZIONAMENTO PRATICO DELLA METODOLOGIA PER UN CONTROLLO SISTEMATICO E RIGOROSO DEL RISPETTO DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

1. INTRODUZIONE

Nel presentare la comunicazione sulla metodologia per un controllo sistematico e rigoroso del rispetto della Carta dei diritti fondamentali¹ del 2005, il presidente della Commissione ha sottolineato che l'istituzione intende "ancorare la legislazione comunitaria a una cultura dei diritti fondamentali". Contestualmente alla creazione, nel dicembre 2004, del gruppo di commissari per "Diritti fondamentali, lotta contro la discriminazione e pari opportunità", la metodologia è stata una delle componenti principali dell'impegno della Commissione per promuovere seriamente i diritti fondamentali. Nell'approntare una metodologia intesa ad assicurare che i servizi della Commissione verificano in maniera sistematica e approfondita il rispetto dei diritti fondamentali in tutti i progetti di proposta legislativa², la comunicazione del 2005 ha enucleato gli strumenti pratici destinati a trasformare le dichiarazioni d'intenti in azioni concrete.

La Commissione si è impegnata a effettuare una valutazione del controllo interno nel 2007. È quel che si prefigge la presente relazione, la cui redazione è stata posticipata onde tenere conto di due elementi nuovi: la creazione dell'agenzia per i diritti fondamentali e, nel 2009, la revisione degli orientamenti della Commissione in materia di valutazione d'impatto.

2. CONTROLLO DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELLA PRASSI

2.1. Contesto generale

L'esperienza degli ultimi anni, a far data dall'adozione della comunicazione nel 2005, ha dimostrato che le questioni relative ai diritti fondamentali possono sorgere negli ambiti più diversi. Alcuni esempi permetteranno di illustrare la varietà delle tematiche.

Nel regolamento REACH³, l'obbligo per i richiedenti di condividere le informazioni ha sollevato questioni interenti al diritto di proprietà. Tale obbligo è stato ritenuto ammissibile in quanto necessario a tutelare l'ambiente, in particolare a evitare la sperimentazione reiterata su animali. Tali osservazioni sono state inserite nei considerando del regolamento.

Nel settore della politica agricola è stata esaminata la possibilità di imporre agli Stati membri la pubblicazione di una lista di beneficiari dei finanziamenti per lo sviluppo rurale, sollevando

¹ COM(2005) 172 definitivo del 27.4.2005.

² La comunicazione del 2005 e la presente relazione vertono sul rispetto della Carta; tuttavia, la Commissione deve garantire che le sue proposte siano conformi non solo alla Carta e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, bensì anche alle convenzioni sui diritti umani delle Nazioni Unite ratificate da tutti gli Stati membri.

³ Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE.

così il problema della protezione dei dati. Dopo aver esaminato la questione alla luce del principio di necessità, si è concluso che qualsiasi interferenza con la protezione dei dati era giustificata dall'esigenza di migliorare la trasparenza dell'azione comunitaria nel settore dello sviluppo rurale, di promuovere la sana gestione finanziaria dei relativi fondi pubblici e di evitare di falsare la concorrenza tra i beneficiari di misure di sviluppo rurale. Tali osservazioni sono state inserite nel considerando del documento della Commissione⁴.

Un ultimo esempio è mutuato dal settore doganale. In sede di revisione del codice doganale⁵, è emersa la questione del diritto degli operatori a essere sentiti dalle autorità doganali nei procedimenti relativi all'applicazione della normativa doganale. Si è ritenuto che il diritto al contraddittorio scaturisse dalla Carta, ed è ora possibile ritrovarlo nell'articolo 16 del codice.

Tuttavia, è la crescente rilevanza, in termini di attività legislativa, dello spazio di giustizia, libertà e sicurezza, che ha inevitabilmente messo in luce come si vada intensificando l'intervento della Comunità e dell'Unione nei settori in cui si pongono direttamente questioni connesse coi diritti fondamentali. In quest'ambito, più che in altri, la Commissione deve affrontare problematiche delicate e controverse che investono la necessità e l'entità di eventuali limitazioni ai diritti fondamentali.

Considerate le materie rientranti nello spazio di giustizia, libertà e sicurezza – la lotta alla criminalità, in particolare al terrorismo, l'immigrazione, l'asilo, il controllo delle frontiere, per citarne solo alcune – non stupisce che questa politica svolga un ruolo cruciale in termini di controllo del rispetto dei diritti fondamentali nelle proposte legislative della Commissione. Citando, a titolo di esempio, l'immigrazione e la politica di asilo, è possibile individuare alcune questioni delicate relative al rispetto dei diritti fondamentali che ricorrono costantemente; le più comuni sono la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (articolo 4 della Carta), il diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 6 della Carta), il diritto al rispetto della vita familiare (articolo 7 della Carta), la protezione dei dati di carattere personale (articolo 8 della Carta), il diritto di asilo (articolo 18 della Carta), la protezione in caso di allontanamento, espulsione o estradizione (articolo 19 della Carta), il divieto di discriminazione (articolo 21 della Carta), i diritti del bambino (articolo 24 della Carta), il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47 della Carta).

2.2. Un caso emblematico: il "pacchetto asilo"

Il "pacchetto asilo"⁶, adottato dalla Commissione nel dicembre del 2008, investe molte delle questioni sin qui evocate. Si tratta di un caso particolarmente adatto a mostrare secondo quali modalità la Commissione procede in pratica al controllo interno dei diritti fondamentali.

⁴ Considerando 42 del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

⁵ Regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario.

⁶ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, COM(2008) 815 definitivo ("direttiva sulle condizioni di accoglienza").

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, COM(2008) 820 definitivo ("regolamento Dubilno").

Per quanto concerne la proposta che modifica la direttiva sulle condizioni di accoglienza, le questioni più sensibili in tema di diritti fondamentali sono risultate quelle relative ai richiedenti asilo trattenuti nei centri di accoglienza, al diritto a un ricorso effettivo e ai diritti dei minori. Nell'esaminare tali questioni, si è cercato di garantire il rispetto non solo della Carta dei diritti fondamentali, ma anche delle disposizioni internazionali pertinenti, in particolare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Convenzione di Ginevra e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei minori.

Quanto al confinamento o "trattenimento", si è ritenuto essenziale, per il rispetto dei diritti fondamentali, che la proposta ribadisse il principio⁷ secondo cui una persona non dovrebbe essere trattenuta per il solo fatto di avere richiesto protezione internazionale. In questo senso, la proposta definisce parametri chiari per trattenere i richiedenti asilo in deroga a tale principio; da questo punto di vista, la proposta riprende gli orientamenti dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati sui criteri e sulle norme applicabili ai richiedenti asilo nonché la raccomandazione (2003) 5 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulle misure relative al confinamento. Sulla base di tali testi, la proposta prevede la possibilità di trattenere i richiedenti asilo soltanto in casi eccezionali e rigorosamente per i soli motivi elencati, come prescritto dagli orientamenti. Inoltre, in linea con gli orientamenti e con la raccomandazione del Consiglio d'Europa, la proposta fissa le condizioni per trattenere i richiedenti asilo, onde garantire che il trattamento riservato loro sia rispettoso della dignità umana, in particolare delle persone più vulnerabili. Fondamentalmente, sotto questo aspetto, la proposta dispone che i richiedenti asilo non siano trattenuti in istituti penitenziari ma in appositi centri di accoglienza che tengano conto delle diverse esigenze di uomini e donne.

Al fine di assicurare il rispetto del diritto ad un ricorso effettivo, la proposta introduce varie garanzie procedurali relative al "trattenimento", conformemente alle quali quest'ultimo può essere disposto soltanto dall'autorità giudiziaria, mentre nei casi urgenti è disposto dall'autorità amministrativa e deve essere confermato dall'autorità giudiziaria entro 72 ore. Inoltre, i richiedenti asilo dovrebbero essere trattenuti per la minor durata possibile, e comunque non superiore al tempo necessario agli adempimenti amministrativi. In caso di durata prolungata, il provvedimento è periodicamente riesaminato dal giudice. Ove sia trattenuto, il richiedente asilo ha inoltre diritto all'assistenza o alla rappresentanza di un legale; il patrocinio sarà gratuito nel caso di persona indigente. Le disposizioni a cui si è accennato sono essenziali per garantire che le persone trattenute possano disporre di un ricorso effettivo.

Per quanto concerne i diritti dei minori, ci si è preoccupati di garantire che l'interesse del minore assurgesse a principio guida. Per quanto attiene all'eventuale decisione di trattenere minori, la proposta fa esplicito riferimento agli elementi che devono sottendere la valutazione dell'interesse del minore. Inoltre, nel rispetto dell'articolo 37 della Convenzione sui diritti dei minori, la proposta stabilisce che trattenere un minore va considerato un provvedimento estremo da applicarsi per il più breve tempo possibile. Da ultimo, è vietato trattenere minori non accompagnati.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (CE) n. [...] [che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide] COM(2008) 825 definitivo ("regolamento Eurodac").

⁷ Già sancito dalla direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento della revoca dello status di rifugiato (la "direttiva procedure").

La proposta di modifica del regolamento Dublino ha altresì sollevato questioni relative al "trattenimento", al ricorso effettivo e ai diritti dei minori. In questi casi sono state adottate soluzioni simili a quelle previste dalla direttiva sulle condizioni di accoglienza. Vale la pena di sottolineare una peculiarità del regime Dublino, ovvero che un richiedente asilo venga trattenuto prima di essere trasferito in un altro Stato membro. La proposta prevede che un richiedente asilo possa essere trattenuto se sussiste il rischio di fuga, e dopo la notifica della decisione di trasferimento. La questione implica una valutazione della necessità e della proporzionalità. Sono stati forniti parametri chiari per stabilire quando è opportuno ricorrere a questa possibilità, in particolare procedendo a una valutazione caso per caso, nonché all'esame di eventuali misure alternative meno coercitive, quali l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o ancora l'obbligo di dimorare in un determinato luogo. Sempre con riferimento alla decisione di trattenere un richiedente asilo, le garanzie procedurali prevedono l'obbligo di motivare la decisione e l'effettiva possibilità di ricorrere dinanzi al giudice.

È stato inoltre rafforzato il diritto all'unità familiare. La proposta rende obbligatorio permettere il ricongiungimento dei parenti a carico e amplia la definizione di "familiari" con riferimento ai minori, per proteggere meglio il "prevalente interesse del minore". Inoltre, i richiedenti asilo saranno ricongiunti ai familiari cui è stata concessa la protezione sussidiaria.

Le preoccupazioni principali in ordine al rispetto dei diritti fondamentali sollevate dalla proposta di modifica al regolamento EURODAC avevano a oggetto la protezione dei dati. In questo senso, la proposta mira ad assicurare una migliore gestione della cancellazione dei dati dal sistema e un controllo più efficace da parte della Commissione e del garante europeo della protezione dei dati sull'accesso delle autorità nazionali ai dati contenuti nell'EURODAC.

L'esperienza del pacchetto asilo dimostra che la metodologia per controllare il rispetto dei diritti fondamentali comprende elementi non solo procedurali ma anche sostanziali. La metodologia non è fine a se stessa, e il rispetto dei diritti fondamentali non è un semplice meccanismo o un obbligo procedurale, ma ha carattere sostanziale. Privilegiando il rispetto dei diritti fondamentali, la Commissione ha inteso conformarsi concretamente. A livello di diritti fondamentali, ciò significa che l'attività legislativa dell'Unione deve essere irreprensibile. Nel pacchetto asilo, la Commissione ha cercato di adempiere a obblighi sostanziali, adoperandosi affinché il punto di partenza fosse l'affermazione del diritto fondamentale pertinente e, di conseguenza, qualsiasi eventuale limitazione fosse non solo soggetta al controllo di necessità e proporzionalità, ma anche corredata di garanzie con riguardo, segnatamente, alle procedure e al ricorso giurisdizionale.

2.3. Verifica

L'esperienza maturata a partire dall'adozione della comunicazione nel 2005 mostra che la Commissione ha dovuto prendere decisioni difficili, ponderando necessità e proporzionalità, e che la metodologia si è trovata di fronte questioni delicate, come ad esempio conciliare le soluzioni trovate con i criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (la "Corte di Strasburgo") e della Corte di giustizia delle Comunità europee (la "Corte di giustizia"). La Commissione ritiene che la sua proposta abbia rispettato i principi di necessità e proporzionalità; il suo impegno per una cultura di rispetto dei diritti fondamentali è reale e concreto.

Occorre da ultimo rilevare che, per quanto concerne l'analisi quantitativa e qualitativa del controllo del rispetto dei diritti fondamentali, spesso i risultati positivi di tale controllo non

hanno risonanza all'esterno, proprio perché il controllo stesso ha eliminato qualsiasi problema. Basti qui citare un esempio in materia di asilo. Nella "direttiva procedure" è stata fornita una base giuridica per la compilazione di un elenco di paesi terzi considerati sicuri ai fini dell'esame di una domanda di asilo. In seguito all'applicazione della metodologia si è considerato che un elenco del genere potesse sollevare seri problemi se valutato alla luce del divieto di respingimento ai sensi della Convenzione di Ginevra e dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La Commissione ha quindi ritenuto inopportuno presentare una proposta in tal senso⁸.

3. MIGLIORAMENTO DEL MECCANISMO DI CONTROLLO

3.1. Valutazione dell'impatto

Gli orientamenti in materia di valutazione d'impatto della Commissione sono stati recentemente oggetto di una procedura di revisione⁹ che ha comportato una consultazione pubblica. Una questione ricorrente in numerosi contributi alla consultazione, che è stata infatti inclusa nel rapporto Voggenhuber¹⁰, è la maggiore visibilità dei diritti fondamentali nel processo di valutazione d'impatto. In risposta a tale questione, la nuova versione degli orientamenti in materia di valutazione d'impatto ha cercato di ribadire più chiaramente rispetto alla versione del 2005 che, da un lato, il rispetto dei diritti fondamentali previsti dalla Carta è un obiettivo primario dell'Unione, dall'altro, i diritti fondamentali costituiscono un limite alla sua attività. Inoltre, gli orientamenti rammentano nello specifico che alcuni diritti fondamentali sono assoluti e non possono essere limitati, e che per quanto riguarda gli altri diritti le limitazioni sono ammesse soltanto se ne viene dimostrata la necessità e la proporzionalità. Quanto osservato evidenzia in maniera chiara i limiti imposti in questo senso all'azione politica. Da ultimo, gli orientamenti contengono un elenco di tutti i diritti fondamentali sanciti dalla Carta. Ciò consente una correlazione diretta tra la Carta e le questioni che rientrano nelle tre categorie d'impatto: economico, sociale e ambientale. Tale correlazione ha lo scopo di sottolineare che le questioni sono effettivamente sostanziali e collegate a diritti concreti.

Nella relazione Voggenhuber è stato chiesto alla Commissione di aggiungere, negli orientamenti in materia di valutazione d'impatto, una sezione distinta alle tre categorie esistenti, concernente l'impatto sui diritti fondamentali. Nella comunicazione del 2005 la Commissione aveva spiegato la propria posizione in merito al mantenimento delle tre categorie. Come evidenziato ai punti da 12 a 15 della comunicazione, la ragione che impone una certa cautela nel trattare le questioni relative ai diritti fondamentali è che la valutazione d'impatto non è e non può essere deputata al controllo del rispetto dei diritti fondamentali, né può sostituirsi al controllo giuridico. In ultima analisi, la verifica del rispetto dei diritti fondamentali può essere condotta soltanto mediante una valutazione giuridica basata su un progetto legislativo consolidato. Tuttavia, anche se la valutazione d'impatto in sé non coincide con il controllo giuridico del rispetto dei diritti fondamentali, la Commissione riconosce che essa può contribuire alla preparazione della verifica delle proposte legislative in relazione a tali diritti. La valutazione d'impatto dovrebbe contribuire a individuare i diritti della Carta che

⁸ La Corte di giustizia ha di conseguenza dichiarato che la base giuridica fornita dalla direttiva è incompatibile con il trattato (v. sentenza 6 maggio 2008, causa C-133/06, Parlamento/Consiglio).

⁹ I nuovi orientamenti sono stati adottati il 28 gennaio 2009 e sono consultabili sul sito http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm

¹⁰ Relazione Voggenhuber del Parlamento europeo del 12.2.2007 sul rispetto della Carta dei diritti fondamentali nelle proposte legislative della Commissione.

una determinata iniziativa può interessare o sui quali può incidere; di conseguenza, nell'individuare le azioni possibili, la valutazione d'impatto deve descrivere il livello di interferenza con il diritto¹¹ e la necessità di un'interferenza rispetto alle possibili azioni e agli obiettivi politici perseguiti. In tal modo la valutazione d'impatto tratteggia un'analisi per il successivo controllo giuridico, ed è proprio mediante il controllo giuridico di un determinato testo che si valuterà se l'interferenza può essere considerata ammissibile in base ai principi di necessità e proporzionalità stabiliti dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte di giustizia in sede di esame della legittimità delle limitazioni ai diritti fondamentali.

Pur non avendo creato, come si auspicava nella relazione Voggenhuber, una categoria separata dedicata alle ripercussioni sui diritti fondamentali all'interno degli orientamenti per la valutazione d'impatto, la Commissione ha dato, con i nuovi orientamenti, maggiore visibilità alle questioni inerenti ai diritti fondamentali e all'impatto su questi ultimi. Da questa maggiore visibilità scaturirà una crescente attenzione ai diritti fondamentali nella fase iniziale di elaborazione delle politiche da parte della Commissione.

Un altro aspetto sul quale la relazione Voggenhuber ha richiamato l'attenzione è quello dei provvedimenti adottati mediante le procedure di comitatologia. Come emerge al punto 16 della comunicazione del 2005, la Commissione sa che gli atti che adotta tramite le procedure di comitatologia potrebbero avere ripercussioni anche sui diritti fondamentali: non a caso uno degli esempi precedentemente citati in tema di controllo del rispetto di tali diritti nella prassi riguardava un atto adottato con procedura di comitatologia¹². Tuttavia, la Commissione è altresì consapevole che in quest'ambito occorre modulare meglio l'automatismo dei diritti fondamentali. Nei nuovi orientamenti, a differenza della versione precedente, si menzionano nello specifico gli atti adottati in comitatologia e si evidenzia la necessità di una valutazione approfondita dell'impatto. Ciò contribuirà a garantire che i provvedimenti di comitatologia aventi ripercussioni significative anche sui diritti fondamentali siano d'ora innanzi oggetto di esame in una fase iniziale, onde non sfuggire al controllo nell'ambito della metodologia.

3.2. Relazione e considerando

Il pacchetto asilo rappresenta un esempio di come i considerando possano tenere maggiormente conto dei diritti direttamente interessati dalla proposta. Questo esempio diventerà la regola¹³: la formulazione dei considerando deve mirare a indicare più precisamente su quali diritti la proposta avrà un impatto e quali soluzioni essa suggerisce per assicurare il rispetto degli obblighi in materia di diritti fondamentali. Una motivazione più precisa in questo senso renderebbe più evidente il rispetto dei diritti fondamentali. A livello pratico, ciò implicherà per la Commissione una maggiore selettività all'atto di inserire nelle sue proposte legislative i considerando relativi alla Carta. Questi ultimi saranno introdotti qualora la proposta comporti conseguenze rilevanti per i diritti fondamentali. In tali casi, non si avrà soltanto il tipico considerando che conferma il rispetto della Carta, bensì anche considerando mirati e specifici relativi a singoli diritti.

Le relazioni che introducono le proposte del pacchetto asilo contengono anche spiegazioni specifiche in merito alle conseguenze delle proposte a livello di diritti fondamentali, dimostrando così in quale modo ne sia stato assicurato il rispetto. La comunicazione del 2005

¹¹ È sottinteso che taluni diritti, quali il divieto della tortura, sono assoluti e non possono essere soggetti a limitazioni.

¹² Regolamento (CE) della Commissione n.1974/2006, del 15 dicembre 2006, già citato alla nota 3.

¹³ Anche questa questione è stata sollevata nello specifico dalla relazione Voggenhuber.

aveva infatti previsto che ogniqualvolta una proposta legislativa avesse contenuto un considerando relativo alla Carta, la relazione avrebbe dedicato una sezione corrispondente a tale considerando, nella quale esporre in breve i motivi della compatibilità della proposta con i diritti fondamentali. L'esame della compatibilità con i diritti fondamentali in un'apposita sezione inclusa nella relazione non è stato probabilmente così sistematico come auspicato nella comunicazione del 2005¹⁴. Tuttavia, da questo momento la regola prevede che dove la proposta abbia effettivamente un impatto sui diritti fondamentali, come indicato dai suoi considerando, la relazione dovrà includere una sezione che spieghi sinteticamente come gli obblighi attinenti a tali diritti siano stati rispettati.

3.3. L'Agenzia dei diritti fondamentali

Il 1° marzo 2007 l'Agenzia dei diritti fondamentali ha ufficialmente iniziato la propria attività. La Commissione intende sfruttare le conoscenze dell'Agenzia per promuovere e quindi corroborare la metodologia. Quest'obiettivo potrebbe essere raggiunto in diversi modi.

Le relazioni e le indagini dell'Agenzia potrebbero essere utilizzate per preparare le iniziative e le azioni della Commissione, come già avviene. Attualmente, ad esempio, l'Agenzia sta lavorando a uno studio relativo all'impatto della direttiva sulla parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica¹⁵, che rappresenterà un contributo alla relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva stessa. Nel 2009, uno studio sulla promozione dei diritti degli immigrati irregolari nelle procedure di rimpatrio volontario e forzato contribuirà ad agevolare l'attuazione della direttiva sul rimpatrio¹⁶. L'Agenzia dovrebbe inoltre essere invitata a partecipare alle consultazioni normalmente avviate in occasione di eventuali nuove iniziative (libri verdi, comunicazioni, questionari, ecc.). Ad esempio, l'Agenzia è stata recentemente consultata in merito alle priorità future concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'ambito della preparazione del prossimo programma pluriennale in questo settore.

La Commissione¹⁷ può esigere che l'Agenzia effettui ricerche, studi preliminari o che esprima pareri rispetto a tematiche specifiche. La Commissione si è già avvalsa di tale possibilità richiedendo all'Agenzia uno studio sugli indicatori per l'attuazione dei diritti dei minori, studio che contribuirà all'elaborazione della strategia in materia di diritti dell'infanzia che la Commissione prevede di presentare nel 2010.

Attraverso queste diverse modalità, la Commissione può effettivamente mettere a frutto le conoscenze dell'Agenzia rispettando nel contempo il rapporto esistente con quest'ultima. Al riguardo occorre rammentare che l'esame di conformità delle proposte con i diritti fondamentali non rientra nel mandato dell'Agenzia.

3.4. Controllo nel corso dell'iter legislativo

La comunicazione del 2005 ha insistito sulla responsabilità della Commissione nel salvaguardare, nel corso dell'iter legislativo, le norme concernenti i diritti fondamentali

¹⁴ Punto 23.

¹⁵ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

¹⁶ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

¹⁷ Insieme al Parlamento e al Consiglio.

contenute nella proposta. A tal fine, la Commissione ha dichiarato che si riserva il diritto di proporre un ricorso di annullamento ove ritenga che un atto sia incompatibile con i diritti fondamentali. La relazione Voggenhuber caldeggia energicamente il ricorso di annullamento per violazione dei diritti fondamentali; inoltre, la relazione ha sottolineato il diritto della Commissione di ritirare la proposta qualora durante l'iter legislativo siano state apportate modifiche in violazione di un diritto fondamentale.

La Commissione riconosce le proprie responsabilità al riguardo, ma non manca di sottolineare gli obblighi corrispondenti dei colegislatori, che sono parimenti tenuti al rispetto dei diritti fondamentali.

Nel corso dell'iter legislativo la Commissione difenderà con vigore la sua posizione in ordine alle norme di tutela dei diritti fondamentali contenute nella proposta, e altrettanto energicamente segnalerà ai colegislatori la propria opposizione qualora questi ultimi intendano diminuire il livello di tale tutela. A tal fine la Commissione si avvarrà di tutti i mezzi a sua disposizione, inclusa l'adozione dell'atto all'unanimità.

Come misura estrema a cui si era già accennato nella comunicazione del 2005, la Commissione è disposta a prendere in considerazione il ricorso di annullamento: da un punto di vista strategico, l'utilizzo migliore di questo tipo di ricorso avverrebbe nel momento in cui il legislatore apporta determinate modifiche alla proposta della Commissione, che quest'ultima ritenga lesive di diritti fondamentali. Nel caso di singole modifiche, il ricorso di annullamento rappresenta la strategia migliore ove queste possano essere eliminate lasciando inalterato il resto dell'atto. Le disposizioni lesive possono infatti essere cassate, lasciando inalterate le altre disposizioni dell'atto legislativo in grado di rappresentare un valido progresso cui la Commissione non intenderebbe rinunciare.

Ove invece il legislatore si sia discostato significativamente dalla proposta della Commissione quanto alla tutela dei diritti fondamentali, tanto da stravolgere l'equilibrio della proposta in relazione a tale tutela, si potrebbe optare per il ritiro dell'atto. Secondo la posizione da tempo assunta dalla Commissione, il diritto d'iniziativa legislativa comporta anche la facoltà di ritirare la proposta, qualora le modifiche apportate dal legislatore abbiano condotto a una illegittimità manifesta o a una grave distorsione della proposta stessa.

4. CONCLUSIONE

L'esperienza acquisita dal 2005 in poi ha dimostrato che la metodologia individua correttamente gli obiettivi da perseguire, ma che occorre rafforzare la sua applicazione pratica. Gli aspetti evidenziati nella presente relazione, quali la revisione degli orientamenti in materia di valutazione d'impatto, la formulazione di considerando mirati e il migliore sfruttamento dell'Agenzia, svolgono tutti una funzione specifica al fine di migliorare l'applicazione della metodologia. Tuttavia, l'elemento forse più importante sui cui occorre concentrarsi è il fattore umano. È necessario incitare i servizi della Commissione preposti a preparare le proposte e iniziative a pensare in termini di diritti fondamentali, nonché favorire la "cultura dei diritti fondamentali" fin dalle fasi iniziali di ideazione delle proposte della Commissione.

Da ultimo, l'impegno per il rispetto dei diritti fondamentali deve costituire un obiettivo condiviso da tutte le istituzioni che partecipano al processo legislativo.