



Bruxelles, 18.5.2017
COM(2017) 239 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Relazione 2016 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione
europea**

{SWD(2017) 162 final}

1. Introduzione

I diritti fondamentali e i valori su cui si fonda l'Unione europea sono stati messi a dura prova nel 2016. Gli sviluppi negli Stati membri hanno dimostrato che il rispetto dei valori e dei diritti sanciti dalla Carta europea dei diritti fondamentali non dovrebbe essere dato per scontato.

L'UE ha dovuto affrontare molteplici sfide: le conseguenze di un afflusso senza precedenti di rifugiati alle sue frontiere esterne, squilibri economici, nonché una serie di attacchi terroristici. Le persone colpite da ripetute crisi non hanno fiducia nel fatto che i loro figli avranno un futuro migliore del loro. Mettono in discussione la capacità delle istituzioni di proteggerle dalle sfide e dalle minacce rappresentate dall'immigrazione, dalle turbolenze finanziarie e dal terrorismo. In questo contesto il nazionalismo, il populismo e l'intolleranza trovano terreno fertile per propagarsi e propugnare l'esclusione e l'isolazionismo quale unico modo per sormontare le difficoltà attuali.

In un contesto di crescente intolleranza, è importante che l'UE riaffermi con forza e promuova la parità di diritti per tutti. Il terzo convegno annuale sui diritti fondamentali del 2017 si concentrerà in particolare sulla promozione dei diritti delle donne e sulla parità di genere. Sarà l'occasione per affrontare l'emancipazione economica e politica delle donne, i diritti delle donne nella sfera pubblica e privata della vita e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne in tutte le sue forme; quest'ultimo è anche il tema di azioni mirate per tutto l'anno.

Il quadro generale si ripercuote sui diritti fondamentali nell'UE. L'UE deve agire con determinazione per difendere i suoi valori comuni della democrazia, dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto contro le forze che cercano di dividere le nostre società e mettere in crisi il nostro modello di apertura e solidarietà. Le istituzioni europee e nazionali devono riconquistare la fiducia dei cittadini dimostrando che sono in grado di garantire libertà, sicurezza e prosperità. Garantire l'efficace protezione e promozione dei diritti fondamentali dei cittadini e dei valori comuni dell'UE sarà fondamentale in questa impresa e le istituzioni dell'UE dovrebbero dare l'esempio. La Carta è uno strumento prezioso in tal senso e dovrebbe essere sfruttata al massimo delle sue potenzialità.

2. Applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

2.1 protezione e promozione dei diritti fondamentali

Assicurare diritti fondamentali per tutti nell'Unione europea

Nel 2016 l'UE ha avviato diverse iniziative per concretizzare i diritti della Carta a beneficio dei cittadini dell'UE. Alcune di queste iniziative erano intese a garantire l'equità e la giustizia sociale. Ad esempio, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica per lo sviluppo di un

"pilastro europeo dei diritti sociali"¹. Sulla base dei diritti sociali contemplati dalla Carta, il pilastro sosterrà il buon funzionamento e l'equità dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. Esso affronterà questioni di importanza fondamentale per i cittadini, come le pari opportunità e l'accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque e una protezione sociale adeguata e sostenibile.

Inoltre, è stata creata una piattaforma europea per rafforzare la cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato² e, in tal modo, contribuire a garantire il rispetto del **diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque** (articolo 31 della Carta).

Nel 2016 sono state adottate misure per promuovere il **diritto alla vita familiare** (articolo 7 della Carta):

- la Commissione ha proposto nuove norme nell'ambito del regolamento Bruxelles II bis che, una volta adottate, consentiranno di migliorare la tutela dei minori nelle controversie transfrontaliere sulla responsabilità genitoriale che riguardano la custodia³;
- sono stati adottati due nuovi regolamenti per aiutare le coppie internazionali, che siano sposate o registrate, a gestire la loro proprietà su base giornaliera e dividerle in caso di divorzio o morte di uno di essi⁴.

Il diritto a un equo processo (articoli 47 e 48 della Carta) ha trovato un'applicazione concreta mediante l'adozione di un pacchetto di direttive: sulla presunzione di innocenza e il diritto di presenziare al processo⁵, sul patrocinio a spese dello Stato⁶ e le garanzie procedurali per i minori⁷.

¹ I risultati della consultazione che ha avuto luogo tra marzo e dicembre 2016 sono attualmente all'esame e informeranno la proposta della Commissione europea relativa al pilastro europeo dei diritti sociali. Ulteriori informazioni sono disponibili sul sito: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_it.

² Decisione (UE) 2016/344 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato (GU L 65 dell'11.3.2016, pagg. 12-20).

³ Proposta di regolamento del Consiglio concernente la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e la sottrazione internazionale di minori (rifusione) - COM/2016/0411 final del 30.6.2016.

⁴ Regolamento (UE) 2016/1103 del Consiglio, del 24 giugno 2016, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi - GU L 183 dell'8.7.2016, pagg. 1-29. Regolamento (UE) 2016/1104 del Consiglio, del 24 giugno 2016, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate - GU L 183 dell'8.7.2016, pagg. 30-56.

⁵ Direttiva (EU) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali (GU L 65 dell'11.3.2016, pagg. 1-11).

⁶ Direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo (GU L 297 del 4.11.2016, pagg. 1-8).

⁷ Direttiva (UE) 2016/800 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali (GU L 132 del 21.5.2016, pagg. 1-20).

Queste ultime, infatti, unitamente alle nuove norme del regolamento Bruxelles II bis, avranno anche un impatto positivo sui **diritti dei minori** (articolo 24 della Carta).

La Commissione ha avviato una piattaforma online di risoluzione delle controversie⁸, che aiuta i consumatori a risolvere le controversie con gli operatori commerciali dell'UE riguardo agli acquisti online in maniera extragiudiziale, economica, semplice, rapida e in qualsiasi lingua ufficiale dell'UE, rafforzando in tal modo la **protezione dei consumatori** (articolo 38 della Carta).

Proteggere i dati personali dei cittadini all'interno e all'esterno dell'UE

Un altro importante settore di priorità nel 2016 è stato quello della **protezione dei dati di carattere personale** (articolo 8 della Carta). L'adozione del regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD)⁹ e della direttiva sulla protezione dei dati destinata alle autorità di polizia e le autorità giudiziarie penali¹⁰ ha rappresentato un grande passo avanti a questo proposito.

L'RGPD potenzia e modernizza le norme vigenti: i cittadini potranno avere un accesso più facile ai propri dati personali, il diritto alla portabilità dei dati, un "diritto all'oblio" chiarito e alcuni diritti applicabili in caso di violazione dei dati personali. In base all'RGPD, le imprese e le organizzazioni dovranno notificare all'autorità di controllo nazionale le violazioni gravi dei dati appena possibile, per consentire agli utenti di adottare le misure opportune. Inoltre, quale strumento giuridico dell'UE a sé, l'RGPD stabilisce un insieme unico di regole per garantire alle persone lo stesso livello di protezione, indipendentemente dal luogo in cui si trovano nell'UE.

La direttiva (UE) 2016/680 mira a stabilire un efficace scambio di informazioni tra le autorità di contrasto nazionali e a garantire che i dati delle vittime, dei testimoni e degli indiziati di reato siano debitamente tutelati nell'ambito di un'indagine penale o di un'azione di contrasto. Il trattamento dei dati a fini di contrasto nell'UE dovrà conformarsi ai principi di necessità, proporzionalità e legalità, e offrire garanzie adeguate per i singoli.

In tal senso, oltre alla tutela rafforzata all'interno dell'UE, la Commissione ha garantito un'adeguata protezione dei dati al di fuori dell'UE. Nel luglio 2016 il Parlamento ha adottato la decisione sull'adeguatezza dello **scudo UE-USA per la privacy**, che garantisce la libera circolazione di dati a fini commerciali tra le imprese dell'UE e degli Stati Uniti certificate nell'ambito dello scudo per la

⁸ Disponibile all'indirizzo: <https://webgate.ec.europa.eu/odr/main/index.cfm?event=main.home.chooseLanguage>

⁹ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

¹⁰ Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89).

privacy, garantendo nel contempo il diritto fondamentale alla protezione dei dati.

Un'altra tappa importante è stata la conclusione, a dicembre, dell'**accordo quadro**¹¹ tra l'UE e gli Stati Uniti, che prevede un livello elevato di protezione dei dati per i trasferimenti di dati personali tra l'UE e gli Stati Uniti nell'ambito della cooperazione di polizia o giudiziaria in materia penale.

Proteggere i diritti dei soggetti più vulnerabili

In tempi difficili spesso sono i soggetti più vulnerabili ad essere colpiti più duramente. Affrontare la situazione in materia di migrazione, in particolare per garantire la tutela del **diritto di asilo** (articolo 18 della Carta) e il rispetto del **principio di non respingimento** (articolo 19 della Carta), è stato un altro importante settore d'intervento per l'UE nel 2016. In seguito alla sua Comunicazione relativa alla **riforma del sistema europeo comune di asilo (CEAS)**¹² nell'aprile 2016, la Commissione ha proposto alcune modifiche alle norme esistenti al fine di:

- i) istituire un sistema più equo e sostenibile per la ripartizione dei richiedenti asilo tra gli Stati membri (proposta di rifusione del regolamento di Dublino)¹³ e garantire la sua effettiva attuazione (proposta di regolamento Eurodac rifuso)¹⁴;
- ii) assicurare una maggiore armonizzazione delle procedure di asilo e di protezione internazionale, per garantire livelli elevati di protezione e accoglienza e garanzie adeguate per i richiedenti asilo in tutta l'UE e ridurre i movimenti secondari irregolari (proposta di regolamento sulle procedure di asilo¹⁵, un regolamento qualifiche¹⁶ e una rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza¹⁷);
- iii) agevolare un approccio comune per l'arrivo sicuro e legale nell'UE delle persone bisognose di protezione internazionale, in solidarietà con i paesi che ospitano un numero considerevole di sfollati (proposta di regolamento che istituisce il quadro dell'Unione per il reinsediamento¹⁸);
- iv) convertire l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo in una vera e propria agenzia dell'Unione europea con un mandato rafforzato per affrontare le carenze strutturali del sistema

¹¹Accordo tra gli Stati Uniti d'America e l'Unione europea sulla protezione delle informazioni personali a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati.

http://ec.europa.eu/justice/data-protection/files/dp-umbrella-agreement_en.pdf.

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa" (COM(2016) 197 final del 6.4.2016).

¹³ COM(2016) 270.

¹⁴ COM(2016) 272.

¹⁵ COM(2016) 467.

¹⁶ COM(2016) 466.

¹⁷ COM(2016) 465.

¹⁸ COM(2016) 468.

di asilo dell'UE (proposta di regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo¹⁹).

La promozione e la tutela dei **diritti del minore** (articolo 24 della Carta) sono state al centro di tale azione legislativa. Particolare attenzione è stata prestata ai minori non accompagnati in settori chiave quali la valutazione dell'interesse superiore del minore, il diritto del minore di essere sentito nell'ambito delle procedure di asilo e la garanzia di condizioni di accoglienza adeguate e di una tutela efficace²⁰. La strategia globale della Commissione di proteggere tutti i minori nell'ambito della migrazione è stata il fulcro della 10^a riunione annuale del Forum europeo per i diritti dei minori a novembre²¹. Nel dicembre 2016 la Commissione ha proposto di rafforzare il Sistema d'Informazione Schengen²², il che consentirà di migliorare la capacità dei funzionari delle autorità di contrasto e delle guardie di frontiera al fine di individuare i minori scomparsi, anche nel contesto della migrazione.

Promuovere società libere, aperte e tolleranti contro il razzismo

La situazione attuale ha portato a un aumento del **razzismo e dell'intolleranza nei confronti delle minoranze etniche, religiose e di altro tipo** in tutta Europa²³. Ciò si ripercuote su numerosi diritti fondamentali sanciti dalla Carta, inclusi il diritto alla non discriminazione (articolo 21), il diritto alla dignità umana (articolo 1), il diritto all'integrità della persona (articolo 3) e il diritto alla vita (articolo 2).

¹⁹ COM(2016) 271.

²⁰ Una sintesi della proposta modificata e delle disposizioni in materia di protezione dei bambini nell'ambito delle proposte legislative citate sono disponibili al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights_child/ceas_provision_on_children_table_updated.pdf.

²¹ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=34456. A questo ha fatto seguito l'adozione della comunicazione "La protezione dei minori migranti" del 12 aprile 2017 (COM(2017) 211 final).

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4402_it.htm.

²³ Un'indagine condotta dall'agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) nel 2013 ha rivelato che in paesi quali l'Ungheria, la Francia e il Belgio fino al 48% dei partecipanti ha preso in considerazione la possibilità di emigrare perché non si sentono sicuri in quanto ebrei <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>. Le moschee hanno cominciato a ricevere protezione di polizia in diversi Stati membri, mentre le organizzazioni della società civile hanno segnalato un forte aumento delle manifestazioni anti-islamiche nel 2014 e 2015 in paesi come Francia, Regno Unito, Svezia e Belgio, compresi attacchi violenti contro le donne musulmane che indossano il velo. Gli attacchi e l'incitamento all'odio contro i richiedenti asilo e i migranti sono in aumento, come pure gli attacchi e gli incendi dolosi contro i centri di accoglienza dei rifugiati. Dopo il referendum del Regno Unito nel giugno 2016, si è registrata un'ondata di odio contro singoli individui e gruppi sulla base della loro origine nazionale o etnica, mentre le organizzazioni della società civile riferiscono un aumento dell'ostilità nei confronti dei rom e delle persone di origine africana in un certo numero di Stati membri. Nel 2017, la FRA pubblicherà la sua indagine MIDIS2 dell'UE che consentirà di raffrontare le tendenze nelle esperienze di diversi gruppi minoritari.

La Commissione ha messo a disposizione una piattaforma per gli Stati membri, la società civile, le agenzie dell'UE e le organizzazioni internazionali²⁴ per cercare di migliorare le risposte ai reati generati dall'odio e all'istigazione all'odio. Particolare attenzione è stata rivolta ai seguenti aspetti:

- la registrazione e la raccolta di dati su incidenti motivati dall'odio in tutti gli Stati membri;
- il rafforzamento del sostegno alle vittime; e
- la lotta contro l'istigazione all'odio online.

Oltre a tale sostegno strategico, la Commissione ha proseguito dialoghi bilaterali con gli Stati membri sulle principali lacune nel recepimento del diritto dell'UE²⁵. Alcuni Stati membri hanno modificato le loro legislazioni penali di conseguenza.

Per contenere la diffusione dell'incitamento all'odio online e conferire maggiori poteri ai nuovi soggetti operanti nei media, il 31 maggio la Commissione ha raggiunto un accordo con Facebook, Twitter, YouTube e Microsoft su un **codice di condotta per contrastare l'illecito incitamento all'odio online**²⁶. Le società in questione si sono impegnate, tra l'altro, a:

- esaminare in meno di 24 ore la maggior parte delle segnalazioni valide ricevute dai cittadini e dalla società civile per rimuovere i contenuti illegali che incitano pubblicamente alla violenza e all'odio; e
- valutarle anche alla luce delle legislazioni penali nazionali di recepimento del diritto dell'UE.

La Commissione osserva con attenzione i progressi compiuti, in collaborazione con la società civile, gli Stati membri e le aziende informatiche e ha presentato i primi risultati a dicembre²⁷.

Promuovere l'alfabetizzazione mediatica, il pensiero critico e la retorica equilibrata a livello locale sono altrettante azioni chiave sostenute dall'UE per contrastare l'intolleranza sia online che offline, oltre alla promozione dell'istruzione (cfr. sezione 4).

2.2. Garantire il rispetto dei diritti fondamentali

Le istituzioni o gli organi dell'Unione, gli uffici e le agenzie devono rispettare la Carta in tutte le loro azioni; ogni caso di non conformità può essere impugnato dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). La Commissione ha compiuto sforzi considerevoli per l'integrazione dei

²⁴ Gruppo di alto livello dell'UE per la lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza; si veda: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51025.

²⁵ Decisione quadro del Consiglio 2008/913/GAI del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.

²⁶ Disponibile all'indirizzo:

http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf.

²⁷ La prima valutazione del nuovo codice di condotta è reperibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/factsheet-code-conduct-8_40573.pdf.

diritti fondamentali, ossia garantire che tali principi siano pienamente rispettati in tutte le sue proposte politiche e legislative.

La nuova **direttiva sulla lotta contro il terrorismo**, sulla quale il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo nel dicembre 2016²⁸, è un buon esempio di questo processo di integrazione. La direttiva comprende un'esplicita clausola relativa ai diritti fondamentali (la prima del suo genere), mentre vari aspetti relativi ai diritti fondamentali sono stati presi in considerazione nel processo di elaborazione e nei negoziati, compresa la necessità e proporzionalità dell'interferenza con il diritto alla libertà di movimento, la protezione dei dati e la libertà di espressione (articoli 45, 8 e 11 della Carta). Inoltre si è tenuto conto dei principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene (articolo 49 della Carta) e dei diritti delle vittime, compreso il diritto a un ricorso effettivo (articolo 47 della Carta). La valutazione ex post della direttiva riguarderà anche le sue ripercussioni sui diritti e sulle libertà fondamentali.

La proposta di aggiornare la **normativa relativa al controllo sulle esportazioni in tutta l'UE** per i prodotti sensibili (a duplice uso) è stata adottata dalla Commissione nel 2016²⁹. Il regolamento fornisce un quadro solido per la politica di controllo delle esportazioni di tecnologia di sorveglianza informatica in cui vi è un rischio che siano utilizzate per commettere gravi violazioni dei diritti umani o del diritto internazionale umanitario. Inoltre, sulla base di una proposta della Commissione, le norme UE che vietano le esportazioni e le importazioni di merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte o per la tortura in altri paesi sono state rafforzate con l'adozione, a novembre, di una modifica del **regolamento contro la tortura**³⁰.

L'integrazione si estende ad altri settori, come quello dell'uso dei finanziamenti dell'UE. Nel 2016 la Commissione ha adottato orientamenti per garantire che gli Stati rispettino la Carta quando attuano i **fondi strutturali e di investimento europei**³¹.

Per quanto riguarda la **migrazione**, nel contesto di indagini congiunte da parte del Mediatore europeo concernente una valutazione d'impatto sui diritti umani della dichiarazione UE-Turchia del

²⁸ Direttiva (UE) 2017/541 del 15 marzo 2017.

²⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 settembre 2016, che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica e del transito di prodotti a duplice uso (COM(2016) 616 final).

³⁰ Regolamento (UE) 2016/2134 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 novembre 2016, recante modifica del regolamento (CE) n. 1236/2005 del Consiglio relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (GU L 338 del 13.12.2016, pag. 1).

³¹ GU C 269 del 23.7.2016, pag. 1.

18 marzo 2016, la Commissione ha dichiarato che continuerà a seguire da vicino l'attuazione della dichiarazione, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani, sia nell'UE che in Turchia³².

L'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo rimane una priorità per la Commissione, non da ultimo in considerazione del suo obbligo giuridico ai sensi del Trattato. L'adesione rafforzerà i nostri valori comuni, aumenterà l'efficacia del diritto dell'UE e potenzierà la coerenza della protezione dei diritti fondamentali nell'UE. Tuttavia, il parere della CGUE del dicembre 2014 (che ha dichiarato la proposta di accordo di adesione del 2013 incompatibile con i trattati) ha sollevato una serie di questioni importanti e complesse che richiedono la rinegoziazione di una serie di punti. In qualità di negoziatore UE, la Commissione sta cercando soluzioni per affrontare le varie questioni sollevate dalla Corte nel pertinente gruppo di lavoro del Consiglio.

2.3. Creare una maggiore consapevolezza per quanto riguarda la Carta

Per godere pienamente dei diritti fondamentali, i cittadini devono conoscerli e sapere a chi rivolgersi quando vengono violati. A ottobre 2016 la Commissione ha lanciato il **Fundamental Rights Wizard**³³, uno strumento in linea per aiutare i cittadini al riguardo.

Nel corso della conferenza sul tema "L'applicazione politica a livello nazionale della Carta dei diritti fondamentali dell'UE", organizzata a febbraio 2016 dalla presidenza olandese, è stata proposta una serie di migliori pratiche e strumenti per aiutare le autorità nazionali a valutare come e quando applicare la Carta in sede di elaborazione delle politiche e della legislazione nazionali.

La Commissione utilizza inoltre i finanziamenti dell'UE per sostenere progetti e reti che analizzano la giurisprudenza nazionale relativa alla Carta e formano i professionisti legali sull'applicazione della stessa.

Come seguito della *relazione sulla Carta* del 2015 della Commissione, il Consiglio ha adottato le conclusioni sull'applicazione della Carta a giugno³⁴ e il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea a dicembre³⁵. Le discussioni in sede di Consiglio e Parlamento europeo hanno contribuito a una maggiore sensibilizzazione nei confronti degli sviluppi e delle sfide che pongono i diritti fondamentali nell'UE.

³² Nell'ordinanza del 28 febbraio 2017, nelle cause T-192/16, T-193/16 e T-257/16, il Tribunale ha affermato che *la dichiarazione UE-Turchia non può essere considerata come una misura adottata dal Consiglio europeo, né, peraltro, da qualsiasi altra istituzione, organismo, ufficio o agenzia dell'Unione europea* (punto 71).

³³ Il Fundamental Rights Wizard, basato sullo strumento "Clarity" sviluppato dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, è stato adesso integrato nel portale e-Justice ed è disponibile all'indirizzo: https://e-justice.europa.eu/content_where_to_turn_for_help-459-en.do.

³⁴ Disponibile all'indirizzo: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10005-2016-INIT/it/pdf>

³⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2016 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea nel 2015 (2016/2009(INI)).

2.4 Controllo delle istituzioni dell'UE da parte della Corte di giustizia

Nelle cause riunite *Ledra Advertising* e *Mallis e Mallis*³⁶ la Corte ha respinto in appello i ricorsi per l'annullamento e il risarcimento presentati da cittadini e imprese contro la riduzione di valore dei depositi presso due banche a Cipro che era stato concordato nell'ambito del protocollo d'intesa del 2013 tra le autorità cipriote e il meccanismo europeo di stabilità. La Corte ha sottolineato che la Carta si applica alle istituzioni dell'UE anche quando queste agiscono al di fuori del quadro giuridico dell'UE. Ha anche precisato che la Commissione deve garantire che il protocollo d'intesa rispetti i diritti fondamentali sanciti dalla Carta. I limiti al diritto di proprietà (articolo 17 della Carta) erano infatti giustificati alla luce dell'obiettivo perseguito, ossia garantire la stabilità del sistema bancario della zona euro nel suo complesso e scongiurare il rischio imminente di una perdita finanziaria cui i depositanti sarebbero stati esposti se le due banche fossero fallite. La Corte ha pertanto concluso che non si poteva considerare che la Commissione avesse contribuito alla violazione della Carta.

3. Applicazione della Carta negli e da parte degli Stati membri

3.1 Diritti fondamentali e sviluppi dello Stato di diritto

La Carta si applica agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Le procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri per violazioni della Carta possono quindi essere avviate soltanto quando si stabilisce un collegamento sufficiente con il diritto dell'Unione.

Tuttavia gli Stati membri hanno l'obbligo di rispettare i valori su cui si fonda l'Unione anche quando agiscono al di fuori dell'attuazione del diritto dell'UE. In particolare lo Stato di diritto costituisce una preconditione per la tutela dei diritti fondamentali. Nel 2014 la Commissione ha introdotto un quadro inteso ad affrontare le situazioni di minacce sistemiche emergenti allo Stato di diritto nei confronti delle quali non è possibile intervenire efficacemente con meccanismi di salvaguardia a livello nazionale o strumenti esistenti a livello dell'UE³⁷ (in particolare le procedure di infrazione).

Gli eventi in Polonia, in particolare quelli riguardanti il Tribunale costituzionale, hanno portato la Commissione a formulare una raccomandazione a luglio 2016³⁸ e una raccomandazione integrativa a dicembre 2016³⁹. Il fatto che la legittimità, l'integrità e il corretto funzionamento del Tribunale costituzionale siano pregiudicati impedisce un efficace controllo di costituzionalità. Affrontare questa

³⁶ Cause C-8-10/15P e C-105-109/15P.

³⁷ Comunicazione "Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto" (COM(2014) 158 final del 19.3.2014).

³⁸ Raccomandazione (UE) 2016/1374 della Commissione, del 27 luglio 2016, relativa allo Stato di diritto in Polonia (C/2016/570 - GU L 217 del 12.8.2016, pag. 53).

³⁹ Raccomandazione (UE) 2017/146 della Commissione, del 21 dicembre 2016, relativa allo Stato di diritto in Polonia complementare alla raccomandazione (UE) 2016/1374 della Commissione (C/2016/ 8950 - GU L 22 del 27.1.2017, pag. 65).

situazione è una questione di interesse comune. Il funzionamento stesso dell'Unione è in pericolo se uno dei suoi Stati membri non rispetta più lo Stato di diritto.

A ottobre 2016 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali⁴⁰. La Commissione ha accolto con favore l'obiettivo generale della risoluzione di garantire che i valori comuni dell'UE siano rispettati e applicati⁴¹, pur ritenendo che si debba fare il miglior uso possibile degli strumenti esistenti ed evitare nel contempo le duplicazioni. Esiste già una serie di strumenti e attori che forniscono mezzi complementari ed efficaci per promuovere e difendere i valori comuni. La Commissione intende pertanto continuare a valorizzare e sviluppare tali mezzi. Una delle idee di fondo del Parlamento era di rendere più accessibili e visibili svariati dati e relazioni esistenti sulla situazione dei diritti fondamentali negli Stati membri, anche a livello nazionale. La Commissione ha accolto l'idea con favore in quanto numerosi altri attori - tra cui il Consiglio d'Europa e la sua Commissione di Venezia, l'agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) e le ONG - raccolgono informazioni sullo Stato di diritto, la democrazia e i diritti fondamentali negli Stati membri.

3.2. Indicazioni della Corte di giustizia agli Stati membri

La CGUE (nell'ambito del sistema di richieste di pronuncia in via pregiudiziale) ha continuato a dare indicazioni ai giudici nazionali sull'applicabilità e l'interpretazione della Carta.

Nelle cause riunite *Tele2 Sverige AB*⁴² e *Tom Watson e.a.*⁴³, la Corte ha esaminato le legislazioni di due Stati membri che prevedevano la conservazione generale e indistinta dei dati sul traffico e sull'ubicazione di tutti gli abbonati e gli utenti registrati relativi a tutti i mezzi di comunicazione elettronica. Ha quindi rilevato che tali legislazioni limitavano i diritti fondamentali alla vita privata e alla protezione dei dati di carattere personale (articoli 7 e 8 della Carta). Vista l'ampia sfera di applicazione e i limitati meccanismi di salvaguardia, nessuna di tali restrizioni è stata considerata giustificata, anche quando l'obiettivo era la lotta contro reati gravi. Tuttavia tale obiettivo potrebbe giustificare la conservazione mirata dei dati sul traffico e sull'ubicazione a condizione che sia limitato a quanto strettamente necessario per le categorie di dati da conservare, i mezzi di comunicazione toccati, le persone interessate e il periodo di conservazione.

⁴⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 recante raccomandazioni alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali.

⁴¹ Dibattito in plenaria del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016.

⁴² C-203/15.

⁴³ C-698/15.

Nella causa *GS Media BV*⁴⁴ la Corte ha statuito sul **caricamento di collegamenti ipertestuali** nel contesto del diritto fondamentale di libertà di espressione (articolo 11 della Carta). Un'impresa di comunicazione aveva caricato sul proprio sito un collegamento ipertestuale che rinviava i visitatori a siti in cui erano disponibili fotografie di celebrità prese dalla rivista *Playboy*. Poiché il titolare del diritto d'autore non aveva autorizzato la pubblicazione delle fotografie su tali siti, il direttore della rivista sosteneva che il caricamento del collegamento ipertestuale violasse il diritto d'autore. L'impresa di comunicazione ha continuato a mettere a disposizione i collegamenti ipertestuali o altri simili quando alcuni dei precedenti non erano più disponibili. A norma della direttiva sul diritto d'autore dell'UE⁴⁵, la Corte ha stabilito che qualsiasi comunicazione al pubblico di un'opera deve essere autorizzata dal titolare del diritto d'autore. Ha ritenuto anche che la distribuzione, senza l'autorizzazione del titolare del diritto d'autore, dei collegamenti ipertestuali alle opere sui siti in questione costituisca "comunicazione al pubblico". Ha tuttavia riconosciuto che, in singoli casi, la persona che carica il collegamento potrebbe avere difficoltà a valutare se ci sia stata o meno autorizzazione. In tale contesto si doveva trovare il giusto equilibrio tra il diritto del titolare del diritto d'autore e quello alla libertà di espressione della persona che aveva caricato il collegamento. Quando però quest'ultima era o avrebbe dovuto essere a conoscenza delle violazioni del diritto d'autore, come nel caso di specie, le sue azioni costituiscono "comunicazione al pubblico" senza il consenso del titolare del diritto d'autore.

La sentenza nelle cause riunite *Aranyosi e Caldaru*⁴⁶ riguardava l'obbligo dello Stato membro di rispettare i diritti fondamentali previsti dalla Carta, in particolare la **proibizione di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti** nell'esecuzione del **mandato d'arresto europeo**. La Corte ha statuito che, a norma dell'articolo 4 (che sancisce un diritto assoluto), se le autorità di emissione dispongono di informazioni su un rischio reale di trattamenti inumani o degradanti a seguito delle condizioni di detenzione nello Stato di emissione, queste devono valutare il rischio relativamente alla persona in questione quando decidono se eseguire il mandato. Se si stabilisce l'esistenza del rischio per quella persona e se non la si può escludere in un arco di tempo ragionevolmente breve, l'esecuzione del mandato d'arresto europeo deve essere comunicata e può essere abbandonata. Al momento della valutazione del rischio, l'autorità responsabile dell'esecuzione deve tenere debitamente conto del **diritto fondamentale alla libertà** della persona e del principio della **presunzione d'innocenza** (articoli 6 e 48 della Carta).

⁴⁴ C-160/15.

⁴⁵ Direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione (GU L 167 del 22.6.2001, pag. 10).

⁴⁶ C-404/15 e C-659/15.

3.3. Citazioni della Carta nella giurisprudenza nazionale

I giudici nazionali svolgono ancora un ruolo chiave nella tutela dei diritti fondamentali e della certezza del diritto. La FRA⁴⁷ ha rilevato che nel 2016 i giudici nazionali hanno continuato a far riferimento alla Carta per trarne orientamento e ispirazione, anche in un numero rilevante di casi che non rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'UE.

I **diritti del minore** (articolo 24 della Carta) hanno avuto un ruolo particolarmente centrale. Ad esempio, una causa dinanzi a un tribunale britannico⁴⁸ ha riguardato un cittadino nigeriano residente nel Regno Unito da 25 anni le cui figlie (di 13 e 11 anni) erano cittadine britanniche. Il cittadino ha proposto ricorso contro un decreto di espulsione per motivi di ordine pubblico. Il tribunale ha annullato la decisione di primo grado visto che questa aveva ommesso di riconoscere l'esistenza del diritto delle minori di mantenere regolari relazioni personali e contatti diretti con entrambi i genitori, salvo qualora ciò non fosse contrario al loro interesse (articolo 24). La disposizione della Carta è stata interpretata come un "diritto autonomo" nell'ambito del diritto dell'immigrazione.

In un'altra causa un tribunale svedese ha utilizzato l'articolo 24 della Carta come sola fonte giuridica per dare un'interpretazione del diritto penale nazionale favorevole al minore⁴⁹. La normale pena per chi aiuta gli stranieri a entrare in Svezia dietro pagamento è da tre a quattro mesi di reclusione. Tuttavia, nel caso di specie, il tribunale ha riconosciuto che l'imputato in questione era motivato dal desiderio di aiutare alcuni minori. Alla luce dell'articolo 24 della Carta e dell'obbligo delle autorità statali di tenere conto dell'interesse del minore, il tribunale ha emesso una sentenza con sospensione condizionale della pena, collocando inoltre l'imputato in lavori di pubblica utilità.

4. Sezione di approfondimento: convegno annuale sui diritti fondamentali del 2016 "Pluralismo dei mezzi d'informazione e democrazia"

Il convegno annuale sui diritti fondamentali è uno spazio di dialogo unico che promuove la cooperazione reciproca e l'impegno politico per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali nell'UE. Si tratta di un'opportunità per individuare e realizzare azioni concrete su temi di attualità legati ai diritti fondamentali.

Il secondo convegno annuale (tenutosi il 17 e il 18 novembre 2016) ha esaminato, dal punto di vista dei diritti fondamentali, i molteplici legami tra la libertà e il pluralismo dei mezzi di comunicazione e

⁴⁷ Relazione annuale 2016 della FRA, in pubblicazione a maggio 2017.

⁴⁸ Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) *Adebayo Abdul v. Secretary of State for the Home Department*, [2016] UKUT 106 (IAC).

⁴⁹ *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, causa B 7426-15, decisione del 5 dicembre 2016.

la democrazia⁵⁰. I responsabili politici nazionali e dell'UE, le organizzazioni internazionali e della società civile, i caporedattori, i giornalisti, le autorità di regolamentazione nazionali, i rappresentanti di diverse associazioni di giornalisti e di mezzi di comunicazione, di società informatiche e del mondo accademico, i giudici e altri professionisti legali hanno avanzato proposte di azioni chiave per tutti i soggetti coinvolti che sono confluite nelle conclusioni del convegno, pubblicate dalla Commissione poco dopo l'evento⁵¹.

Uno dei temi è stata la protezione della libertà e dell'indipendenza dei mezzi di comunicazione dalle pressioni politiche e finanziarie. I partecipanti hanno sottolineato l'importanza dell'indipendenza delle autorità di regolamentazione dei mezzi di comunicazione e hanno sollecitato una veloce adozione della proposta normativa che modifica la direttiva sui servizi di media audiovisivi⁵².

La discussione ha affrontato anche il maggiore margine di manovra per i giornalisti e la loro protezione da pressioni, minacce, violenze fisiche e istigazioni all'odio. I partecipanti hanno enfatizzato l'importanza di contrastare l'impunità dei reati e delle espressioni di odio nei confronti dei giornalisti, in particolare contro le donne. L'azione di follow-up include il finanziamento da parte dell'UE dei progetti relativi al pluralismo dei mezzi di comunicazione, alla protezione dei giornalisti e al contrasto dell'istigazione all'odio in linea. A novembre 2016 la Commissione ha avviato in tutta l'UE una campagna e un anno di azioni mirate a combattere e prevenire la violenza contro le donne⁵³, comprese quelle attive nel settore dei mezzi di comunicazione.

I partecipanti hanno inoltre esaminato le sfide e le opportunità offerte dai mezzi di comunicazione convergenti. Sono stati trattati il ruolo del giornalismo etico e l'alfabetizzazione mediatica come anche la sostenibilità della stampa di qualità e del giornalismo investigativo. Inoltre sono stati oggetto di discussione l'impatto dell'utilizzo di algoritmi o della diffusione di notizie false sul pluralismo dei mezzi di comunicazione e su un dibattito democratico informato. Le azioni di follow-up includono il finanziamento dell'alfabetizzazione mediatica, il sostegno all'individuazione delle buone prassi etiche per promuovere l'informazione di qualità e l'avvio di una valutazione di impatto da parte della Commissione e di una consultazione pubblica⁵⁴ sulla protezione degli informatori.

⁵⁰ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=31198

⁵¹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

⁵² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2010/13/UE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato (COM/2016/0287 final del 25.5.2016).

⁵³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3946_en.htm

⁵⁴ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254.

5. Conclusione

I recenti sviluppi all'interno e al di fuori dell'UE costituiscono gravi minacce per i diritti fondamentali. La Commissione resta vigile e si impegna a fornire un livello elevato di protezione dei diritti fondamentali nell'UE. Intensificherà le proprie azioni per garantire che le proposte normative e le azioni dell'UE siano pienamente compatibili con la Carta. Intende garantire che tutti gli organismi vincolati dalla Carta continuino a rispettarla.

L'importanza del sistema di controlli ed equilibri delle società democratiche, in particolare il ruolo chiave delle corti supreme e di quelle costituzionali a difesa dei valori comuni dell'UE, non sarà mai sottolineata abbastanza; esso deve essere sostenuto, nel pieno rispetto dell'indipendenza del potere giudiziario. Il controllo indipendente esterno (anche a norma della Convenzione europea dei diritti dell'uomo) è fondamentale nelle società democratiche. Il ruolo essenziale delle organizzazioni delle società civile nel rinnovare l'impegno per la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali dovrebbe essere incoraggiato e preservato.