



Bruxelles, 19 maggio 2016
(OR. en)

8807/16

FREMP 74
JAI 367
POLGEN 36
ASILE 14
COHOM 40
COPEN 142
CULT 36
DATAPROTECT 47
DROIPEN 81
INF 74
JUSTCIV 104
MI 323
SOC 246
VISA 141
EDUC 139

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	19 maggio 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 265 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Relazione 2015 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 265 final.

All.: COM(2016) 265 final



Bruxelles, 19.5.2016
COM(2016) 265 final

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

**Relazione 2015 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali
dell'Unione europea**

{SWD(2016) 158 final}

1. Introduzione

Nel 2015 l'Unione europea si è trovata di fronte a numerose sfide: dalle minacce alla sicurezza, al numero senza precedenti di rifugiati e migranti in arrivo, sino all'ascesa di populismo e xenofobia. Di fronte a tali sfide, che hanno messo alla prova i valori e la solidarietà dell'UE, è essenziale preservare i valori comuni all'Unione della democrazia, dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto.

Entrata in vigore nel 2009, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE si è dimostrata un punto di riferimento importante per i tribunali europei¹ e nazionali. La Commissione europea ne promuove il rispetto in tutte le attività dell'UE e collabora strettamente a tal fine con le organizzazioni nazionali, europee e internazionali.

La sesta relazione annuale passa in rassegna le modalità di attuazione della Carta da parte dell'Unione europea (UE) e dei suoi Stati membri nel 2015. La sezione di approfondimento è dedicata al convegno annuale sui diritti fondamentali del 2015, incentrato sul tema "Tolleranza e rispetto: prevenire e combattere l'odio antisemita e anti-islamico in Europa".

Nel 2016 il convegno sui diritti fondamentali sarà dedicato al tema "Pluralismo dei media e democrazia" e tratterà dei collegamenti tra il pluralismo dei media e la democrazia nel contesto del cambiamento dell'ambiente dei mezzi di comunicazione, caratterizzato da una maggiore convergenza tra di essi e dallo sviluppo del mercato unico digitale. Il convegno esaminerà i numerosi aspetti del pluralismo dei media, dall'indipendenza e dalla regolamentazione dei media alle questioni della libertà di espressione e dei giornali. Sarà preceduta da consultazioni della società civile e dei portatori di interessi.

2. Applicazione della Carta nell'UE e da parte dell'UE

2.1 Integrare la Carta e legiferare meglio

Sono necessari controlli sistematici dei diritti fondamentali durante l'iter legislativo al fine di garantire la conformità delle proposte legislative con la Carta. Nell'ambito dell'agenda **Legiferare meglio**² della Commissione, sono stati riveduti gli orientamenti esistenti con l'obiettivo di migliorare le valutazioni d'impatto dei progetti di legislazione e politiche. L'iniziativa "Legiferare meglio" mira a rafforzare la trasparenza del processo decisionale dell'UE e a migliorare la qualità delle normative. Il kit di

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

² Legiferare meglio per ottenere migliori risultati — Agenda dell'UE, COM(2015) 215 final, 19.5.2015.

"strumenti per legiferare meglio" ("Better regulation toolbox")³ include un elenco di diritti fondamentali che la Commissione deve applicare nell'effettuare le valutazioni. Nel 2015 la Commissione ha organizzato formazioni destinate a specifici servizi, in modo da garantire che i funzionari dispongano degli strumenti necessari per applicare un approccio basato sui diritti fondamentali nell'elaborazione di politiche e normative.

Nel settembre 2015 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sui diritti fondamentali nell'Unione europea nel periodo 2013-2014⁴, in cui solleva preoccupazioni per singole situazioni riguardanti i diritti fondamentali in alcuni Stati membri ed esorta a definire un quadro per monitorare lo Stato di diritto. Nel giugno 2015 il Consiglio ha adottato conclusioni sull'applicazione della Carta nel 2014⁵.

2.2. Integrare la Carta nelle azioni legislative e politiche

Le istituzioni dell'UE sono tenute a rispettare la Carta in tutte le loro azioni. Tale rispetto è sottoposto al controllo dalla Corte di giustizia. Nel 2015 la Commissione ha continuato a garantire controlli sistematici della legislazione e delle politiche adottate. Ha inoltre proposto progetti legislativi volti a promuovere i diritti fondamentali.

Nel dicembre 2015 il Parlamento e il Consiglio hanno approvato il **pacchetto di riforma sulla protezione dei dati**⁶, cruciale per tutelare i diritti fondamentali alla vita privata e alla protezione dei dati personali (articoli 7 e 8 della Carta), nonché elemento costitutivo essenziale del **mercato unico digitale**. Il pacchetto include un regolamento sulla protezione dei dati⁷ e una direttiva sulla protezione dei dati riguardante la polizia e le autorità giudiziarie penali⁸. La direttiva sostituirà la normativa esistente e sarà applicabile dall'inizio del 2018.

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm. Cfr. strumento 24 "Diritti fondamentali e diritti umani", pag. 176.

⁴ 2014/2254(INI), consultabile all'indirizzo:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0286&language=EN&ring=A8-2015-0230>.

⁵ Conclusioni del Consiglio del 23 giugno 2015, 10228/15, pag. 17.

⁶ Cfr. il comunicato stampa della Commissione europea "Protezione dei dati nell'UE: l'accordo sulla riforma proposta dalla Commissione stimolerà il mercato unico digitale", consultabile all'indirizzo:
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6321_it.htm.

⁷ Proposta di regolamento concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (regolamento generale sulla protezione dei dati), COM(2012) 11 final, del 25.1.2012.

⁸ 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, del 25.1.2012.

Nel 2015 il Parlamento e il Consiglio hanno approvato la direttiva sulla **presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo**⁹ e la direttiva sulle **garanzie procedurali specifiche per i minori nei procedimenti penali**¹⁰, che promuoveranno il diritto fondamentale a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, nonché la presunzione di innocenza e i diritti alla difesa (articoli 47 e 48 della Carta). La **direttiva sui diritti delle vittime**¹¹, entrata in vigore nel novembre 2015, definisce diritti vincolanti per le vittime, tra cui il diritto di essere riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile, mirata e professionale, senza discriminazioni di sorta.

È inoltre stata adottata la **direttiva sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi**¹². Tra altri aspetti, la direttiva chiarisce quando e come i cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dell'UE possano ricevere protezione, al fine di garantire l'efficacia del diritto alla tutela consolare e del diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'articolo 7 della Carta.

Nel maggio 2015 la Commissione ha presentato l'**agenda europea sulla migrazione**^{13,14}, che definisce misure urgenti per gestire meglio la migrazione a livello di UE. Ha proposto di sviluppare gli orientamenti politici del Presidente Juncker a partire da quattro pilastri globali:

1. ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare;
2. gestire le frontiere: salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne;
3. onorare il dovere morale di proteggere mediante una politica comune europea di asilo forte;
4. sviluppare una nuova politica di migrazione legale.

Si è prestata particolare attenzione all'adozione di misure urgenti per prevenire le morti in mare. Ne sono esempi la proposta per un programma di reinsediamento dell'UE, finalizzato a offrire

⁹ Proposta di direttiva sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, COM(2013) 821 final, del 27.11.2013.

¹⁰ Proposta di direttiva sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali, COM(2013) 822 final, del 27.11.2013.

¹¹ Direttiva 2012/29/UE, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI (GU L 315, del 25.10.2012, pag. 57).

¹² Direttiva (UE) 2015/637 del Consiglio sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi e che abroga la decisione 95/553/CE (GU L 106, del 20.04.2015, pag. 1).

¹³ Agenda europea sulla migrazione, COM(2015) 240 final, 13.5.2015.

¹⁴ La presente relazione interessa i principali sviluppi del 2015. Sul sito http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm è disponibile una panoramica dei progressi generali realizzati generali nell'attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione e sulle ultime proposte. All'indirizzo http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/index_en.htm sono consultabili schede informative al riguardo.

20 000 posti a persone sfollate con evidente bisogno di protezione internazionale in Europa¹⁵, e, più di recente, la proposta per un programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia¹⁶.

Le iniziative politiche proposte sono direttamente pertinenti per la protezione e la promozione dei diritti fondamentali. Ad esempio, in materia di rimpatri, la Commissione ha pubblicato un **manuale sul rimpatrio**¹⁷ per accompagnare il **piano d'azione sul rimpatrio**¹⁸ del settembre 2015. Il manuale fornisce alle autorità nazionali orientamenti anche su come garantire che i rimpatri siano effettuati nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, in particolare nel caso di minori non accompagnati.

Tra le misure immediate per aiutare gli Stati membri in prima linea che si trovano ad affrontare pressioni migratorie eccessive alle frontiere esterne dell'UE, la Commissione ha proposto di sviluppare un metodo basato sui punti di crisi (i cosiddetti "**hotspot**"). I punti di crisi possono aiutare gli Stati membri a fornire migliori garanzie dei diritti umani nella pratica, purché gli sforzi siano condivisi in modo tale da garantire che vi siano sufficienti risorse e personale. Dalla riunione dei leader dei Balcani occidentali dell'ottobre 2015, la Commissione ha seguito con attenzione gli sviluppi lungo la rotta dei Balcani occidentali. Nella dichiarazione dei leader, la Grecia e i paesi dei Balcani occidentali si sono impegnati a sviluppare le proprie capacità di accoglienza per consentire una gestione migliore e più prevedibile dei flussi migratori. A tal fine, la Commissione ha garantito assistenza sia di emergenza che umanitaria.

Anche la proposta di **regolamento relativo all'istituzione di una guardia costiera e di frontiera europea** ("l'Agenzia")¹⁹, del dicembre 2015, è importante per la salvaguardia dei diritti fondamentali. Prevede l'adozione di un codice di condotta applicabile a tutte le operazioni di controllo di cui l'Agenzia assicura il coordinamento e di un codice di condotta per il rimpatrio. A un responsabile dei diritti fondamentali spetta monitorare il rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'Agenzia, mentre le violazioni dei diritti fondamentali nelle attività operative sono trattate per mezzo di un meccanismo di denuncia. Le operazioni congiunte o gli interventi rapidi alle frontiere potrebbero essere sospesi o conclusi in caso di violazione dei diritti fondamentali o degli obblighi in materia di protezione internazionale. L'Agenzia elaborerà una strategia in materia di diritti fondamentali, ponendo particolare attenzione ai minori, alle vittime della tratta di esseri umani, alle persone bisognose di

¹⁵ Raccomandazione della Commissione relativa a un programma di reinsediamento europeo, C(2015) 3560 final, 8.6.2015.

¹⁶ Raccomandazione per un programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia, C(2015) 9490, 15.12.2015.

¹⁷ Raccomandazione della Commissione che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al rimpatrio, C(2015) 6250 final, 1.10.2015.

¹⁸ Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio, COM(2015) 453 final, 9.9.2015.

¹⁹ Proposta di regolamento relativo alla guardia costiera e di frontiera europea e che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, COM(2015) 671 final, 15.12.2015.

assistenza medica, alle persone bisognose di protezione internazionale, alle persone in pericolo in mare e a chiunque si trovi in una situazione di particolare vulnerabilità. Il programma comune di base per la formazione delle guardie di frontiera dell'Agenzia promuoverà il rispetto della Carta.

La piena conformità ai diritti fondamentali rappresenta uno dei cinque principi chiave dell'**agenda europea sulla sicurezza**²⁰, che sottolinea che la sicurezza e il rispetto dei diritti umani non sono finalità contrastanti, bensì obiettivi strategici coerenti e complementari. Garantire la sicurezza è un prerequisito essenziale per la protezione dei diritti fondamentali e per il loro libero esercizio. Allo stesso tempo, tutte le misure di sicurezza devono rispettare i diritti fondamentali e lo Stato di diritto, essere conformi ai principi di necessità, proporzionalità e legalità, e prevedere garanzie adeguate che assicurino la responsabilità e il ricorso giurisdizionale. Le proposte della Commissione per la lotta al terrorismo — in seguito agli attentati di Parigi di novembre 2015 — riflettono questo approccio. La proposta di **direttiva sulla lotta contro il terrorismo**²¹ sottolinea l'importanza del rispetto dei diritti fondamentali nel recepimento delle disposizioni di diritto penale nel diritto nazionale, tutela i diritti fondamentali delle vittime e della vittime potenziali, qualifica come reati gli atti preparatori, quali l'addestramento o i viaggi all'estero a fini terroristici, il concorso, l'istigazione e il tentativo di attentati terroristici e il finanziamento del terrorismo, e mira inoltre a garantire che le limitazioni dei diritti fondamentali di indagati e imputati non vadano oltre il necessario, in difesa dei principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene (articolo 49 della Carta).

L'importanza dei diritti fondamentali nelle azioni in materia di sicurezza è rispecchiata dalla predominanza attribuita alle attività di prevenzione nell'ambito delle politiche di lotta al terrorismo. La risposta dell'UE all'estremismo non deve portare alla stigmatizzazione di un gruppo o di una comunità, ma fondarsi invece sui valori comuni europei della tolleranza, della diversità e del rispetto reciproco. L'agenda sulla sicurezza mira ad **affrontare le cause profonde dell'estremismo** mediante l'istruzione, la partecipazione dei giovani, il dialogo interreligioso e interculturale, l'occupazione e l'inclusione sociale. Pone l'accento sull'importanza di combattere la discriminazione, il razzismo e la xenofobia e illustra le azioni essenziali dell'UE in questo ambito.

Questo aspetto è stato altresì ripreso nella dichiarazione sulla promozione della cittadinanza e i valori comuni di libertà, tolleranza e non discriminazione attraverso l'istruzione (la dichiarazione di Parigi)²², adottata in occasione dell'incontro informale dei ministri dell'Istruzione dell'UE svoltosi a Parigi il 17 marzo, che formula una serie di raccomandazioni sull'importante ruolo dell'istruzione nella promozione di valori fondamentali quali la cittadinanza attiva, il rispetto reciproco, la diversità, l'uguaglianza e l'inclusione sociale, nonché nella prevenzione dell'estremismo violento. Dando seguito

²⁰ Agenda europea sulla sicurezza, COM(2015) 185 final, 28.4.2015.

²¹ Proposta di direttiva sulla lotta contro il terrorismo che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo, COM(2015) 625 final, 2.12.2015.

²² http://ec.europa.eu/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration_en.pdf

alla dichiarazione di Parigi, la Commissione e gli Stati membri hanno concordato una serie di nuovi settori prioritari per la cooperazione a livello di UE sino al 2020²³.

Infine, il 19 ottobre 2015 la Commissione ha ospitato una conferenza ministeriale di alto livello dal titolo "Risposta della giustizia penale alla radicalizzazione", per scambiare esperienze in merito alla prevenzione della radicalizzazione nelle prigioni e ai programmi di riabilitazione per i combattenti stranieri e i rimpatriati. L'impegno comune degli Stati membri per un'azione in questo ambito è stato confermato dalle conclusioni del Consiglio, del 20 novembre 2015, sul rafforzamento della risposta di giustizia penale alla radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento²⁴.

2.3. Integrare la Carta negli accordi internazionali e garantire coerenza nell'ambito dei diritti umani

L'articolo 21 del trattato sull'Unione europea (TUE) pone le basi dell'azione esterna dell'UE.

In risposta alla comunicazione congiunta dell'aprile 2015 "Mantenere i diritti umani al centro dell'azione dell'UE"²⁵, il Consiglio ha adottato a luglio il **piano d'azione sui diritti umani e la democrazia (2015-2019)**, che elenca più di un centinaio di azioni in materia di diritti umani e democrazia, suddivise in 34 obiettivi²⁶. Dando esecuzione all'articolo 21, il piano d'azione attua gli impegni del quadro strategico in materia di diritti umani e democrazia²⁷ e promuove il coinvolgimento di tutte le autorità e i portatori d'interesse dell'UE, nonché una migliore integrazione delle considerazioni relative ai diritti umani in tutte le politiche esterne dell'Unione. Tra le azioni previste rientrano misure per affrontare le preoccupazioni relative ai diritti umani nella valutazione d'impatto delle politiche che potrebbero avere un'incidenza significativa nei paesi terzi. Il piano d'azione elenca azioni connesse alle attività della Commissione sul rispetto dei diritti fondamentali a livello interno, in particolare in materia di tutela della vita privata nel contesto dei rischi rappresentati dalla sorveglianza di massa, della riforma della giustizia, dei diritti dei minori, dell'uguaglianza di genere, della lotta a razzismo e xenofobia, della migrazione e della lotta al terrorismo.

La strategia della Commissione "**Commercio per tutti**" dell'ottobre 2015 definisce una serie di misure volte a garantire il rispetto dei diritti fondamentali nell'UE e nei paesi terzi²⁸. Affronta la questione del diritto a legiferare e la valutazione dell'incidenza di politiche e accordi commerciali sui diritti

²³ Nella relazione congiunta 2015 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020), consultabile all'indirizzo: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2015.417.01.0025.01.ITA&toc=OJ%3AC%3A2015%3A417%3ATOC.

²⁴ <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/11/20-conclusions-radicalisation/>

²⁵ JOIN(2015) 16 final, 28.4.2015.

²⁶ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/20-fac-human-rights/>.

²⁷ Documento del Consiglio del 25 giugno 2012, ST 11855/12.

²⁸ Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile, 14.10.2015, COM(2015) 497 final.

fondamentali e sui diritti umani. Collega la politica commerciale al progresso dei diritti umani nei paesi terzi, in particolare per quanto concerne il lavoro minorile, il lavoro forzato dei detenuti e derivante dalla tratta di esseri umani o dall'accaparramento di terreni. Gli accordi bilaterali di libero scambio dell'UE e le politiche dell'Unione in materia di controllo delle esportazioni includono sempre più spesso considerazioni relative ai diritti umani.

Nel settembre 2015 la Commissione ha concluso i negoziati **sull'accordo quadro sulla protezione dei dati fra l'Unione europea e gli Stati Uniti**, che permetterà di avere garanzie relative alla protezione dei dati per tutti i trasferimenti di dati personali tra l'UE e gli Stati Uniti nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. L'accordo, che garantisce ai cittadini dell'UE non residenti negli USA il ricorso dinanzi ai giudici statunitensi qualora i loro dati personali siano trasferiti alle autorità di contrasto statunitensi e qualora siano errati od oggetto di un trattamento illecito²⁹, rappresenta un notevole miglioramento della situazione del ricorso giudiziario negli Stati Uniti.

Nell'agosto 2015 l'UE ha tenuto per la prima volta un dialogo con il comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità riguardo all'attuazione da parte dell'UE della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD)³⁰. L'UE è stata rappresentata dalla Commissione, in quanto punto di contatto dell'UE per quanto concerne la convenzione. Nell'ottobre 2015 il comitato delle Nazioni Unite incaricato della suddetta convenzione ha adottato le proprie osservazioni conclusive, che la Commissione si è impegnata ad attuare.

Nel luglio 2015 la Commissione ha adottato, nell'ambito dell'iniziativa "Legiferare meglio" — **gli orientamenti sull'analisi dell'incidenza sui diritti umani nelle valutazioni d'impatto commerciali**³¹, che faciliteranno l'analisi delle ripercussioni delle misure di politica commerciale sui diritti umani, sia nell'UE che nei paesi partner. L'agenda "Legiferare meglio" prevede altresì valutazioni d'impatto sui diritti umani per le proposte che presentano una dimensione esterna in generale.

²⁹ I cittadini dell'UE potranno godere di tali diritti, in conformità alla legge statunitense sul ricorso giudiziario del 2015, H.R.1428 - Judicial Redress Act, adottata il 24 febbraio 2016 e la cui entrata in vigore è prevista 90 giorni dopo l'adozione. Tali diritti possono essere garantiti ai cittadini di qualsivoglia paese, in base ai criteri definiti nella suddetta legge.

³⁰ Il comitato intrattiene ogni cinque anni dialoghi con gli Stati che aderiscono alla Convenzione sulla base delle loro relazioni nazionali (o delle relazioni dell'UE). La Commissione europea ha presentato nel 2014 la prima relazione dell'UE nel 2014 consultabile al seguente indirizzo: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/232/64/PDF/G1423264.pdf?OpenElement>. L'UE dovrebbe presentare congiuntamente la seconda e la terza relazione periodica nel 2021.

³¹ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1344>.

2.4 Controllo della Corte di giustizia sulle istituzioni dell'UE

Nella causa *Schrems*³², la **Corte di giustizia ha dichiarato invalida la decisione della Commissione del 2000 "Approdo sicuro"**³³. Quest'ultima, una decisione di adeguatezza a norma dell'articolo 25, paragrafo 6, della direttiva sulla protezione dei dati³⁴, autorizzava il trasferimento di dati personali a un paese terzo, in questo caso gli Stati Uniti. La decisione aveva definito un livello accettabile di protezione per motivi dovuti al diritto interno o agli impegni internazionali degli Stati Uniti. Il trasferimento di dati personali ai server negli Stati Uniti da parte della controllata irlandese di Facebook, autorizzato da questo accertamento dell'adeguatezza, è stato impugnato dinanzi a un giudice irlandese, in particolare a causa delle rivelazioni sulle pratiche di sorveglianza di massa attuate nel 2013 dalle autorità di intelligence statunitensi.

La Corte ha stabilito che una decisione di adeguatezza è subordinata all'accertamento da parte della Commissione dell'esistenza nel paese terzo interessato di un livello di protezione dei dati personali che, pur non necessariamente identico, è "sostanzialmente equivalente" a quello garantito nell'UE in virtù della direttiva, letta alla luce della Carta dei diritti fondamentali. La Corte ha stabilito che la decisione "Approdo sicuro" del 2000 non conteneva riscontri sufficienti da parte della Commissione sulle limitazioni in materia di accesso delle autorità pubbliche degli Stati Uniti ai dati trasferiti ai sensi di tale decisione e sull'esistenza di un'efficace tutela giuridica contro tali interferenze. La Corte ha dichiarato che si deve ritenere che una normativa che consente alle autorità pubbliche di accedere in maniera generalizzata al contenuto di comunicazioni elettroniche pregiudichi il contenuto essenziale del diritto fondamentale al rispetto della vita privata. La sentenza della Corte ha fornito giustificazioni supplementari per l'impostazione adottata dalla Commissione dal novembre 2013 nel riesame delle disposizioni relative al principio dell'approdo sicuro, ossia l'obiettivo, da parte della Commissione, di garantire la protezione dei dati prevista dal diritto dell'UE. Nel novembre 2015 la Commissione ha pubblicato orientamenti³⁵ sulle possibilità di trasferimento di dati personali a seguito della sentenza nella causa *Schrems*, che prevedono sistemi alternativi per il trasferimento di dati personali agli Stati Uniti sino all'adozione di un nuovo quadro³⁶.

³² C-362/14.

³³ Decisione della Commissione, del 26 luglio 2000, a norma della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adeguatezza della protezione offerta dai principi di approdo sicuro e dalle relative «Domande più frequenti» (FAQ) in materia di riservatezza pubblicate dal Dipartimento del commercio degli Stati Uniti.

³⁴ Direttiva 95/46/CE, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali (GU L 281, del 23.11.1995, pag. 31).

³⁵ COM(2015) 566 final.

³⁶ Il 2 febbraio 2016 la Commissione europea e gli Stati Uniti hanno approvato un nuovo quadro per i trasferimenti transatlantici di dati, lo scudo UE-USA per la privacy. Il 29 febbraio 2016 la Commissione ha presentato un progetto di decisione di adeguatezza, che tiene conto dei requisiti definiti dalla sentenza *Schrems*.

2.5 Convenzione europea dei diritti dell'uomo

La Commissione mantiene il proprio impegno riguardo all'adesione dell'UE alla Convenzione. Quest'ultima rafforzerà i valori fondamentali, migliorerà l'efficacia del diritto dell'UE e migliorerà la coerenza della protezione dei diritti fondamentali in Europa. Il parere del dicembre 2014 con cui la Corte di giustizia ha dichiarato il progetto di accordo di adesione del 2013 incompatibile con i trattati ha sollevato problematiche complesse a livello giuridico e politico. Dopo un periodo di riflessione durante il quale ha cercato il modo migliore di procedere, la Commissione, in qualità di negoziatore dell'UE, sta tenendo consultazioni con il comitato speciale designato dal Consiglio su soluzioni concrete per le diverse questioni sollevate nel parere della Corte di giustizia.

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

Sotto il controllo della Corte di giustizia, la Commissione verifica il rispetto della Carta da parte degli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'UE. In caso di violazione, può avviare un procedimento di infrazione. I giudici nazionali applicano altresì la Carta per garantire il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri. 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 Corte di giustizia per una pronuncia pregiudiziale. Ciò contribuisce allo sviluppo della giurisprudenza collegata alla Carta e rafforza il ruolo dei giudici nazionali nella sua esecuzione. Nel 2015 i giudici nazionali hanno presentato 36 rinvii pregiudiziali³⁷.

3.1 Procedimenti d'infrazione

Poiché la Carta si applica agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione, i procedimenti di infrazione riguardanti la Carta possono essere avviati soltanto laddove sussista un collegamento sufficiente con il diritto dell'UE, che richieda l'applicabilità della Carta.

Un esempio del 2015 di procedimenti di infrazione pertinenti concerne la **garanzia del diritto a un giudice imparziale nell'attuazione della direttiva sulle procedure d'asilo**.

Dando seguito al secondo pacchetto attuativo dell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione ha intensificato gli sforzi per garantire la piena applicazione delle norme dell'UE in materia di migrazione e di asilo. Tra il settembre e il dicembre 2015 ha adottato 49 decisioni di infrazione nei confronti di diversi Stati membri per l'inadeguata attuazione della legislazione che istituisce il sistema europeo comune di asilo. Ne è un esempio un caso di infrazione nei confronti dell'Ungheria in seguito

³⁷ Sono stati introdotti presso la Corte di giustizia dell'Unione europea 27 riferimenti alla Carta nel 2011, 41 nel 2012 e nel 2013 e 43 nel 2014. Cfr. l'allegato II. "Panoramica delle domande di pronuncia pregiudiziale presentate nel 2015 che si riferiscono alla Carta" nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

a modifiche della legislazione in materia di asilo³⁸. I reclami concernevano il diritto a un ricorso effettivo previsto dall'articolo 46 della direttiva in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, in particolare in considerazione dell'ambito ristretto, della limitata efficacia delle procedure di appello e della potenziale mancanza di indipendenza del sistema giudiziario. L'Ungheria ha ricevuto una notifica formale il 10 dicembre 2015. La Commissione ha chiesto ulteriori chiarimenti su altre questioni in sospeso e proseguirà il dialogo con le autorità ungheresi.

Nel settembre 2015 la Commissione ha trasmesso alla Grecia una lettera di costituzione in mora complementare riguardo alle capacità di accoglienza per i richiedenti protezione internazionale e all'incapacità di mettere in atto disposizioni finalizzate a garantire condizioni di vita accettabili e l'assistenza dei minori non accompagnati.

Un altro caso è stato avviato nell'aprile 2015 nei confronti di uno Stato membro per la discriminazione dei bambini rom nel sistema di istruzione, in violazione della direttiva sull'uguaglianza razziale³⁹ e dell'articolo 21 della Carta, che vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza e l'origine etnica.

3.2 Orientamenti forniti dalla Corte di giustizia agli Stati membri

Nel 2015 la Corte di giustizia ha continuato a fornire orientamenti ai giudici nazionali — nell'ambito del sistema relativo alle questioni pregiudiziali — sull'applicabilità della Carta e sull'interpretazione delle sue disposizioni.

Nel suo primo caso relativo alla discriminazione nei confronti dei Rom, *Chez Razpredelenie*⁴⁰, la Corte ha stabilito che la collocazione dei contatori elettrici a un'altezza inaccessibile nei quartieri densamente popolati da persone di origine rom può costituire una discriminazione fondata sull'origine etnica, poiché in altri quartieri tali contatori sono installati a un'altezza normale. La Corte ha confermato che l'ambito di applicazione della direttiva sull'uguaglianza razziale non può essere definito in modo restrittivo, poiché la direttiva stessa è un'espressione del principio di uguaglianza, uno dei principi generali del diritto dell'UE, come riconosciuto dall'articolo 21 della Carta.

La Corte ha fatto nuovamente riferimento all'articolo 21 per determinare che il divieto di discriminazione fondata sull'origine etnica di cui alla direttiva non si applica solo alle persone di una determinata origine etnica, ma anche a coloro che, pur non essendo membri del gruppo etnico interessato, sono vittime assieme a questi ultimi di un trattamento meno favorevole o di un particolare svantaggio a causa di una misura discriminatoria. Infine, la Corte ha fatto riferimento all'articolo 21

³⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6228_it.htm.

³⁹ 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, pag. 22).

⁴⁰ C-83/14.

per interpretare la nozione di discriminazione diretta per ragioni connesse alla razza o all'origine etnica.

Nella causa *Leger*⁴¹ la Corte ha esaminato il decreto francese che prevedeva una controindicazione alla donazione di sangue nel caso di un uomo che avesse avuto rapporti sessuali con un altro uomo. Il decreto era stato adottato per fare fronte a un'elevata incidenza di contagio da HIV in questo gruppo di potenziali donatori e all'alto rischio di contrarre gravi malattie infettive trasmissibili col sangue. La Corte ha stabilito che, poiché il decreto attuava la direttiva 2004/33 relativa ai requisiti del sangue e degli emocomponenti⁴², la Carta era applicabile e che la controindicazione basata sull'orientamento sessuale costituiva una limitazione del diritto di non discriminazione di cui all'articolo 21, paragrafo 1, della Carta. A norma dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, possono essere apportate limitazioni solo laddove rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione. Vi rientra, ad esempio, l'obiettivo di ridurre al minimo l'elevato rischio di trasmissione di malattie infettive per i riceventi di trasfusioni di sangue. Ciononostante, la Corte ha stabilito che il principio di proporzionalità è rispettato solo qualora non esistano tecniche efficaci di individuazione di queste malattie infettive o, in difetto di tali tecniche, metodi meno restrittivi rispetto ad una siffatta controindicazione per garantire un livello elevato di protezione della salute dei riceventi.

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. Nel 2015 l'Agenzia per i diritti fondamentali⁴³ ha riscontrato che i tribunali nazionali hanno continuato a fare riferimento alla Carta per riceverne orientamento e ispirazione, anche nelle cause che esulano dall'ambito di applicazione del diritto UE.

Nel dicembre 2015⁴⁴ la Corte costituzionale federale tedesca ha stabilito che, in singoli casi, la protezione dei diritti fondamentali può comportare la revisione degli atti stabiliti dal diritto dell'UE, qualora ciò sia indispensabile per tutelare l'identità costituzionale sancita dall'articolo 79 della Costituzione tedesca. A norma del principio della colpevolezza individuale, basato sulla garanzia della dignità umana sancita dall'articolo 1 della Costituzione, una sanzione penale presuppone che il reato e la colpevolezza del reo siano dimostrati conformemente alle norme procedurali applicabili. La Corte costituzionale ha statuito che, a norma del diritto dell'UE, il mandato d'arresto europeo non è eseguibile qualora non rispetti i requisiti previsti dalla decisione quadro⁴⁵ o qualora l'estradizione

⁴¹ C-528/13.

⁴² Direttiva 2004/33/CE, del 22 marzo 2004, che applica la direttiva 2002/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a taluni requisiti tecnici del sangue e degli emocomponenti (GU L 91, del 30.3.2004, pag. 25).

⁴³ Relazione annuale 2015 della FRA, che sarà pubblicata nel maggio 2016.

⁴⁴ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015 - 2 BvR 2735/14.

⁴⁵ 2002/584/GAI: decisione quadro del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU L 190, del 18.07.2002, pag. 1).

implichi una violazione dei diritti fondamentali dell'Unione. La Corte ha concluso che, nel caso specifico, non vi era alcuna necessità di limitare la predominanza del diritto dell'Unione applicando le norme del diritto tedesco, poiché la decisione quadro richiede un'interpretazione che tenga conto delle garanzie dei diritti degli imputati di cui all'articolo 1 della Costituzione nel contesto di un'extradizione.

3.4. Campagne di sensibilizzazione alla Carta

L'indagine Eurobarometro del 2015 sulla sensibilizzazione alla Carta⁴⁶ ha dimostrato che l'interesse riguardo alle informazioni sui diritti di cui godono gli individui a norma della Carta resta elevato. Oltre il 60% degli intervistati auspica maggiori informazioni sul contenuto della Carta, sui servizi a cui rivolgersi in caso di violazione dei diritti e sui casi cui la Carta è applicabile o meno.

Per sensibilizzare alla Carta i professionisti del settore, la presidenza lettone ha ospitato a Riga una conferenza nell'aprile 2015 sull'applicabilità della Carta da parte delle autorità degli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'UE, incentrata sul ruolo della Carta nel processo legislativo dell'UE.

4. Sezione di approfondimento: convegno annuale 2015 — risultati e prossime tappe

Nell'assumere le funzioni, 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 primo convegno si è tenuto a Bruxelles nell'ottobre 2015 ed era incentrato sul tema "Tolleranza e rispetto: prevenire e combattere l'odio antisemita e anti-islamico in Europa". Si è trattato del primo incontro a livello di UE di rappresentanti delle comunità islamica ed ebrea per discutere della lotta all'odio antisemita e anti-islamico. Vi hanno partecipato circa 300 persone, tra cui leader politici locali, nazionali e dell'UE, organizzazioni internazionali e della società civile, leader religiosi e di comunità, organismi per la parità, esponenti dei settori dell'istruzione, del lavoro e dei media, accademici e filosofi di tutta l'UE. I partecipanti hanno esaminato le ragioni dell'aumento di episodi antisemiti e anti-islamici in Europa, definito modalità per contrastare queste tendenze e concordato di unire le forze per promuovere una cultura di tolleranza inclusiva e di rispetto.

Nell'ambito del convegno⁴⁷ sono state definite iniziative fondamentali per prevenire e combattere l'odio antisemita e anti-islamico, inclusa la nomina di due coordinatori – incaricati rispettivamente di

⁴⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_420_405_en.htm.

⁴⁷ Documento conclusivo, "Unire le forze per lottare contro l'odio antisemita e anti-islamico nell'UE: risultati del primo convegno annuale sui diritti fondamentali": http://ec.europa.eu/justice/events/colloquium-fundamental-rights-2015/files/fundamental_rights_colloquium_conclusions_en.pdf.

combattere l'antisemitismo e l'odio anti-islamico – che coordineranno e rafforzeranno le risposte politiche per contrastare tali minacce⁴⁸.

Sono state adottate importanti misure per combattere i discorsi di incitamento all'odio online. La Commissione ha avviato un dialogo a livello di UE con le principali società del settore delle tecnologie dell'informazione in cooperazione con gli Stati membri, al fine di valutare come gli organismi intermediari e di altra natura possono contribuire a contrastare i discorsi di incitamento all'odio online che esortano alla violenza.

Nel 2015 la Commissione ha continuato a monitorare le norme dell'UE sulla lotta al razzismo e alla xenofobia⁴⁹ per garantirne una piena e corretta applicazione. Quattro Stati membri hanno modificato le norme penali per allinearle al diritto dell'UE. La Commissione presiede un gruppo di esperti degli Stati membri, che nel 2016 diventerà il gruppo di alto livello dell'UE sul razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza. Il gruppo fungerà da piattaforma per orientamenti sulle migliori pratiche e il rafforzamento della cooperazione, aperta ai rappresentanti della società civile e delle comunità, all'Agenzia per i diritti fondamentali e alle organizzazioni internazionali pertinenti.

Nel 2015 sono stati stanziati a favore delle autorità nazionali e della società civile 5,4 milioni di EUR nell'ambito del programma "Diritti, uguaglianza e cittadinanza", destinati alla formazione e al rafforzamento delle capacità, allo scambio delle migliori prassi per prevenire e combattere il razzismo e la xenofobia, al rafforzamento delle azioni penali di risposta ai reati di odio e ai discorsi di incitamento all'odio e all'emancipazione e al sostegno delle vittime.

Nel 2015 sono stati assegnati nell'ambito del programma Erasmus+ finanziamenti diretti ad attuare le azioni definite durante il convegno⁵⁰ e a mettere a disposizione di tutti gli attori coinvolti a livello locale i mezzi necessari per costruire una cultura di tolleranza e rispetto e per superare i pregiudizi.

Anche se le istituzioni e gli organismi dell'UE possono accompagnare e sostenere i progressi sul campo, la prevenzione e la lotta contro il razzismo e la xenofobia rappresentano in primo luogo un'attività locale che richiede una piena partecipazione da parte sia delle comunità interessate che della società in generale.

5. Conclusioni

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

⁴⁸ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/fundamental-rights/news/151201_en.htm.

⁴⁹ Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale (GU L 328, del 6.12.2008, pag. 55).

⁵⁰ Cfr. le azioni principali definite nella sezione 1 delle conclusioni del convegno.

La Commissione intende migliorare la cooperazione con le altre istituzioni e agenzie dell'UE, in particolare l'Agenzia per i diritti fondamentali, nonché con il Consiglio d'Europa, al fine di garantire che sia data priorità ai diritti umani.

La Commissione intende altresì promuovere la conoscenza dei valori comuni dell'UE e, in particolare della Carta, mediante azioni mirate di finanziamento e di formazione, il dialogo con la società civile e gli strumenti pratici per incoraggiare il dialogo tra le autorità giurisdizionali degli Stati membri.