



Bruxelles, 4.6.2018
COM(2018) 396 final

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

Relazione annuale 2017 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE

{SWD(2018) 304 final}

1. Introduzione

L'Unione europea è un'"unione di valori", come sancito dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea e come sottolineato dal presidente della Commissione europea Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 13 settembre 2017¹. L'Unione europea è fondata su tre pilastri: i diritti fondamentali, la democrazia e lo Stato di diritto. Tutte le azioni dell'Unione devono ispirarsi alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("la Carta"). La Carta definisce un corpus moderno di diritti fondamentali ai quali le istituzioni e gli Stati membri dell'UE sono giuridicamente vincolati nell'attuazione del diritto unionale.

I diritti fondamentali si applicano a tutti i cittadini. È essenziale rispettarli per garantire che l'Unione sia un luogo nel quale i cittadini possano prosperare, esercitare le loro libertà e vivere la loro vita senza subire discriminazioni.

La presente relazione dimostra che nel 2017 le strutture e gli strumenti posti in essere per promuovere una cultura dei diritti fondamentali nell'UE e garantire che la Carta sia una realtà nella vita dei cittadini sono stati pertinenti. La proclamazione del pilastro europeo dei diritti sociali a novembre del 2017² ha costituito un'ulteriore tappa verso una maggiore uguaglianza e una minore esclusione.

Tuttavia nel 2017 i diritti fondamentali sono stati anche messi alla prova nell'Unione. L'indipendenza del potere giudiziario, che è una componente fondamentale dello Stato di diritto e una condizione preliminare per l'applicazione e l'esercizio efficaci dei diritti fondamentali, è stata minacciata. Ciò ha indotto la Commissione a proporre al Consiglio, per la prima volta, di adottare una decisione a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea³. Inoltre l'operato delle organizzazioni della società civile attive nel campo dei diritti fondamentali è stato messo in discussione e reso più difficile. Anche i diritti delle donne sono stati presi di mira, come evidenziato in occasione del convegno annuale sui diritti fondamentali del 2017⁴.

¹Disponibile al seguente indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm.

²Disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_it/european-pillar-social-rights_it.

³COM (2017) 835 final, disponibile al seguente indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm.

⁴Cfr. la sezione di approfondimento della presente relazione.

Oggi più che mai è importante sottolineare che il rispetto della Carta dei diritti fondamentali non è un'opzione, bensì è un obbligo per le istituzioni e gli Stati membri dell'Unione quando attuano il diritto dell'UE.

2. L'applicazione della Carta all'interno e da parte dell'Unione

2.1 Promuovere e proteggere i diritti fondamentali

Promuovere i diritti sociali e l'equità nell'Unione

Fondato sui diritti sanciti nella Carta, il **pilastro europeo dei diritti sociali**⁵ è stato sottoscritto e proclamato congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Esso stabilisce venti principi e diritti fondamentali per sostenere il buon funzionamento e l'equità dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. Il “quadro di valutazione della situazione sociale”⁶ monitora l'attuazione del pilastro e confluisce nel semestre europeo, il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche a livello dell'UE.

Spetta agli Stati membri dell'UE il compito di attuare il pilastro, collaborando con le parti sociali e con la società civile. Le istituzioni dell'Unione contribuiscono a definirne il quadro. Nel 2017, ad esempio, la Commissione ha presentato una proposta di **direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea**⁷, destinata a integrare gli obblighi esistenti e a creare nuove norme minime per garantire a tutti i lavoratori, compresi i lavoratori precari, maggiore prevedibilità e chiarezza per quanto riguarda le loro condizioni di lavoro (articolo 31 della Carta).

Inoltre il 26 aprile 2017 la Commissione ha adottato un'**iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano**⁸. Tale iniziativa prevede misure legislative volte a garantire un migliore equilibrio tra attività professionale e vita privata di uomini e donne con responsabilità di assistenza e la fruizione equilibrata sotto il profilo di genere di congedi e modalità di lavoro flessibili. Prevede inoltre misure strategiche volte a sostenere gli Stati membri nella fornitura di servizi

⁵Disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_it. Le fonti di dati sono consultabili al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights>.

⁶Disponibile al seguente indirizzo: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/>.

⁷Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea [COM(2017)0797 final].

⁸Comunicazione della Commissione “Un'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano” [COM(2017)252 final].

di assistenza formale accessibili, anche economicamente, e di qualità e ad affrontare i disincentivi economici per le donne (articoli 21, 23, 24, 25, 26 e 33 della Carta).

Nello stesso spirito l'11 novembre 2017 la Commissione ha adottato un **piano d'azione per affrontare il problema del divario retributivo di genere**⁹, che mira tra l'altro a migliorare l'applicazione del principio della parità retributiva, lottare contro la segregazione, valorizzare maggiormente le competenze, l'impegno e le responsabilità delle donne, portare alla luce disuguaglianze e stereotipi, sensibilizzare sul divario retributivo di genere e rafforzare i partenariati per affrontare questo problema.

Sono stati inoltre riveduti gli **orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione**¹⁰ affinché siano conformi al pilastro. Gli orientamenti in materia di occupazione sono priorità e obiettivi comuni delle politiche occupazionali e sociali proposti dalla Commissione, approvati dai governi nazionali e adottati dal Consiglio. Essi costituiscono la base per le valutazioni nazionali e le raccomandazioni specifiche per paese nel quadro del semestre europeo. La revisione pone l'accento sui principi del pilastro riguardanti il reddito minimo, le adeguate prestazioni di disoccupazione e il sostegno attivo all'occupazione.

Nel 2017 le politiche sociali hanno continuato a rappresentare un settore prioritario per il **semestre europeo**. La promozione dei diritti sociali è una componente essenziale delle riforme strutturali che mirano a promuovere la giustizia e l'uguaglianza nella società. Nel 2017 la Commissione ha sorvegliato attentamente gli sforzi profusi dagli Stati membri per migliorare e accrescere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per combattere la discriminazione nei confronti di gruppi svantaggiati quali i Rom, contrastare la segregazione scolastica e promuovere una riforma dell'istruzione inclusiva. Ne è emerso che taluni Stati membri incontrano tuttora difficoltà nel garantire l'accesso dei minori Rom all'istruzione inclusiva di qualità nel sistema scolastico generale e l'integrazione dei giovani Rom nel mercato del lavoro. In particolare la Commissione ha proposto al Consiglio di rivolgere raccomandazioni specifiche per paese in tale ambito alla Bulgaria, alla Romania, alla Slovacchia e all'Ungheria. La Commissione ha inoltre seguito attentamente il lavoro svolto dalla Repubblica ceca a tale riguardo.

⁹Disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=607452.

¹⁰Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione [COM(2017)677 final].

La Commissione ha anche proposto di rivolgere raccomandazioni specifiche per paese all'Irlanda per quanto riguarda il miglioramento della qualità dell'infrastruttura sociale e di accoglienza per l'infanzia, compresa l'edilizia sociale, e alla Spagna per quanto concerne il miglioramento del sostegno alle famiglie e l'assistenza di qualità all'infanzia.

Ad aprile del 2017 la Commissione ha adottato una **comunicazione sulla protezione dei minori migranti**¹¹, che espone una serie di azioni a livello dell'UE in questo ambito e raccomanda agli Stati membri di assicurare una maggior tutela dei minori migranti. Il Consiglio ha dato seguito a tale comunicazione adottando le sue conclusioni dell'8 giugno 2017¹². La comunicazione affronta diversi temi: l'identificazione più rapida e la protezione immediata dei minori, l'accelerazione delle procedure di ricerca familiare e di determinazione dello status, l'attuazione di garanzie procedurali, compresi sistemi efficaci di tutela dei minori non accompagnati, l'accoglienza adeguata dei minori e la loro integrazione efficace. La tutela è una garanzia procedurale fondamentale per garantire il rispetto dell'interesse superiore del minore e il suo benessere. La Commissione ha intrapreso misure per istituire una rete europea per la tutela, finalizzata a facilitare la cooperazione tra le autorità nazionali competenti e lo scambio di buone prassi in materia di tutela.

Il 4 dicembre 2017 la Commissione ha adottato anche una **comunicazione sul seguito dato alla strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani**¹³, garantendo un approccio basato sui diritti fondamentali che integra la specificità di genere e rispetta le esigenze dei minori.

Promuovere la democrazia e i diritti fondamentali attraverso un dibattito pubblico costruttivo e una società civile dinamica

Nel 2017 la Commissione ha avviato un'**iniziativa in tema di notizie false e di diffusione della disinformazione online**, come annunciato dal presidente Juncker¹⁴. Tale iniziativa, che peraltro dà seguito alla risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2017¹⁵, mira a

¹¹COM(2017) 211 final.

¹²Disponibile al seguente indirizzo: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10085-2017-INIT/it/pdf>.

¹³COM(2017)728, disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/trafficking-human-beings-commission-adopts-new-communication-and-commits-new-set-priorities_en.

¹⁴Cfr. il discorso sullo stato dell'Unione 2017, disponibile al seguente indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm.

¹⁵Disponibile al seguente indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0272+0+DOC+XML+V0//IT>.

individuare modalità appropriate per limitare le conseguenze della divulgazione di contenuti falsi e promuovere un dibattito pubblico costruttivo. La Commissione ha istituito un gruppo di esperti ad alto livello e ha avviato consultazioni ad ampio raggio¹⁶. A ottobre del 2017 il Consiglio ha affrontato tali temi nel suo terzo dialogo annuale sullo Stato di diritto, incentrato sul pluralismo dei media e sullo Stato di diritto nell'era digitale¹⁷.

Nel 2017 l'attività dei **difensori dei diritti umani**, comprese le organizzazioni della società civile che operano nel campo dei diritti fondamentali e della democrazia, è stata resa particolarmente ardua¹⁸. Essi dovrebbero poter operare in un contesto sicuro e favorevole, giacché il loro ruolo è essenziale affinché i diritti fondamentali e i valori diventino una realtà per tutti. Per sostenere ulteriormente i difensori dei diritti, a dicembre del 2017, nel quadro del bilancio dell'UE 2018, il Parlamento europeo ha adottato un'azione preparatoria relativa a un Fondo dell'UE di sostegno finanziario per contenziosi relativi a violazioni della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali.

¹⁶Il 25 aprile 2018 la Commissione ha pubblicato la sua comunicazione "Tackling online disinformation: a European Approach" (riferimento non ancora disponibile).

¹⁷Disponibile al seguente indirizzo: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12671-2017-INIT/it/pdf>.

¹⁸Cfr. la relazione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, disponibile al seguente indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>; cfr. il parere del Comitato economico e sociale europeo, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.european-net.org/2017/11/eesc-adopts-opinion-financing-civil-society-organisations/>; cfr. la relazione del Consiglio d'Europa, disponibile al seguente indirizzo: <https://rm.coe.int/...on...impact-of-current-national-legislation-policies.../168073e81e>.

Promuovere un'UE libera dal razzismo, dalla discriminazione e dalla violenza

La seconda indagine su minoranze e discriminazione nell'Unione europea (EU-MIDIS II), pubblicata dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali a dicembre del 2017, ha rivelato che in tutta l'UE persistono l'intolleranza, la violenza e l'odio¹⁹. Tali preoccupazioni sono state al centro del lavoro svolto dal gruppo ad alto livello per la lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza nel 2017²⁰.

La cooperazione con le società informatiche, le autorità nazionali e le organizzazioni della società civile è stata rafforzata per garantire la rapida individuazione e rimozione delle incitazioni all'odio online. Il **monitoraggio dell'attuazione del codice di condotta per contrastare l'illecito incitamento all'odio online** ha rivelato che le aziende informatiche hanno compiuto notevoli progressi in questo ambito²¹. Il 28 settembre 2017 la Commissione ha adottato una **comunicazione relativa alla lotta ai contenuti illeciti online**²² finalizzata a intensificare l'attuazione di buone pratiche per prevenire, individuare, rimuovere e disabilitare l'accesso a contenuti illegali. Al contempo essa ha introdotto garanzie volte ad evitare la rimozione di contenuti leciti, garantire la trasparenza e tutelare la libertà di espressione²³.

Il gruppo ad alto livello ha inoltre definito **principi guida in materia di reati d'odio** per i servizi repressivi e le autorità giudiziarie penali²⁴ e in materia di accesso alla giustizia, protezione e sostegno delle vittime di reati legati all'odio²⁵. Ha inoltre elaborato una serie di **orientamenti sul miglioramento della registrazione dei reati legati all'odio** da parte delle autorità di contrasto²⁶, che vari Stati membri stanno provando ad applicare.

¹⁹Disponibile al seguente indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>.

²⁰Disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?&item_id=51025.

²¹Disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=49286;_just/item-detail.cfm?item_id=71674. I progressi sono stati confermati dai risultati del terzo ciclo di monitoraggio pubblicati il 19 gennaio http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=612086.

²²Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato "Lotta ai contenuti illeciti online – Verso una maggiore responsabilizzazione delle piattaforme online" [COM(2017) 555 final].

²³Il 1° marzo 2018 la comunicazione è stata seguita da una raccomandazione sulle misure per contrastare efficacemente i contenuti illegali online [C(2018)1177 final].

²⁴Disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43050.

²⁵Disponibile al seguente indirizzo: http://http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48874.

²⁶Disponibile al seguente indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/news/2017/improving-recording-hate-crime-law-enforcement-authorities>.

A maggio del 2017 organizzazioni musulmane ed ebraiche si sono riunite per una giornata congiunta di azione contro l'**antisemitismo** e contro la **discriminazione e l'odio anti-islamico** e hanno discusso sfide specifiche, quali le esigenze di sicurezza delle comunità ebraiche e gli stereotipi dei musulmani nei media²⁷. Le conclusioni relative ai musulmani pubblicate dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali il 21 settembre²⁸ e la sua panoramica del 2017 sull'antisemitismo hanno indicato problemi urgenti e preoccupanti che è necessario affrontare²⁹.

Il 30 agosto 2017³⁰ la Commissione ha pubblicato la revisione intermedia del **quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020**. La revisione indica in che modo gli strumenti giuridici, politici e di finanziamento europei³¹ sono stati mobilitati per combattere la discriminazione e promuovere l'inclusione dei Rom. Vi sono segnali di progressi nel settore dell'istruzione, anche se la segregazione è tuttora presente e, in alcuni casi, è addirittura aumentata. Si è anche registrato un aumento della percentuale di giovani Rom che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo. Nel 2017 la Commissione ha avviato una valutazione approfondita e una consultazione pubblica su questo quadro, allo scopo di contribuire alle riflessioni sulle opzioni strategiche dopo il 2020.

Nel 2017 la Commissione ha continuato ad attuare l'elenco di azioni per promuovere l'**uguaglianza LGBTI**³². Attraverso il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza, la Commissione ha sostenuto progetti di sensibilizzazione e di lotta contro la discriminazione e l'intolleranza nei confronti delle persone LGBTI.

Promuovere l'accesso alla giustizia e a un ricorso effettivo

Promuovere l'accesso alla giustizia e il diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 47 della Carta è una condizione preliminare per l'esercizio efficace di tutti i diritti conferiti dal diritto dell'Unione, compresa la Carta. La Commissione assiste gli Stati membri

²⁷Disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=50144.

²⁸Disponibile al seguente indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-muslims-selected-findings>.

²⁹Disponibile al seguente indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/antisemitism-overview-2006-2016>. Nel 2018 l'Agenzia pubblicherà la sua seconda indagine sui casi di discriminazione e reati legati all'odio nei confronti di ebrei.

³⁰Le informazioni ricavate dal progetto pilota sui Rom del 2011 e dall'indagine EU-MIDIS II svolta dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali sono confluite in questa valutazione.

³¹Direttiva sull'uguaglianza razziale, semestre europeo, Fondi strutturali e di investimento europei.

³²Disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=615032.

nell'assolvimento del loro obbligo di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione³³.

In seguito all'adozione della comunicazione **Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione**³⁴ nel 2017, la Commissione ha aiutato gli Stati membri a intensificare l'attuazione del diritto dell'Unione a vantaggio di cittadini e imprese. Ha organizzato dialoghi ad alto livello e scambi di migliori prassi con le autorità e i giudici nazionali. Ha inoltre collaborato con la rete europea dei difensori civici e ha aiutato gli Stati membri nella loro attività di sensibilizzazione sui diritti conferiti ai cittadini dal diritto dell'UE e sugli strumenti di risoluzione dei problemi disponibili a livello nazionale e dell'Unione.

Anche il miglioramento della **qualità, dell'indipendenza e dell'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali** ha continuato a rappresentare una priorità fondamentale nel contesto del semestre europeo, nel quale la Commissione ha rivolto raccomandazioni specifiche per paese a cinque Stati membri per aiutarli a migliorare i rispettivi sistemi giudiziari³⁵. La Commissione ha inoltre perseguito i casi in cui la normativa nazionale non prevede un ricorso efficace in caso di violazione del diritto dell'UE o impedisce ai sistemi giudiziari nazionali di garantire l'applicazione efficace del diritto dell'UE conformemente ai principi dello Stato di diritto e all'articolo 47 della Carta.

Per quanto riguarda le questioni ambientali, il 28 aprile 2017 la Commissione ha adottato una **comunicazione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale**³⁶, che chiarisce il modo in cui i cittadini e le associazioni possono contestare decisioni, atti od omissioni di autorità pubbliche relative al diritto ambientale dell'Unione dinanzi ai giudici nazionali. La comunicazione aiuta i cittadini a decidere se adire o meno gli organi giurisdizionali nazionali e indica a questi ultimi le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea di cui dovrebbero tenere conto quando sono confrontati a questioni relative all'accesso alla giustizia.

³³Articolo 19, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea.

³⁴Comunicazione della Commissione "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione" (2017/C 18/02).

³⁵Cipro, Croazia, Italia, Portogallo e Slovacchia. Cfr.: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_it.

³⁶Disponibile al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/IT/C-2017-2616-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>.

2.2. Garantire il rispetto dei diritti fondamentali

Le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione devono rispettare la Carta in tutte le loro azioni. Qualunque caso di inosservanza può essere impugnato dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. La Commissione è impegnata a garantire il rispetto dei diritti fondamentali in tutte le sue proposte legislative e politiche.

Il 12 dicembre 2017 la Commissione ha adottato proposte relative a un **quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE**³⁷ finalizzato a colmare le lacune in materia di informazioni e proteggere meglio i cittadini dell'Unione. L'obiettivo è migliorare l'efficienza e l'efficacia degli strumenti di condivisione delle informazioni a livello dell'UE consentendo loro di cooperare in modo più efficace. Gli utenti autorizzati (ad esempio gli operatori di polizia, gli operatori dei servizi per l'immigrazione e le guardie di frontiera) potranno accedere più rapidamente e in modo continuato e sistematico alle informazioni di cui hanno bisogno per svolgere i loro compiti, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. La valutazione complessiva degli strumenti da parte della Commissione comprenderà l'esame della loro incidenza sui diritti fondamentali.

A marzo del 2017 nella sua **relazione di valutazione**³⁸ **sull'applicazione delle norme dell'Unione in materia di lotta al traffico di migranti**³⁹ la Commissione ha esaminato le preoccupazioni relative alla criminalizzazione delle azioni svolte da organizzazioni della società civile o da singole persone che offrono assistenza umanitaria ai migranti irregolari.

³⁷Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE (frontiere e visti) e che modifica la decisione 2004/512/CE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 767/2008, la decisione 2008/633/GAI del Consiglio, il regolamento (UE) 2016/399 e il regolamento (UE) 2017/2226 [COM(2017)793 final], disponibile al seguente indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0793&qid=1528531221689&from=IT> e proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE (cooperazione giudiziaria e di polizia, asilo e migrazione) [COM(2017) 794 final], disponibile al seguente indirizzo: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/IT/COM-2017-794-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>.

³⁸Disponibile al seguente indirizzo: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-120-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

³⁹Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (la "direttiva") (GU L 328 del 5.12.2002, pag. 17) e decisione quadro del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (2002/946/GAI) (la "decisione quadro") (GU L 328 del 5.12.2002, pag. 1).

Tale relazione riflette il punto di vista di varie parti interessate e riconosce che il carattere facoltativo delle norme dell'UE che consentono agli Stati membri di non criminalizzare il favoreggiamento dell'ingresso illegale quando è effettuato per motivi umanitari potrebbe tradursi in una mancanza di chiarezza e di certezza giuridica. La Commissione sta collaborando con le parti interessate per l'attuazione di questo specifico aspetto del quadro giuridico.

In seguito all'adozione della **direttiva sulla lotta contro il terrorismo**⁴⁰ a marzo del 2017, la Commissione ha avviato un dialogo con la società civile per capire meglio le preoccupazioni riguardanti l'impatto delle misure antiterrorismo sui diritti fondamentali. La Commissione sta aiutando gli Stati membri a recepire e attuare correttamente la nuova direttiva, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali. Questi scambi confluiranno nella valutazione della direttiva da parte della Commissione, che ne esaminerà anche l'impatto sui diritti e sulle libertà fondamentali (in particolare la non discriminazione, lo Stato di diritto e il livello di protezione e assistenza fornite alle vittime del terrorismo)⁴¹.

2.3. Creare una maggiore consapevolezza per quanto riguarda la Carta

Per potere esercitare appieno i loro diritti fondamentali, i cittadini devono conoscere tali diritti e sapere a chi rivolgersi in caso di violazione. Facendo seguito alla relazione 2016 della Commissione sull'applicazione della Carta, il 12 ottobre 2017 il Consiglio ha adottato conclusioni⁴² nelle quali ha sottolineato la necessità di sensibilizzare maggiormente alla Carta e al ricorso a strumenti digitali quali E-Justice. La Commissione ha migliorato il **portale E-Justice nel 2017**⁴³. Il portale conterrà una sezione dedicata ai diritti fondamentali, comprendente liste di controllo intuitive e orientamenti sulla Carta e sul relativo ambito di applicazione.

⁴⁰Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio.

⁴¹La relazione deve essere presentata al Parlamento e al Consiglio entro il 2021.

⁴²Disponibile al seguente indirizzo: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12913-2017-INIT/it/pdf>.

⁴³Disponibile al seguente indirizzo: <https://beta.e-justice.europa.eu/home?init=true&action=home&plang=it>.

La Commissione ha inoltre continuato a sostenere la **formazione dei professionisti del diritto** sull'applicazione della Carta nel quadro del programma Giustizia⁴⁴.

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

Nel suo *parere 1/15* sul **progetto di accordo tra il Canada e l'Unione europea relativo al trasferimento dei dati del codice di prenotazione dei passeggeri aerei** dall'Unione al Canada, adottato il 26 luglio 2017, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che varie disposizioni della proposta di accordo erano incompatibili con il diritto al rispetto della vita privata (articolo 7) e con il diritto alla protezione dei dati di carattere personale (articolo 8). La Corte ha espresso preoccupazioni in ordine alla proporzionalità, alla chiarezza e alla precisione delle norme stabilite nell'accordo e alla mancanza di giustificazione per il trasferimento, il trattamento e la conservazione di dati sensibili. La Commissione sta valutando attentamente il modo migliore per rispondere alle preoccupazioni della Corte, al fine di garantire la sicurezza dei cittadini dell'UE nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, in particolare il diritto alla protezione dei dati⁴⁵.

Nella causa *Aisha Muammer Mohamed El-Qaddafi contro Consiglio*⁴⁶ il Tribunale ha annullato la decisione del Consiglio⁴⁷ e il regolamento del Consiglio⁴⁸ in quanto esso aveva mantenuto il nome della signora Muammer Mohamed El-Qaddafi nell'elenco delle persone a cui si applicavano misure restrittive a causa della situazione in Libia⁴⁹. Le misure riguardavano il divieto di ingresso e di transito sul territorio libico e prevedevano il congelamento dei fondi e delle attività finanziarie detenute o controllate dalle persone il cui nominativo figurava nell'elenco. Il Tribunale ha statuito che la motivazione delle misure non consentiva di capire per quale ragione i motivi iniziali che giustificavano la presenza del nome della ricorrente nell'elenco rimanessero pertinenti nonostante l'evolvere della situazione in Libia. Pertanto ha ritenuto che il Consiglio avesse violato il proprio obbligo di esporre i motivi specifici e concreti per i quali tali misure restrittive sono mantenute – un corollario del

⁴⁴Il programma di lavoro annuale 2017 è disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/files/awp_2017/2017_justice_work_programme_annex_en.pdf.

⁴⁵Disponibile al seguente indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2105_en.htm.

⁴⁶T-681/14.

⁴⁷Decisione 2014/380/PESC del 23 giugno 2014 che modifica la decisione 2011/137/PESC.

⁴⁸Regolamento di esecuzione (UE) n. 689/2014, del 23 giugno 2014, che attua l'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 204/2011.

⁴⁹Allegati I e III della decisione 2011/137/PESC del Consiglio del 28 febbraio 2011; allegato II del regolamento (UE) n. 204/2011 del Consiglio del 2 marzo 2011.

rispetto dei diritti della difesa della ricorrente, che derivano anche dagli articoli 41 e 47 e dall'articolo 48, paragrafo 2, della Carta.

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

3.1 Sviluppi nel campo dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto

Nel 2017 la Commissione ha emesso un parere motivato sull'applicazione, da parte dell'Ungheria, del diritto dell'UE in materia di asilo e migrazione interpretato alla luce di varie disposizioni della Carta, compreso il diritto di asilo, il diritto alla libertà e alla sicurezza e il diritto a un ricorso effettivo⁵⁰.

Ha inoltre deferito alla Corte di giustizia tre casi che avevano sollevato problematiche riguardo al rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta. Il primo caso riguardava la compatibilità degli obblighi di comunicazione e di trasparenza a carico delle organizzazioni della società civile che ricevono finanziamenti esteri con la libertà di associazione, il diritto al rispetto della vita privata e il diritto alla protezione dei dati di carattere personale, in combinato disposto con gli obblighi del trattato relativi alla libera circolazione dei capitali⁵¹. Il secondo caso riguardava la libertà accademica, il diritto all'istruzione e la libertà d'impresa, posti in relazione con norme riguardanti la libertà degli istituti di istruzione superiore di fornire servizi e di stabilirsi ovunque nell'UE e gli obblighi giuridici dell'UE a norma del diritto commerciale internazionale⁵². Il terzo caso riguardava la compatibilità delle norme nazionali che disciplinano la proroga dei mandati dei giudici dei tribunali ordinari con il principio dell'indipendenza della magistratura, in particolare con l'obbligo degli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, come previsto dall'articolo 19, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, in combinato disposto con il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale sancito dall'articolo 47 della Carta.

La Carta si applica agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Le procedure di infrazione sulla base 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'UE anche quando agiscono al di

⁵⁰Disponibile al seguente indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5023_en.htm.

⁵¹Disponibile al seguente indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5003_en.htm.

⁵²Disponibile al seguente indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5004_en.htm.

fuori dell'attuazione del diritto dell'UE. In particolare il rispetto dello Stato di diritto costituisce una condizione preliminare per la tutela dei diritti fondamentali. Per quanto riguarda la situazione in Polonia, nel 2016 e nel 2017 la Commissione ha emesso quattro raccomandazioni nell'ambito del quadro per rafforzare lo Stato di diritto⁵³; le raccomandazioni riguardavano varie leggi che limitano l'indipendenza della magistratura e la separazione dei poteri in Polonia e che incidono sull'intero assetto del sistema giudiziario polacco, in particolare il Tribunale costituzionale, la Corte suprema, i tribunali ordinari e il Consiglio nazionale della magistratura. A dicembre del 2017 la Commissione ha concluso che esiste un rischio evidente di violazione grave dello Stato di diritto in Polonia e ha proposto al Consiglio di adottare una decisione a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea⁵⁴. Contemporaneamente la Commissione ha adottato una quarta raccomandazione nell'ambito del quadro per rafforzare lo Stato di diritto, invitando le autorità polacche a risolvere i problemi individuati entro un termine di tre mesi. La Commissione ha inoltre deciso di deferire la Polonia alla Corte di giustizia dell'Unione europea per violazioni del diritto dell'UE da parte della legge relativa all'organizzazione dei tribunali ordinari.

3.2 Indicazioni della Corte di giustizia agli Stati membri

Nelle cause *Achbita*⁵⁵ e *Bougnou*⁵⁶ la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito l'interpretazione delle disposizioni della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione (2000/78/CE) alla luce della necessità di trovare un equilibrio tra la libertà di religione e di opinione (articolo 10), la libertà d'impresa (articolo 16) e il principio di non discriminazione (articolo 21). Entrambe le cause riguardavano il **divieto di indossare il velo islamico sul luogo di lavoro**. Nella causa *Achbita* la Corte ha stabilito che una politica interna che si riferisce al fatto di indossare in modo visibile segni politici, filosofici o religiosi dovrebbe essere valutata tenendo presente la libertà d'impresa del datore di lavoro. Pertanto una politica di neutralità politica, filosofica e religiosa può costituire una finalità legittima che giustifica una disparità di trattamento qualora i mezzi impiegati per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari, in linea con la giurisprudenza pertinente della Corte

⁵³Nel 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'UE (in particolare le procedure di infrazione). Comunicazione "Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto" [COM(2014) 158 final].

⁵⁴ Disponibile al seguente indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm.

⁵⁵C-157/15.

⁵⁶C-188/15.

europea dei diritti dell'uomo⁵⁷. Nella causa *Bougnaoui* la Corte ha ulteriormente chiarito che, in assenza di una siffatta politica, la volontà di un datore di lavoro di tener conto del desiderio di un cliente che i servizi di tale datore di lavoro non siano più assicurati da una dipendente che indossa un velo islamico non può essere considerata come un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa tale da escludere la discriminazione ai sensi della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione.

Nelle cause *M.A.S. e M.B.*⁵⁸ la Corte ha fornito ulteriori chiarimenti in merito all'obbligo per i giudici nazionali di disapplicare disposizioni nazionali in materia di prescrizione qualora esse determinino una situazione nella quale una persona accusata di frode grave in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) potrebbe evitare la condanna⁵⁹. La Corte ha statuito che l'obbligo di lottare contro la frode e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione non può mai contrastare il principio di legalità dei reati e delle pene, il quale impone che le norme penali siano determinate con precisione e non possano essere retroattive.

Nella causa *Soufiane El Hassani* contro *Minister Spraw Zagranicznych*⁶⁰ la Corte ha stabilito che l'articolo 47 della Carta (diritto a un ricorso effettivo) fa obbligo agli Stati membri di garantire, in un dato stadio del procedimento, la possibilità di avviare una causa giudiziale avente ad oggetto una decisione definitiva di diniego di visto.

3.3. Citazioni della Carta nella giurisprudenza nazionale

I giudici nazionali svolgono un ruolo essenziale nella tutela dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto. L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali ha rilevato che nel 2017 i giudici nazionali hanno continuato a far riferimento alla Carta per trarne orientamento e ispirazione, anche in un numero rilevante di casi che non rientravano nel campo di applicazione del diritto dell'UE⁶¹.

La Carta, ad esempio, è servita da parametro di valutazione della legislazione degli Stati membri che attua il diritto dell'UE in due casi relativi alla protezione dei dati. La Corte

⁵⁷La Corte di giustizia ha fatto riferimento, in particolare, alla sentenza della Corte EDU del 15 gennaio 2013 nella causa 48420/10, 36516/10, 51671/10 et al., *Eweida e altri c. Regno Unito*.

⁵⁸C-42/17.

⁵⁹Cfr. la sentenza nella causa C-105/14, *Taricco*.

⁶⁰C-403/16.

⁶¹Relazione annuale 2017 dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, in pubblicazione a maggio del 2018.

amministrativa suprema finlandese ha valutato la compatibilità della *legge sui dati di carattere personale* del 1999 con la Carta in un caso riguardante l'archiviazione di dati dattiloscopici nel registro dei passaporti. I giudici hanno ritenuto che le restrizioni del diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati di carattere personale siano precise e definite in maniera sufficientemente dettagliata e dunque non siano in contrasto con la Carta⁶². Il Tribunale amministrativo superiore tedesco ha valutato la compatibilità della *legge sulle telecomunicazioni* tedesca, che attua la direttiva 2002/58/CE (direttiva e-Privacy), con la Carta. I giudici nazionali hanno stabilito che la restrizione della libertà d'impresa (articolo 16) non era giustificata ed era dunque incompatibile con la Carta⁶³.

Al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dell'UE i giudici hanno utilizzato la Carta per rafforzare la protezione garantita dalle costituzioni nazionali. In particolare la Corte costituzionale croata, in un caso riguardante la violazione del diritto alla dignità umana (articolo 1) di un ragazzo di dodici anni dovuta a una perquisizione personale effettuata da un agente di sicurezza, ha chiarito che aderendo all'Unione europea la Repubblica di Croazia ha accettato il contenuto della Carta, compreso il titolo I relativo alla Dignità. La dignità umana è dunque stata inserita nell'elenco dei diritti umani della Costituzione croata⁶⁴. In Bulgaria la Corte costituzionale ha fatto riferimento alla Carta nel contesto di una revisione costituzionale di una disposizione della *legge sul potere giudiziario* che vieta ai giudici e ai pubblici ministeri di rassegnare le dimissioni quando un procedimento disciplinare è ancora pendente. La Corte ha concluso che la disposizione violava la Costituzione bulgara e ha inoltre fatto riferimento all'articolo 15 della Carta relativo al diritto di lavorare, in base al quale ogni persona "ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata"⁶⁵.

4. Sezione di approfondimento: Convegno annuale 2017 sui diritti fondamentali dedicato ai "diritti calpestati delle donne"

Il convegno annuale è uno spazio di dialogo unico tra i responsabili politici e la società civile che mira a rafforzare la cooperazione e l'impegno per la protezione e la promozione dei diritti

⁶²Finlandia, Corte amministrativa suprema, caso 3872/2017, 15 agosto 2017.

⁶³Germania, Tribunale amministrativo superiore della Renania del Nord-Westfalia, causa 13 B 238/17, 22 giugno 2017.

⁶⁴Croazia, Corte costituzionale, caso U-III-1095/2014, 21 settembre 2017.

⁶⁵Bulgaria, Corte costituzionale, caso 6/2016, 31 gennaio 2017.

fondamentali nell'UE. Il terzo Convegno annuale, tenutosi il 20 e il 21 novembre 2017, ha esaminato il tema "I diritti delle donne in tempi turbolenti"⁶⁶.

I partecipanti hanno discusso del rischio di banalizzazione della misoginia nella società e del suo impatto sui diritti fondamentali delle donne in tutti gli ambiti della vita. Hanno evidenziato che sebbene le minacce per i diritti delle donne e la parità di genere siano state al centro del dibattito pubblico, lo sono state anche le reazioni (ad esempio le marce femminili e il movimento online #metoo). Si è inoltre sottolineato il ruolo degli operatori locali nella difesa dei diritti delle donne e il ruolo degli uomini nel movimento per la difesa dei diritti delle donne.

Un secondo tema di discussione è stato rappresentato dai principali ostacoli alla parità di genere in termini di emancipazione economica e di partecipazione politica. I partecipanti hanno evidenziato che per contrastare efficacemente la sottorappresentanza delle donne nel mondo del lavoro, nel processo decisionale e nella politica è necessario affrontare gli stereotipi di genere fin dalla più giovane età. I partiti politici nazionali ed europei sono stati invitati a impegnarsi per includere sistematicamente le donne nelle loro liste, ad esempio attraverso una maggiore trasparenza nella selezione dei candidati e nei comitati femminili. I partecipanti hanno inoltre invocato una maggiore trasparenza retributiva e hanno chiesto che sia affrontato il problema della segregazione orizzontale e verticale nel mercato del lavoro.

I partecipanti hanno anche esaminato la "cultura della violenza" nella società e i legami tra la violenza contro le donne e altre forme di violenza, anche nel contesto dei movimenti populistici ed estremisti. Hanno evidenziato la necessità di far sì che a sopportare il peso della paura e della vergogna siano i responsabili delle violenze di genere e non più le loro vittime e di innescare un cambiamento culturale affinché la violenza e le molestie siano considerate inaccettabili.

L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (la Convenzione di Istanbul)⁶⁷ è stata percepita come un segnale forte. Attualmente si sta lavorando per

⁶⁶Disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=115277.

⁶⁷Disponibile al seguente indirizzo: <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482e>.

garantirne la rapida ratifica da parte dell'UE. Alla fine del 2017 tutti gli Stati membri dell'UE avevano firmato la Convenzione di Istanbul e 17 Stati membri⁶⁸ l'avevano ratificata.

Nel corso delle sessioni i partecipanti hanno evidenziato che varie forme di discriminazione (ad esempio basate su genere, razza, status di immigrazione e disabilità) si intersecano tra loro e che i responsabili politici dovrebbero tenere conto di tale aspetto. Al dibattito hanno contribuito i risultati di un'indagine speciale Eurobarometro sulla parità di genere⁶⁹.

Le conclusioni del convegno sono state pubblicate l'8 marzo 2018⁷⁰. La Commissione si è impegnata a intraprendere una serie di iniziative che spaziano dall'inserimento dei diritti delle donne e della parità di genere nell'agenda ai massimi livelli politici, ad esempio durante ogni riunione del gruppo di progetto della Commissione sullo sviluppo sostenibile, al finanziamento di progetti a livello locale nel quadro del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza.

5. Conclusione

Quest'anno, in occasione del 70° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, la Commissione continuerà ad adoperarsi per proteggere e promuovere i diritti fondamentali. La Commissione è determinata a promuovere ulteriormente i valori comuni, anche nel contesto del futuro quadro finanziario dell'Unione.

L'edizione 2018 del suo convegno sui diritti fondamentali sarà incentrata sulla "Democrazia" e offrirà l'occasione di riaffermare uno dei valori fondamentali dell'UE in vista delle elezioni europee. Un'ampia partecipazione e rappresentanza, informazioni chiare e trasparenti, anche nel mondo digitale, e una società civile libera e dinamica sono gli ingredienti essenziali di una società democratica sana ed inclusiva. Tali questioni saranno al centro delle discussioni del convegno.

⁶⁸BE, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, FI, SE.

⁶⁹Disponibile al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2154>.

⁷⁰Disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=50219.