



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 8 maggio 2015
(OR. en)

8707/15

FREMP 96
JAI 279
POLGEN 68
ASILE 7
COHOM 40
COPEN 117
CULT 30
DATAPROTECT 72
DROIPEN 48
ECOFIN 311
INF 74
JUSTCIV 103
MI 293
SOC 294
VISA 174

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	8 maggio 2015
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2015) 191 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Redazione 2014 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2015) 191 final.

All.: COM(2015) 191 final



Bruxelles, 8.5.2015
COM(2015) 191 final

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

**Relazione 2014 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione
europea**

{SWD(2015) 99 final}

1. Introduzione

La quinta relazione annuale passa in rassegna il modo in cui l'Unione europea (UE) e i suoi Stati membri hanno dato attuazione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta) nel 2014.

La Carta ha natura giuridicamente vincolante dal 1° dicembre 2009. Le istituzioni dell'UE sono tenute a conformarsi al dettato della Carta quando adottano nuove misure. Anche gli Stati membri vi sono vincolati quando agiscono nel campo di applicazione del diritto dell'Unione. Benché sia diventata una fonte di diritto solo recentemente, la Carta ha assunto sempre maggiore rilevanza giuridica. Nel 2014 210 decisioni pronunciate da tribunali dell'Unione europea¹ hanno citato la Carta², rispetto a 43 nel 2011, 87 nel 2012 e 114 nel 2013.

La nuova Commissione europea guidata dal presidente Juncker si è insediata nel novembre 2014. Il presidente Juncker si è impegnato a *“(...) esercitare le prerogative della Commissione per difendere, nella nostra sfera di competenza, i nostri valori condivisi, lo stato di diritto e i diritti fondamentali, pur sempre nel rispetto delle diverse tradizioni costituzionali e culturali dei 28 Stati membri.”*³. Il portafoglio per i diritti fondamentali è stato assegnato al primo vice-presidente, Frans Timmermans.

La Commissione integra le disposizioni della Carta in tutte le sue politiche e collabora a stretto contatto con le organizzazioni nazionali, europee e internazionali al fine di garantire la promozione dei diritti fondamentali.

Nella sua audizione dinanzi al Parlamento europeo, il primo vicepresidente Timmermans si è impegnato a organizzare un convegno annuale sullo stato dei diritti fondamentali nell'UE, al fine di migliorare la cooperazione reciproca e l'impegno politico per la promozione e la tutela dei diritti fondamentali. Il convegno offrirà agli Stati membri, alle istituzioni e ai portatori di interesse l'occasione per avviare discussioni volte ad individuare e attuare misure di natura politica nel settore dei diritti fondamentali. Il primo convegno che si terrà nell'ottobre 2015 sarà incentrato sulla promozione della tolleranza e del rispetto, in particolare al fine di prevenire e combattere l'odio antisemita e anti-islamico. A tal fine saranno avviate consultazioni preventive con la società civile e con gli organismi portatori di interesse, e saranno condotti due dialoghi ad alto livello con i leader religiosi e con esponenti delle organizzazioni non confessionali.

¹ Tribunale, Tribunale della funzione pubblica e Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE).

² Cfr. Appendice I del documento di lavoro per una rassegna delle cause del 2014 nelle quali la Corte di giustizia dell'Unione europea cita direttamente la Carta o ne fa menzione nella motivazione.

³ Cfr. Jean-Claude Juncker, “Orientamenti politici per la prossima Commissione europea”, http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf, pag. 8.

La presente relazione esamina l'applicazione della Carta da parte delle istituzioni dell'UE – in particolare la Commissione europea – e gli Stati membri; sottolinea l'importanza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e fornisce un aggiornamento in merito all'adesione dell'UE alla medesima. Per la prima volta la relazione include una sezione su un tema di attualità emergente: quest'anno “i diritti fondamentali nell'ambiente digitale”.

2. Applicazione della Carta da parte dell'UE e nei confronti dell'UE in tutte le sue azioni

Le istituzioni dell'UE sono tenute a rispettare la Carta in tutte le loro azioni.

2.1 Iniziativa legislativa

Sono necessari controlli sistematici dei diritti fondamentali durante l'iter legislativo al fine di garantire la conformità delle proposte legislative con la Carta. Nel 2011 la Commissione ha pubblicato gli “Orientamenti operativi sull'esigenza di tener conto dei diritti fondamentali nelle valutazioni d'impatto della Commissione”⁴. Nel 2014 la Commissione si è impegnata a rivedere gli orientamenti per la valutazione d'impatto e ha organizzato una consultazione pubblica⁵.

La causa *Digital Rights Ireland*⁶ ha messo in evidenza la necessità di controlli dei progetti legislativi sotto il profilo dei diritti fondamentali. La Corte ha dichiarato invalida la direttiva sulla conservazione dei dati⁷ a causa di violazioni dei diritti fondamentali alla vita privata e alla protezione dei dati personali garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta. La sentenza ha stabilito che la legislazione derivata dell'UE deve contenere specifiche garanzie per la tutela dei diritti fondamentali, comprese disposizioni sulle eccezioni al segreto professionale e sulla revisione preventiva di un'autorità amministrativa o giudiziaria, che non possono essere lasciate alla discrezionalità del legislatore nazionale. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che la conservazione dei dati persegue un obiettivo legittimo di interesse generale, segnatamente la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata, e costituisce uno strumento adeguato per il raggiungimento di tale obiettivo. Tuttavia, essa ha ritenuto che l'impatto della direttiva sui diritti fondamentali alla vita privata e alla protezione dei dati personali non fosse limitato a quanto strettamente necessario.

⁴ SEC(2011) 567 definitivo del 6.5.2011.

⁵ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation_2014/index_en.htm.

⁶ Sentenza della Corte di giustizia dell'8.4.2014 nelle cause C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland e Kaertner Landesregierung*.

⁷ Direttiva 2006/24/CE (GU L 105 del 13.4.2006, pag. 54).

La sentenza è rilevante per tutte le istituzioni dell'UE che partecipano al processo legislativo. Nel dicembre 2014 il Consiglio ha aggiornato i suoi “Orientamenti del Consiglio sulle misure metodologiche da adottare per verificare la compatibilità con i diritti fondamentali in seno agli organi preparatori del Consiglio”⁸ e ha organizzato azioni di formazione per il personale del Consiglio affinché rendesse più operativi tali orientamenti.

2.2 Gestione dei fondi UE

Le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione sono tenuti al rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta nella gestione dei fondi dell'Unione europea. Anche gli Stati membri hanno il medesimo obbligo quando attuano il diritto dell'Unione.

Nel caso *Liivimaa Lihaveis MTU*⁹ la Corte ha confermato la giurisprudenza precedente secondo la quale la nozione di “attuazione del diritto dell'Unione” richiede l'esistenza di un collegamento di una certa consistenza, che vada al di là dell'affinità tra le materie prese in considerazione o dell'influenza indirettamente esercitata da una materia sull'altra¹⁰. Nel caso di specie, il diritto dell'Unione imponeva ai due Stati membri interessati dal programma operativo l'obbligo di attuarlo. In primo luogo, i suddetti Stati membri erano tenuti ad istituire un comitato di sorveglianza, in applicazione dell'articolo 63, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CE) n. 1083/2006. In secondo luogo, tutti i provvedimenti di applicazione del suddetto programma operativo dovevano rispettare le disposizioni dei regolamenti (CE) n. 1083/2006 e n. 1080/2006. La Corte di giustizia ha dichiarato che l'adozione della guida del programma da parte del comitato di sorveglianza costituisce un'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta. La guida del programma escludeva la possibilità di impugnare le decisioni del comitato di sorveglianza di respingere una domanda di sovvenzione; la Corte di giustizia ha dichiarato che ciò costituiva una violazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva sancito all'articolo 47, primo comma, della Carta.

Nel maggio 2014 il Mediatore europeo ha avviato un'indagine sul rispetto dei diritti fondamentali nella politica di coesione dell'UE¹¹. Nella sua risposta del 29 ottobre 2014¹², la Commissione si è impegnata ad adottare misure per sensibilizzare maggiormente gli Stati membri al rispetto delle disposizioni della Carta nella gestione dei fondi strutturali europei e dei fondi di investimento (fondi SIE). La Commissione ha formalmente ricordato agli Stati membri i loro obblighi di rispettare la Carta. Offre inoltre assistenza dai fondi SIE per sostenere le procedure di ricorso. La Commissione

⁸ Segretariato generale del Consiglio ST 5377 2015 INIT.

⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 12.9.2014 nella causa C-562/12 *Liivimaa Lihaveis MTi*.

¹⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 29.5.1997 nella causa C-299/95, *Kremzow*, punto 16.

¹¹ <http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/54420/html.bookmark>.

¹² <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58451/html.bookmark>.

intende diffondere le buone pratiche ed elaborare orientamenti all'indirizzo degli Stati membri sul rispetto della Carta nella gestione fondi SIE nel 2015.

La Commissione aveva individuato una possibile violazione della protezione dei diritti fondamentali in un centro di trattenimento temporanea per migranti irregolari; la Corte dei conti europea ha confermato tale valutazione in una relazione speciale pubblicata nel 2014. I costi di locazione del centro erano stati inclusi in un programma nazionale nell'ambito del Fondo per le frontiere esterne e la Commissione non aveva accettato i costi corrispondenti al momento della chiusura del programma. La Corte dei conti ha rilevato che lo Stato membro non aveva rispettato il divieto di trattamenti degradanti (articolo 4 della Carta) e il principio della dignità umana (articolo 1 della Carta) a motivo delle cattive condizioni di trattenimento a cui i migranti irregolari erano soggetti.

2.3 La dimensione dei diritti dell'uomo nelle azioni esterne dell'UE

L'articolo 21 del trattato sull'Unione europea (TUE) pone le basi dell'azione esterna dell'Unione europea. Esso ribadisce il ruolo dell'Unione nel promuovere la democrazia, lo stato di diritto, l'universalità e l'indivisibilità dei diritti dell'uomo e il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. I paesi che vogliono aderire all'UE devono rispettare i diritti dell'uomo. Tutti gli accordi commerciali e di cooperazione con i paesi terzi individuano nei diritti dell'uomo¹³ un elemento essenziale nelle relazioni tra le parti.

Nel 2014 il Servizio europeo per l'azione esterna e la Commissione hanno valutato il piano d'azione sui diritti dell'uomo e la democrazia (2012-14)¹⁴. Il piano d'azione definisce 97 azioni specifiche. Un esempio sono gli orientamenti dell'UE sulla libertà di espressione online e offline, adottati dal Consiglio nel maggio 2014. Gli orientamenti forniscono definizioni e istruzioni su come tutelare il diritto alla libertà di espressione, sotto tutti gli aspetti, incluso il diritto di non essere molestato per le proprie opinioni, il diritto di cercare e ricevere informazioni e il diritto di diffondere informazioni e idee di ogni genere attraverso qualsiasi mezzo di comunicazione e indipendentemente dalle frontiere.

È prevista la redazione di un nuovo piano d'azione 2015-19, incentrata in particolare sulla necessità di garantire la coerenza tra le politiche interne ed esterne in materia di diritti dell'uomo, segnatamente per quanto riguarda la lotta al terrorismo, la migrazione e la mobilità e gli scambi commerciali.

¹³ Il termine "diritti fondamentali" è utilizzato nell'Unione europea per esprimere il concetto di "diritti dell'uomo", all'interno di uno specifico contesto interno dell'UE. Tradizionalmente, il termine "diritti fondamentali" è utilizzato in un ambito costituzionale mentre il termine "diritti dell'uomo" è utilizzato nel diritto internazionale.

¹⁴ http://eeas.europa.eu/human_rights/index_en.htm.

Al fine di conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 21 del TUE, l'UE applica misure restrittive¹⁵, che spesso danno attuazione a risoluzioni vincolanti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulla base dell'articolo 41 o 42 della Carta delle Nazioni Unite, ma che possono anche essere misure autonome dell'UE. Alcune delle misure restrittive comportano l'inserimento di persone ed organismi negli elenchi dei soggetti a cui sono congelati i fondi e le risorse economiche. Per le persone ed organismi interessati, il diritto alla buona amministrazione, a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articoli 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE) sono di fondamentale importanza. Nel 2014 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha trattato casi concernenti la procedura finalizzata ad imporre misure restrittive nei confronti di persone ed organismi. Delle oltre 30 sentenze pronunciate nel 2014 sulla legittimità delle misure restrittive imposte, la Corte ha accolto gli elenchi solo in un quarto dei casi; in tutti gli altri casi, le decisioni relative all'inserimento nell'elenco sono state annullate.

Un caso – la sentenza *Yusef*¹⁶ – riguardava misure restrittive adottate sulla base del regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio¹⁷. Tale regolamento dà attuazione a una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sul congelamento dei beni delle persone, dei gruppi e delle entità identificate dal comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite come associate a Al-Qaeda. Il Tribunale ha dichiarato che la Commissione aveva omesso di agire in quanto non aveva sanato i vizi di procedura e le irregolarità sostanziali che avevano inficiato il congelamento dei fondi del sig. Yusef. Esso ha pertanto chiesto alla Commissione di assolvere tale obbligo di esame del motivo dell'inserimento nell'elenco in modo accurato ed imparziale e se del caso in un contesto di «cooperazione proficua» con il comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite¹⁸. La Commissione sta riesaminando i motivi dell'inserimento nell'elenco, in cooperazione con i pertinenti organismi delle Nazioni Unite.

La maggior parte dei casi¹⁹ in cui misure restrittive nei confronti di entità o persone sono state annullate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea concernevano regolamenti e decisioni del Consiglio, in cui gli elementi di prova o le informazioni che giustificavano l'inserimento nell'elenco non erano sufficienti e l'onere della prova che incombeva al Consiglio in virtù dell'articolo 47 della

¹⁵ Cfr. l'articolo 215 del TFUE.

¹⁶ Sentenza della Corte del 21.3.2014 nella causa T-306/10, *Hani El Sayyed Elsebai Yusef contro Commissione europea*.

¹⁷ Regolamento (CE) n. 881/2002 (GU L 139 del 29.5.2002, pag. 9).

¹⁸ *Ibid.*, punto 102.

¹⁹ Ad esempio la sentenza della Corte di giustizia del 3.7.2014 nella causa T-565/12, *National Iranian Tanker Company/Consiglio*; Sentenza della Corte di giustizia del 9.12.2014 nella causa T-439/11 *Sport-pari v Consiglio*.

Carta, come interpretato nella sentenza *Kadi II*²⁰, non è stato appurato. Altri casi sono stati annullati per motivi procedurali²¹.

Nel campo della politica commerciale, il riveduto sistema di preferenze generalizzate unilaterale (SPG +), che impone il rispetto delle convenzioni fondamentali in materia di diritti dell'uomo, è stato applicato a partire dal 1° gennaio 2014. Il meccanismo di monitoraggio è stato notevolmente rafforzato, garantendo che i beneficiari dell'SPG + adempiano i propri obblighi, in particolare la ratifica e l'attuazione delle 27 convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo e altre questioni. Anche il Parlamento europeo e il Consiglio seguono da vicino il sistema.

3. Applicazione della Carta da parte degli Stati membri e nei loro confronti

Sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea, la Commissione sorveglia il rispetto della Carta da parte degli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione. Qualora venga a conoscenza di una violazione, la Commissione può avviare una procedura d'infrazione. I giudici nazionali sono a conoscenza della Carta come strumento per garantire il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri. Le disposizioni del diritto dell'UE e del diritto nazionale basate sul diritto dell'UE devono essere interpretate coerentemente con gli obblighi posti dalla Carta, in modo da dare effetto ai diritti garantiti dalla stessa. Se nutre dubbi sull'applicabilità della Carta o sulla corretta interpretazione delle sue disposizioni, un giudice nazionale può – e, nel caso di un giudice nazionale di ultima istanza, deve – deferire il caso alla CGUE per una pronuncia pregiudiziale. La risposta della Corte di giustizia dell'Unione europea consente al giudice nazionale di pronunciarsi sul merito della causa. I giudici nazionali utilizzano regolarmente questa procedura. Ciò contribuisce allo sviluppo della giurisprudenza collegata alla Carta e rafforza il ruolo dei giudici nazionali nella sua esecuzione. Nel 2014 i giudici nazionali hanno presentato 43 rinvii pregiudiziali²², un numero leggermente superiore agli anni precedenti²³.

3.1 Procedura d'infrazione

²⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 18.7.2013 nella causa C-584/10 P, *Commissione e altri/Kadi* (Kadi II), impugnazione della sentenza T-85/09, *Kadi/Commissione* (Kadi I).

²¹ Cfr., ad esempio, *LTTE/Consiglio*, T-208/11 e T-508/11. Tale sentenza è oggetto di impugnazione nella causa C-599/14 P.

²² Cfr. l'allegato II. "Panoramica delle domande di pronuncia pregiudiziale presentate nel 2014 che si riferiscono alla Carta" nel documento di lavoro.

²³ Nel 2013 e nel 2012 sono stati introdotti presso la Corte di giustizia dell'Unione europea 41 riferimenti alla Carta.

Mentre la Carta è stata menzionata in cinque procedimenti di infrazione nel 2013, nel 2014 la Commissione ha fatto riferimento alla Carta in 11 procedimenti fondati sugli articoli 258-260 del TFUE. La Carta si applica agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Di conseguenza, i procedimenti di infrazione relativi alla Carta devono riguardare la disposizione del diritto dell'Unione che richiede l'applicabilità della Carta.

Cinque degli 11 casi concernono l'asilo e la migrazione²⁴.

Le procedure di infrazione nel settore dell'asilo e della migrazione

Nel 2014 la Commissione ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti di uno Stato membro sulla "direttiva rimpatri"²⁵ esprimendo preoccupazione per la durata e le condizioni materiali del trattenimento, la mancanza di assistenza legale ai rimpatriati nei centri di trattenimento e l'assenza di ricorso giurisdizionale per gli ordini di trattenimento entro sei mesi e la limitata revisione delle decisioni di proroga del trattenimento oltre sei mesi (articoli 4, 6 e 47 della Carta).

Sono state peraltro avviate procedure di infrazione nei confronti di uno Stato membro per non corretta applicazione della direttiva sulle condizioni di accoglienza²⁶ e della direttiva sulle procedure d'asilo²⁷. La Commissione ha espresso preoccupazioni sulla durata della procedura d'asilo, l'efficacia dei mezzi di ricorso avverso decisioni negative in materia di asilo, la mancanza di assistenza legale gratuita, il trattenimento di talune categorie di richiedenti asilo che sembra essere applicato automaticamente senza una valutazione individuale, il diritto a un ricorso effettivo avverso una decisione di trattenimento, e l'assistenza legale gratuita in stato di trattenimento (articoli 6 e 47).

Nel 2014 la Commissione ha esaminato il modo in cui gli Stati membri applicano la Carta in sede di attuazione della legislazione dell'Unione alle frontiere esterne dell'Unione, in particolare il principio di *non respingimento* (articoli 4, 6, 18 e 19). Le questioni che destano preoccupazione comprendono l'applicazione e la durata del periodo di trattenimento, le condizioni di trattenimento, la particolare situazione dei minori, l'assistenza legale gratuita, ed efficaci mezzi di ricorso nell'ambito della procedura di asilo in alcuni Stati membri (articoli 6, 24 e 47 della Carta).

²⁴ Per maggiori dettagli, cfr. il documento di lavoro allegato alla presente relazione.

²⁵ Direttiva 2008/115/CE (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).

²⁶ Direttiva 2003/9/CE (GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18).

²⁷ Direttiva 2005/85/CE (GU L 326 del 13.12.2005, pag. 12).

Codice dei visti e ricorso contro una decisione di rifiuto del visto

Alla fine del 2014 la Commissione ha chiesto a cinque Stati membri di prendere provvedimenti al fine di garantire che i ricorsi avverso una decisione di rifiuto, annullamento o revoca di un visto prevedano la possibilità di adire un organo giurisdizionale.

Il regolamento sul codice dei visti²⁸ stabilisce le procedure e condizioni per il rilascio dei visti per soggiorni di breve durata e di transito aeroportuale. Esso impone agli Stati membri di prevedere un diritto di ricorso contro la decisione di rifiuto/annullamento/revoca. L'articolo 47 della Carta conferisce ai singoli il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice qualora diritti e libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati. Le leggi nazionali negli Stati membri interessati, tuttavia, prevedevano soltanto la possibilità di un ricorso dinanzi alle autorità amministrative, non giurisdizionali. La Commissione ritiene che ciò non sia conforme alla norma relativa a un tribunale indipendente di cui all'articolo 47.

Discriminazione dei minori Rom nel settore dell'istruzione

Nel settembre 2014 la Commissione ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti di uno Stato membro per la discriminazione dei minori Rom nell'istruzione, che costituisce una violazione della direttiva sull'uguaglianza razziale²⁹. Nelle discussioni con la Commissione, lo Stato membro ha giustificato la propria azione con riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia connessa alla Carta. Di conseguenza la Commissione ha ritenuto necessario chiarire l'interpretazione di questo caso di giurisprudenza nella lettera di costituzione in mora, che fa specificamente riferimento all'articolo 21 della Carta che vieta le discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica.

3.2 Orientamenti forniti dalla CGUE agli Stati membri (sentenze preliminari)

Nel 2014 per rispondere alle questioni pregiudiziali, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha continuato a fornire orientamenti ai giudici nazionali sull'applicabilità della Carta e sull'interpretazione delle sue disposizioni.

Dignità umana dei richiedenti asilo

Nel dicembre 2014 la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata sulle questioni sottoposte dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi nella causa *A, B, C/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*³⁰ sull'interpretazione di disposizioni dell'UE in materia di asilo in relazione ai metodi utilizzati per

²⁸ Regolamento (CE) n. 810/2009 (GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1).

²⁹ Direttiva 2000/43/CE (GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22).

³⁰ Sentenza della Corte del 2.12.2014 nelle cause riunite C-148/13, C-140/13 e C-150/13, *A, B, C/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

valutare la credibilità dell'orientamento sessuale dichiarato dei richiedenti asilo. I ricorrenti hanno dichiarato che temono di subire persecuzioni nei loro paesi di origine a causa della propria omosessualità. Il giudice nazionale ha chiesto alla Corte di giustizia dell'Unione europea se non vi siano limiti imposti dal diritto dell'Unione per quanto riguarda la verifica dell'orientamento sessuale dei richiedenti asilo. La Corte di giustizia ha dichiarato che la direttiva sulla qualifica di asilo³¹ e la Carta possano imporre limiti: i metodi utilizzati dalle autorità nazionali devono rispettare i diritti fondamentali, quali il diritto al rispetto della dignità umana (articolo 1) e il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare (articolo 7). Ai richiedenti asilo non può essere chiesto nulla che possa compromettere la loro dignità umana o l'integrità personale, quali prove mediche o pseudo-mediche intrusive e umilianti, interrogativi intrusivi o la richiesta/l'accettazione di prove fotografiche o video di pratiche sessuali. Tale sentenza permette alle autorità nazionali di valutare le domande in modo più coerente, garantendo nel contempo il pieno rispetto dei diritti fondamentali.

Parità delle armi nel campo della tutela dei consumatori

La causa *Sanchez Morcillo*³² – relativa all'articolo 47 – riguarda i diritti procedurali dei consumatori nei procedimenti di esecuzione ipotecaria, in cui la Corte di giustizia dell'Unione europea ha sottolineato l'aspetto della parità delle armi. La Corte ha ritenuto che la normativa nazionale fosse contraria alla direttiva sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori³³, e all'articolo 47 della Carta nei casi in cui la legge non fornisce ai consumatori un diritto di ricorso quando il creditore di fatto beneficia di tale diritto nello scenario inverso.

La Corte di giustizia ha inoltre evidenziato la vulnerabilità dei consumatori esposti al rischio di perdere la casa. Nella causa *Kusinova*³⁴ ha dichiarato che, ai sensi del diritto dell'UE, il diritto al rispetto del domicilio è un diritto fondamentale garantito dall'articolo 7 che i giudici nazionali devono prendere in considerazione, nell'attuare la direttiva concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori.

³¹ Direttiva 2004/83/CE (GU L 304 del 30.9.2004, pag. 12).

³² Sentenza della Corte di giustizia del 17.7.2014 nella causa C-169/14 *Sanchez Morcillo*.

³³ Direttiva 93/13/CE (GU L 95 del 21.4.1993, pag. 29).

³⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 10.9.2014 nella causa C-34/13 *KuJEU jud*.

Il principio “ne bis in idem” nella convenzione di applicazione dell’accordo di Schengen

Nella causa *Zoran Spasic*³⁵, la Corte di giustizia dell’Unione europea ha valutato la compatibilità di una condizione di esecuzione prevista dalla convenzione di applicazione dell’accordo di Schengen (CAAS), con il principio del *ne bis in idem* ai sensi della Carta (articolo 50).

La CAAS prevede che una persona il cui processo sia stato concluso in uno Stato membro non può essere perseguita in un altro per il medesimo fatto (*ne bis in idem*). Tuttavia, la CAAS precisa che tale principio è applicabile solo se la sanzione è stata eseguita, si trova in fase di esecuzione o non può più essere eseguita in forza delle leggi dello Stato della condanna (“la condizione di esecuzione”). L’articolo 50 della Carta tuttavia non fa espressamente riferimento a tale condizione. La Corte di giustizia dell’Unione europea ha ritenuto che le condizioni di esecuzione CAAS non siano contrarie alla Carta.

3.3. Giurisprudenza nazionale che cita la Carta

I giudici nazionali svolgono un ruolo fondamentale ai fini del rispetto dei diritti fondamentali e dello stato di diritto. La ricerca svolta dall’Agenzia per i diritti fondamentali³⁶ conferma che nel 2014 i tribunali di appello degli Stati membri hanno continuato a fare riferimento alla Carta per riceverne orientamento e ispirazione, anche nelle cause che esulano dall’ambito di applicazione del diritto UE.

La Commissione promuove il dialogo e la cooperazione fra i giudici. Il nuovo “*European Case Law Identifier*”³⁷ (Identificatore europeo della giurisprudenza – ECLI) renderà più facile capire l’interpretazione data a strumenti dell’UE da parte dei più alti organi giurisdizionali nazionali e fornisce dati sull’applicazione degli strumenti dell’UE nei tribunali nazionali. Un altro progetto cofinanziato dall’UE – “Cooperazione giudiziaria europea in materia di prassi sui diritti fondamentali dei giudici nazionali” – comprende un manuale per i giudici sulle tecniche d’interazione giudiziaria e una banca dati delle sentenze nazionali suddivise per disposizioni della Carta³⁸.

³⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 18.7.2014 nella causa C-129/14 PPU *Zoran Spasic*.

³⁶ Relazione annuale 2014 dell’Agenzia per i diritti fondamentali, pubblicata il 22 maggio 2015.

³⁷ https://e-justice.europa.eu/content_european_case_law_identifier_ecli-175-en.do.

³⁸ <http://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Projects/EuropeanJudicialCooperationinFR/Documents.aspx>.

3.4 Campagne di sensibilizzazione alla Carta

Nel febbraio 2015 un sondaggio dell'Eurobarometro³⁹ ha dimostrato che la conoscenza della Carta è aumentata solo in misura limitata nel corso degli anni: Solo il 14% degli intervistati sapevano effettivamente di cosa tratta la Carta (11% nel 2012 e 8% nel 2007). Circa il 51% degli intervistati avevano sentito parlare della Carta, ma non ne conoscevano esattamente il contenuto (53% nel 2012 e 48% nel 2007). Il sondaggio Eurobarometro ha inoltre sottolineato la necessità di accrescere la sensibilizzazione del pubblico sugli organismi a cui rivolgersi su questioni relative ai diritti fondamentali. Il progetto "CLARITY"⁴⁰ dell'Agenzia per i diritti fondamentali è inteso a fornire orientamenti su quali siano gli organismi a cui rivolgersi quando sono in gioco i diritti fondamentali (ente nazionale per i diritti dell'uomo, organismo per la parità e/o difensore civico). Un altro nuovo progetto – *"Non bussare alla porta sbagliata: Charterclick! "Uno strumento di facile utilizzo per individuare le violazioni che rientrano nel campo di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea"*⁴¹ – è iniziato nel febbraio 2015 ed è cofinanziato nell'ambito del programma "Diritti fondamentali e cittadinanza".

La necessità di promuovere la sensibilizzazione sulla Carta e individuare le specifiche esigenze di formazione e le migliori pratiche per le autorità pubbliche sono state discusse durante la conferenza tenutasi nel dicembre 2014 *"La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: Valutare e rispondere alle esigenze di formazione degli operatori della giustizia e dei pubblici ufficiali"*⁴². I partecipanti hanno suggerito la mappatura delle strategie di formazione, delle esperienze e degli strumenti per promuovere la consapevolezza e l'applicazione della Carta a livello locale, regionale, nazionale e dell'UE e hanno sottolineato il ruolo fondamentale svolto dalla società civile e dalle istituzioni nazionali dei diritti dell'uomo. L'UE finanzia la formazione sulla Carta per le autorità pubbliche e continuerà a farlo nel periodo 2014-2020⁴³.

³⁹ Eurobarometro 416, "La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea", lavoro sul campo effettuato tra il 16 e il 18 febbraio 2015 in tutti i 28 Stati membri dell'UE, disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_420_405_en.htm#416.

⁴⁰ <http://fra.europa.eu/en/project/2013/clarity-complaints-legal-assistance-and-rights-information-tool-you>.

⁴¹ <http://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Projects/CharterClick/Charterclick.aspx>.

⁴² http://ec.europa.eu/justice/events/fundamental-rights-charter-training-2014/index_en.htm.

⁴³ La formazione di professionisti del diritto sulla Carta e le azioni di informazione sull'applicazione della Carta costituiscono priorità negli inviti a presentare proposte nell'ambito del programma "Diritti fondamentali e cittadinanza". A seguito dell'invito a presentare proposte del 2013, circa 2,8 milioni di euro (25% del bilancio totale) sono stati assegnati a progetti in questo settore; nel 2012 la dotazione ammontava a 1,9 milioni di EUR, pari a 20.9 milioni di EUR (il 7% del bilancio totale). Nel quadro delle prospettive finanziarie 2014-20, la formazione sulla Carta per le autorità giudiziarie e i professionisti del settore legale è garantita attraverso il programma "Giustizia" (2014-20). Inoltre, le attività di formazione e di sensibilizzazione saranno sostenute nell'ambito del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza (2014-20) incentrato sui diritti individuali.

4. Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Il 18 dicembre 2014 la Corte ha emesso il proprio parere sul progetto di accordo di adesione dell'UE alla CEDU. La Corte ha individuato problemi quanto alla sua compatibilità con il diritto dell'UE; ha stabilito che il progetto di accordo di adesione è incompatibile con l'articolo 6, paragrafo 2, del TUE e con il relativo Protocollo n. 8. La Corte ha chiesto alcune modifiche relative a: primato del diritto dell'Unione in relazione alle possibilità conferita dall'articolo 53 della Carta per quanto riguarda diritti fondamentali più forti nelle costituzioni degli Stati membri; fiducia reciproca tra gli Stati membri, in particolare nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia; relazione con il nuovo protocollo addizionale n. 16 alla CEDU; mantenimento della competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione europea nella decisione sulle controversie tra Stati membri concernenti l'interpretazione o l'applicazione dei trattati; taluni aspetti della procedura dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo riguardanti l'Unione europea; tutela giudiziaria nel settore della politica estera e di sicurezza comune.

La Commissione mantiene il proprio pieno impegno all'adesione dell'UE alla CEDU. L'adesione rafforzerà i valori fondamentali, migliorerà l'efficacia del diritto dell'UE e migliorerà la coerenza della protezione dei diritti fondamentali in Europa. L'adesione alla CEDU rimane di fondamentale importanza. Inoltre, le istituzioni UE hanno l'obbligo giuridico di cercare di concludere un accordo di adesione che soddisfi le condizioni previste dai trattati, e in particolare al protocollo n. 8 del trattato di Lisbona. Attualmente la Commissione sta esaminando il modo migliore di procedere.

Indipendentemente dal momento dell'adesione, tutte le istituzioni dell'UE e gli Stati membri hanno l'obbligo di interpretare la Carta alla luce della giurisprudenza esistente della Corte europea dei diritti dell'uomo. L'articolo 52, paragrafo 3, della Carta contiene un obbligo legale di attribuire lo stesso significato e il medesimo campo di applicazione ai diritti della Carta e a quelli della CEDU, in quanto i diritti della Carta corrispondono a diritti CEDU. Le spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali⁴⁴ elencano gli articoli della Carta che hanno significato e portata identici agli articoli corrispondenti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e dove il significato è lo stesso, ma l'ambito di applicazione è più ampio. Benché non esista alcun obbligo giuridico nella Carta di allineare l'interpretazione con i trattati delle Nazioni Unite, la Corte di giustizia dell'Unione europea fa riferimento a strumenti dell'ONU per l'interpretazione dei diritti sanciti dalla legislazione dell'UE. A titolo d'esempio si citi il caso della definizione del concetto di "disabilità", nel quale la CGUE nella causa *Kaltoft*⁴⁵ si è ispirata al testo della UNCRPD, di cui l'UE è parte, nella sua valutazione del fatto

⁴⁴ GU C 303 del 14.12.2007, pag. 17).

⁴⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 18.12.2014 nella causa C-354/13 *Kaltoft*.

che l'obesità corrisponda a una "disabilità" ai fini della direttiva per la parità di trattamento in materia di occupazione⁴⁶.

5. Sezione di approfondimento: Diritti fondamentali e Agenda digitale

La rivoluzione digitale ha creato molte opportunità per la società, i cittadini e le imprese. Essa ha inoltre sollevato dubbi in merito all'effettiva tutela dei diritti fondamentali all'interno di tale ambiente. L'esplosione nella raccolta, uso e diffusione dei dati personali è solo un esempio delle nuove realtà del digitale. Se si aggiungono le preoccupazioni generate da rivelazioni su programmi di sorveglianza su scala mondiale, tali fenomeni dimostrano la necessità di istituire garanzie più efficaci per la salvaguardia dei diritti fondamentali, in particolare il diritto alla protezione dei dati personali e della vita privata.

La Commissione sta seguendo da vicino l'azione globale⁴⁷ sui diritti fondamentali in una società digitale, ad esempio la guida del Consiglio d'Europa in materia di diritti dell'uomo per gli utenti di Internet⁴⁸. Fra le numerose questioni sollevate vi sono la necessità di parità di accesso a Internet, la minaccia di discriminazione tra soggetti derivante dalla tecnica di *profiling* nonché l'asimmetria di potere tra coloro che detengono i dati e coloro che volontariamente o involontariamente li forniscono. Nuove questioni concernono i diritti di proprietà intellettuale e le funzioni delle piattaforme Internet in materia di prevenzione e di lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata.

La protezione dei dati personali, garantita dall'articolo 8 della Carta, acquisisce importanza nel mondo digitale. Nel gennaio 2012 la Commissione ha pubblicato le proposte per un regolamento generale sulla protezione dei dati⁴⁹ e una direttiva sulla protezione dei dati per la polizia e le autorità giudiziarie penali⁵⁰. Il 12 marzo 2014, in prima lettura, il Parlamento europeo ha confermato il suo sostegno⁵¹. La

⁴⁶ Direttiva 2000/78/CE (GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16).

⁴⁷ Cfr., ad esempio, i dibattiti attualmente in corso sui megadati riportati dalla relazione della Casa Bianca USA sui megadati e la privacy (http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/big_data_privacy_report_5.1.14_final_print.pdf) e la relazione del Consiglio di Stato francese sulla tecnologia digitale e i diritti fondamentali (<http://www.conseil-etat.fr/content/download/33163/287555/version/1/file/Digital%20technology%20and%20fundamental%20rights%20and%20freedoms.pdf>) o la bozza di Dichiarazione dei diritti in internet della Commissione per i diritti e i doveri in Internet costituita presso la Camera dei deputati italiana (http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload_file/upload_files/000/000/187/dichiarazione_dei_diritti_internet_pubblicata.pdf).

⁴⁸ <http://www.coe.int/en/web/internet-users-rights/guide>.

⁴⁹ Proposta della Commissione relativa a un regolamento concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati, COM(2012) 11 final.

⁵⁰ Proposta di direttiva concernente la tutela 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, e la libera circolazione di tali dati, COM(2012) 10 final.

Commissione ha continuato a negoziare con i suoi omologhi statunitensi sull'accordo quadro relativo alla protezione dei dati per proteggere i dati personali trasferiti fra l'UE e gli USA a fini di contrasto, nonché le condizioni di un nuovo regime di *Safe Harbour* per quanto riguarda i trasferimenti di dati verso gli Stati Uniti.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha sottolineato la necessità di tutelare i diritti fondamentali, ma altresì di trovare un corretto equilibrio per gli stessi nell'ambiente digitale. Nella causa *Digital Rights Ireland*, la Corte ha ribadito gli obblighi delle istituzioni dell'UE di rispettare la Carta dei diritti fondamentali nelle loro attività, vale a dire quando esse si ripercuotono sul diritto al rispetto della vita privata, la vita privata e la protezione dei dati personali. La direttiva riguardante la conservazione dei dati è stata dichiarata invalida in quanto limitava in maniera sproporzionata i diritti alla vita privata e alla protezione dei dati personali garantiti dalla Carta. La direttiva ha imposto agli Stati membri di vigilare affinché i fornitori di servizi di telecomunicazioni conservino i dati del traffico e di localizzazione dei loro clienti per un periodo compreso tra sei mesi e due anni e di mettere tali dati a disposizione, su richiesta, delle autorità incaricate dell'applicazione della legge per investigare, scoprire e perseguire reati gravi e il terrorismo. Nella causa *Google*⁵² la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito che Google è tenuto, come responsabile del trattamento dei dati stabiliti nell'UE, a rispettare la normativa UE sulla protezione dei dati (articoli 7 e 8 della Carta), e deve, pertanto, conformarsi alle richieste di eliminare i link a taluni dati personali in determinate circostanze ("diritto all'oblio").

Nei suoi orientamenti politici al Parlamento europeo, il presidente Juncker ha invitato ad abbattere le roccaforti nazionali nella regolamentazione delle telecomunicazioni, nella legislazione in materia di diritto d'autore e di protezione dei dati, nella gestione delle onde radio e nell'applicazione del diritto della concorrenza⁵³. La strategia del mercato unico digitale è una delle iniziative faro dell'attuale Commissione. La fiducia dei cittadini è uno dei pilastri fondamentali di questa strategia e un prerequisito importante per un mercato unico digitale perfettamente funzionante. Ciò comprende misure forti ed efficaci di tutela dei diritti fondamentali online. Inoltre, il pieno godimento dei diritti nel mercato unico digitale impone di affrontare le esigenze delle persone con disabilità.

La Commissione segue costantemente gli sviluppi in materia di protezione dei diritti fondamentali in tutti i settori politici, come previsto dalla Carta. I diritti fondamentali non servono principalmente a

⁵¹ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 12 marzo 2014 (COM(2012) 10 – C7-0024/2012 – 2012/0010(COD)).

⁵² Sentenza della Corte di giustizia del 13.5.2014 nella causa C-131/12 *Google Spain and Google*.

⁵³ Cfr. gli Orientamenti del presidente Juncker disponibili all'indirizzo http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/index_en.htm.

promuovere la sicurezza o politiche basate sul mercato, ma costituiscono di per sé un elemento centrale per lo sviluppo di una società aperta e democratica.

6. Conclusioni

La Commissione è impegnata a garantire un elevato livello di tutela dei diritti fondamentali nell'UE. Essa si adopera per garantire che tutte le sue proposte legislative e azioni siano pienamente compatibili con la Carta.

Alla luce dell'evoluzione delle minacce per le nostre società, la Commissione assicurerà, nel suo approccio alla sicurezza, il pieno rispetto e la promozione dei diritti fondamentali. Essa aggiorna inoltre le politiche in materia di diritti fondamentali alla luce dei nuovi sviluppi, che vanno dall'Agenda digitale alle sfide nel settore della migrazione, in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Carta si applica alle istituzioni dell'UE ma anche agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione. La Commissione controlla il rispetto della Carta da parte degli Stati membri.

La Commissione intende promuovere i diritti fondamentali in tutta l'UE, in particolare mediante il primo convegno annuale sui diritti fondamentali, che avrà luogo nell'ottobre 2015.