



Bruxelles, 8.5.2013
COM(2013) 271 final

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

**Relazione 2012 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione
europea**

{SWD(2013) 171 final}
{SWD(2013) 172 final}

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

Relazione 2012 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

1. INTRODUZIONE

Nella sua Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in appresso: "la Carta"), la Commissione ha dichiarato il proprio intento di presentare relazioni annuali sulle misure concrete adottate per una siffatta attuazione della Carta¹. Attraverso tali relazioni la Commissione risponde alle legittime aspettative, espresse da lungo tempo e in particolare dal Parlamento europeo², di porre i diritti fondamentali al centro delle politiche dell'UE. Un'attuazione sistematica della Carta non richiede solamente un attento esame giuridico, ma anche un esame politico, al fine di verificare l'incidenza di tutte le iniziative dell'Unione sui diritti fondamentali.

La presente relazione annuale costituisce la base per il necessario dialogo tra tutte le istituzioni dell'UE e gli Stati membri sull'attuazione della Carta. Pertanto, essa rientra nel processo di dialogo ed esame politico inteso a garantire che la Carta resti il punto di riferimento per l'integrazione dei diritti fondamentali in tutti gli atti giuridici dell'Unione e durante l'applicazione del diritto dell'UE da parte degli Stati membri. La relazione illustra anche lo sviluppo di una cultura dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione mediante la definizione di nuovi atti legislativi, nei casi in cui l'UE ha competenza ad agire, nonché attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (in appresso: "la Corte"). Tenuto conto dell'importante ruolo attribuito ai giudici degli Stati membri nell'esaminare il rispetto della Carta durante l'applicazione del diritto dell'UE da parte dei suddetti Stati, la relazione offre per la prima volta anche una panoramica della giurisprudenza dei tribunali nazionali in merito alla Carta.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla presente relazione fornisce informazioni dettagliate sull'applicazione della Carta e illustra i problemi concreti che i cittadini devono affrontare (cfr. allegato I). I progressi compiuti nell'attuazione della Strategia per la parità tra donne e uomini (2010-2015) sono presentati in un secondo distinto documento di lavoro dei servizi (cfr. allegato II).

2. AZIONI DELL'UE VOLTE A PROMUOVERE UN'ATTUAZIONE EFFETTIVA DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

I primi e principali destinatari della Carta sono le istituzioni dell'UE, la cui responsabilità precipua consiste quindi nel garantire il rispetto dei diritti fondamentali quale requisito giuridico basato sulla Carta che ha valore vincolante.

La strategia della Commissione mira alla concreta attuazione della Carta, documento giuridicamente vincolate³. Le misure impiegate a tal fine hanno favorito l'instaurarsi di una prassi quanto alla verifica del rispetto dei diritti fondamentali nell'elaborazione di nuove

¹ Comunicazione della Commissione adottata il 19.10.2010 – Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – COM (2010) 573 definitivo.

² Relazione Voggenhuber del Parlamento europeo, rif. doc.: A6-0034/2007.

³ Cfr. nota 1.

proposte legislative e politiche da parte della Commissione. Tale approccio è fondamentale lungo tutto il processo decisionale dell'UE, compreso quando il Parlamento europeo e il Consiglio apportano modifiche alle proposte formulate dalla Commissione. Tutti gli atti dell'Unione sono inoltre soggetti all'esame della Corte, che si configura come massima garanzia del rispetto dei diritti fondamentali nell'attività legislativa e in tutti gli altri atti dell'Unione.

La promozione dei diritti fondamentali avviene tramite tutte le politiche dell'UE. La politica della Commissione intesa a concretizzare lo status di cittadino dell'Unione è complementare alla promozione dei diritti fondamentali all'interno dell'UE. La maggior parte dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta non si applica solo ai cittadini dell'Unione, ma risulta estremamente importante per la protezione di tutte le persone che vivono sul suo territorio, a prescindere dal fatto che ne abbiano la cittadinanza o meno.

2.1. Rafforzare la tutela dei diritti fondamentali attraverso la legislazione dell'UE

Una vera cultura dei diritti fondamentali non si limita ad assicurare la conformità della legislazione alla Carta. Nei settori in cui l'Unione ha competenza ad agire, la Commissione può anche proporre norme dell'Unione che diano concreta attuazione ai diritti e ai principi della Carta. Questo è un passo fondamentale affinché i cittadini possano esercitare i diritti loro riconosciuti dalla Carta.

Ai fini della piena attuazione della Carta nell'era digitale, la Commissione ha proposto una **riforma sostanziale della normativa dell'Unione sulla protezione dei dati personali**⁴. L'esperienza storica entro i suoi confini ha generato in Europa l'opinione condivisa secondo cui la privacy costituisce parte integrante della dignità umana e della libertà personale. Per questo motivo la Carta riconosce sia il diritto alla vita privata (articolo 7) che il diritto alla protezione dei dati di carattere personale (articolo 8). Il Trattato (articolo 16, TFUE) conferisce all'Unione la competenza legislativa complementare di stabilire norme armonizzate in materia di protezione dei dati.

Le proposte della Commissione aggiornano e modernizzano i principi sanciti dalla direttiva del 1995 per garantire in futuro il diritto alla protezione dei personali⁵. La riforma in questione prevede una maggiore responsabilità per i soggetti preposti al trattamento dei dati personali e rafforza le autorità nazionali indipendenti di protezione dei dati, oltre a introdurre il "diritto all'oblio", che aiuterà le persone a gestire meglio i rischi per la protezione dei dati online. Essa estende i principi e le norme generali di protezione dei dati alle autorità nazionali di polizia e giudiziarie in materia penale. Le nuove norme sono state formulate per assicurare un attento equilibrio con tutti i diritti fondamentali su cui possono influire, come la libertà di espressione. Un esempio significativo a tale riguardo è dato dall'introduzione di specifiche garanzie all'interno della proposta per i dati trattati esclusivamente a scopo giornalistico.

⁴ a) Comunicazione della Commissione: Salvaguardare la privacy in un mondo interconnesso – Un quadro europeo della protezione dei dati per il XXI secolo, COM (2012) 09 final, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0009:IT:NOT>; b) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati, COM (2012) 11 final, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:IT:DOC>; c) 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, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0010:FIN:IT:DOC>.

⁵ Direttiva 95/46/EC relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995, pagg. 31-50).

Nel 2012 la **Commissione si è adoperata per accelerare i progressi verso un migliore equilibrio di genere nei consigli di amministrazione delle società europee quotate in Borsa**⁶. La proposta legislativa della Commissione rappresenta una tappa fondamentale nella legislazione dell'UE sulla parità di genere. Essa concilia il requisito della parità di trattamento da un lato e la possibilità di ricorrere a un'azione positiva dall'altro – favorendo il sesso sottorappresentato – per determinare una parità di fatto.

La proposta fissa un obiettivo del 40% proposto come percentuale minima per il sesso sottorappresentato fra gli amministratori senza incarichi esecutivi dei consigli di tali società entro il 2020 (o il 2018 per le società quotate che sono imprese pubbliche). Per raggiungere l'obiettivo del 40%, essa obbliga le società quotate che presentano una quota inferiore per il sesso sottorappresentato fra detti amministratori a procedere alle nomine per tali posti sulla base di un'analisi comparativa delle qualifiche di ciascun candidato, applicando criteri prestabiliti, chiari, univoci e formulati in modo neutro e, a parità di qualifiche, accordando preferenza al candidato del sesso sottorappresentato.

La salvaguardia dei diritti procedurali resta una priorità per l'UE. La direttiva sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, adottata il 22 maggio 2012, prevede che chiunque venga arrestato sia informato dei propri diritti in una lingua a lui comprensibile⁷. In aggiunta, la nuova direttiva, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, adottata il 25 ottobre 2012, assicura alle vittime il riconoscimento di diritti minimi non discriminatori in tutta l'UE, a prescindere dalla loro nazionalità o dal loro paese di residenza⁸. Essa garantisce che le vittime siano riconosciute e trattate in maniera rispettosa quando entrano in contatto con la polizia, i pubblici ministeri e la magistratura. Inoltre, attribuisce alle vittime i diritti procedurali all'informazione, all'assistenza e alla protezione e garantisce loro la possibilità di partecipare attivamente al procedimento penale. La direttiva s'incanta sull'assistenza e la protezione di vittime vulnerabili al rischio di vittimizzazione secondaria o ripetuta o al rischio di intimidazione durante il procedimento penale. Tali gruppi vulnerabili includono i minori e le vittime della violenza di genere, della violenza nelle relazioni strette, di violenza o sfruttamento sessuale, di reati basati sull'odio e le vittime disabili.

Occorre che le politiche e la legislazione dell'UE si basino su **dati oggettivi, attendibili e comparabili** concernenti il rispetto dei diritti fondamentali nell'Unione. L'**Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (in appresso "l'Agenzia")** è stata istituita con l'intento di fornire questi dati. In seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, essa dovrebbe poter adempiere i propri compiti in tutti gli ambiti di competenza dell'UE in cui sono in gioco i diritti fondamentali. A tal fine, la Commissione ha proposto che l'Agenzia svolga le proprie mansioni nei settori della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale⁹. Il Consiglio ha respinto tale proposta e ha deciso di escludere questi due vasti ambiti di competenza dell'Unione dal quadro pluriennale dell'Agenzia, che definisce i settori tematici della sua attività per il periodo 2013-2017. Il corretto

⁶ Proposta di direttiva riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in Borsa e relative misure, COM (2012) 614 final, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0614:FIN:IT:PDF>.

⁷ Direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali (GU L 142 dell'1.6.2012, pagg. 1-10).

⁸ Direttiva 2012/29/UE 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 14.11.2012, pagg. 57-73).

⁹ Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un quadro pluriennale per l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali per il periodo 2013-2017, COM (2011) 880 definitivo, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0880:FIN:IT:HTML>.

funzionamento dell’Agenzia è stato messo ulteriormente a repentaglio per il ritardo verificatosi nell’adozione del nuovo quadro pluriennale. Di conseguenza, l’Agenzia è stata impossibilitata a eseguire i propri compiti in condizioni normali; pertanto, ha presentato una richiesta *ad hoc* adottata dal Consiglio alla fine del 2012. Quest’ultimo ha proceduto all’adozione del nuovo quadro pluriennale l’11 marzo 2013, dopo che il Regno Unito ha levato la propria riserva parlamentare¹⁰.

2.2. La dimensione dei diritti fondamentali delle azioni esterne dell’UE

La Carta si applica a tutte le azioni dell’Unione europea, compreso il settore delle relazioni esterne.

Partendo da una comunicazione congiunta Commissione/SEAE, il Consiglio ha adottato un **quadro strategico sui diritti umani e la democrazia e il relativo piano d’azione**, atti a migliorare l’efficacia e la coerenza della politica complessiva dell’Unione in materia di diritti umani nei prossimi anni¹¹. Una delle prime azioni realizzate nell’ambito del nuovo quadro strategico dell’UE e del relativo piano d’azione si è tradotta nella nomina, da parte del Consiglio, del sig. Stavros Lambrinidis a rappresentante speciale dell’Unione europea (RSUE) per i diritti umani¹².

In una causa relativa al **congelamento dei beni** di una società e del suo azionista di maggioranza, deciso dal Consiglio **nel quadro della politica estera e di sicurezza comune**, la Corte ha annullato gli atti adottati, dal momento che il Consiglio non ha prodotto alcun elemento di informazione o di prova. Nel far ciò, la Corte ha ribadito che il principio della tutela giurisdizionale effettiva (articolo 47 della Carta) implica la necessità di comunicare il motivo di una misura restrittiva all’entità e alla persona interessata¹³. Questo è necessario sia per consentire ai destinatari di difendere i loro diritti, sia per permettere alla Corte di esercitare il suo sindacato di legittimità sull’atto in questione. Tale sindacato giurisdizionale si estende alla valutazione dei fatti e delle circostanze addotti per giustificarlo, nonché alla verifica degli elementi di prova e di informazione su cui è fondata tale valutazione.

Il 4 luglio 2012 il **Parlamento europeo ha respinto il progetto di Accordo commerciale anticontraffazione (ACTA)** teso a migliorare le norme globali per l’applicazione dei diritti di proprietà intellettuale, allo scopo di contrastare più efficacemente il commercio di merci contraffatte e usurpative. In tal modo, il Parlamento si è avvalso della Carta nell’esercizio delle sue nuove prerogative sugli accordi commerciali internazionali¹⁴. In particolare, esso ha indicato la necessità di stabilire un giusto equilibrio, nel progetto di accordo commerciale, tra la libertà di espressione e informazione e il diritto alla proprietà intellettuale. Tali preoccupazioni hanno attirato anche l’attenzione della Commissione, che aveva già chiesto alla Corte di valutare la compatibilità dell’accordo ACTA con la Carta. Successivamente alla

¹⁰ Decisione del Consiglio che istituisce un quadro pluriennale per il periodo 2013-2017 per l’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali, adottata l’11 marzo, consultabile all’indirizzo: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/12/st10/st10449.it12.pdf>.

¹¹ Comunicazione congiunta della Commissione “Diritti umani e democrazia al centro dell’azione esterna dell’Unione europea – verso un approccio più efficace”, COM (2011) 886 definitivo, consultabile all’indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0886:FIN:IT:PDF>. Documento del Consiglio n°11417/12 EXT 1 del 28.6.2012 concernente il quadro strategico e il piano d’azione sui diritti umani e la democrazia, consultabile all’indirizzo: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/12/st11/st11417-ex01.it12.pdf>.

¹² Decisione del Consiglio 2012/440/PESC del 25.7.2012 che nomina il rappresentante speciale dell’Unione europea per i diritti umani (GU L 200, pagg. 21-23).

¹³ Corte di giustizia dell’Unione europea, cause T-439/10 e T-440/10, *Fulmen e F. Mahloudian v Council*, 21.3.2012.

¹⁴ Raccomandazione del Parlamento europeo, rif. doc.: A7-0204/2012 del 22.6.2012.

dichiarazione del Parlamento europeo, che chiariva l'impossibilità di accettare il progetto di accordo, la Commissione ha ritirato la sua richiesta di parere della Corte.

2.3. Il controllo della Corte sulla conformità degli atti dell'UE alla Carta

Le sentenze della Corte pronunciate nel 2012 e inerenti alla conformità degli atti dell'Unione europea alla Carta hanno fornito alcuni orientamenti sulle modalità con le quali tenere conto dei diritti fondamentali nell'attività legislativa dell'Unione e in tutti gli altri atti da questa prodotti che producono effetti giuridici.

La Corte ha chiarito la necessità di prendere in considerazione la Carta nel momento in cui il legislatore decide di **delegare poteri** al Consiglio o alla Commissione. Essa ha annullato una decisione di esecuzione del Consiglio concernente la sorveglianza delle frontiere marittime esterne dell'Unione europea, sostenendo che l'emanazione di regole relative all'attribuzione di poteri coercitivi alle guardie di frontiera richiede scelte politiche che rientrano nelle responsabilità proprie del legislatore dell'Unione e che dette regole avrebbero potuto determinare ingerenze talmente incisive nella libertà personale e nei diritti fondamentali da rendere necessario l'intervento del legislatore dell'Unione¹⁵.

La Corte ha anche esaminato se, nella loro politica di assunzione, le istituzioni dell'UE rispettano effettivamente il **principio di non discriminazione** e ha annullato i bandi di diversi concorsi generali per la carica di funzionari pubblici delle istituzioni dell'Unione, pubblicati integralmente in sole tre lingue ufficiali¹⁶. Essa ha rilevato che un potenziale candidato, la cui lingua materna non fosse una delle lingue in cui erano stati pubblicati integralmente i bandi di concorso controversi, risultava svantaggiato rispetto a un candidato la cui lingua materna fosse una di queste tre lingue. Tale svantaggio derivava da una sproporzionata diversità di trattamento a motivo della lingua, vietata dall'articolo 21 della Carta.

La Corte ha altresì controllato l'applicazione del **principio di buona amministrazione** da parte delle istituzioni dell'UE (articolo 41 della Carta) e ha annullato la decisione della Commissione, vertente sul rigetto di un'offerta nel quadro di una gara d'appalto pubblico di servizi, per giustificazione insufficiente fornita dalla Commissione in merito alla sua decisione¹⁷. Essa ha stabilito un nesso tra l'articolo 41 (buona amministrazione) e l'articolo 47 (accesso alla giustizia) della Carta, nella misura in cui le ragioni fornite dall'amministrazione risultano necessarie affinché la persona interessata possa decidere se impugnare la decisione dinanzi agli organi giurisdizionali competenti.

Varie sentenze emesse dalla Corte negli ultimi anni hanno favorito la realizzazione di adeguamenti alla legislazione dell'UE. A questo proposito, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno adottato la giurisprudenza della Corte durante le negoziazioni relative al "regolamento Dublino" sulle condizioni di trasporto di richiedenti asilo nell'Unione¹⁸. Di conseguenza, nel rispetto delle norme recentemente concordate, i

¹⁵ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza de 5 settembre 2012 nella causa C-355/10, *Parlamento europeo / Consiglio dell'Unione europea*.

¹⁶ Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, sentenza del 27 novembre 2012 nella causa C-566/10 P, *Repubblica italiana / Commissione europea*.

¹⁷ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 10 ottobre 2012 nella causa T-183/10, *Sviluppo Globale GEIE / Commissione europea*.

¹⁸ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 21 dicembre 2011 nelle cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S./ Secretary of State for the Home Department e M.E. e.a. / Refugee Applications Commissioner*. Proposta di regolamento che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, COM (2008) 820 definitivo, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:IT:PDF>.

richiedenti asilo non possono essere rinviati in uno Stato membro in cui sussiste un grave rischio di violazione dei loro diritti fondamentali; la responsabilità di consentire un rapido accesso a una procedura di asilo dovrebbe invece essere esercitata da un altro Stato membro.

La Commissione ha ripreso la giurisprudenza della Corte anche nella modifica della sua proposta in relazione alla pubblicazione dei beneficiari di finanziamenti dei fondi agricoli europei¹⁹. Le nuove disposizioni proposte si basano su una giustificazione dettagliata riveduta, incentrata sulla necessità di un controllo pubblico dell'uso dei fondi agricoli europei ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Esse prescrivono di fornire informazioni più dettagliate circa la natura e la descrizione delle misure per le quali vengono erogati i fondi. Tuttavia, al di sotto di una soglia de minimis, il nome del beneficiario non è pubblicato. Questa disposizione obbedisce a considerazioni di proporzionalità, segnatamente, tra l'obiettivo del controllo pubblico sull'uso dei fondi pubblici, da un lato, e il diritto dei beneficiari al rispetto della vita privata in generale e alla protezione dei dati personali dall'altro lato.

3. ATTUAZIONE DELLA CARTA NEGLI STATI MEMBRI

All'interno dell'Unione europea la tutela dei diritti fondamentali è garantita da un sistema a due livelli, composto dal sistema nazionale fondato sulle costituzioni degli Stati membri e sui loro obblighi giuridici internazionali, come quelli derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), e dal sistema dell'Unione basato sulla Carta, attivato solo con riguardo alle azioni intraprese dalle istituzioni dell'UE o all'attuazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri. La Carta integra i sistemi esistenti per la tutela dei diritti fondamentali senza sostituirli.

La Corte ha sottolineato i limiti dell'ambito di applicazione della Carta. Essa ha dichiarato l'irricevibilità di un rinvio pregiudiziale effettuato da un tribunale amministrativo bulgaro sul diritto al ricorso giurisdizionale avverso le decisioni che infliggono sanzioni penali per talune infrazioni alle norme della circolazione stradale, richiamandosi a una giurisprudenza costante secondo cui le esigenze derivanti dalla tutela dei diritti fondamentali vincolano gli Stati membri in tutti i casi in cui essi sono chiamati ad applicare il diritto dell'Unione²⁰.

Le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione e né la Carta, né il Trattato creano competenze nuove per l'Unione nell'ambito dei diritti fondamentali. Laddove la normativa nazionale in questione non costituisca una misura di attuazione del diritto dell'Unione o non presenti altri elementi di collegamento con quest'ultimo, la competenza della Corte non sussiste²¹.

Le importanti **implicazioni della Carta trovano riscontro nel crescente numero di domande di pronuncia pregiudiziale presentate alla Corte dalle giurisdizioni nazionali.** Nel settore dell'asilo, ad esempio, la Corte ha dichiarato che ogniqualvolta venga presentata una domanda di asilo alla frontiera o nel territorio di uno Stato membro, detto Stato è tenuto a concedere le condizioni minime di accoglienza dei richiedenti asilo stabilite dal diritto

¹⁹ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 9 novembre 2010 nelle cause riunite C-92/09 e C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR & Hartmut Eifert / Land Hessen & Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*. Modifica della proposta della Commissione COM(2011) 628 definitivo/2 di regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, COM (2012) 551 final, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0551:FIN:IT:PDF>.

²⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 7 giugno 2012 nella causa C-27/11, *Vinkov*.

²¹ Cfr. anche Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 27 novembre 2012 nella causa C-370/12, *Pringle / Irlanda*.

dell'Unione, indipendentemente dalla competenza di uno Stato membro all'esame della domanda di asilo ai sensi di tale diritto²². In particolare, l'esigenza di sostenere i principi fondamentali della dignità umana (articolo 1) e del diritto di asilo (articolo 18) comporta che l'obbligo previsto dal diritto dell'Unione²³ di fornire a un richiedente asilo alloggio, vitto, vestiario e un sussidio per le spese giornaliere, nonché l'obbligo di sostenerne i relativi oneri finanziari, spettino allo Stato membro richiedente fino a quando il richiedente asilo non viene trasferito nello Stato membro competente per l'esame della domanda.

3.1. Azioni intraprese dalla Commissione per garantire il rispetto della Carta da parte degli Stati membri

In qualità di custode dei trattati, la Commissione assicura anche il rispetto della Carta ed è pronta a intervenire a tal fine, laddove necessario e investita di questo potere. Per la prima volta, nel 2012, essa è stata esortata a deferire alla Corte di giustizia casi di infrazione vertenti sull'inosservanza delle disposizioni fondamentali della Carta da parte di uno Stato membro.

Negli ultimi anni l'**Ungheria ha adottato varie leggi** – alcune delle quali cosiddette “cardinali”, adottate direttamente in virtù della sua nuova costituzione – **che hanno destato rilevanti preoccupazioni in materia di diritti fondamentali** e sono state sottoposte anche all'esame del Consiglio d'Europa. La Commissione ha condotto la propria analisi giuridica sui punti che presentavano un nesso con il diritto dell'Unione, conformemente all'ambito di applicazione della Carta (articolo 51) e al proprio ruolo di custode dei trattati. Dopo le prime lettere di ammonimento, inviate alla fine del 2011, il 7 giugno 2012 essa ha deciso di avviare procedimenti di infrazione dinanzi alla Corte. In primo luogo, la Commissione ha eccepito ingerenze nell'indipendenza dell'autorità ungherese di protezione dei dati, rilevando che la “totale indipendenza” delle autorità nazionali di protezione dei dati costituisce un requisito ai sensi della direttiva del 1995 sulla tutela dei dati ed è esplicitamente riconosciuto all'articolo 16 del TFUE, nonché all'articolo 8 della Carta. In un secondo procedimento di infrazione la Commissione ha contestato il pensionamento anticipato di circa 274 giudici e pubblici ministeri ungheresi a causa di un'improvvisa riduzione dell'età pensionabile obbligatoria, prevista per tali professioni, da 70 a 62 anni. L'azione della Commissione si è basata sulla direttiva 2000/78/CE, relativa alla parità di trattamento in materia di occupazione, che vieta la discriminazione sul lavoro collegata all'età; in questo ambito rientra anche il licenziamento in ragione dell'età privo di giustificazione oggettiva. Questo caso, dunque, contribuisce all'applicazione del divieto generale di discriminazione, compresa quella fondata sull'età, come garantito dall'articolo 21 della Carta. La sentenza della Corte del 6 novembre 2012 ha confermato la valutazione della Commissione secondo cui l'età pensionabile obbligatoria per giudici, procuratori e notai con un periodo di transizione di brevissima durata è incompatibile con il diritto dell'UE sulla parità di trattamento. Per conformarsi alla normativa dell'Unione, l'Ungheria dovrà modificare le proprie norme in materia²⁴.

Anche la libertà e il pluralismo dei media sono stati oggetto di ulteriori discussioni tra la Commissione e le autorità ungheresi in relazione alla nuova legislazione sui mezzi di comunicazione per quanto riguarda l'obbligo di una copertura giornalistica equilibrata e le regole sui contenuti offensivi. La Commissione e le autorità ungheresi hanno anche concordato alcune modifiche da apportare ad altre disposizioni, che potrebbero altrimenti

²² Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 27 settembre 2012 nella causa C-179/11, *Cimade e Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) / Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*.

²³ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (GU L 31 del 6.2.2003, pagg. 18-25).

²⁴ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 6 novembre 2012 nella causa C-286/12, *Commissione europea / Ungheria*.

rappresentare una violazione della direttiva sui servizi di media audiovisivi e/o delle regole sulla libera circolazione dei servizi e sulla libertà di stabilimento.

Quanto alla questione dell'indipendenza giudiziaria in Ungheria in termini più generali, nel 2012 la Commissione ha espresso le proprie preoccupazioni in diverse lettere, richiamandosi specialmente alla facoltà del presidente ungherese dell'Ufficio giudiziario nazionale di riassegnare cause da un tribunale all'altro e di trasferire un giudice contro la sua volontà. La Commissione ha evidenziato che queste misure potrebbero incidere sull'efficace applicazione del diritto dell'Unione in Ungheria, nonché sui diritti fondamentali di cittadini e imprese a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice indipendente nelle cause fondate sul diritto dell'UE, come garantito dall'articolo 47 della Carta. Lo svolgimento di discussioni è avvenuto anche tra il Consiglio d'Europa (in particolare la Commissione di Venezia) e le autorità ungheresi. La Commissione continua ad occuparsi attentamente della questione, specie per verificare il rispetto del diritto a un ricorso effettivo.

Analogamente, subito dopo aver appreso, nell'agosto 2012, degli **sviluppi registrati in Francia** circa lo smantellamento di insediamenti e i rimpatri di persone rom, la Commissione ha scritto alle autorità francesi e sono state avviate discussioni per far luce sui fatti e sul quadro giuridico. Negli ultimi anni la situazione è notevolmente cambiata. In seguito all'azione della Commissione del 2010, intesa ad assicurare l'applicazione della direttiva sulla libera circolazione da parte di tutti gli Stati membri e ad attuare un quadro europeo per le strategie nazionali di integrazione dei rom, la Francia ha modificato la propria normativa per garantire la piena osservanza a tale direttiva, soprattutto con riguardo alle garanzie procedurali connesse all'espulsione di cittadini dell'UE, e ha adottato la propria strategia nazionale sull'integrazione dei rom. Alla luce di questa nuova strategia emergono una stretta collaborazione e maggiori sforzi per l'integrazione dei rom con un'attiva partecipazione della Francia.

Nel 2012 la Commissione ha avviato anche alcuni **procedimenti di infrazione contro Malta** per errata attuazione della normativa UE sulla libera circolazione e, più in particolare, del **diritto di coniugi dello stesso sesso o di partner registrati di ricongiungersi a cittadini dell'Unione che vivono a Malta, soggiornando con essi in tale paese**. L'azione della Commissione ha portato alla modifica della legislazione maltese, attualmente compatibile con la normativa dell'Unione sui diritti di libera circolazione e di non discriminazione conferiti ai cittadini UE.

3.2. Sviluppo della giurisprudenza nazionale sull'applicazione della Carta da parte degli Stati membri

La comunità di diritto su cui si basa l'Unione dipende dalle giurisdizioni nazionali. L'effettiva garanzia dei diritti che l'Unione riconosce ai cittadini è possibile solo se i giudici nazionali esercitano appieno i loro poteri. Le corti costituzionali e supreme a livello nazionale detengono la particolare responsabilità di collaborare con la Corte di giustizia per assicurare l'effettiva applicazione della Carta.

I dati raccolti **dall'Associazione dei Consigli di Stato e delle giurisdizioni amministrative supreme dell'Unione europea** (ACA) rivelano i riferimenti alla Carta in numerose sentenze di tribunali amministrativi degli Stati membri dell'Unione²⁵. Le disposizioni della Carta maggiormente citate nelle relazioni sono: rispetto della vita privata e della vita familiare (articolo 7), libertà di espressione e d'informazione (articolo 11), diritto di proprietà (articolo 17), diritto di asilo (articolo 18), divieto di espulsione collettiva e *non respingimento*

²⁵ Per i dettagli cfr. le relazioni trasmesse all'ACA-Europa, reperibili al seguente indirizzo: http://www.aca-europe.eu/en/colloquiums/colloq_en_23.html.

(articolo 19), diritti del minore (articolo 24), diritto ad una buona amministrazione (articolo 41) e diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47).

Il ramo del diritto in cui finora compaiono i principali riferimenti alla Carta riguarda l'immigrazione e l'asilo²⁶. L'analisi dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali sulle informazioni fornite da alcuni Stati membri in merito alla giurisprudenza sulla Carta mostra anche che le implicazioni di tale atto oltrepassano di gran lunga questo ambito e riguardano settori molto diversi tra cui figurano le norme sui mercati finanziari, il diritto del lavoro, la tutela dei consumatori, il diritto ambientale e l'affidamento di minori²⁷.

L'esame delle sentenze contenenti rimandi alla Carta suggerisce inoltre che i giudici nazionali attingono ad essa a sostegno delle proprie decisioni, anche qualora non sussista necessariamente un nesso con il diritto dell'Unione. Esistono poi prove attestanti un'**integrazione della Carta nei sistemi nazionali di tutela dei diritti fondamentali**. La Corte costituzionale austriaca ha adottato un'importante decisione sull'applicazione della Carta nel quadro di un controllo giurisdizionale interno di costituzionalità²⁸. Essa ha riconosciuto il ruolo estremamente rilevante della Carta nel sistema giuridico dell'Unione e la sua diversa natura rispetto al corpus di diritti e principi costituito nel corso degli anni dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. A suo avviso, la Carta può essere applicata nei procedimenti di cui è investita per il controllo giurisdizionale della legislazione nazionale; pertanto, all'atto di contestare la legittimità della normativa nazionale, i soggetti interessati possono invocare i diritti e i principi riconosciuti dalla Carta. La Corte costituzionale austriaca ha individuato forti analogie tra il ruolo della Carta nel sistema giuridico dell'UE e quello della CEDU ai sensi della costituzione austriaca, che riconosce alla CEDU forza di legge costituzionale.

4. ADESIONE DELL'UE ALLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Il trattato di Lisbona ha imposto **all'UE un chiaro obbligo di adesione alla CEDU**, accolto da tutti gli Stati membri al momento della ratifica.

I negoziati sull'accordo di adesione sono stati interrotti nella prima metà dell'anno per i dubbi e le questioni sollevate da alcuni Stati membri in merito al progetto di accordo, la cui redazione da un punto di vista tecnico si era svolta nel giugno 2011. L'accordo è stato infine raggiunto in seno al Consiglio nell'aprile 2012, consentendo così la ripresa dei negoziati nel giugno 2012 con composizione 47 + 1 (47 membri del Consiglio d'Europa più la Commissione per conto dell'Unione europea).

Nel contempo, si è lavorato sugli elementi chiave delle norme interne di partecipazione dell'Unione e degli Stati membri nei procedimenti dinanzi alla Corte di Strasburgo per i casi in cui viene messo in discussione il diritto dell'Unione.

In tale contesto, l'unanimità richiesta per la conclusione dell'accordo di adesione alla CEDU e relative misure di accompagnamento non deve giustificare il ritardo della procedura, che costituisce un obiettivo chiaro e obbligatorio sancito dal trattato.

²⁶ Tutti i paesi, a parte Spagna, Ungheria e Austria, hanno fatto riferimento alla Carta in questo ramo del diritto.

²⁷ Cfr. in particolare: *The Protection of Fundamental Rights Post Lisbon: the Interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and National Constitutions*, vol. I, ed. Laffranque, Julia, relazioni del congresso FIDE, Tallinn 2012, Università di Tartu.

²⁸ Corte costituzionale austriaca, cause U-466/11 e U-1836/11, 14.3.2012.

5. CONCLUSIONE

A soli tre anni dall'entrata in vigore come diritto primario, il riferirsi alla Carta da parte delle giurisdizioni nazionali per i casi riguardanti il diritto dell'Unione può essere interpretato come un segnale positivo. I crescenti rimandi alla Carta offrono un primo indizio di una sua applicazione effettiva e decentralizzata negli ordinamenti costituzionali nazionali. Questo rappresenta una tappa fondamentale verso la creazione di un sistema più coerente per la tutela dei diritti fondamentali che garantisce pari livelli di diritti e di protezione in tutti gli Stati membri ogni qual volta vada applicato il diritto dell'Unione.

Nel suo discorso del 2012 sullo stato dell'Unione, il presidente Barroso ha sottolineato che le basi dell'Unione europea, ossia il rispetto dei diritti fondamentali, dello Stato di diritto e della democrazia, devono essere continuamente protette e rafforzate²⁹. Per questa ragione la Commissione si impegna a svolgere un ruolo esemplare nel garantire che la Carta venga rispettata da tutti gli atti dell'UE. La Commissione ribadisce la propria determinazione ad adottare misure decisive miranti all'effettiva attuazione della Carta nei casi di sua competenza. Analogamente, essa dichiara di intervenire laddove necessario nel momento in cui gli Stati membri attuano il diritto dell'Unione per garantire l'attuazione effettiva della Carta, come accaduto con l'azione intentata dinanzi alla Corte per contestare il pensionamento anticipato di giudici e pubblici ministeri ungheresi.

La Commissione seguirà attentamente gli sviluppi della tutela dei diritti fondamentali all'interno dell'UE, compresa l'evoluzione giurisprudenziale sull'applicazione della Carta sia a livello di Unione che a livello nazionale³⁰, e invita il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri a discutere nel dettaglio la presente relazione.

²⁹ Consultabile all'indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_it.htm.

³⁰ Discorso della vicepresidente Viviane Reding al XXV congresso della FIDE (Fédération Internationale pour le Droit Européen) Tallinn, 31 maggio 2012, consultabile all'indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-403_it.htm.