

Brevi note sulla recente istituzione dell'Agenzia europea per la tutela dei diritti fondamentali

di Lucia Scaffardi

Il primo marzo scorso ha iniziato la sua attività la nuova Agenzia per i diritti fondamentali dell'Ue, anche se si prevede che diverrà pienamente operativa solo entro la fine del 2007. Essa prende origine dalla trasformazione del vecchio *European Union Monitoring Centre on Racism and Xenophobia* (d'ora in poi *Eumc*, Istituito dal Reg. (CE) n. 1035/97 in G.U.U.E., L 151/1 del 10.6.1997), a seguito di una decisione del Consiglio europeo di Bruxelles, del dicembre 2003 e resa operativa con un pronunciamento dei ministri della giustizia dell'Unione, lo scorso 5 dicembre. La creazione della *European Union Agency for Fundamental Rights* è stata approvata in forma definitiva dal Consiglio europeo del 15 febbraio (Regolamento (CE) N. 168/2007 del Consiglio, in G.U.U.E., L 53/1 del 22.2.2007; d'ora in poi Reg. (CE) N. 168/2007) sotto la presidenza della Germania. L'obiettivo della nuova Agenzia attiene a compiti di assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali da fornire sia alle istituzioni competenti della comunità come agli Stati membri, in modo da coadiuvarli nell'adozione di specifiche misure. Come il vecchio Osservatorio, anche l'Agenzia fornirà pareri su fenomeni di razzismo e xenofobia, basati sulla raccolta e l'analisi dei dati di tutti i 27 Paesi dell'Unione europea. E' prevista altresì la partecipazione dei Paesi candidati all'adesione, anche se a seguito di particolari modalità ed in qualità di osservatori.

Così come avveniva in precedenza, l'Agenzia raccoglierà, registrerà, analizzerà e diffonderà tutte le informazioni e i dati da essa elaborati. Avrà funzioni di consulenza sia nei confronti dell'Unione come anche di singoli Stati membri, nel momento in cui si trovino a dar attuazione al diritto comunitario, o prendendo iniziative *motu proprio* o a richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione. L'Agenzia sarà tenuta a pubblicare una relazione annuale, similmente a quanto faceva l'Eumc, il cui ultimo rapporto (EUMC, *The annual Report on the situation regarding Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*, Budapest, 2006) segnala l'importanza della pubblicizzazione di tale attività, così da creare un meccanismo di maggiore conoscenza e confronto consapevole sulle questioni problematiche aperte, inerenti i temi della xenofobia e del razzismo, ma che domani potrebbe abbracciare anche altri punti controversi relativi ai diritti fondamentali nei diversi Stati dell'Unione. Una strategia di comunicazione assai importante anche per creare un dialogo possibile con la società civile attraverso la sensibilizzazione del vasto pubblico europeo e l'indicazione di esempi di *good practices*. Nell'ultimo rapporto al di là delle fredde cifre della statistica si desume appunto come gli atti di razzismo siano aumentati fra il 2000 ed il 2005 in Paesi europei come la Danimarca, la Francia, l'Irlanda, la Slovacchia o la Finlandia (per citarne alcuni) tra il 25 e il 45%. E, se è pur vero, come ci ricorda il rapporto, che parte della crescita deriva dall'incremento delle segnalazioni rispetto agli anni precedenti, tuttavia il fenomeno sembra significativamente preoccupante, rendendo sempre

più di stringente attualità il percorso di una normativa comune europea (Decisione quadro) che possa portare anche ad una armonizzazione dei sistemi repressivi penali dei vari Paesi europei. Opera questa, che già da tempo ha visto il suo avvio, ma che ha incontrato nel primo tentativo di approvazione, come tutti sanno, una brusca battuta d'arresto dovuta più a ragioni politiche che giuridiche, molte delle quali avanzate proprio dall'Italia, che oggi invece per voce del Commissario europeo per la giustizia, pare voler riprendere fattivamente il cammino interrotto (sia consentito il rinvio a L. SCAFFARDI, *La cooperazione giudiziaria in materia penale e la proposta di Decisione-quadro relativa alla lotta contro il razzismo e la xenofobia*, in *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, M. SCUDIERO (a cura di), Napoli, 2005).

Ma tornando alla neonata Agenzia può essere notato come venga riconosciuta una particolare enfasi alla cooperazione con la società civile e all'opera di sensibilizzazione ai temi inerenti i diritti fondamentali. Essa tuttavia non potrà avere alcuna competenza a esaminare singoli ricorsi o a verificare il rispetto di diritti fondamentali negli Stati membri (ai sensi dell'art. 7 del Trattato UE), non potendo ovviamente sovrapporsi alle competenze della Corte di giustizia (art. 226 e 230 Trattato CE) nel verificare la legittimità degli atti comunitari o nella valutazione del mancato adempimento di obblighi comunitari.

Da quanto fino ad ora riportato si evince che il campo di applicazione dell'Agenzia rimane molto simile a quello dell'Osservatorio, per quanto però essa oggi sia una Agenzia comunitaria a pieno titolo e cioè sia divenuta organismo di diritto pubblico europeo, distinto dalle istituzioni comunitarie (l'art 16 del Reg (CE) N. 168/2007 afferma che "L'agenzia assolve i suoi compiti in completa indipendenza") ed avente una personalità giuridica propria (v. E. CHITI, *Le agenzie europee, unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002).

E forse nel tempo, anche le sue funzioni potrebbero divenire di carattere più ampio, come si potrebbe desumere dal punto 11 del considerando del suo regolamento (Reg. (CE) N. 168/2007) che specifica come i settori tematici di attività dovranno essere precisati all'interno di un quadro pluriennale che indichi i limiti dell'attività dell'Agenzia. Impostazione per altro ribadita anche dall'articolo 5 dello stesso regolamento, laddove si dice che è il Consiglio che, deliberando su proposta della Commissione previa consultazione con il Parlamento, adotterà appunto il quadro pluriennale, su base quinquennale, che a sua volta definisce i settori tematici dell'attività, "compresi" la lotta contro razzismo e xenofobia e l'intolleranza ad essi associata. L'utilizzo del verbo comprendere, come appare evidente, esprime una connotazione espansiva per quanto riguarda le materie diverse da quelle esplicitamente richiamate, lasciando margini per ulteriori e futuri ampliamenti della dimensione operativa dell'Agenzia.

Tuttavia alcune interessanti novità riguardano taluni settori in cui l'Agenzia potrà operare: la sua attività sarà rivolta ad acquisire una competenza generale in tema di diritti fondamentali che le istituzioni dell'unione europea potranno eventualmente utilizzare, sia nell'ambito del processo legislativo come nei rispettivi poteri, ma anche in settori quali la cooperazione di polizia e la

cooperazione giudiziaria in materia penale. Questo ovviamente sempre su base volontaria e nei "casi opportuni" a discrezione delle istituzioni dell'Unione.

Tutto ciò rappresenta un primo risultato importante, anche se ci si poteva aspettare forse qualcosa di più. Ma nel corso delle lunghe e difficili trattative tra i Venticinque (il negoziato come detto è durato oltre tre anni, dal 2003 allo scorso dicembre), l'Ue ha escluso che l'organismo potesse intervenire *sua sponte* nelle politiche di cooperazione giudiziaria e di polizia (questo soprattutto per la forte opposizione del Regno Unito e della Germania), uno dei settori dove a priori avrebbe potuto agire con più efficacia. Effettivamente più in generale il fatto che al momento il nuovo organismo non possa intervenire neppure su altri aspetti importanti come la lotta al terrorismo, l'asilo e l'immigrazione o il traffico di esseri umani, è da ricondursi al *core problem* della mancanza di una valida base di legittimazione costituzionale in tema di diritti umani. La mancata approvazione del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, che come tutti sanno, racchiude la stessa Carta dei Diritti fondamentali, ha reso sicuramente la sua base giuridica dell'Agenzia meno solida. Di qui il ricorso più volte ribadito nei primi considerando, non solo ai principi ed ai valori comuni, riconosciuti per via giurisprudenziale o nei Trattati europei, alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo, ma soprattutto a quella Carta dei diritti fondamentali, pur "tenuto conto della sua natura giuridica", a cui il nome stesso dell'Agenzia si riferisce e che "dovrebbe rispecchiare la stretta connessione con la suddetta Carta" (considerando 9, Reg. (CE) N. 168/2007). La necessità di un organismo con siffatte competenze d'altronde era stata rilevata fin dal 2000, anno cui veniva redatto un rapporto di tre "saggi" (*M. Ahtisaari, J. Frowein e M. Oreja*) che sottolineavano come vi fosse la necessità della creazione di un'Agenzia europea dei diritti dell'uomo al fine di concorrere alla costituzione di un meccanismo specifico dell'U.E. per valutare l'impegno e la condotta di ogni Stato membro, nell'ambito dei valori comuni europei. Ma tutto questo appare ad oggi come un sogno ancora ben chiuso nel cassetto.

Il Consiglio stesso potrà richiedere l'assistenza dell'Agenzia, quale terzo indipendente, qualora lo ritenesse vantaggioso, nel procedimento previsto dall'articolo 7 del Trattato. Ma nella pratica quindi i pareri di Vienna riguarderanno automaticamente la sola attuazione delle politiche comunitarie (mercato interno, trasporti, etc), includendo questioni legate a discriminazioni e razzismo. Un'altra preoccupazione che si è voluta affrontare attiene al pericolo che l'Agenzia diventi un 'doppione' del Consiglio d'Europa. Ecco allora come il Regolamento preveda al fine di gestire la complementarietà e il valore aggiunto dell'Agenzia, che l'attività da essa svolta venga coordinata con quella del Consiglio d'Europa, stabilendo fra loro una stretta collaborazione che comprenda anche la nomina, da parte del Consiglio, di un membro indipendente nel consiglio di amministrazione dell'Agenzia.

Riassumendo queste brevi considerazioni si può allora affermare che nella rapida disanima introdotta, gli obiettivi e le funzioni dei due organismi (Osservatorio ed Agenzia) siano, almeno paragonando i loro regolamenti istitutivi, cambiati. Si è passati da un Osservatorio, ente di carattere dipendente, anche se con compiti certamente di alta valenza culturale e di ricerca, rivolto

in maniera preponderante ai fenomeni di razzismo e xenofobia, ad una Agenzia, organismo di diritto pubblico europeo con propria personalità giuridica, la cui struttura ed i poteri ad essa collegati, possono incidere sulla promozione ed il rispetto dei diritti fondamentali in Europa, anche se questo certo dipenderà dal quadro pluriennale che ne definirà i settori di attività. Anche la nuova metodologia di lavoro individuata è molto significativa: si auspica una cooperazione con organizzazioni nazionali ed internazionali (vedi anche il già citato Consiglio d'Europa) e una cooperazione con la società civile attraverso la formazione di una "piattaforma dei diritti fondamentali" aperta ad organizzazioni non governative, ai sindacati ed alle associazioni dei datori di lavoro, a Chiese, ad associazioni religiose e filosofiche, finanche alle Università (art. 10 c. 1 Reg (CE) N. 168/2007). L'individuazione di questa interessantissima rete di cooperazione denominata "piattaforma dei diritti fondamentali" costituisce per certi aspetti, un diverso meccanismo (rispetto alla precedente rete Raxen) di scambio di informazioni e di messa in comune di conoscenze, che renderà possibile un'attività consultiva aperta anche a "interessi" di settore come ad esempio quelli economici, sociali, religiosi o professionali, alcuni dei quali poco valorizzati precedentemente, così da rendere possibile un limpido confronto pur nella multiformità delle posizioni esistenti.

Insomma, i buoni propositi sembrano essere molti, ma anche le zone d'ombra, che solo il tempo potrà forse illuminare, al di là delle luci che hanno accompagnato la cerimonia di inaugurazione viennese.