



Bruxelles, 2.12.2020
COM(2020) 711 final

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

**Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione
europea**

Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Introduzione

Rafforzare la nostra carta dei diritti dell'UE per affrontare le nuove sfide

Proclamata 20 anni fa e diventata giuridicamente vincolante dal 2009¹, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea² ("la Carta") ha rappresentato un grande passo avanti nel processo di integrazione europea. La Carta costituisce un'importante conferma del fatto che l'UE si fonda sui diritti fondamentali, sulla democrazia e sullo Stato di diritto³. Tali valori sono strettamente interconnessi. I diritti fondamentali possono essere efficaci nella vita dei cittadini solo in una società in cui organi giurisdizionali indipendenti ne garantiscano la tutela, in cui possa svolgersi un dibattito democratico aperto e informato e in cui si possa contare su media indipendenti e una società civile attiva.

La Carta si applica alle istituzioni dell'UE in tutte le loro azioni. La strategia della Commissione per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴ del 2010 ha sottolineato l'importanza per l'UE di servire da esempio e ha stabilito in che modo garantire la piena conformità alla Carta. La Carta si applica anche agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione e la strategia ha espresso la determinazione della Commissione di utilizzare tutti i mezzi di cui dispone per garantirne il rispetto.

Negli ultimi dieci anni **la Carta ha portato a una maggiore promozione e tutela dei diritti fondamentali dei cittadini nell'UE**. La Carta ha segnato la nascita di una nuova legislazione dell'UE che tutela e promuove direttamente alcuni diritti fondamentali. Le nuove norme per quanto riguarda la protezione dei dati, la parità di genere, la protezione degli informatori, il giusto processo, i diritti di difesa e le vittime di reati sono esempi essenziali⁵.

¹ Articolo 6, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea. L'articolo 6, paragrafo 3, rammenta inoltre che i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

² GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391. La Carta è uno strumento di diritto primario dell'Unione che sancisce i diritti fondamentali di cui godono i cittadini nell'UE. È uno strumento moderno e completo che tutela e promuove i diritti e le libertà dei cittadini alla luce dei cambiamenti nella società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici.

³ Articolo 2 del trattato sull'Unione europea. *"L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini"*.

⁴ COM(2010) 573.

⁵ Cfr. le relazioni annuali della Commissione sull'applicazione della Carta: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_en

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE ("la Corte") che fa riferimento ai principi sanciti della Carta si è sviluppata in modo considerevole⁶ in un'ampia gamma di settori politici⁷. L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali si è trasformata in un organismo dell'UE accreditato che fornisce dati e analisi comparabili sui diritti fondamentali per sostenere il lavoro delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri⁸. Anche il numero di istituzioni e organismi nazionali indipendenti per i diritti umani è aumentato in modo significativo nell'UE⁹, gettando solide basi per l'esercizio effettivo dei diritti degli individui.

Tuttavia la tutela dei diritti fondamentali non può essere data per scontata. A dieci anni di distanza sono emerse nuove sfide, ad esempio, in materia di migrazione e sicurezza e, più recentemente, nel contesto della crisi COVID-19, che ha comportato restrizioni a un'ampia gamma di diritti e libertà fondamentali¹⁰ ampliando le disuguaglianze. La transizione verde¹¹ e la trasformazione digitale offrono nuove opportunità per rendere più efficaci i diritti fondamentali, ma comportano anche sfide. Ad esempio, sebbene l'automazione digitale sia un motore essenziale del progresso dal momento che permette di migliorare l'efficienza e di sviluppare nuovi modi di elaborare le informazioni, può altresì favorire la diffusione di forme illegali di incitamento all'odio, limitare la libertà di espressione dei cittadini, aumentare la sorveglianza, portare a gravi discriminazioni¹², arrecare danni ai minori e aumentare la vulnerabilità di talune categorie di persone¹³. Rendere più efficaci i diritti fondamentali è una condizione preliminare perché l'UE riesca nell'intento di non lasciare nessuno indietro.

Le nuove sfide e i nuovi sviluppi richiedono **un rinnovato impegno** per garantire che le istituzioni dell'UE e gli Stati membri applichino la Carta al massimo delle sue potenzialità.

Rendere la Carta una realtà per tutti

Questa strategia propone azioni specifiche per **rafforzare l'applicazione della Carta, in particolare negli Stati membri**. Essa si concentra su quattro ambiti.

⁶ La Carta è attualmente invocata in circa il 10 % di tutti i procedimenti pregiudiziali. Le cause in cui la Corte fa riferimento alla Carta sono passate da 27 nel 2010 a 371 nel 2019. Cfr. la relazione sui diritti fondamentali 2020 dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali ("relazione sui diritti fondamentali 2020 della FRA"), sezione "focus", pag. 4:

<https://fra.europa.eu/en/publication/2020/fundamental-rights-report-2020>

⁷ Koen Lenaerts, Presidente della Corte, discorso di apertura della conferenza "Making the Charter of Fundamental Rights a reality for all" ("conferenza sulla Carta"):

https://ec.europa.eu/info/events/2019-conference-eu-charter-fundamental-rights-2019-nov-12_en

⁸ <https://fra.europa.eu/it/about-fra>

⁹ Sezione "focus" della relazione 2019 della Commissione sull'applicazione della Carta, COM(2019) 257.

¹⁰ Come ad esempio la libertà di circolazione, la libertà di riunione e la libertà di religione, la libertà d'impresa, il diritto alla protezione dei dati e la libertà di espressione. Tali sfide, nel contesto della pandemia di COVID-19, hanno altresì influenzato lo svolgimento di elezioni libere ed eque e di un dibattito democratico aperto. La Commissione sta collaborando con gli Stati membri per scambiare esperienze e pratiche in questo settore.

¹¹ Che prevede azioni per il clima, la tutela dell'ambiente (conformemente all'articolo 37 della Carta) e gli obiettivi di una giusta transizione, come ribadito nella comunicazione sul Green Deal europeo COM(2019)640.

¹² Relazione del Centro comune di ricerca (CCR) sull'influenza dei media online sul comportamento dei cittadini (in inglese): <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/technology-and-democracy>

¹³ Come gli anziani (cfr. le conclusioni del Consiglio del 9 ottobre 2020: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11717-2020-REV-2/en/pdf>) e le persone con disabilità.

1. Garantire l'effettiva applicazione della Carta da parte degli Stati membri.
2. Responsabilizzare le organizzazioni della società civile, i difensori dei diritti e gli operatori della giustizia.
3. Promuovere l'uso della Carta come "bussola" da parte delle istituzioni dell'UE.
4. Rafforzare la consapevolezza dei cittadini dei propri diritti ai sensi della Carta.

La strategia fa seguito alle richieste del Parlamento europeo di un monitoraggio più rigoroso dell'applicazione della Carta negli Stati membri¹⁴, alle conclusioni del Consiglio che definiscono le modalità per migliorare l'applicazione della Carta¹⁵ e ai contributi degli Stati membri¹⁶.

Le azioni definite in questa strategia si concentreranno su **prevenzione, promozione, attuazione e applicazione**.

La difesa dei diritti e dei valori fondamentali dell'UE è una responsabilità condivisa e richiede uno sforzo collettivo da parte di tutti gli attori coinvolti: istituzioni, organi e agenzie dell'UE, autorità nazionali e locali¹⁷, comprese autorità di contrasto, difensori dei diritti¹⁸, legislatori, giudici e altri operatori della giustizia e organizzazioni della società civile attive nel campo dei diritti fondamentali. Tutte queste parti **essenziali per l'effettiva applicazione della Carta** hanno un ruolo da svolgere nel rendere la Carta una realtà nella vita dei cittadini.

Nel preparare questa nuova strategia, la Commissione ha ascoltato attentamente **i portatori di interessi e il pubblico in generale**. A tal fine, la Commissione ha condotto un'indagine Eurobarometro¹⁹ sul grado di conoscenza della Carta presso il grande pubblico e ne è emerso che i cittadini non conoscono abbastanza i diritti di cui godono ai sensi della Carta, tuttavia vorrebbero avere maggiori informazioni in merito, anche per quanto riguarda le istituzioni a cui rivolgersi per presentare un ricorso. Dalle consultazioni²⁰ è emersa la necessità di identificare modi per supportare le parti coinvolte nell'applicazione della Carta affinché possano applicarla efficientemente a beneficio di tutti.

¹⁴ Cfr. la relazione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali del relatore Šimečka, 2020/2072(INL). Cfr. anche la risoluzione del Parlamento europeo del 26 novembre 2020 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea - Relazione annuale per gli anni 2018 – 2019 (2019/2199(INI)).

¹⁵ Conclusioni del Consiglio sulla Carta dei diritti fondamentali 10 anni dopo: quadro della situazione e lavori futuri, 7 dicembre 2019 ("le conclusioni del Consiglio sulla Carta"). Hanno fatto seguito alla relazione 2019 della Commissione sull'applicazione della Carta, op. cit.

¹⁶ Tra aprile e maggio 2020 è stata organizzata una consultazione nel gruppo di lavoro del Consiglio per i diritti fondamentali, i diritti dei cittadini e la libera circolazione delle persone (FREMP).

¹⁷ Il riferimento alle autorità locali include anche quelle regionali.

¹⁸ In questa strategia per difensori dei diritti si intendono le autorità indipendenti che tutelano i diritti, come ad esempio le istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI), gli organismi per la parità, le istituzioni dei difensori civici, le autorità per la protezione dei dati, ecc. Poiché questa strategia non si concentra su diritti specifici ma guarda a come promuovere l'applicazione della Carta nel suo insieme, l'attenzione sarà rivolta principalmente alle autorità con un ampio mandato in materia di diritti fondamentali, come le NHRI.

¹⁹ Speciale Eurobarometro 487b.

²⁰ La Commissione ha consultato i portatori di interessi attraverso una conferenza dedicata sulla Carta: https://ec.europa.eu/info/events/2019-conference-eu-charter-fundamental-rights-2019-nov-12_en e questionari mirati i cui esiti sono stati analizzati dalla FRA ("analisi delle consultazioni dei portatori di interessi"): https://ec.europa.eu/info/files/analysis-targeted-consultations-commissions-new-charter-strategy_en

L'impegno dell'UE a promuovere i propri valori

Questa strategia integra il **piano d'azione europeo per la democrazia²¹** e la **prima relazione sullo Stato di diritto²²**, che insieme illustrano l'approccio completo della Commissione alla promozione e alla tutela dei valori fondamentali su cui si fonda l'UE.

La strategia sottolinea la natura generale della Carta e **integra gli sforzi mirati per rendere i diritti e i valori dell'UE più tangibili** in settori quali i diritti delle vittime e l'accesso alla giustizia²³, la parità e inclusione²⁴, la lotta al razzismo e il pluralismo²⁵, i diritti sociali e l'istruzione e la formazione inclusive²⁶, i diritti economici²⁷, i diritti dei cittadini dell'UE²⁸ e i diritti del minore²⁹.

Tutti questi ambiti di lavoro si rafforzano a vicenda ai fini di una tutela effettiva dei diritti fondamentali nell'UE.

La Carta si applica in combinato disposto con i sistemi di tutela dei diritti fondamentali nazionali e internazionali, comprese le tradizioni costituzionali e gli obblighi internazionali comuni agli Stati membri³⁰.

In tale contesto l'**adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo** continua a rappresentare una priorità per la Commissione. Se l'UE intende veramente rafforzare i diritti fondamentali, deve essere aperta al controllo esterno. La Commissione ha unito le forze con il Consiglio d'Europa per raggiungere tale obiettivo, che contribuirà a sviluppare ulteriormente i legami tra i due quadri dei diritti fondamentali e la loro effettiva applicazione sul campo.

L'UE come attore globale nel settore dei diritti umani

La promozione dei valori e dei diritti fondamentali dell'UE è anche un elemento importante del **lavoro dell'UE sulla scena mondiale**. Il modo in cui l'UE affronta internamente le questioni relative ai diritti fondamentali è di grande importanza per le sue relazioni con i

²¹ COM(2020) 790.

²² COM(2020) 580.

²³ La strategia dell'UE sui diritti delle vittime, COM(2020) 258; la proposta della Commissione di modifica del regolamento di Aarhus, COM(2020) 642; e la comunicazione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, COM(2020) 643.

²⁴ La strategia per la parità di genere, COM(2020) 152; la comunicazione su un nuovo SER per la ricerca e l'innovazione, COM(2020) 628; quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom, COM(2020) 620 e proposta di raccomandazione del Consiglio sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom, COM(2020) 621; la strategia per l'uguaglianza LGBTIQ, COM(2020) 698; e la strategia sui diritti delle persone con disabilità in corso di preparazione, prevista per il 2021.

²⁵ Il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025, COM(2020) 565; e la strategia per la lotta all'antisemitismo in corso di preparazione, prevista per il 2021.

²⁶ Il pilastro europeo dei diritti sociali: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf. Nel 2021 sarà presentato un piano d'azione relativo al pilastro; e la comunicazione della Commissione sulla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025 e il piano d'azione per l'istruzione digitale, COM (2020) 624.

²⁷ Il quadro per la protezione e l'agevolazione degli investimenti nell'UE, previsto per il 2021.

²⁸ La relazione 2020 sulla cittadinanza dell'UE della Commissione "Empowering citizens and protecting their rights in challenging times" ("Responsabilizzare i cittadini e tutelarne i diritti in tempi difficili"), da adottare entro la fine dell'anno.

²⁹ La strategia sui diritti del minore e la garanzia europea per l'infanzia, entrambe previste per il 2021.

³⁰ Come quello relativo a una Carta sociale europea e alla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

paesi terzi, a livello bilaterale, regionale e multilaterale. Quando aumenta la pressione a livello mondiale sulla democrazia, lo Stato di diritto e i diritti umani, la tutela dei diritti umani e il sostegno alla democrazia in tutto il mondo costituiscono priorità fondamentali dell'azione esterna dell'UE³¹. L'UE persegue un approccio forte e coerente alle sue politiche interne sui diritti fondamentali e al modo in cui integra i diritti umani nel suo lavoro con i partner esterni, come dimostrato dal nuovo **piano d'azione per i diritti umani e la democrazia**³² e dal **piano d'azione dell'UE sulla parità di genere (III)**³³, e in linea con gli **obiettivi di sviluppo sostenibile**³⁴. L'UE promuove inoltre il rispetto dei diritti umani attraverso la sua politica commerciale.

³¹ Articolo 21 del trattato sull'Unione europea.

³² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12848-2020-INIT/it/pdf>

³³ JOIN(2020)17.

³⁴ Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile e gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS): <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>. Cfr. anche il documento di riflessione della Commissione su un'Europa sostenibile: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_it_v2_web.pdf

1 – Garantire l'effettiva applicazione della Carta da parte degli Stati membri

1.1 Collaborazione con gli Stati membri per l'effettiva applicazione della Carta

La Carta è uno **strumento giuridicamente vincolante** che si applica agli Stati membri *"esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione"*³⁵. Non ha lo scopo di estendere l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione³⁶. Infatti l'ambito di applicazione della Carta riflette quello del diritto dell'Unione: *"la Carta è 'l'ombra' del diritto dell'Unione. Ciò significa, in sostanza, che non può esistere alcuna situazione disciplinata dal diritto dell'Unione in cui la Carta non si applichi"*³⁷.

Dal momento che il corpus legislativo dell'UE è in continua crescita, **la Carta si applica a un numero sempre maggiore di casi** e settori, come emerge dalla giurisprudenza della Corte sull'applicazione del diritto a un ricorso effettivo³⁸ sviluppata in settori quali la tassazione, l'asilo e la migrazione, l'indipendenza della magistratura o la parità di trattamento in materia di occupazione³⁹. La Corte ha inoltre recentemente fatto riferimento al diritto di proprietà⁴⁰ per rafforzare la tutela degli investitori stranieri nel mercato interno⁴¹.

Le amministrazioni nazionali e locali, i parlamenti degli Stati membri e le autorità di contrasto svolgono un ruolo cruciale nel promuovere e tutelare i diritti sanciti dalla Carta. La Commissione intende lavorare fianco a fianco con le autorità nazionali e locali degli Stati membri per garantire la piena applicazione della Carta e delle leggi dell'UE che promuovono e tutelano i diritti che essa sancisce.

Prevenzione: la Commissione attribuisce grande importanza al dialogo con gli Stati membri ed è pronta a sostenerli nel recepimento e nell'attuazione effettivi del diritto dell'Unione⁴². Un dialogo regolare con gli Stati membri e le autorità di contrasto⁴³ è essenziale per condividere le pratiche e discutere le preoccupazioni relative all'attuazione e all'applicazione della Carta e del diritto dell'Unione correlato. In tal modo è possibile risolvere, in una fase iniziale, l'eventuale insorgere di problemi di incompatibilità.

³⁵ Articolo 51, paragrafo 1. Sentenza del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105.

³⁶ Articolo 5, paragrafo 2, e articolo 6, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea e articolo 51, paragrafo 2, della Carta.

³⁷ Koen Lenaerts, discorso di apertura alla conferenza sulla Carta, op. cit.

³⁸ Articolo 47 della Carta.

³⁹ Cfr., ad esempio, le sentenze del 16 maggio 2017, *Berlioz*, C-682/15, EU:C:2017:373; del 13 dicembre 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960; del 19 novembre 2019, *A.K.*, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, e del 17 aprile 2018, *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257.

⁴⁰ Articolo 17 della Carta.

⁴¹ Sentenza del 21 maggio 2019, *Commissione contro Ungheria*, C-235/17, EU:C:2019:432.

⁴² La Commissione sostiene una rete di centri nazionali di sostegno (centri SOLVIT), che aiutano gli Stati membri ad affrontare i problemi di conformità con il diritto dell'Unione. Cfr. la raccomandazione della Commissione sui principi di funzionamento di SOLVIT, C(2013) 5869.

⁴³ Come nel contesto del gruppo ad alto livello sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e le altre forme di intolleranza, il gruppo ad alto livello sulla non discriminazione, il gruppo di esperti sui diritti dei minori e la rete del punto di contatto nazionale per i Rom. Cfr. anche le iniziative sull'attività di polizia equa nel piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025, sezione 2.2, op. cit.

Promozione e attuazione: dalle consultazioni⁴⁴ emergono un ridotto uso e una scarsa consapevolezza della Carta nelle amministrazioni nazionali e locali e nei parlamenti. Al fine di adempiere ai loro obblighi ai sensi del diritto dell'Unione, è importante che gli Stati membri promuovano lo sviluppo di strumenti, meccanismi di monitoraggio, attività di formazione e strategie per garantire che le iniziative nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione siano conformi alla Carta⁴⁵. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare l'apprendimento reciproco condividendo le migliori pratiche sull'uso e sulla conoscenza della Carta, anche a livello locale⁴⁶, sulla pagina web dedicata messa a disposizione dalla Commissione sul **portale europeo della giustizia elettronica**⁴⁷. Il Consiglio potrebbe inoltre promuovere tali scambi nel suo gruppo di lavoro per i diritti fondamentali, i diritti dei cittadini e la libera circolazione delle persone (FREMP), come da conclusioni sulla Carta del 2019⁴⁸.

Coordinamento: le consultazioni hanno anche dimostrato l'importanza della cooperazione e della comunicazione tra i diversi livelli di governo, con le istituzioni dell'UE e con i difensori dei diritti e le organizzazioni della società civile. A tale proposito, la Commissione incoraggia gli Stati membri a designare un **punto di riferimento per la Carta** per agevolare il flusso di informazioni e migliori pratiche sulla Carta e coordinare gli sforzi di sviluppo delle capacità nel paese⁴⁹. Tale punto di riferimento potrà inoltre trasmettere informazioni da e verso le istituzioni dell'UE.

✓ **La Commissione intende:**

- rafforzare il partenariato con gli Stati membri per garantire un'applicazione effettiva della Carta;
- sostenere la condivisione delle migliori pratiche tra le autorità locali sull'uso e sulla conoscenza della Carta, anche attraverso la sezione "Rete di città" del nuovo programma "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori".

⁴⁴ Analisi delle consultazioni dei portatori di interessi, op. cit.

⁴⁵ Invito del Consiglio nelle sue conclusioni sulla Carta, op. cit., paragrafi 14 e 15. La Commissione aggiornerà i propri orientamenti e li renderà disponibili (cfr. punto 3.1). Cfr. anche il manuale della FRA sull'applicazione della Carta nella legislazione e nell'elaborazione delle politiche a livello nazionale: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-charter-guidance_it.pdf

⁴⁶ Il diritto dell'Unione è attuato anche a livello locale, compresa l'erogazione dei fondi dell'UE. Per affrontare meglio le sfide cui vanno incontro, alcune città si sono dichiarate "città dei diritti umani" e si basano sui principi dei diritti umani per guidare l'elaborazione delle politiche locali: <https://humanrightscities.net/>. La FRA sta cooperando con le città, le loro reti e i partner come il Consiglio d'Europa e l'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani per sviluppare un quadro di impegni per le città dei diritti umani nell'UE, che sarà pubblicato nel 2021.

⁴⁷ A seguito dell'invito del Consiglio nelle sue conclusioni sulla Carta, op. cit., paragrafo 18.

⁴⁸ Conclusioni sulla Carta del Consiglio, op. cit., paragrafo 12.

⁴⁹ Relazione sui diritti fondamentali 2020 della FRA, "sezione focus", parere 1.1.

✓ **La Commissione invita gli Stati membri a:**

- designare un punto di riferimento per la Carta per agevolare il coordinamento e la cooperazione;
- avvalersi di valutazioni di impatto e procedure di controllo legislativo per garantire che le iniziative che attuano il diritto dell'Unione siano conformi alla Carta e sviluppare orientamenti e attività di formazione per le amministrazioni nazionali e locali;
- condividere le migliori pratiche sull'uso e sulla conoscenza della Carta sul portale europeo della giustizia elettronica.

Applicazione: la Commissione, in qualità di **custode dei trattati**, garantisce che la legislazione nazionale sia conforme al diritto dell'Unione in modo che i cittadini possano far valere i propri diritti, inclusi i diritti fondamentali, e beneficiare della legislazione dell'UE. La Commissione ribadisce il suo impegno a monitorare l'applicazione della Carta e delle relative leggi dell'UE, a rafforzare il dialogo con gli Stati membri e ad avviare procedimenti di infrazione, se necessario, in caso di violazione del diritto dell'Unione. Continuerà a monitorare da vicino i casi di inosservanza sistematica da parte di uno Stato membro dell'obbligo di applicare la Carta⁵⁰ nell'attuazione del diritto dell'Unione.

Dal 2021 la Commissione presenterà una **nuova relazione annuale sull'applicazione della Carta** nell'UE che, a differenza delle precedenti, esaminerà più da vicino l'applicazione della Carta negli Stati membri e fornirà alla Commissione maggiori indicazioni per la valutazione della conformità delle legislazioni nazionali con il diritto dell'UE. Adotterà un approccio tematico, concentrandosi su settori di rilevanza strategica disciplinati dal diritto dell'Unione. Insieme alla relazione annuale sullo Stato di diritto, la nuova relazione annuale sulla Carta contribuirà a sostenere ulteriormente i valori fondamentali nell'UE.

La Commissione collaborerà con altre istituzioni dell'UE e con le agenzie dell'UE, in particolare l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)⁵¹, per raccogliere le informazioni e i dati necessari per la relazione. Si baserà sul lavoro dei gruppi di esperti esistenti degli Stati membri⁵² e su informazioni fattuali rese disponibili attraverso fonti affidabili quali gli organismi delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, reti giudiziarie, organizzazioni della società civile, difensori dei diritti e i nuovi punti di riferimento per la Carta.

Nel 2021 la nuova relazione sulla Carta si concentrerà sui **diritti fondamentali nell'era digitale**. La relazione dovrebbe innescare un dibattito interistituzionale franco e aperto con il Parlamento europeo e il Consiglio, nonché dibattiti negli Stati membri, compresi i parlamenti nazionali. Tali dibattiti dovrebbero sostenere gli Stati membri nei loro sforzi per conformarsi alla Carta nell'attuazione del diritto dell'Unione.

⁵⁰ In linea con la sua comunicazione "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione" (GU C 18 del 19.1.2017, pag. 10).

⁵¹ L'Agenzia raccoglie regolarmente sul campo informazioni e dati sulla situazione dei diritti fondamentali e pubblica ogni anno una relazione che riassume le principali risultanze concrete. L'Agenzia ha recentemente lanciato un sistema di informazione europeo sui diritti fondamentali (EFRIS) che riunisce dati e informazioni dalle banche dati esistenti sui diritti umani: <https://fra.europa.eu/en/databases/efris/>

⁵² Come ad esempio il gruppo ad alto livello sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza, il gruppo ad alto livello sulla non discriminazione, il gruppo di esperti sui diritti dei minori e la rete del punto di contatto nazionale per i Rom.

✓ **La Commissione intende:**

- presentare dal 2021 una relazione annuale sull'applicazione della Carta, che esaminerà l'impatto della Carta sulla situazione negli Stati membri in determinati settori strategici;
- garantire che gli Stati membri applichino effettivamente la Carta nell'attuazione del diritto dell'Unione e avviino opportuni procedimenti di infrazione in caso di violazione del diritto dell'Unione.

✓ **La Commissione invita:**

- il Parlamento europeo e il Consiglio a organizzare un dibattito approfondito sull'applicazione della Carta per dare seguito alla relazione annuale della Commissione. La Commissione è pronta a offrire il proprio sostegno;
- il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali a sviluppare una cooperazione interparlamentare su questioni relative all'applicazione della Carta; la Commissione è pronta a offrire il proprio contributo in merito.

1.2 Garantire l'applicazione della Carta nei finanziamenti dell'UE

I finanziamenti dell'UE sono fondamentali per sostenere l'attuazione delle politiche dell'UE negli Stati membri. Gli Stati membri e la Commissione devono garantire che tutti i progetti finanziati dall'UE siano conformi al diritto dell'Unione, inclusa la Carta dei diritti fondamentali, ove applicabile.

La Commissione ha recentemente adottato misure per aiutare gli Stati membri a garantire l'attuazione dei programmi finanziati dall'UE in conformità con le disposizioni della Carta in materia. In particolare, la proposta della Commissione di regolamento recante disposizioni comuni ("regolamento RDC")⁵³ che stabilisce le norme per il prossimo bilancio dell'UE per gli anni 2021-2027 contiene una "condizione abilitante"⁵⁴ relativa alla Carta. In concreto, ciò significa che per tutti i programmi sostenuti dai fondi dell'UE contemplati dal regolamento RDC⁵⁵ ("fondi RDC") devono essere in atto meccanismi efficaci che ne garantiscano la conformità alla Carta, dal loro inizio fino alla loro attuazione⁵⁶.

Il regolamento RDC⁵⁷ richiede che gli Stati membri definiscano quanto segue:

- **modalità per garantire la conformità dei programmi sostenuti dai fondi RDC e della relativa attuazione con le disposizioni della Carta.** In tali modalità gli Stati membri dovrebbero, ad esempio, definire il ruolo e i compiti delle diverse autorità e organismi

⁵³ COM(2018) 375:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2018%3A375%3AFIN>

⁵⁴ La condizione abilitante orizzontale "Effettiva applicazione e attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE" indicata nell'allegato III del regolamento RDC.

⁵⁵ Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo di coesione, Fondo per una transizione giusta, Fondo sociale europeo Plus, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, Fondo asilo e migrazione, Fondo sicurezza interna e strumento per la gestione delle frontiere e dei visti. Va notato anche che la proposta della Commissione relativa ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC), COM(2018) 392, ribadisce che gli Stati membri elaborano i programmi sostenuti dalla PAC in conformità alla Carta. Gli Stati membri assicurano che il comitato di monitoraggio istituito per monitorare l'attuazione dei piani strategici della PAC includa rappresentanti degli organismi incaricati di promuovere l'inclusione sociale, i diritti fondamentali, la parità di genere e la non discriminazione.

⁵⁶ COM(2018) 375, articolo 11, paragrafo 6.

⁵⁷ Cfr. allegato III del regolamento RDC.

coinvolti nel garantire la conformità dei programmi alla Carta e spiegare in quale modo verrà verificata la conformità alla Carta durante l'attuazione dei programmi.

- **modalità di rendicontazione ai comitati di sorveglianza⁵⁸ dei casi di non conformità alla Carta delle operazioni sostenute dai fondi RDC e denunce riguardanti la Carta.** Gli Stati membri dovrebbero, ad esempio, spiegare in che modo e con che frequenza segnaleranno tali questioni ai **comitati di sorveglianza**. Le segnalazioni dovrebbero indicare quali misure correttive sono state adottate, in che modo si preverranno tali casi in futuro e quali meccanismi di ricorso esistono o sono stati messi in atto.

Durante la preparazione dei programmi, gli Stati membri devono comunicare tali modalità alla Commissione, che valuterà il rispetto della "condizione abilitante".

In base alle regole applicabili al nuovo periodo di programmazione, i comitati di sorveglianza dovrebbero includere organismi responsabili dei diritti fondamentali⁵⁹ che contribuiranno a valutare il rispetto della Carta. In virtù del loro status indipendente e della loro esperienza nel monitoraggio e nella consulenza alle autorità, le **istituzioni nazionali per i diritti umani** (NHRI) potrebbero contribuire a garantire che i programmi finanziati dall'UE siano elaborati e attuati conformemente alla Carta⁶⁰.

Gli Stati membri dovrebbero sostenere, in collaborazione con la Commissione e fornendo assistenza tecnica, il personale nazionale e locale nella progettazione e attuazione dei programmi in conformità alla Carta, sulla base della guida realizzata per garantire il rispetto della Carta nei finanziamenti dell'UE⁶¹. A tale proposito, gli Stati membri sono incoraggiati anche a coordinare e garantire un'attuazione coerente della "condizione abilitante" in tutta l'UE. Un punto nazionale di contatto renderebbe più agevole tale coordinamento e tale cooperazione⁶².

La Commissione, insieme agli Stati membri, monitorerà e garantirà che le denunce relative alla Carta nell'attuazione dei finanziamenti dell'UE siano debitamente trattate e ricevano seguito in modo sistematico.

✓ **La Commissione intende:**

- *sviluppare un modulo di formazione e fornire assistenza tecnica per garantire un'attuazione coerente ed effettiva della "condizione abilitante" stabilita nel regolamento sulle disposizioni comuni;*
- *valutare il rispetto della "condizione abilitante" relativa alla Carta;*
- *verificare che i fondi dell'UE siano utilizzati conformemente alla Carta e adottare misure appropriate, come l'eventuale interruzione o sospensione dei finanziamenti dell'UE o rettifiche finanziarie nei casi in cui vi siano spese irregolari che non sono state corrette dagli Stati membri, ove giustificato.*

⁵⁸ I comitati di sorveglianza, ai quali la Commissione partecipa a titolo consultivo, sono istituiti negli Stati membri per supervisionare l'attuazione dei programmi.

⁵⁹ Come previsto dagli articoli 6 e 34 del regolamento RDC.

⁶⁰ Cfr. punto 2.1.

⁶¹ C/2016/4384 (GU C 269 del 23.7.2016, pag. 1):

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0723\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0723(01))

⁶² Spetta agli Stati membri decidere se attribuire tale funzione ai punti di riferimento per la Carta di cui alla sezione 1.1.

✓ ***La Commissione invita gli Stati membri a:***

- *garantire che i fondi dell'UE siano utilizzati conformemente alla Carta e definire le modalità previste dal regolamento sulle disposizioni comuni;*
- *sostenere il personale nazionale e locale nell'elaborazione e nell'attuazione di programmi conformi alla Carta, in collaborazione con la Commissione;*
- *agevolare il coordinamento e un'attuazione coerente della "condizione abilitante" e usare al meglio l'assistenza tecnica disponibile;*
- *includere gli organismi per i diritti fondamentali nei comitati di sorveglianza.*

2 - Responsabilizzare le organizzazioni della società civile, i difensori dei diritti e gli operatori della giustizia

2.1 Proteggere e sostenere le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti

Un ambiente favorevole

Le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti sono fondamentali per una democrazia sana e per una società in cui i cittadini possano godere dei propri diritti fondamentali, rappresentano "anelli essenziali" all'interno della catena di applicazione della Carta. Svolgono un ruolo importante nella promozione dell'uso e della conoscenza della Carta e di una cultura dei valori basata sullo Stato di diritto, sulla democrazia e sui diritti fondamentali.

Tali attori si trovano tuttavia ad affrontare un numero crescente di problemi, tra cui **i vincoli normativi e le difficoltà di accesso ai finanziamenti**⁶³. La Corte⁶⁴, in una causa riguardante una legge che limita il finanziamento delle organizzazioni della società civile dall'estero, ha riconosciuto che il diritto alla libertà di associazione costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, in quanto consente ai cittadini di agire collettivamente in settori di interesse comune e, così facendo, contribuisce al buon funzionamento della vita pubblica. La Corte ha affermato che le organizzazioni della società civile devono poter *"proseguire le proprie attività e funzionare senza ingerenza statale ingiustificata"*⁶⁵.

In alcuni Stati membri, le **campagne diffamatorie** influenzano negativamente l'opinione pubblica e compromettono la credibilità e la legittimità della società civile. Le organizzazioni della società civile e gli attivisti per i diritti umani in alcuni paesi dell'UE devono affrontare attacchi fisici e verbali, intimidazioni e vessazioni, comprese azioni legali abusive (azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica - SLAPP)⁶⁶, violenza e incitamento all'odio online e offline⁶⁷. Le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti dovrebbero poter lavorare senza paura in un ambiente favorevole.

⁶³ Relazione 2020 della Commissione sullo Stato di diritto, op. cit. Cfr. anche la relazione della FRA "Challenges facing civil society organizations working on human rights in the EU": <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-organisations-working-human-rights-eu>.

⁶⁴ Sentenza del 18 giugno 2020, *Commissione contro Ungheria*, C-78/18, EU:C:2020:476.

⁶⁵ Ibid., paragrafo 133.

⁶⁶ La Commissione proporrà misure volte a migliorare la sicurezza dei giornalisti e a proteggere loro e la società civile dalle SLAPP, nel quadro del piano d'azione per la democrazia europea. Come annunciato nel suo programma di lavoro per il prossimo anno, alla fine del 2021 la Commissione proporrà un'iniziativa contro i contenziosi abusivi nei confronti di tali attori.

⁶⁷ Relazione della FRA "Challenges facing civil society organisations working on human rights" (Sfide cui fanno fronte le organizzazioni della società civile che operano in materia di diritti umani nell'UE), op. cit. Cfr. anche il Comitato internazionale di coordinamento delle istituzioni nazionali per i diritti umani (GANHRI), [SCA General Observations](#), 2018, pag. 1.

✓ **La Commissione intende:**

- intraprendere azioni contro le misure che violano il diritto dell'Unione, compresa la Carta, e che colpiscono le organizzazioni della società civile;

- sostenere un contesto favorevole alle organizzazioni della società civile, in particolare attraverso la nuova sezione "Valori dell'Unione" del programma "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori".

✓ **La Commissione invita gli Stati membri a:**

- promuovere un ambiente favorevole e sicuro per le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti nel loro paese, anche a livello locale.

Istituzioni nazionali per i diritti umani forti e indipendenti

Istituzioni nazionali per i diritti umani ("NHRI")⁶⁸ forti ed efficaci sono elementi di collegamento fondamentali tra il governo e la società civile nella misura in cui affrontano la "lacuna in materia di protezione" tra i diritti degli individui e le responsabilità dello Stato. La loro funzione generale è combattere la discriminazione in tutte le sue forme e promuovere la tutela di un'intera gamma di diritti fondamentali⁶⁹. Le NHRI monitorano l'applicazione, l'attuazione e la promozione della Carta sul campo, forniscono informazioni e sostegno alle vittime di violazioni dei diritti fondamentali e cooperano con le istituzioni nazionali affinché facciano un miglior uso e abbiano una maggiore consapevolezza della Carta.

Tre Stati membri⁷⁰ non dispongono di NHRI, due non dispongono di una NHRI accreditata⁷¹ e sei⁷² non dispongono di una NHRI conforme ai principi di Parigi delle Nazioni Unite⁷³ con status A⁷⁴.

La relazione 2020 sullo Stato di diritto ha sottolineato l'importanza di NHRI indipendenti nel quadro del bilanciamento dei poteri⁷⁵. La rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (ENNHRI), con il sostegno della Commissione, può assistere gli Stati membri nell'istituzione e nella promozione delle NHRI conformi ai principi di Parigi con status A.

⁶⁸ Le NHRI sono organismi incaricati dallo Stato, indipendenti dai governi, con un ampio mandato costituzionale o giuridico per tutelare e promuovere i diritti umani.

⁶⁹ <https://ganhri.org/nhri/>

⁷⁰ Cechia, Italia, Malta.

⁷¹ Estonia - accreditamento previsto per la fine del 2020 - e Romania.

⁷² Austria, Belgio, Cipro, Slovacchia, Slovenia e Svezia.

⁷³ <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>. Il Consiglio d'Europa sta inoltre elaborando raccomandazioni sullo sviluppo e sul rafforzamento di istituzioni nazionali per i diritti umani efficaci, pluraliste e indipendenti.

⁷⁴ Se ottiene lo status A, la NHRI è pienamente conforme ai principi di Parigi, che sono le norme internazionali per le NHRI volte a promuovere e tutelare i diritti fondamentali in modo efficace e indipendente.

⁷⁵ COM(2020) 580. Nelle sue conclusioni sulla Carta del 2019, il Consiglio ha ribadito che "le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani [...] svolgono un ruolo cruciale nella protezione e nella promozione dei diritti fondamentali e nel garantire il rispetto della Carta", op. cit., paragrafo 22.

✓ **La Commissione invita:**

- *gli Stati membri che non lo abbiano ancora fatto a istituire una NHRI indipendente;*
- *gli Stati membri in cui sono state istituite NHRI, a garantire che dispongano degli strumenti e dei mezzi per conformarsi ai principi di Parigi e che facciano riferimento alla Carta nel loro mandato.*

Sviluppo delle capacità per difendere i diritti dei cittadini

Le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti sono fondamentali per sensibilizzare i cittadini in merito ai diritti di cui godono ai sensi della Carta e consentire loro di beneficiare di una **tutela giurisdizionale effettiva**. Quando altri percorsi, come la prevenzione e il dialogo, si rivelano infruttuosi, una tutela giurisdizionale effettiva comprende anche contenziosi strategici, che contribuiscono a un'attuazione e un'applicazione più coerenti del diritto dell'Unione e al rispetto dei diritti dei cittadini. A seguito di un'iniziativa del Parlamento europeo, la Commissione ha condotto consultazioni e ha commissionato uno studio⁷⁶ che dimostra che lo sviluppo di capacità è fondamentale per aiutare questi "agenti della Carta" ad assistere meglio i cittadini nell'esercizio dei diritti di cui godono ai sensi Carta. Lo studio ha concluso che vi è la necessità di migliorare la "conoscenza delle pratiche e delle procedure pertinenti del diritto dell'Unione" tra le parti di un contenzioso e di rafforzarne la capacità, "con il risultato prevedibile che i contenziosi in materia di diritti fondamentali aumenteranno in Europa e che i diritti sanciti dalla Carta saranno promossi e tutelati in modo più sistematico".

Le reti europee di difensori dei diritti, quali la rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (ENNHRI), la rete europea di enti nazionali per le pari opportunità (Equinet) e la rete europea dei difensori civici (ENO), possono svolgere un ruolo importante nel coordinare lo sviluppo di capacità e condividere le pratiche relative alla Carta tra i loro membri. Il personale formato a livello transnazionale dovrebbe fungere da moltiplicatore e formare a sua volta i colleghi nelle rispettive istituzioni nazionali⁷⁷. Le reti dovrebbero imparare le une dalle altre per raggiungere i loro obiettivi. Ad esempio, la **ENNHRI** ha raccolto le pratiche dei suoi membri per mostrare in che modo le istituzioni nazionali per i diritti umani in tutta Europa stanno lavorando per l'attuazione nazionale della Carta⁷⁸. La FRA ha sviluppato strumenti a sostegno di questo lavoro ed è pronta a sostenere ulteriormente tali sforzi di sviluppo delle capacità⁷⁹.

⁷⁶ Feasibility Study for financial support for litigating cases relating to violations of democracy, rule of law and fundamental rights, 28.08.2020: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/studies-related-charter_en

⁷⁷ "La formazione mirata dei gruppi dovrebbe essere una priorità. Il personale degli enti nazionali per le pari opportunità dovrebbe essere destinato alla formazione transnazionale sull'uso della Carta. [...] La formazione di gruppo mirata dovrebbe essere seguita da una formazione orizzontale a livello nazionale che riunisca gli attori pertinenti che hanno precedentemente ricevuto la formazione di gruppo mirata per identificare le interconnessioni e costruire sinergie sull'uso della Carta". Osservazioni di Equinet sulla strategia d'attuazione della Carta della Commissione, op. cit.

⁷⁸ <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2019/11/Implementation-of-the-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-Activities-of-NHRIs.pdf>. Cfr. anche la migliore pratica della Polonia, analisi delle consultazioni dei portatori di interessi, pagina 15.

⁷⁹ <https://fra.europa.eu/it/eu-charter>. Cfr. anche la relazione 2020 sui diritti fondamentali della FRA.

Anche altre reti, che si occupano di categorie specifiche, per esempio nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, oppure la rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza potrebbero svolgere un ruolo di primo piano nella promozione della Carta tra i loro membri.

✓ **La Commissione intende:**

- sostenere, in particolare nell'ambito del programma Giustizia, lo sviluppo di capacità relative alla Carta dei difensori dei diritti e delle organizzazioni della società civile, al fine di agevolare l'accesso alla giustizia per tutti.

✓ **La Commissione invita le reti di organizzazioni della società civile e di difensori dei diritti:**

- a cooperare per offrire azioni di formazione sulla Carta e condividere pratiche, avvalendosi del sostegno e degli strumenti offerti dalla Commissione e dalla FRA.

2.2 Sostegno ai giudici e ad altri operatori della giustizia

Giudici indipendenti e qualificati sono fondamentali per rendere la Carta pertinente nella vita dei cittadini. Sebbene gli organi giurisdizionali nazionali facciano sempre più spesso ricorso alla Carta e si rivolgano alla Corte per ricevere assistenza sulla sua interpretazione⁸⁰, **le conoscenze** degli operatori della giustizia nazionali **restano scarse**⁸¹. Ad oggi, meno di un terzo di tutti i gruppi di professionisti consultati nell'ambito della consultazione mirata per giudici, altri operatori della giustizia e istituti di formazione ha beneficiato di una formazione sulla Carta. La maggior parte dei giudici e degli altri operatori della giustizia che hanno risposto alla consultazione accoglierebbe con favore una formazione sulla Carta, compresa una formazione congiunta per giudici e altri operatori della giustizia per condividere esperienze. Accoglierebbero inoltre con favore il rafforzamento degli scambi tra gli organi giurisdizionali nazionali ed europei⁸².

La Commissione ha adottato una **nuova strategia europea di formazione giudiziaria** che sottolinea l'importanza di formare i giudici e gli altri operatori della giustizia sulla Carta per garantirne l'effettiva applicazione⁸³. È stata inoltre sottolineata l'importanza della formazione professionale incrociata e della condivisione delle migliori pratiche. La FRA aggiornerà lo

⁸⁰ Tra il 2009 e il 2019 gli organi giurisdizionali nazionali hanno trasmesso alla Corte 5 038 domande di pronuncia pregiudiziale. Di queste, 576 (oltre l'11 %) contenevano domande relative alla Carta. Cfr. la relazione 2020 sui diritti fondamentali della FRA.

⁸¹ Analisi delle consultazioni dei portatori di interessi, op. cit.; relazione 2019 della Commissione sulla Carta, op. cit.; relazione 2020 sui diritti fondamentali della FRA; parere della FRA - 4/2018 del 24 settembre 2018: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-opinion-04-2018_charter-implementation.pdf

⁸² La rete europea di formazione giudiziaria, sostenuta dal programma Giustizia dell'UE, organizza scambi tra organi giurisdizionali nazionali ed europei: <http://www.ejtn.eu/Exchange-Programme/>

⁸³ COM(2020) 713.

strumento online Charterpedia e il manuale sull'applicazione della Carta per gli operatori del settore⁸⁴.

La pandemia di COVID-19 ha creato ulteriori problemi per i sistemi giudiziari, ma ha anche favorito la digitalizzazione dei procedimenti in diversi Stati membri⁸⁵. La **digitalizzazione della giustizia**, se attuata con attenzione, si ripercuoterà positivamente anche sulla capacità degli organi giurisdizionali di affrontare efficacemente le questioni relative ai diritti fondamentali, in particolare in un contesto in cui le risorse umane sono scarse⁸⁶.

✓ **La Commissione intende:**

- dare priorità, nell'ambito del nuovo programma dell'UE sulla giustizia, alle opportunità di formazione sulla Carta per i giudici e gli altri operatori della giustizia e sostenere lo sviluppo di uno strumento dedicato di e-learning per i giudici;
- promuovere le attività di formazione connesse alla Carta e il materiale sulla nuova "piattaforma di formazione europea" del portale europeo della giustizia elettronica⁸⁷ utilizzando fondi dell'UE.

✓ **La Commissione invita le reti di giudici e di altri operatori della giustizia:**

- a cooperare in materia di formazione e condivisione delle pratiche relative all'applicazione della Carta, avvalendosi del sostegno e degli strumenti offerti dalla Commissione, dalla rete europea di formazione giudiziaria (REFG) e dalla FRA.

⁸⁴ <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/applying-charter-fundamental-rights-european-union-law-and-policy-making-national>. Tutte le informazioni relative alla Carta saranno disponibili su uno spazio web dedicato alla Carta: <https://fra.europa.eu/it/eu-charter>

⁸⁵ Relazione 2020 della Commissione sullo Stato di diritto, op. cit.

⁸⁶ Cfr. la comunicazione della Commissione sulla digitalizzazione della giustizia nell'UE, COM(2020)

710.

⁸⁷ https://e-justice.europa.eu/content_european_training_platform-37158-it.do

3 - Promuovere l'uso della Carta come "bussola" per le istituzioni dell'UE

3.1 Aggiornamento e sviluppo di strumenti all'interno della Commissione

Le istituzioni dell'UE devono rispettare la Carta in tutte le loro azioni, anche quando agiscono al di fuori del quadro giuridico dell'UE⁸⁸ e al di fuori del territorio degli Stati membri⁸⁹.

A seguito della sua strategia del 2010 sull'applicazione della Carta da parte dell'UE, la **Commissione** ha elaborato orientamenti⁹⁰ per garantire che ogni nuova iniziativa sia conforme alla Carta e che, nel caso in cui alcuni diritti siano lesi, si forniscano motivazioni del perché la misura sia necessaria e proporzionata e siano predisposte soluzioni per attenuare i potenziali effetti negativi della misura sui diritti dei cittadini. La nuova task force per la parità della Commissione garantirà che nel lavoro della Commissione si tenga opportunamente conto della parità.

Le principali iniziative della Commissione che potrebbero avere un impatto significativo sui diritti sanciti dalla Carta continueranno a essere controllate sin dalla fase preparatoria e il rispetto della Carta rimarrà una preoccupazione centrale per la Commissione durante l'intero processo decisionale. Ad esempio, la strategia digitale dell'Europa⁹¹ sottolinea l'importanza del rispetto dei diritti fondamentali nella trasformazione digitale. L'imminente quadro normativo sull'intelligenza artificiale⁹² introdurrà requisiti di accountability, documentazione e prova per garantire l'effettiva applicazione dei diritti fondamentali laddove viene utilizzata l'intelligenza artificiale. La futura proposta di una legge sui servizi digitali *illustrerà* le responsabilità degli intermediari online, in particolare le piattaforme online, per quanto riguarda tutte le forme di contenuto illegale online, per garantire che la questione venga affrontata proteggendo i contenuti legali e salvaguardando i diritti fondamentali, compreso il diritto alla libera espressione degli utilizzatori dei servizi online.

Nella preparazione delle iniziative la Commissione si avvale dei contributi dei principali portatori di interessi⁹³. Un dialogo aperto e costruttivo con le organizzazioni della società civile sostiene gli sforzi della Commissione volti a integrare la Carta in tutte le sue politiche e proposte legislative.

⁸⁸ Sentenza del 20 settembre 2016, *Ledra Advertising contro Commissione e BCE*, C-8-10/15 P e C-10/15, EU:C:2016:701.

⁸⁹ Sentenza del 18 luglio 2013, *Commissione e altri contro Kadi*, C-584/10 P e C- 595/10 P, EU:C:2013:518.

⁹⁰ Orientamenti operativi per la presa in considerazione dei diritti fondamentali nelle valutazioni d'impatto della Commissione del 2011 e il pacchetto "Legiferare meglio" del 2015, che rende l'integrazione della Carta una parte essenziale della valutazione d'impatto (strumento 28).

⁹¹ Adottata nel febbraio 2020: https://ec.europa.eu/info/publications/communication-shaping-europes-digital-future_en

⁹² Libro bianco sull'intelligenza artificiale - Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia, COM(2020) 65.

⁹³ Vengono avviate consultazioni per orientare le iniziative della Commissione nel quadro delle sue norme per legiferare meglio. Cfr. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say> e https://ec.europa.eu/info/consultations_it. La Commissione si basa inoltre sui dati forniti dall'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, dai difensori dei diritti quali le NHRI e dagli enti per le pari opportunità, nonché sulle informazioni raccolte da organizzazioni internazionali quali il Consiglio d'Europa, le Nazioni Unite e l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa.

La difesa dei diritti fondamentali è uno sforzo globale ed è importante che le azioni interne ed esterne volte a promuovere e tutelare i diritti umani siano coerenti e si rafforzino reciprocamente. Il nuovo piano d'azione per i diritti umani e la democrazia 2020-2024⁹⁴ ribadisce l'impegno dell'UE a favore della promozione e della tutela dei diritti e dei valori fondamentali in tutto il mondo. I diritti umani e la democrazia saranno promossi in modo coerente in tutti i settori dell'azione esterna dell'UE, garantendo la coerenza interna ed esterna nella promozione dei diritti fondamentali in linea con la Carta.

La Commissione, in quanto istituzione dell'UE, continuerà a tenere conto della Carta nella preparazione e nella negoziazione degli accordi commerciali e di investimento dell'UE⁹⁵.

La Commissione insisterà ulteriormente affinché i paesi che desiderano aderire all'UE ("paesi dell'allargamento") si conformino ai livelli di tutela dei diritti fondamentali dell'UE. La Commissione fornirà sostegno e assistenza tecnica ai paesi dell'allargamento⁹⁶ e monitorerà i progressi compiuti attraverso le relazioni annuali per paese del pacchetto allargamento. I paesi candidati e i paesi con i quali è stato concluso un accordo di stabilizzazione e di associazione possono chiedere di partecipare ai lavori dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali in qualità di osservatori, al fine di agevolarne il graduale allineamento al diritto dell'Unione⁹⁷.

✓ **La Commissione intende:**

- sostenere lo sviluppo di uno strumento di e-learning sulla Carta aperto a tutti;
- aggiornare gli orientamenti del 2011 destinati al proprio personale sull'applicazione della Carta nelle valutazioni d'impatto e diffonderli come fonte di informazioni per i responsabili politici a livello nazionale e locale;
- elaborare un pacchetto di strumenti per l'integrazione dell'uguaglianza e un piano di formazione per tutto il personale, al fine di garantire che le considerazioni in materia di uguaglianza vengano tenute in conto in tutte le iniziative della Commissione.

3.2 Sviluppare l'integrazione della Carta in tutto il processo legislativo "europeo"

Per l'applicazione effettiva della Carta da parte dell'UE è essenziale che **il Parlamento europeo** e **il Consiglio** si concentrino sul rispetto della Carta nel processo legislativo. La Commissione è pronta a sostenere entrambe le istituzioni. Il rispetto della Carta è un elemento essenziale per la sostenibilità della legislazione dell'UE⁹⁸.

⁹⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12848-2020-INIT/it/pdf>

⁹⁵ Orientamenti sull'analisi delle incidenze sui diritti umani nelle valutazioni d'impatto delle iniziative politiche attinenti al commercio del 2015.

⁹⁶ Lo strumento di assistenza preadesione (IPA) 2021-2027 sosterrà ulteriormente le riforme volte a rispettare i valori e i diritti fondamentali dell'UE e ad allinearsi progressivamente alle norme, ai regolamenti e alle politiche dell'UE.

⁹⁷ La procedura è descritta nell'articolo 28 del regolamento (CE) n. 168/2007 che istituisce la FRA (GU L 53 del 27.2.2007, pag. 1).

⁹⁸ La legislazione dell'UE non conforme alla Carta può essere impugnata.

Nel 2015 il Consiglio ha pubblicato orientamenti sui controlli di conformità dei diritti fondamentali⁹⁹, che dovrebbero essere condivisi e spiegati periodicamente¹⁰⁰. Il gruppo di lavoro "Diritti fondamentali, diritti dei cittadini e libera circolazione delle persone" (FREMP) del Consiglio svolge un ruolo fondamentale al riguardo. La commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo può formulare pareri sulla conformità di un atto legislativo ai diritti fondamentali¹⁰¹. In base all'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", il Parlamento europeo e il Consiglio possono effettuare valutazioni d'impatto sulle loro modifiche sostanziali a una proposta della Commissione. L'accordo prevede che le valutazioni d'impatto affrontino questioni relative ai diritti fondamentali¹⁰².

Vi sono diversi esempi recenti di integrazione della Carta nella legislazione dell'UE e molti altri sono riportati nelle relazioni annuali della Commissione¹⁰³. L'atto europeo sull'accessibilità¹⁰⁴ intende garantire che le persone con disabilità possano beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità. Il regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea¹⁰⁵ rende i diritti fondamentali una parte essenziale dell'attuazione della gestione integrata delle frontiere esterne.

✓ ***La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a utilizzare gli strumenti a loro disposizione per garantire l'effettiva applicazione della Carta nel loro lavoro. La Commissione è pronta a sostenere entrambe le istituzioni.***

⁹⁹ Orientamenti del Consiglio sulle misure metodologiche da adottare per verificare la compatibilità con i diritti fondamentali, doc. 5377/15 del 20 gennaio 2015.

¹⁰⁰ Nelle conclusioni sulla Carta (op. cit.) il Consiglio ha ribadito "il suo impegno a tener conto dell'orientamento sull'applicazione della Carta, compresi gli orientamenti sulle misure metodologiche da adottare per verificare la compatibilità con i diritti fondamentali in seno agli organi preparatori del Consiglio, ed esprime la sua disponibilità a esaminare le modalità per fare un uso più efficiente di detto orientamento in seno agli organi preparatori del Consiglio, anche attraverso la formazione" (paragrafo 10). La rappresentanza permanente della Finlandia ha organizzato, in cooperazione con il segretariato del Consiglio e la FRA, un corso di formazione sull'applicazione della Carta aperto a tutto il personale e raccomandato a tutti i presidenti dei gruppi di lavoro della presidenza entrante.

¹⁰¹ Regolamento del Parlamento europeo, articolo 39.

¹⁰² GU L 123 del 12.5.2016, pag. 12.

¹⁰³ https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_en

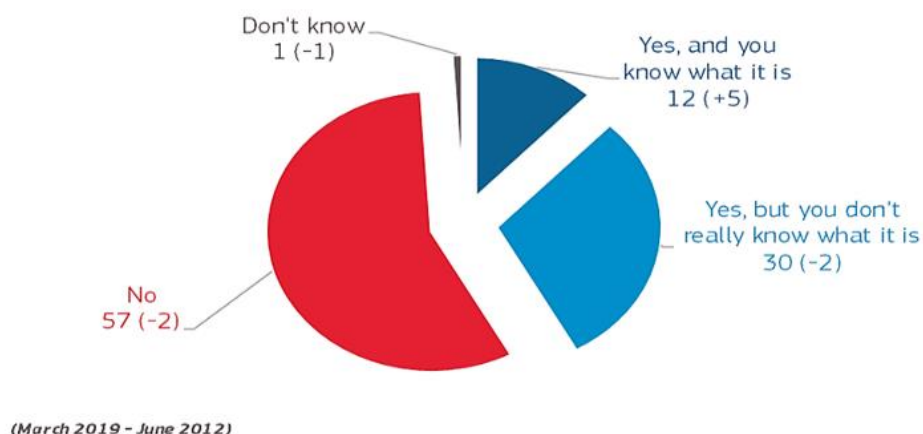
¹⁰⁴ Direttiva 2019/882.

¹⁰⁵ Regolamento 2019/1896 (GU L 295 del 14.11.2019, pag. 1). Saranno elaborati una strategia e un piano d'azione in materia di diritti fondamentali per inquadrare l'obbligo dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) di rispettare la Carta. È stato nominato un responsabile dei diritti fondamentali per contribuire alla strategia e monitorarne l'attuazione. Saranno assunti osservatori dei diritti fondamentali per valutare la conformità ai diritti fondamentali delle attività operative dell'Agenzia. La FRA sostiene Frontex nella formazione degli osservatori dei diritti fondamentali.

4 - Rafforzare la consapevolezza dei cittadini sui propri diritti ai sensi della Carta

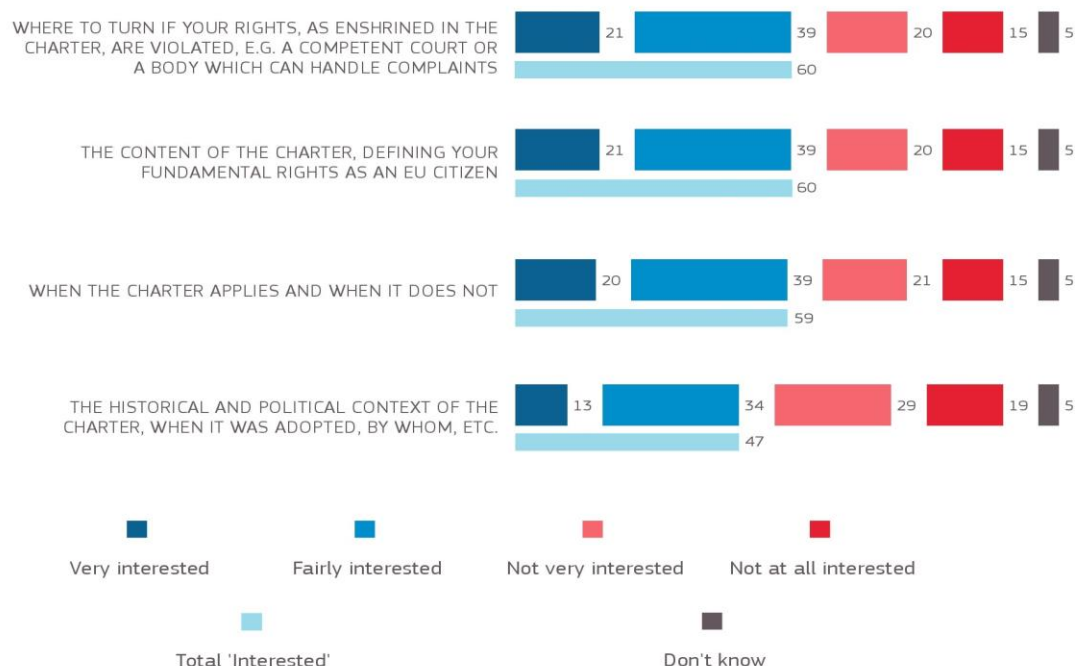
Da un recente sondaggio Eurobarometro sulla conoscenza della Carta emerge che solo il 42 % degli intervistati ha sentito parlare della Carta e solo il 12 % sa realmente cosa sia.

QB1 Have you ever heard of the Charter of Fundamental Rights of the EU?
(% - EU)



Sei intervistati su dieci desiderano avere maggiori informazioni sui loro diritti e sulle istituzioni cui rivolgersi in caso di violazione dei diritti sanciti dalla Carta¹⁰⁶.

QB6 Would you be interested or not in having more information about the following aspects of the Charter?
(% - EU)



¹⁰⁶

Speciale Eurobarometro 487b.

La maggior parte (80 %) delle organizzazioni della società civile riferisce che i cittadini si rivolgono a loro per ottenere informazioni sui propri diritti e una percentuale ancora maggiore (85 %) svolge attività di sensibilizzazione in materia di diritti¹⁰⁷.

Anche le autorità locali sono nella posizione ideale per svolgere attività di sensibilizzazione in merito ai diritti dei cittadini e alle azioni che questi ultimi possono intraprendere in caso di violazione dei loro diritti¹⁰⁸.

Spiegare i diritti e il loro significato per i cittadini, attraverso storie di vita reale, è di fondamentale importanza¹⁰⁹.

Il Forum sui diritti fondamentali della FRA del 2021¹¹⁰ rappresenta un'opportunità di sensibilizzazione sulla Carta dei diritti fondamentali e di riflessione su come sviluppare ulteriormente una cultura dei valori nell'UE. La conferenza sul futuro dell'Europa offrirà ai cittadini l'opportunità di discutere dei diritti fondamentali e dei valori dell'UE che sono al centro della nostra Unione e del suo futuro.

La Commissione lavorerà a una campagna di sensibilizzazione volta a fornire maggiori informazioni ai cittadini in merito ai loro diritti ai sensi della Carta e alle istituzioni cui rivolgersi in caso di violazione dei loro diritti, che sarà accessibile anche ai portatori di disabilità.

La Commissione intensificherà inoltre gli sforzi per comunicare meglio ai giovani i diritti sanciti dalla Carta, sfruttando al meglio il programma Erasmus+. Farà riferimento in particolare alle informazioni sulla Carta contenute nella Carta degli studenti Erasmus+, che raggiunge tutti gli studenti Erasmus+; includerà i "diritti fondamentali" quale priorità essenziale nell'azione Jean Monnet per l'istruzione superiore; incoraggerà gli istituti di istruzione superiore a offrire corsi di formazione o corsi online sull'impegno civico europeo e a promuovere la Carta dei diritti fondamentali; e svilupperà risorse online per gli insegnanti scolastici al fine di svolgere attività di sensibilizzazione in merito ai diritti fondamentali nelle aule scolastiche. Collaborerà con i giovani sui valori fondamentali e sulle questioni di cittadinanza globale, compresi gli obiettivi di sviluppo sostenibile, attraverso il suo programma di educazione e sensibilizzazione allo sviluppo (DEAR)¹¹¹. Nella sua prossima strategia sui diritti del minore, la Commissione valuterà altresì in che modo comunicare tali diritti a misura di minore.

¹⁰⁷ Analisi delle consultazioni dei portatori di interessi, pag. 31.

¹⁰⁸ 14 delle 22 autorità locali che hanno risposto alle consultazioni mirate affermano di svolgere attività di sensibilizzazione in merito ai diritti, analisi delle consultazioni dei portatori di interessi, pag. 42.

¹⁰⁹ Cfr. anche FRA (2020) *"What do fundamental rights mean for people in the EU"* ("Che cosa significano i diritti fondamentali per le persone nell'UE"), pagina 48: *"Per prendere decisioni informate, i cittadini dovrebbero avere accesso alle informazioni sui loro diritti e a procedure accessibili per presentare domande e reclami"*.

¹¹⁰ <https://fra.europa.eu/en/event/2020/fundamental-rights-forum-2021>

¹¹¹ COM(2018) 5446: www.dearprogramme.eu

- ✓ **La Commissione intende:**
- lanciare una campagna d'informazione per sensibilizzare i cittadini in merito ai diritti di cui godono ai sensi della Carta e a come esercitarli, fornendo esempi concreti e collaborando con gli attori sul campo;
 - sviluppare la consapevolezza dei giovani sui loro diritti ai sensi della Carta attraverso il programma Erasmus+;
 - sensibilizzare i minori in merito ai loro diritti quale risultato della sua prossima strategia sui diritti del minore.
- ✓ **La Commissione invita gli Stati membri a sviluppare iniziative volte a promuovere la consapevolezza dei cittadini in merito ai diritti di cui godono ai sensi della Carta e all'istituzione cui rivolgersi in caso di violazione dei loro diritti, in particolare responsabilizzando gli attori locali¹¹².**

Conclusioni

Il carattere vincolante della Carta ha consentito all'ordinamento giuridico dell'UE di ergersi a faro della tutela dei diritti fondamentali. Ha incarnato il senso dei diritti e dei valori dell'UE trasformandosi in un simbolo dell'identità europea. Ha consentito un'interpretazione più coerente e completa dei diritti fondamentali in tutta l'UE.

Le istituzioni dell'UE, gli Stati membri e i vari attori lungo la catena di applicazione della Carta hanno il dovere di garantire che la Carta diventi uno strumento vivo, tutelando i diritti fondamentali in Europa a beneficio di tutti.

La Commissione presenterà una relazione annuale sull'applicazione della Carta, che dovrebbe costituire la base per un dibattito interistituzionale. Nel 2025 la Commissione riferirà anche in merito all'attuazione della presente strategia. Nel 2030 la Commissione avvierà un esercizio di valutazione in collaborazione con gli attori fondamentali per l'applicazione della Carta al fine di valutare i progressi compiuti nella sensibilizzazione e nell'uso della Carta.

In virtù del ruolo centrale degli Stati membri nell'attuazione della presente strategia, la Commissione invita il Consiglio a elaborare conclusioni di follow-up.

¹¹² Cfr. conclusioni sulla Carta del Consiglio, op. cit., paragrafo 14.