

Risoluzione CES sul riequilibrio dell'approccio dell'Unione europea ai diritti fondamentali

Approvata dal Comitato Esecutivo della CES del 10-11 marzo 2015

Messaggi fondamentali

- Il movimento sindacale si trova ad affrontare gravi sfide in relazione al rispetto ed alla promozione dei diritti fondamentali. E' indispensabile un ripensamento del quadro istituzionale dell'UE è indispensabile per porre fine e correggere queste aberrazioni. L'UE dovrebbe essere responsabile del rispetto dei diritti fondamentali.
- La CES è molto critica sul recente parere della Corte di giustizia sul progetto di accordo di adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La Corte ha sollevato importanti obiezioni e l'adesione dell'UE potrebbe essere notevolmente ritardata o persino bloccata.
- La CES ricorda che esiste un obbligo giuridico per l'Unione ad aderire alla CEDU. E' altresì indispensabile per il futuro dell'Europa sociale e della democrazia nell'Unione. Pertanto la Commissione dovrebbe esplorare ogni possibile opzione al fine di garantire una significativa adesione alla CEDU nel prossimo futuro.
- Se è comunque da prevedere una rinegoziazione del progetto di accordo di adesione, essa non può minare la logica alla base dell'adesione dell'UE: i principi della CEDU hanno la priorità sulle attività dell'UE.
- La CES non accetta che le modifiche del Trattato continuino ad essere negoziate in un forum intergovernativo, al di fuori di ogni controllo democratico. Inoltre, le discussioni che vertono sulla prossima modifica del Trattato non possono concentrarsi esclusivamente sulla necessità o meno d'includere il *fiscal compact*. E' essenziale considerare, in una visione più ampia, lo stato dei diritti fondamentali nell'Unione europea, in particolare nel caso in cui una modifica del Trattato si dimostri altresì necessaria per accelerare l'adesione dell'UE alla CEDU.

Premessa

Il movimento sindacale si trova ad affrontare gravi sfide in relazione al rispetto ed alla promozione dei diritti fondamentali. La ben nota giurisprudenza delle quattro sentenze che fanno parte del cosiddetto "Laval-quartet" della Corte di giustizia dell'Unione europea ('la CGUE') ha sancito la supremazia delle libertà economiche sui diritti sociali fondamentali, che è stata poi riconfermata nella giurisprudenza successiva. Inoltre, l'attuale contesto di austerità minaccia l'*acquis* sociale in tutta l'Unione e viola un certo numero di diritti fondamentali.

In ragione dell'attuale approccio dell'Unione europea ai diritti fondamentali, gli Stati membri devono affrontare obblighi contrastanti nel diritto internazionale. Non è possibile per loro conformarsi sia con il diritto dell'Unione che con i loro obblighi in tema di diritti umani derivanti dalla CEDU, dalla Carta sociale europea e dall'OIL. E' indispensabile un ripensamento del

quadro istituzionale dell'UE per porre fine e correggere queste aberrazioni. L'UE dovrebbe essere responsabile del rispetto dei diritti fondamentali. Deve essere riconosciuto il primato della CEDU in materia di questioni inerenti i diritti umani. I sindacati dovrebbero anche essere in grado di utilizzare meglio gli strumenti internazionali per migliorare la tutela dei diritti fondamentali, in particolare l'OIL.

L'adozione di un Protocollo sul progresso sociale è una priorità assoluta per la CES. Questo Protocollo da allegare ai Trattati dovrebbe chiarire lo *status* primario dei diritti fondamentali e la necessità che essi siano rispettati nelle attività quotidiane dell'Unione.

Al contempo, è necessario avviare una riflessione approfondita su una fondamentale modifica del quadro istituzionale dell'UE. L'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ('CEDU') resta una priorità assoluta. Tuttavia essa è messa a rischio da un recente parere della CGUE. Devono essere trovate soluzioni convincenti, tra cui una revisione democratica e significativa del Trattato tramite la stesura di una Convenzione.

L'adesione alla CEDU - L'UE non può rinunciare ad un controllo diretto esterno in tema di diritti umani

Da molto tempo la CES chiede una rapida adesione alla Convenzione. Una migliore tutela dei diritti fondamentali si è rivelata un fattore importante nella decisione della CES di sostenere il Trattato di Lisbona. La CES ha contribuito attivamente ai lavori degli organi competenti che hanno negoziato il progetto di accordo di adesione.

Il potenziale contributo della CEDU per riequilibrare l'approccio dell'UE ai diritti fondamentali è considerevole. L'adesione consentirebbe di controllare dall'esterno le attività dell'UE con riferimento ai requisiti di base in tema di diritti umani sanciti dalla CEDU. Sentenze come quella del caso Viking, che danno priorità alle libertà economiche sui diritti sociali, potrebbero essere impugnate dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nel luglio 2013, è stato richiesto il parere della CGUE sulla compatibilità del progetto di accordo di adesione alla CEDU con il diritto comunitario. Il 18 dicembre 2014, la CGUE ha espresso un parere molto negativo, ritenendo che il progetto di accordo fosse incompatibile con il diritto comunitario. La principale preoccupazione della Corte verteva sull'autonomia del diritto dell'Unione europea dalle istanze internazionali. Secondo la CGUE, la Corte europea dei diritti dell'uomo non può esaminare e verificare la compatibilità delle attività dell'Unione europea con la CEDU. La CGUE difende anche la propria competenza esclusiva ad interpretare il diritto comunitario.

La CES è molto critica su questo parere. La CGUE ha sollevato importanti obiezioni e l'adesione dell'UE potrebbe essere notevolmente ritardata o persino bloccata. La CES è fermamente convinta che il processo di adesione non possa esser lasciato cadere. Ciò è escluso dall'articolo 6.2 del Trattato UE, che crea un obbligo giuridico per l'Unione ad aderire alla CEDU ("l'Unione aderisce alla CEDU"). Inoltre, è ancor più importante rilevare che l'adesione alla CEDU è indispensabile per il futuro dell'Europa sociale e della democrazia in seno all'Unione.

L'articolo 218 del TFUE descrive la procedura applicabile per la negoziazione e l'adozione di

accordi con paesi terzi o organizzazioni internazionali. Ai sensi dell'articolo 218.11 del TFUE, due possibili percorsi di azione seguono di norma un parere negativo della CGUE su un progetto di accordo internazionale. Il progetto di accordo è rinegoziato in linea con i termini e le condizioni della CGUE o i Trattati europei vengono rivisti.

Il parere della CGUE chiede la riapertura degli aspetti fondamentali del progetto di accordo di adesione. Una rinegoziazione che abbia successo, a queste condizioni, non sembra essere realistica. La CES sottolinea che l'adesione dell'UE alla CEDU gode di un diverso *status*, superiore rispetto ai normali accordi internazionali. L'obbligo di adesione sancito dall'articolo 6.2 del TUE dovrebbero prevalere sulle considerazioni procedurali di cui all'articolo 218.11 del TFUE. La CES invita pertanto la Commissione ad esaminare ogni possibile opzione, ivi comprese modalità modi per superare il parere della CGUE, al fine di garantire una significativa adesione alla CEDU nel prossimo futuro.

Se è comunque da prevedere una rinegoziazione del progetto di accordo di adesione, la CES sottolinea che essa non può minare la logica alla base dell'adesione dell'UE. In particolare, un nuovo accordo di adesione deve garantire almeno i due punti seguenti.

In primo luogo, non devono essere concessi ulteriori privilegi o immunità all'UE rispetto alle altre Parti contraenti. Ciò riguarda la negoziazione sulla sostanza dei diritti umani ed il loro livello di tutela. Inoltre la CES non accetterà l'introduzione di ulteriori ostacoli procedurali che renderebbe più difficile l'accesso alla Corte europea dei diritti dell'uomo (ad esempio imponendo l'obbligo di coinvolgere preventivamente la CGUE nei casi di co-convenuti).

In secondo luogo, la CEDU non può essere subordinata alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE; deve essere esattamente il contrario. Nel suo parere la CGUE sostiene che la CEDU dovrebbe coordinarsi con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Il livello di tutela previsto dalla Carta ed il primato, l'unità e l'efficacia del diritto comunitario non dovrebbero essere compromessi. Ciò è inaccettabile per la CES. I Trattati UE affermano che la Carta dei diritti fondamentali dell'UE ha "lo stesso valore giuridico" dei Trattati, il che è stato interpretato dalla CGUE nel senso che in caso di conflitto tra diritti fondamentali ed altri aspetti del diritto dell'Unione, è l'esercizio dei diritti di fondamentali che deve essere sottoposto ad una rigorosa verifica basata sui criteri di giustificazione e proporzionalità.

E' probabile che una modifica dei Trattati europei sia considerata una possibile opzione, a più lungo termine, per superare le obiezioni della CGUE. In un tale scenario, una serie di condizioni deve essere soddisfatta al fine di garantire un processo di revisione che sia democratico e significativo.

Modifica del Trattato - L'obiettivo di una revisione democratica e significativa

La CES ha condannato i metodi antidemocratici adottati da alcuni Stati membri nel redigere il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG). In effetti, questo trattato internazionale è stato adottato di fuori di qualsiasi quadro giuridico dell'UE. Tuttavia, il suo articolo 16 prevede che, al massimo entro il 1° gennaio 2018, saranno adottate le misure necessarie per inserire il TSCG nel quadro giuridico dell'Unione europea.

I metodi antidemocratici utilizzati per redigere i TSCG non dovrebbero essere legittimati tramite modifiche dei Trattati "non alla luce del sole". La CES non accetta che le modifiche al Trattato continuino ad essere negoziate in un forum intergovernativo, al di fuori di ogni controllo democratico. Ogni modifica del Trattato deve passare attraverso la "procedura di revisione ordinaria" prevista all'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea, che stabilisce che il Consiglio europeo deve decidere a maggioranza semplice di convocare una Convenzione.

Inoltre, le discussioni che vertono sulla prossima modifica del Trattato non possono concentrarsi esclusivamente sulla necessità o meno d'inserire il TSCG. E' essenziale considerare, in una visione più ampia, lo stato dei diritti fondamentali nell'Unione europea, in particolare nel caso in cui una modifica del Trattato si dimostri altresì necessaria per accelerare l'adesione dell'UE alla CEDU.

Un riequilibrio dell'approccio dell'UE ai diritti fondamentali presuppone che l'opera di una Convenzione comprenda almeno i seguenti obiettivi:

- consentire un controllo diretto esterno in tema di diritti umani da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo;
- creare una base giuridica per l'adesione dell'UE alla Carta sociale europea modificata ed ai suoi Protocolli, che offrono un formidabile quadro di tutela dei diritti sindacali e dei diritti del lavoro;
- riposizionare le attività dell'Unione in un quadro internazionale più ampio. Deve essere prestata particolare attenzione all'inserimento delle Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) nell'ordinamento giuridico interno dell'UE;
- impegnare l'Unione al rispetto ed alla promozione dei diritti fondamentali nelle sue attività quotidiane. Il ruolo e l'efficacia della Carta dei diritti fondamentali dell'UE devono essere riesaminati alla luce dell'adesione dell'UE alla CEDU. La compatibilità delle proposte legislative con la Carta deve essere verificata in tutte le fasi di ogni procedura legislativa.
- Oltre all'adozione di un Protocollo sul progresso sociale, deve essere riesaminata l'interazione tra le disposizioni economiche e gli obiettivi sociali dei Trattati. Il riposizionamento delle attività economiche all'interno di una dimensione sociale più ampia dovrebbe riguardare in particolare le disposizioni relative alla libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, la politica di concorrenza, gli affari economici e monetari, la progressiva realizzazione del mercato interno.