



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 16.4.2012
COM(2012) 169 final

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

**Relazione 2011 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione
europea**

{SWD(2012) 84 final}
{SWD(2012) 85 final}

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

Relazione 2011 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

1. INTRODUZIONE

A due anni dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹ (in appresso: "la Carta") è diventata un punto di riferimento comunemente utilizzato nell'elaborazione delle politiche dell'UE.

Questo impulso è partito dal trattato di Lisbona. Dopo la sua entrata in vigore la Commissione ha adottato la Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in appresso: "Strategia d'attuazione della Carta")², il cui obiettivo è che l'Unione sia d'esempio per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali nell'elaborazione delle leggi. La Commissione si è inoltre impegnata a pubblicare relazioni annuali per informare meglio i cittadini in merito all'applicazione della Carta e per misurare i progressi compiuti nella sua attuazione. Sia la Strategia d'attuazione della Carta che la prima relazione annuale sull'applicazione della Carta hanno dato luogo a dibattiti in seno al Parlamento europeo, al Consiglio, così come al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo.

La Carta è di fondamentale importanza non solo per le istituzioni dell'Unione ma anche per i cittadini: due terzi degli intervistati che hanno risposto a un recente *sondaggio Eurobarometro*³ in tutta l'UE si sono detti interessati a conoscere meglio i diritti sanciti dalla Carta (66%), e a sapere a chi rivolgersi in caso di presunta violazione di tali diritti (65%) e in quali casi la Carta si applichi o meno (60%).

La presente relazione intende rispondere alla richiesta di essere meglio informati sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, passando in rassegna i progressi compiuti per garantire un'effettiva attuazione della Carta e mettendo in rilievo gli sviluppi più importanti del 2011. Il documento allegato (I) presenta informazioni dettagliate sull'applicazione della Carta da parte di tutte le istituzioni dell'UE e degli Stati membri e illustra i problemi concreti con cui si scontrano i singoli cittadini. I passi avanti nell'attuazione della Strategia per la parità tra donne e uomini (2010-2015) sono presentati in un allegato separato (II).

¹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 83 del 30.3.2010, pagg. 389–403).

² Comunicazione della Commissione - Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, COM(2010) 573 def., consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:IT:PDF>

³ Flash Eurobarometro n. 340: "La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

2. PROMUOVERE UN'EFFETTIVA ATTUAZIONE DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

Partendo dalle conclusioni della relazione 2010, la Commissione ha adottato una serie di provvedimenti concreti per promuovere un'effettiva attuazione della Carta.

2.1. Incoraggiare una cultura dei diritti fondamentali nell'UE

La Strategia d'attuazione della Carta e la relazione 2010 hanno sollevato, in tutte le istituzioni dell'Unione, discussioni sul modo in cui rendere la Carta uno strumento efficace a disposizione dei cittadini e su come garantirne il rispetto nel corso dell'intero iter legislativo. Questa dinamica avviata dalla Commissione ha già prodotto i primi risultati concreti.

Nell'ambito dell'elaborazione delle proposte legislative, la **Commissione** ha rafforzato la valutazione dell'impatto sui diritti fondamentali a cui procede prima di adottare le proposte. La nuova guida relativa al modo in cui tenere conto dei diritti fondamentali nelle valutazioni d'impatto⁴ chiarisce con esempi concreti come i servizi della Commissione debbano prendere in considerazione tali diritti. La Commissione ha istituito un gruppo interservizi sull'attuazione della Carta affinché tutti i suoi servizi condividano conoscenze ed esperienze.

Un esempio concreto dell'effetto positivo di questa politica è l'approccio adottato dalla Commissione nella stesura delle norme sull'utilizzo degli *scanner di sicurezza*⁵ per rilevare eventuali oggetti pericolosi trasportati da passeggeri negli aeroporti dell'UE. Le fasi preparatorie all'adozione di queste norme hanno tenuto conto delle ripercussioni delle varie opzioni sui diritti fondamentali, in modo da garantire che la legislazione rispettasse la Carta dei diritti fondamentali. Gli Stati membri e gli aeroporti che intendono installare gli scanner di sicurezza devono rispettare le condizioni minime stabilite dalle nuove norme dell'Unione al fine di salvaguardare i diritti fondamentali. L'aspetto più importante è che i passeggeri avranno il diritto di rifiutare di sottoporsi alla procedura degli scanner di sicurezza e potranno scegliere di essere controllati con metodi alternativi di screening. I passeggeri devono essere informati in merito a questa possibilità di rifiuto, alla tecnologia utilizzata per gli scanner e alle condizioni che ne disciplinano l'uso. Sono state inoltre stabilite condizioni dettagliate per garantire il rispetto della protezione dei dati personali e della vita privata, ad esempio il fatto che gli scanner di sicurezza non possano memorizzare, conservare, copiare, stampare o recuperare le immagini. Per quanto riguarda le considerazioni sulla salute, come metodo di screening dei passeggeri sono consentiti solo gli scanner che non emettono radiazioni ionizzanti.

⁴ *Operational Guidance on taking account of fundamental rights in Commission Impact Assessments*, SEC(2011) 567 final, 6.5.2011, consultabile all'indirizzo:

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

⁵ Regolamento (UE) n. 1141/2011 della Commissione che integra le norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile sull'impiego degli scanner di sicurezza (security scanner) negli aeroporti dell'Unione europea, GU L 293 dell'11.11.2011, pagg. 22-23. Regolamento di esecuzione (UE) n. 1147/2011 della Commissione che dà esecuzione alle norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile sull'impiego degli scanner di sicurezza (security scanner) negli aeroporti dell'Unione europea, GU L 294 del 12.11.2011, pagg. 7-11.

Un altro esempio che testimonia il rafforzamento della valutazione dell'impatto sui diritti fondamentali è la relazione di valutazione della Commissione⁶ sulle *norme dell'Unione europea relative alla conservazione dei dati*⁷. La Commissione ha descritto l'impatto di queste norme sugli operatori economici e sui consumatori, così come le implicazioni sulla protezione dei diritti e delle libertà fondamentali, in particolare la tutela dei dati personali. La relazione, da un lato, conclude che la conservazione dei dati è uno strumento prezioso per l'attività di contrasto, e dall'altro individua settori in cui il recepimento della direttiva sulla conservazione dei dati da parte degli Stati membri non è omogeneo, e nei quali è pertanto necessario un miglioramento. In particolare, la Commissione dovrebbe procedere a una maggiore armonizzazione in settori specifici quali: le misure per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, inclusi i periodi di conservazione dei dati; la limitazione delle finalità; le necessarie garanzie relative all'accesso ai dati conservati e alla protezione dei dati personali.

Come spiegato nella Strategia d'attuazione della Carta, la Commissione garantisce non solo che le sue proposte siano compatibili con la Carta, ma anche che gli Stati membri rispettino quest'ultima nell'attuare il diritto dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 51 della Carta, le disposizioni della stessa si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione; non si applicano nelle situazioni che non riguardano tale diritto.

A seguito dell'intervento della Commissione sulla legge ungherese sui media, in occasione del quale la Commissione ha usato tutte le sue competenze legali per attuare l'acquis, il governo ungherese ha accettato di modificare la sua legge nazionale sui media per renderla conforme al diritto sostanziale dell'Unione. Varie preoccupazioni sono state espresse inoltre in merito ad altre disposizioni della legge sui media non rientranti nell'ambito della legislazione dell'UE. In tali situazioni, i diritti fondamentali continuano ad essere garantiti a livello nazionale conformemente ai sistemi costituzionali degli Stati membri. Va osservato a tale riguardo che una sentenza della Corte costituzionale ungherese, del 19 dicembre 2011, aveva dichiarato che alcune disposizioni della legge ungherese sui media limitavano in modo anticostituzionale la libertà della stampa scritta⁸.

La Commissione ha inoltre rivolto particolare attenzione, nel 2011, agli sviluppi legati alla nuova *Costituzione ungherese e alla sua attuazione*, nella misura in cui ciò solleva questioni di diritto dell'Unione. Nella seduta plenaria di giugno del Parlamento europeo, la Commissione ha sottolineato che la Costituzione di ogni Stato membro deve ispirarsi ed essere conforme ai valori europei di libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, dignità umana e rispetto dei diritti dell'uomo, inclusi i diritti degli appartenenti a minoranze, senza discriminazioni, come sancito dall'articolo 2 del trattato. In dicembre, la Commissione ha espresso le proprie preoccupazioni in merito al fatto che alcune disposizioni del progetto

⁶ Relazione della Commissione - Valutazione dell'applicazione della direttiva sulla conservazione dei dati (direttiva 2006/24/CE), COM(2011) 225 def., consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0225:FIN:IT:PDF>

⁷ La direttiva riguardante la conservazione dei dati (2006/24/CE) esige che gli Stati membri obblighino i fornitori di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione a conservare i dati relativi al traffico e i dati relativi all'ubicazione per periodi non inferiori a sei mesi e non superiori a due anni ai fini di indagine, accertamento e perseguimento di reati gravi.

⁸ La Vicepresidente Neelie Kroes ha espresso le proprie preoccupazioni in lettere rivolte alle autorità ungheresi e in una riunione bilaterale con il Ministro della Giustizia. Sentenza della Corte costituzionale ungherese, 19 dicembre 2011, 1746/B/2010, consultabile al seguente indirizzo: www.mkab.hu/admin/data/file/1146_1746_10.pdf

legislativo possano configurare potenziali violazioni del diritto dell'Unione⁹. Le autorità ungheresi hanno adottato le norme in questione senza tenere conto dei problemi giuridici sollevati dalla Commissione. Di conseguenza la Commissione, in quanto custode dei trattati, ha deciso di prendere provvedimenti nei confronti di alcune nuove disposizioni della legislazione ungherese, in particolare sull'indipendenza dell'autorità per la protezione dei dati e sull'impatto discriminatorio dell'età pensionabile obbligatoria per i giudici, i pubblici ministeri e i notai. La Commissione ha altresì inviato una lettera amministrativa chiedendo ulteriori informazioni su alcuni aspetti della nuova normativa che potrebbero minare l'indipendenza della magistratura¹⁰.

Il **Parlamento europeo** ha svolto un ruolo fondamentale nella promozione dei diritti e delle libertà sanciti nella Carta. Ha rivolto particolare attenzione alla situazione della libertà e del pluralismo dei media in Ungheria¹¹, così come alla nuova Costituzione ungherese e alla sua attuazione¹². Il 16 febbraio 2012, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione¹³ in cui invita il governo ungherese a rispettare le raccomandazioni, le obiezioni e le richieste della Commissione europea, del Consiglio d'Europa e della Commissione di Venezia, e chiede alla Commissione europea, in qualità di custode dei trattati, di monitorare attentamente le possibili modifiche e l'attuazione di dette leggi e la loro conformità alla lettera e allo spirito dei trattati europei.

Nel suo lavoro di colegislatore il Parlamento europeo ha insistito sulla dimensione dei diritti fondamentali nelle nuove proposte legislative dell'Unione. Ha ad esempio approvato la proposta della Commissione di modificare la *direttiva sulla qualifica di rifugiato*, che rafforzerà i diritti concessi ai rifugiati e ai beneficiari di protezione sussidiaria nell'UE (articoli 18 e 19 della Carta), ed ha ampliato i diritti sociali dei lavoratori immigrati nella direttiva sul permesso unico, recentemente adottata¹⁴.

Il **Consiglio** ha compiuto sforzi significativi per dar seguito alla Strategia d'attuazione della Carta, in particolare nella sua funzione di colegislatore. Ha ammesso l'importanza del suo ruolo nell'assicurare l'effettiva attuazione della Carta e si è impegnato a garantire che, nel proporre modifiche a iniziative legislative della Commissione o nel presentare iniziative

⁹ Il 12 dicembre la Vicepresidente Viviane Reding ha inviato una lettera al Ministro della Giustizia ungherese. Hanno inviato lettere anche i Vicepresidenti Neelie Kroes e Olli Rehn, rispettivamente sul pluralismo dei mezzi di informazione e sull'indipendenza della Banca centrale ungherese

¹⁰ Comunicato stampa del 17 gennaio 2012 (IP 12/24) consultabile all'indirizzo:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/24&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>

¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2011 sulla legge ungherese sui media, consultabile all'indirizzo:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0094+0+DOC+XML+V0//EN>

¹² Risoluzione del 5 luglio 2011 sulla Costituzione ungherese rivista, consultabile al seguente indirizzo:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0315+0+DOC+XML+V0//EN>

¹³ Risoluzione del 16 febbraio 2012 sui recenti sviluppi politici in Ungheria, consultabile al seguente indirizzo:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0053+0+DOC+XML+V0//IT>

¹⁴ Direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro (GU L 343 del 23.12.2011, pagg. 1-9).

proprie, gli Stati membri valutino l'impatto dei loro interventi sui diritti fondamentali¹⁵. Il Consiglio ha ribadito che ogni istituzione è responsabile della valutazione dell'impatto delle proprie proposte e modifiche. A tale riguardo, in linea col progetto interistituzionale "Legiferare meglio"¹⁶, si è impegnato a procedere a un'analisi degli effetti, sui diritti fondamentali, di eventuali suoi emendamenti di merito. Tale impegno rappresenta un incoraggiante cambiamento nelle prassi del Consiglio che finora non prevedevano alcun particolare procedimento per garantire l'osservanza della Carta. A tal fine, seguendo l'esempio della Commissione, il Consiglio ha fissato degli *orientamenti*¹⁷ per individuare ed affrontare le questioni attinenti ai diritti fondamentali nelle discussioni sulle proposte dinanzi ai suoi organi preparatori. Ha indicato infine le sue azioni per l'applicazione della Carta¹⁸.

L'impatto della Carta dei diritti fondamentali sulle autorità giudiziarie, a livello sia nazionale che dell'UE, è già visibile. La **Corte di giustizia dell'Unione europea** rinvia sempre più spesso alla Carta: il numero di sentenze che la citano nella motivazione è aumentato di più del 50% rispetto al 2010, passando da 27 a 42. Contengono sempre più spesso riferimenti alla Carta anche le questioni poste alla Corte di giustizia dalle giurisdizioni nazionali (domande di pronuncia pregiudiziale): fra il 2010 e il 2011 tali riferimenti sono aumentati del 50%, da 18 a 27. Fra le questioni interessanti poste dai giudici nazionali alla Corte di giustizia vi è, ad esempio, l'impatto del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale nelle procedure di allontanamento di cittadini dell'Unione basate su informazioni sensibili in materia di sicurezza che le autorità pubbliche non vogliono rivelare nell'ambito di un'udienza pubblica¹⁹. Un'altra questione riguarda l'importante problema della relazione fra i diritti fondamentali a livello nazionale e a livello UE in una causa relativa all'applicazione del mandato di arresto europeo²⁰.

Contengono un riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alcune sentenze storiche della Corte di giustizia. Ad esempio, nella causa *Test-Achats*, la Corte ha dichiarato invalida una deroga nella legislazione dell'UE in materia di parità uomo-donna che consente agli assicuratori di differenziare i premi e le prestazioni individuali a seconda del sesso²¹. Tale deroga è stata ritenuta incompatibile con l'obiettivo della tariffazione unisex contenuta nella normativa, e quindi con la Carta dei diritti fondamentali. A seguito della sentenza della Corte, la Commissione ha adottato delle linee direttrici sull'applicazione al settore delle assicurazioni della normativa dell'UE relativa alla parità uomo-donna²².

¹⁵ Conclusioni del Consiglio sul ruolo svolto dal Consiglio dell'Unione europea per garantire l'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 25.2.2011, consultabile al seguente indirizzo: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/119464.pdf

¹⁶ Progetto interistituzionale – "Legiferare meglio" (GU C 321 del 31.12.2003, pagg. 1-5).

¹⁷ *Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council's preparatory bodies*, 19.5.2001, consultabile all'indirizzo: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st10/st10140.en11.pdf>

¹⁸ Conclusioni del Consiglio relative alle azioni e alle iniziative del Consiglio per l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 23.5.2011, consultabile al seguente indirizzo: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/122181.pdf

¹⁹ Corte di giustizia, causa C-300/11, *ZZ / Secretary of State for the Home Department*, 17.6.2011.

²⁰ Corte di giustizia, causa C-399/11, *Stefano Melloni*, 1.10.2011.

²¹ Corte di giustizia, causa C-236/09, *Test-Achats*, 30.4.2011.

²² Linee direttrici per l'applicazione della direttiva 2004/113/CE del Consiglio nel settore delle assicurazioni, sulla base della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-236/09 (*Test-Achats*) (GU C 11 del 13.1.2012, pagg. 1 – 11).

Alla fine del 2011 la Corte ha emesso un'altra sentenza decisiva relativa all'applicazione del regolamento *Dublino*, relativo alla determinazione dello Stato membro competente per la valutazione di una domanda d'asilo nell'Unione europea²³. La Corte ha sottolineato che gli Stati membri, nell'attribuire la responsabilità dell'esame di una domanda d'asilo, sono tenuti a rispettare la Carta dei diritti fondamentali. Non devono trasferire un richiedente asilo in un altro Stato membro quando non possono ignorare che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che la persona corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti. L'allegato I della presente relazione riporta una serie di altre importanti sentenze: quella, ad esempio, che precisa la relazione – in ambito digitale – fra la protezione dei diritti di proprietà intellettuale e altri diritti fondamentali come la libertà d'impresa e la protezione dei dati personali²⁴; quella che invoca la dignità umana nella questione della brevettabilità di embrioni umani creati attraverso la clonazione terapeutica²⁵; o quella che analizza il principio di non discriminazione in base all'età alla luce del diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi²⁶.

2.2. Promuovere la parità tra uomini e donne nell'UE

A seguito della comunicazione della Commissione sulla strategia per la parità fra donne e uomini (2010-2015)²⁷, il **Consiglio** ha adottato il *Patto europeo per la parità di genere*²⁸. Collegandosi strettamente al processo di Europa 2020, il Patto riafferma l'impegno dell'Unione europea a colmare le disparità fra donne e uomini nell'occupazione, nell'istruzione e nella protezione sociale, a garantire pari retribuzione per lo stesso lavoro, a promuovere una pari partecipazione delle donne ai processi decisionali e a lottare contro tutte le forme di violenza contro le donne. Il Consiglio ribadisce l'importanza di integrare la dimensione del genere in tutte le politiche, comprese le azioni esterne dell'UE. Sottolinea inoltre che la *conciliazione fra lavoro e vita familiare* è un presupposto fondamentale per una pari partecipazione al mercato del lavoro: ampliare lo sviluppo di servizi per l'infanzia e il ricorso dei padri al congedo parentale ha un'influenza positiva sull'offerta di lavoro per le donne, a cui generalmente spetta la cura della famiglia²⁹.

In linea con gli impegni assunti nella Strategia per la parità fra donne e uomini per la promozione dell'uguaglianza nei processi decisionali e per il riequilibrio della proporzione fra donne e uomini nelle posizioni dirigenti nelle imprese private, la **Commissione** ha invitato tutte le società dell'UE quotate in borsa a firmare la dichiarazione "*Impegno formale per più donne alla guida delle imprese europee*" e a sviluppare mezzi per accrescere la presenza

²³ Corte di giustizia, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S / Secretary of State for the Home Department e M.E. e.a. / Refugee Applications Commissioner*, 21.12.2011.

²⁴ Corte di giustizia, causa C-70/10, *Scarlet / SABAM*, 24.11.2011.

²⁵ Corte di giustizia, C-34/10, *Brüstle / Greenpeace*, 18.10.2011.

²⁶ Cause riunite C-297/10 e C-298/10, *Hennings e Land Berlin*.

²⁷ Comunicazione della Commissione – Strategia per la parità fra donne e uomini, 2010, COM(2010) 491 definitivo, consultabile all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0491:FIN:IT:PDF>

²⁸ Conclusioni del Consiglio sul Patto europeo per la parità di genere per il periodo 2011 – 2020, 7.3.2011, consultabile all'indirizzo:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/119628.pdf

²⁹ Conclusioni del Consiglio sulla conciliazione tra lavoro e vita familiare nel contesto dei cambiamenti demografici, 17.6.2011, consultabile all'indirizzo:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/122875.pdf

femminile ai vertici delle aziende³⁰. L'obiettivo è raggiungere una quota femminile del 30% entro il 2015 e del 40% entro il 2020 nei consigli d'amministrazione delle maggiori società europee quotate in borsa.

La Commissione ha adottato le proposte legislative afferenti al prossimo *quadro finanziario pluriennale dell'UE (2014-2020)*³¹. Il programma "Diritti e cittadinanza"³² promuoverà e tutelerà i diritti degli individui, compreso il principio di non discriminazione e quello di parità tra uomini e donne. Inoltre, il nuovo programma dell'UE per il cambiamento e l'innovazione sociale³³, istituito per sostenere l'occupazione e le politiche sociali in tutta l'Unione europea, toccherà in modo specifico questioni di genere.

Nel quadro della strategia Europa 2020 la Commissione ha rivolto *agli Stati membri raccomandazioni sul divario retributivo fra uomini e donne, sulle strutture per l'infanzia e sulle misure fiscali dissuasive per le seconde fonti di reddito*, al fine di rafforzare la posizione delle donne sul mercato del lavoro e di portare al 75% il tasso d'occupazione degli uomini e delle donne di età compresa tra 20 e 64 anni. Gli Stati membri i cui regimi fiscali sono più favorevoli per le coppie con introiti molto diversi o per le coppie monoreddito non sono efficienti da un punto di vista economico, poiché rafforzano il modello di famiglia in cui una persona lavora a tempo pieno (tradizionalmente l'uomo) e l'altra a tempo parziale (tradizionalmente la donna), cosa che porta a un sottoutilizzo degli investimenti in capitale umano, in particolare le donne. Eliminare le misure fiscali dissuasive nei sistemi fiscali e previdenziali e sviluppare i servizi per l'infanzia e per gli anziani aumenterebbe la partecipazione delle donne al mercato del lavoro lungo tutto l'arco della vita e garantirebbe la loro indipendenza economica.

2.3. Aiutare i cittadini a esercitare i propri diritti

La Commissione è convinta che occorrono sforzi supplementari per spiegare ai cittadini in quali situazioni si applica la Carta dei diritti fondamentali e a chi rivolgersi in caso di violazione di tali diritti. Da un recente sondaggio Eurobarometro³⁴ è emerso che, benché la conoscenza generale della Carta sia in aumento (64% nel 2012 rispetto al 48% del 2007), pochi cittadini sanno cosa sia realmente (11%) e quando si applichi (14%). **Il dubbio più diffuso è se la Carta si applichi a tutte le azioni degli Stati membri, compresi i settori di competenza nazionale:** essa non si applica in tutte queste materie, ma più della metà di coloro che hanno risposto al sondaggio (55%) pensano il contrario. Inoltre, quasi un quarto delle persone che hanno risposto al sondaggio (24%) ritiene falso che la Carta si applichi agli Stati membri solo nell'attuazione del diritto dell'Unione, il che è un ulteriore segno di tale confusione.

³⁰ Impegno formale per più donne alla guida delle imprese europee, consultabile all'indirizzo:
http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/redirecting/pdf/p_it.pdf

³¹ Le informazioni sul quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2014-2020 sono disponibili al seguente indirizzo:
http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm

³² Proposta di regolamento che istituisce il programma "Diritti e cittadinanza" per il periodo 2014-2020, COM (2011) 758 definitivo, consultabile al seguente indirizzo:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0758:FIN:IT:PDF>

³³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un programma dell'Unione europea per il cambiamento e l'innovazione sociale, COM(2011) 609 definitivo, consultabile al seguente indirizzo:

³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0609:FIN:IT:PDF>
Flash Eurobarometro n. 340: "La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

Come sede di ricorso in caso di violazione dei diritti sanciti dalla Carta gli intervistati hanno indicato in primo luogo i tribunali nazionali (21%), seguiti da vicino dall'ombudsman e da organi indipendenti (20%), dalle istituzioni dell'UE (19%) e dalla polizia locale (19%). Ciò dimostra che a parere di molti cittadini le istituzioni dell'UE **hanno la stessa funzione di ricorso di un tribunale nazionale o di un organismo nazionale di tutela dei diritti dell'uomo.**

I dati raccolti dalla Commissione mettono ulteriormente in luce la percezione erronea che spesso aleggia intorno al ruolo delle istituzioni europee nel settore dei diritti fondamentali. Nel 2011, le lettere inviate dai cittadini alla Commissione in materia hanno riguardato nel 55% dei casi questioni non rientranti nell'ambito delle competenze dell'Unione europea. La Carta non conferisce all'UE una facoltà generale di intervento in tutti i casi di violazione dei diritti fondamentali da parte di autorità nazionali: essa si applica agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Gli Stati membri possiedono una regolamentazione nazionale molto ampia sui diritti fondamentali, il cui rispetto è garantito dalle giurisdizioni nazionali³⁵.

La Commissione ricorda che le istituzioni e gli organi dell'Unione europea (in particolare il Mediatore europeo) e le autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri condividono la responsabilità di informare meglio i cittadini sulla Carta e sugli organismi a cui ricorrere qualora ritengano violati i propri diritti. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, ha pubblicato nuove pagine sui diritti fondamentali sul **Portale europeo della giustizia elettronica**³⁶. Il portale indica ai cittadini a chi rivolgersi in caso di presunta violazione dei diritti fondamentali, e fornisce informazioni sui tribunali nazionali e sugli organi che trattano le denunce relative a tali diritti, come gli ombudsman nazionali, gli organismi nazionali per i diritti dell'uomo e gli enti per le pari opportunità.

La Commissione è determinata ad aiutare i cittadini a esercitare i propri diritti grazie ad una **cooperazione multilivello con tutti gli interlocutori interessati su scala europea e nazionale**. Oltre all'autorità giudiziaria, che svolge un ruolo fondamentale nella difesa dei diritti fondamentali, vi sono negli Stati membri vari e numerosi organismi chiamati a trattare le denunce dei cittadini che ritengono violati tali diritti. Fra tali organismi occorre un dialogo più stretto: a tale riguardo, il 6 ottobre 2011 la Commissione europea ha riunito per la prima volta enti per le pari opportunità, ombudsman, ombudsman per i minori e organismi europei e nazionali di difesa dei diritti dell'uomo in un seminario organizzato insieme alla commissione per le petizioni del Parlamento europeo. Il seminario ha riguardato essenzialmente il modo in cui tali organismi trattano nella pratica le denunce relative ai diritti fondamentali. Tale dialogo multilivello sarà portato avanti nell'ottica della condivisione dell'esperienza di attuazione della Carta e in relazione alle sfide comuni che tali organismi devono affrontare in termini di competenza, indipendenza ed efficacia. Sarà in particolare esaminato come spingere ogni organismo a redigere "**check-list di ammissibilità**", di facile utilizzo, che consentano al denunciante di capire se il suo caso può essere esaminato dall'organismo in questione. Un tale sistema si è già rivelato estremamente utile nel caso del **Mediatore europeo**, che ha pubblicato sul suo sito Internet una guida interattiva in tutte le 23 lingue ufficiali dell'Unione per aiutare i cittadini ad individuare rapidamente l'organismo più appropriato cui rivolgersi per presentare una denuncia di cattiva amministrazione. Questa guida interattiva ha permesso

³⁵ A tale riguardo va osservato che anche il *Bill of Rights* americano si applicava originariamente solo al livello federale.

³⁶ <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=it&init=true>

di rispondere all'80% delle 22 000 richieste ricevute nel 2011. Ai fini della preparazione delle "check-list di ammissibilità" di facile utilizzo è importante la cooperazione con l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), che ha a sua volta previsto di dotarsi di strumenti alla portata dei cittadini, che li guidino quando intendono presentare una denuncia di violazione dei loro diritti fondamentali.

3. SVILUPPI PRINCIPALI NEL 2011

La Commissione si è fortemente impegnata a garantire l'attuazione effettiva della Carta in un'ampia varietà di settori rientranti nel campo d'applicazione del diritto dell'Unione. Nell'allegato della presente relazione figurano molti esempi di applicazione della Carta riguardanti i diritti di cui ai sei Capi della stessa (Dignità, Libertà, Uguaglianza, Solidarietà, Cittadinanza e Giustizia), e vengono descritti i passi importanti per l'elaborazione della proposta di nuove regole UE in materia di protezione dei dati da presentarsi nel 2012.

Un'altra priorità dell'Unione, al di là del campo d'applicazione della presente relazione, è la promozione dei diritti dell'uomo nei paesi terzi, riaffermata dalla Commissione e dall'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli Affari esteri e la politica di sicurezza nella comunicazione congiunta "Diritti umani e democrazia al centro dell'azione esterna dell'Unione europea", adottata il 12 dicembre 2011³⁷, così come in due comunicazioni riguardanti la politica di sviluppo dell'UE³⁸. La protezione dei diritti dell'uomo è anche una delle priorità fondamentali del processo d'allargamento dell'Unione, e sarà ulteriormente rafforzata nei negoziati d'adesione.

Gli Stati membri sono vincolati dalla Carta dei diritti fondamentali nell'attuazione del diritto dell'Unione. Tuttavia, non vi sono ancora sufficienti informazioni sugli sforzi compiuti per garantire l'effettiva attuazione della Carta. La Commissione cercherà di raccogliere documentazione relativa ai progressi compiuti a riguardo nelle future relazioni annuali sull'applicazione della Carta.

3.1. Un nuovo impulso nell'applicazione del diritto dei cittadini alla libera circolazione

La mobilità delle persone all'interno dell'Unione è un fattore fondamentale di crescita economica in un'Europa che presenta un calo demografico e un forte squilibrio, in varie zone, fra offerta e domanda sul mercato del lavoro. Parallelamente, la libera circolazione fra Stati membri di studenti, turisti, lavoratori e delle loro famiglie è una conquista europea importantissima ed è un'espressione concreta di reciproco rispetto, apertura e tolleranza come

³⁷ Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli Affari esteri e la politica di sicurezza - Diritti umani e democrazia al centro dell'azione esterna dell'Unione europea – Verso un approccio più efficace, 12.12.2011, COM(2011) 886 definitivo, consultabile all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0886:FIN:IT:PDF>

³⁸ Comunicazione della Commissione – Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento, COM(2011) 637 definitivo; comunicazione della Commissione – Il futuro approccio al sostegno dell'Unione europea al bilancio dei paesi terzi, COM(2011) 638 definitivo, consultabili ai seguenti indirizzi:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0637:FIN:IT:PDF>;

http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/future_eu_budget_support_it.pdf

valori centrali dell'Unione europea. Per questi motivi la Commissione ha portato avanti una **rigorosa politica d'osservanza della regolamentazione** ai fini di un recepimento e di un'applicazione completi e corretti delle norme in materia di libera circolazione³⁹ nell'UE. Come risultato di questa politica, la maggior parte degli Stati membri ha modificato la propria legislazione o ha annunciato l'intenzione di farlo. La Commissione ha continuato a lavorare con gli altri paesi per affrontare le questioni in sospeso, anche avviando se necessario procedure d'infrazione.

La Commissione ha adottato al tempo stesso una posizione ferma per assicurare il pieno rispetto, da parte degli Stati membri, del principio di **non discriminazione** e di altre garanzie sancite dalle norme UE sulla libera circolazione a vantaggio di tutti i cittadini dell'UE. A tale riguardo, la Commissione ha espresso preoccupazione in merito ai progetti relativi alla migrazione di manodopera annunciati dal governo olandese e porta avanti il dialogo con le autorità competenti nazionali per garantire che ogni misura predisposta rispetti pienamente il diritto dell'Unione.

Nel marzo 2011, il Consiglio costituzionale francese ha adottato una decisione relativa all'evacuazione di insediamenti illeciti⁴⁰. La questione non era stata oggetto dell'intervento della Commissione nell'estate 2010⁴¹ poiché non si trattava di espulsioni di cittadini dell'UE da uno Stato membro e non si configurava quindi una violazione al diritto di libera circolazione. Il Consiglio costituzionale ha dichiarato incostituzionali alcune disposizioni che consentono alle autorità di procedere a evacuazioni d'urgenza, in ogni periodo dell'anno, senza tenere conto della situazione personale o familiare degli individui coinvolti. Tale decisione conferma che, nei casi in cui non è implicato il diritto dell'Unione, i diritti fondamentali continuano ad essere applicati a livello nazionale, in particolare attraverso gli organi giurisdizionali.

Nel maggio 2011, la Commissione ha avviato un intenso dialogo con il governo danese in merito al progetto di quest'ultimo di rafforzare le **misure di controllo alle frontiere interne dell'UE**. Nell'ottobre 2011 il governo danese ha annunciato che avrebbe abbandonato tale piano e che i controlli alle frontiere sarebbero stati eseguiti conformemente alle norme UE in materia di libera circolazione e all'acquis di Schengen.

La Commissione ha inoltre contattato le autorità danesi in merito alle modifiche della Legge danese sugli stranieri, in vigore dal luglio 2011. Tali modifiche mirano a introdurre norme più severe relative all'**espulsione degli stranieri**, anche cittadini dell'Unione, e sollevano seri problemi di compatibilità con la direttiva sulla libera circolazione. Qualora ritenga insoddisfacente la risposta delle autorità danesi, la Commissione non esiterà ad avvalersi dei poteri conferitile dal trattato.

³⁹ Direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (GU L 158 del 30.4.2004, pagg. 77 – 123).

⁴⁰ Consiglio costituzionale francese, decisione n. 2011-625 DC del 10 marzo 2011, consultabile al seguente indirizzo:

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2011/2011-625-dc/decision-n-2011-625-dc-du-10-mars-2011.94924.html>

⁴¹ Vedi la Relazione 2010 della Commissione sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, pag. 10, consultabile all'indirizzo:

http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual_report_2010_it.pdf

3.2. La promozione dei diritti dei minori

Nel febbraio 2011 la Commissione ha adottato il **Programma UE per i diritti dei minori**⁴² per applicare concretamente, attraverso un ampio programma di azioni per il periodo 2011-2014, i diritti dei minori sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Il Programma UE individua 11 azioni concrete che contribuiranno all'effettiva attuazione e protezione dei diritti dei minori. Nel contesto di questo ampio approccio la Commissione ha stabilito un elenco di impegni prioritari per adattare maggiormente il sistema giudiziario e renderlo più a misura di minore. Ha inoltre fissato delle priorità ai fini della protezione dei minori vulnerabili e della salvaguardia dei diritti dei minori nell'azione esterna dell'UE. Sempre nell'ambito di questo programma d'azioni, ha altresì creato un portale on-line per i più piccoli, "L'angolo dei bambini"⁴³, che contiene testi, giochi e quiz che informano i bambini sui loro diritti.

L'Unione europea ha adottato nuove disposizioni in materia di **lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia**⁴⁴ per rendere più facile contrastare i reati contro i minori agendo su più fronti. Le nuove norme rendono perseguibili penalmente un'ampia gamma di situazioni di abuso e sfruttamento sessuale, tra cui i nuovi fenomeni relativi a Internet quali l'adescamento di minori, gli abusi di utilizzo di webcam e la visualizzazione di materiale pedopornografico sulla rete.

La Commissione ha continuato a sostenere l'introduzione e il funzionamento degli strumenti di ausilio alle ricerche di minori scomparsi o rapiti, ossia la **linea telefonica 116000** riservata alla segnalazione di bambini scomparsi e al sistema di allerta minori. Affinché tale linea sia operativa e conosciuta in tutta l'Unione europea sono necessari gli sforzi concertati di alcuni Stati membri⁴⁵, e la Commissione porterà avanti il suo impegno per concretizzare tale obiettivo.

L'entrata in vigore in Russia della **Convenzione dell'Aja sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori**⁴⁶ e i passi compiuti dal Giappone nell'ottica dell'adesione alla Convenzione sono sviluppi significativi che rafforzano la tutela dei minori nell'Unione europea nei casi di rapimento. La Commissione ha presentato delle proposte per garantire un'applicazione coerente della Convenzione da parte dell'Unione e dei paesi terzi che hanno aderito a detta Convenzione in anni recenti⁴⁷.

3.3. Il rafforzamento dei diritti delle vittime e dei diritti processuali

La Commissione ha proposto un nuovo insieme di strumenti per garantire che **le vittime siano trattate con rispetto e dignità**, ricevano sostegno, vedano garantita la protezione della

⁴² Comunicazione della Commissione - Programma UE per i diritti dei minori, COM(2011) 60 definitivo, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0060:FIN:IT:PDF>

⁴³ http://europa.eu/kids-corner/index_it.htm

⁴⁴ Direttiva relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio, consultabile all'indirizzo: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/11/pe00/pe00051.it11.pdf>

⁴⁵ Austria, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo e Svezia devono ancora rendere operativa la linea.

⁴⁶ Convenzione dell'Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, consultabile all'indirizzo: http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=24

⁴⁷ Albania, Andorra, Armenia, Gabon, Marocco, Russia, Seychelles e Singapore.

propria incolumità fisica e dei propri beni ed abbiano accesso alla giustizia e al risarcimento dei danni. Le nuove norme proposte⁴⁸ prestano la dovuta attenzione alle vittime con esigenze particolari, come i minori. La Commissione ha inoltre presentato delle misure per evitare che le vittime di violenze (violenza domestica, ad esempio) subiscano ulteriori pregiudizi da parte dell'autore di tali violenze quando si spostano nell'UE⁴⁹. Le nuove disposizioni garantiscono inoltre il rispetto del diritto alla difesa. La direttiva concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani conferisce alle vittime di tali reati un ampio insieme di diritti nei procedimenti penali, compresi assistenza e sostegno, anche per i minori⁵⁰.

Sono stati fatti grandi passi avanti verso l'adozione delle proposte della Commissione sul **rafforzamento dei diritti processuali degli indagati**. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una nuova serie di norme che garantiscono che gli indagati di reato siano informati dei loro diritti in una lingua ad essi comprensibile. Chiunque sia arrestato deve essere informato dei propri diritti con un documento denominato "comunicazione dei diritti". La Commissione ha inoltre presentato una proposta per nuove norme che garantiscano, fra l'altro, l'accesso a un difensore fin dalla prima fase degli interrogatori di polizia e nel corso dell'intero procedimento penale⁵¹. Ha altresì avviato una consultazione pubblica sulla detenzione nell'Unione europea, per esaminare la possibilità di stabilire livelli simili di protezione in tutta l'UE⁵².

3.4. La lotta contro le espressioni di odio razziale e xenofobo

Il Parlamento europeo ha espresso preoccupazione per le espressioni di odio razziale e xenofobo e per i reati di medesima natura verificatisi negli Stati membri dell'Unione in una serie d'occasioni. La relazione annuale 2011 dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali indica che, per il periodo 2000-2009, 10 dei 12 Stati membri che pubblicano dati di natura penale sui reati a sfondo razzista sufficienti per poter realizzare un'analisi delle tendenze, hanno constatato un **livello crescente dei reati razzisti registrati**⁵³.

In risposta alle preoccupazioni espresse dal Parlamento europeo, la **Commissione ha ribadito la sua ferma opposizione a tutte le forme e manifestazioni di xenofobia e di razzismo**. Ha

⁴⁸ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato, COM(2011) 275, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0275:FIN:IT:PDF>

Comunicazione della Commissione – Rafforzare i diritti delle vittime nell'Unione europea, COM(2011) 274 definitivo, consultabile all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0274:FIN:IT:PDF>

⁴⁹ Proposta di regolamento relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile, COM(2011) 276, consultabile all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0276:FIN:IT:PDF>

⁵⁰ Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI (GU L 101 del 15.4.2011, pagg. 1-11).

⁵¹ Proposta di direttiva relativa al diritto di accesso a un difensore nel procedimento penale e al diritto di comunicare al momento dell'arresto, COM (2011) 326, consultabile all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0326:FIN:IT:PDF>

⁵² Libro verde - Rafforzare la fiducia reciproca nello spazio giudiziario europeo — Libro verde sull'applicazione della normativa dell'UE sulla giustizia penale nel settore della detenzione, COM(2011) 327, consultabile all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0327:FIN:IT:PDF>

⁵³ Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, "Fundamental Rights: Challenges and achievements in 2010", giugno 2011, pag. 127. Consultabile all'indirizzo: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/annual-report-2011_EN.pdf

ricordato che le autorità pubbliche devono condannare inequivocabilmente e contrastare attivamente questi comportamenti. Ogni dichiarazione che collega la criminalità ad una determinata nazionalità stigmatizza la nazionalità in questione e alimenta la xenofobia, ed è quindi incompatibile con i principi di dignità umana, uguaglianza e rispetto dei diritti fondamentali su cui si basa l'Unione europea.

La Commissione si impegna con determinazione a garantire la conformità delle legislazioni nazionali con la **normativa dell'UE che vieta le manifestazioni di razzismo e di xenofobia e i reati della stessa natura**⁵⁴. Alla fine dell'anno, 22 Stati membri avevano comunicato alla Commissione le loro leggi nazionali volte a perseguire penalmente le espressioni di odio razziale e xenofobo. La Commissione non ha ricevuto alcuna comunicazione di disposizioni d'attuazione da parte di Belgio, Estonia, Grecia, Spagna e Polonia; nel 2012 esaminerà le comunicazioni pervenutele per verificare la conformità delle legislazioni nazionali col diritto dell'Unione. La Commissione integrerà d'altro lato questo lavoro con un dialogo regolare con gli Stati membri sul monitoraggio della propagazione del razzismo e dell'incitamento all'odio, ad esempio sui siti web razzisti, per migliorare le possibilità di analisi congiunta e di informazione su tali fenomeni, in particolare quando includono una dimensione transfrontaliera.

Il diritto dell'Unione vieta la **discriminazione basata sulla razza o sull'origine etnica**, e la Commissione si è impegnata a garantire che gli Stati membri rispettino tale divieto. I procedimenti che erano stati avviati nei confronti di quattro Stati membri per non osservanza delle disposizioni giuridiche sono stati chiusi, poiché gli Stati in questione hanno conformato le loro leggi al diritto dell'Unione. La Commissione proseguirà la sua azione con i tre Stati membri nei confronti dei quali i procedimenti sono ancora in corso⁵⁵.

Nell'"Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi"⁵⁶ la Commissione ha riaffermato la necessità di un atteggiamento positivo verso la diversità e di garanzie per la parità di trattamento. È fondamentale intensificare gli sforzi per lottare contro la discriminazione e dare agli immigrati gli strumenti per conoscere i valori fondamentali dell'Unione e degli Stati membri.

L'Unione europea ha fatto un importante passo avanti nella **promozione dell'integrazione sociale ed economica dei Rom** con la comunicazione della Commissione "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020"⁵⁷. Tale quadro ha invitato gli Stati membri a elaborare o rivedere le loro strategie nazionali di integrazione dei Rom alla luce degli obiettivi da esso definiti, e a presentarle alla Commissione entro dicembre 2011. Il

⁵⁴ Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale (GU L 328 del 6.12.2008, pagg. 55-58).

⁵⁵ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, (GU L 180 del 19.7.2000, pagg. 22 – 26).

⁵⁶ Comunicazione della Commissione - Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, COM(2011) 455 definitivo, consultabile all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:IT:PDF>

⁵⁷ Comunicazione della Commissione - Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020, COM(2011) 173 definitivo, consultabile all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:IT:PDF>

documento è stato approvato anche dal Consiglio europeo⁵⁸ ed è stato accolto favorevolmente dal Parlamento europeo.

L'UE ha apportato il suo sostegno finanziario alle azioni della società civile e alle politiche nazionali di lotta contro la discriminazione, di promozione dell'uguaglianza e di miglioramento dei meccanismi di ricorso contro le esternalità e i reati di natura razzista⁵⁹. La Commissione sostiene inoltre l'**Agenzia** dell'Unione europea **per i diritti fondamentali** nel lavoro di raccolta di dati sulla situazione riguardante i diritti fondamentali, il razzismo e la discriminazione negli Stati membri. Tale Agenzia ha pubblicato diversi studi e manuali riguardanti, ad esempio, il ruolo dei memoriali dell'Olocausto nell'educazione in materia di diritti dell'uomo, la situazione dell'antisemitismo nell'Unione, la legislazione europea in materia di non discriminazione, la discriminazione multipla e la tutela delle minoranze nell'UE.

3.5. Il contributo alla competitività dell'Unione europea

La Carta dei diritti fondamentali è servita da punto di orientamento nell'elaborazione delle iniziative dell'UE per promuovere la crescita. Varie misure europee sono state valutate alla luce del **diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice** (articolo 47 della Carta), un diritto importante per tutti i cittadini ma anche ai fini dell'applicazione della legislazione economica dell'Unione, che contribuisce alla crescita. Esso garantisce che tutte le imprese possano effettivamente far valere i diritti conferiti dalla legislazione europea e tutela dal rischio di azioni illecite e da eventuali arbitri delle autorità investite dei poteri di vigilanza. La Commissione ha valutato una serie di misure dell'Unione alla luce del diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice. Fra tali misure figurano le proposte legislative riguardanti i mercati degli strumenti finanziari, gli abusi di mercato, la trasparenza dei mercati finanziari, le revisioni legali dei conti, le qualifiche professionali e le procedure alternative di risoluzione delle controversie per i consumatori.

Nel 2011 il diritto a un ricorso effettivo è stato **il diritto più citato nelle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea** rinviati alla Carta, ed è stato menzionato in un terzo di tutte queste decisioni. Per applicare tale diritto è necessario un sistema giudiziario indipendente, imparziale e pienamente funzionante.

La **libertà d'impresa** (articolo 16 della Carta) è di particolare rilevanza per la competitività dell'Unione, e la Commissione ne ha tenuto debitamente conto nell'elaborazione delle nuove normative riguardanti il mercato degli strumenti finanziari, l'intermediazione assicurativa, le agenzie di rating, e gli apparecchi di controllo nel settore dei trasporti su strada (tachigrafi). La libertà d'impresa è stato anche un aspetto centrale nell'elaborazione della proposta di diritto comune europeo della vendita, volta a eliminare gli ostacoli derivanti dalle divergenze fra i diritti nazionali dei contratti⁶⁰. La Corte di giustizia ha riconosciuto l'importanza della libertà

⁵⁸ Conclusioni del Consiglio europeo, 24 giugno 2011,

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/123096.pdf.

⁵⁹ Nel 2011, ad esempio, il programma "Diritti fondamentali e cittadinanza" ha finanziato per più di 9,5 milioni di euro più di venti progetti volti a combattere il razzismo e la xenofobia o a promuovere la diversità e la tolleranza. Per ulteriori informazioni su questo programma si rinvia all'indirizzo:

http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm

⁶⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un diritto comune europeo della vendita, COM (2011) 635 definitivo, consultabile all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0635:FIN:IT:PDF>

d'impresa nelle sue sentenze decisive nella cause *Scarlet*⁶¹ e *Sabam*⁶². La Corte ha dichiarato che obbligare un fornitore di accesso a Internet o un fornitore di servizi di hosting a predisporre un sistema di filtraggio per prevenire un'eventuale violazione di diritti di proprietà intellettuale sarebbe in contrasto con la libertà d'impresa del fornitore e col diritto dei clienti alla tutela dei dati personali e alla libertà di ricevere o di comunicare informazioni. Queste sentenze sottolineano l'importanza di prendere in considerazione *tutti* i diritti fondamentali interessati da una data misura e di garantire la conformità della misura stessa con *tutti* questi diritti.

In diverse iniziative la Commissione ha prestato particolare attenzione al diritto di proprietà sancito dall'articolo 17 della Carta, secondo cui **la proprietà intellettuale è protetta**. La Commissione ha presentato la comunicazione "Un mercato unico dei diritti di proprietà intellettuale"⁶³, in cui ha annunciato una serie di iniziative, fra cui un possibile riesame della legislazione dell'Unione sull'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale, in particolare alla luce del fenomeno della pirateria su Internet. La Commissione ha annunciato che un tale riesame richiede una valutazione d'impatto, non solo riguardo al diritto di proprietà, ma anche riguardo ai diritti al rispetto della vita privata, alla protezione dei dati personali, alla libertà di espressione e di informazione e a un ricorso effettivo. Come spiegato nella Strategia d'attuazione della Carta, sottolineare gli aspetti potenzialmente inerenti ai diritti fondamentali prima della preparazione delle proposte sollecita i contributi da inserire nella valutazione d'impatto del riesame.

3.6. Passi decisivi per l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo

La Commissione ha adottato misure concrete per soddisfare la condizione, sancita nel trattato di Lisbona, che l'Unione aderisca alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo. La Commissione ha svolto negoziati tecnici sull'adesione con esperti degli Stati membri del Consiglio d'Europa in quanto parti attuali della Convenzione. Un progetto d'accordo d'adesione, elaborato nel giugno 2011, è attualmente in esame al Consiglio.

4. CONCLUSIONI

Nel 2011 l'Unione europea ha fatto ulteriori concreti passi avanti per l'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali. Tali sforzi hanno aiutato i cittadini a far valere i loro diritti fondamentali laddove è implicato il diritto dell'Unione.

In particolare, in questo periodo di crisi economica, un contesto giuridicamente stabile basato sullo Stato di diritto e sul rispetto dei diritti fondamentali è la migliore garanzia per instaurare un clima di fiducia da parte dei cittadini e di sicurezza dei partner e degli investitori. La Commissione è convinta che tutte le istituzioni dell'Unione, gli Stati membri e le parti interessate debbano continuare a lavorare insieme per mettere in pratica la Carta dei diritti fondamentali.

⁶¹ Corte di giustizia, causa C-70/10, *Scarlet / SABAM*, 24.11.2011.

⁶² Corte di giustizia, causa C-360/10, *SABAM / Netlog*, 16.2.2012.

⁶³ Comunicazione della Commissione - Un mercato unico dei diritti di proprietà intellettuale - Rafforzare la creatività e l'innovazione per permettere la creazione di crescita economica, di posti di lavoro e prodotti e servizi di prima qualità in Europa, COM(2011) 287 definitivo, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0287:FIN:IT:PDF>

