



Bruxelles, 14.4.2014
COM(2014) 224 final

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

**Relazione 2013 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali
dell'Unione europea**

{SWD(2014) 141 final}

{SWD(2014) 142 final}

1. INTRODUZIONE

I principali destinatari della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la Carta) sono le istituzioni dell'UE. La Carta integra i sistemi nazionali senza sostituirli. Gli Stati membri, che agiscono nel rispetto dei propri ordinamenti costituzionali e dei diritti fondamentali in essi sanciti, devono tenere conto della Carta soltanto quando le proprie misure nazionali attuano il diritto dell'Unione, come previsto dall'articolo 51 della Carta.

La presente relazione evidenzia il ruolo svolto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (la Corte) nell'applicazione della Carta, segnatamente con riguardo alla recente evoluzione della giurisprudenza sull'applicabilità della Carta negli Stati membri.

La relazione rende conto poi di come le istituzioni dell'Unione, sotto il controllo della Corte, rispettino e promuovano i diritti fondamentali in tutte le loro iniziative, anche quando elaborano nuove norme e nuove politiche, e nelle azioni di attuazione.

La relazione, infine, attira l'attenzione sull'importanza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e sui progressi compiuti verso l'adesione dell'UE alla Convenzione.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla presente relazione (allegato 1) fornisce informazioni dettagliate sull'applicazione della Carta e illustra i problemi concreti che incontrano i cittadini. I progressi compiuti nell'attuazione della Strategia 2010-2015 per la parità tra donne e uomini sono presentati in un allegato a se stante (allegato 2).

2. APPLICABILITÀ DELLA CARTA AGLI STATI MEMBRI

I giudici nazionali sono sempre più consapevoli dell'incidenza della Carta e si rivolgono alla Corte¹ in via pregiudiziale per questioni riguardanti l'applicazione e l'interpretazione².

Per stabilire se una situazione rientra nell'ambito di applicazione della Carta, quale definito dall'articolo 51, la Corte esamina, in particolare, se lo scopo della normativa nazionale pertinente è attuare una disposizione del diritto dell'Unione, quale è il suo carattere, se persegue obiettivi diversi da quelli contemplati dal diritto dell'Unione e se esiste una specifica disciplina del diritto dell'Unione in materia o che entri in causa³.

Tre casi recenti offrono un ottimo esempio di situazioni nelle quali la Corte ha ritenuto che gli Stati membri **non stessero attuando il diritto dell'UE** e che la Carta non fosse pertanto applicabile.

Nella causa *Pringle*⁴ la Corte ha stabilito che, nell'istituire un meccanismo permanente di risoluzione delle crisi per i paesi della zona euro, gli Stati membri non attuano il diritto dell'Unione. I trattati non attribuiscono all'Unione

¹ Per una panoramica delle domande di pronuncia pregiudiziale presentate alla Corte nel 2013 con riferimento alla Carta, cfr. l'appendice II.

² Cfr. articolo 267 del TFUE.

³ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18 dicembre 1997 nella causa C-309/96, *Annibaldi*, punti da 21 a 23, e sentenza dell'8 novembre 2012 nella causa C-40/11 *Iida*, punto 79.

⁴ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 27 novembre 2012 nella causa C-370/12, *Thomas Pringle*.

nessuna competenza specifica per l'istituzione di un siffatto meccanismo. Di conseguenza gli Stati membri non hanno agito nell'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51 della Carta, che quindi non si applica nel caso di specie.

Nella causa *Fierro e Marmorale*⁵ la Corte ha esaminato la normativa italiana che impone l'annullamento di un contratto di compravendita di un immobile nel caso in cui l'immobile sia stato modificato senza tenere conto della normativa urbanistica. Un siffatto annullamento automatico osta all'esercizio del diritto di proprietà (articolo 17⁶). La Corte ha dichiarato irricevibile la questione deferitale, non ravvisando alcun nesso tra le norme nazionali in materia urbanistica e il diritto dell'Unione.

Nella causa *Cholakova*⁷ la Corte ha esaminato il caso della signora Cholakova, arrestata dalla polizia bulgara per essersi rifiutata di esibire la carta di identità durante un controllo di polizia. Secondo la Corte, visto che la signora Cholakova non aveva manifestato l'intenzione di lasciare il territorio bulgaro, la questione era di natura puramente nazionale. La Corte si è dichiarata incompetente a statuire sulla questione deferitale e l'ha dichiarata irricevibile.

Vi sono attualmente tre situazioni nelle quali **l'applicabilità della Carta è evidente**.

In primo luogo "l'attuazione del diritto dell'Unione" comprende **l'attività legislativa e le prassi giudiziarie e amministrative** poste in atto da uno Stato membro per **assolvere gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE**. È quanto si verifica, ad esempio, quando gli Stati membri assicurano una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti ai cittadini dall'ordinamento dell'Unione, in ottemperanza all'obbligo previsto all'articolo 19, paragrafo 1, del TUE. La direttiva sulla libera circolazione⁸ autorizza gli Stati membri a limitare la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Nella causa *ZZ* la Corte ha stabilito che il cittadino interessato deve essere informato dei motivi della decisione recante un divieto di ingresso⁹. Nel caso di specie le motivazioni alla base della decisione di vietare l'ingresso nel Regno Unito non erano state comunicate per ragioni di sicurezza nazionale. La Corte ha confermato che un cittadino ha il diritto di essere informato della motivazione sulla quale si fonda una decisione di diniego d'ingresso, in quanto la tutela della sicurezza nazionale non può privarlo del diritto che la sua causa sia esaminata equamente, vanificando così il diritto a un ricorso effettivo (articolo 47).

In secondo luogo la Corte ha stabilito che la Carta si applica **quando l'autorità di uno Stato membro esercita un potere discrezionale di cui è investita in virtù del diritto dell'Unione**. Nella causa *Kaveh Puid*¹⁰ la Corte ha confermato la precedente giurisprudenza¹¹ dichiarando che uno Stato membro è tenuto a non trasferire un richiedente asilo verso lo Stato membro identificato inizialmente come competente

⁵ Ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 30 maggio 2013 nella causa C-106/13, *Francesco Fierro e Fabiana Marmorale/Edoardo Ronchi e Cosimo Scocozza*.

⁶ Gli articoli citati di seguito tra parentesi sono articoli della Carta.

⁷ Corte di giustizia dell'Unione europea, ordinanza del 6 giugno 2013 nella causa C-14/13, *Gena Ivanova Cholakova*.

⁸ Direttiva 2004/38/CE, GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77.

⁹ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 giugno 2013 nella causa C-300/11, *ZZ/Secretary of State for the Home Department*.

¹⁰ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 novembre 2013 nella causa C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland/Kaveh Puid*.

¹¹ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 dicembre 2011 nelle cause riunite C-411/10 e C-493/10, *NS/Secretary of State for the Home Department*.

laddove vi siano motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti, in violazione dell'articolo 4 della Carta.

Infine l'attuazione del diritto dell'Unione può consistere in misure nazionali legate all'erogazione di fondi dell'Unione in regime di gestione concorrente. Nella causa *Blanka Soukupová*¹² la Corte ha stabilito che, nell'attuare il regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, gli Stati membri sono tenuti al rispetto dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione, sanciti dall'articolo 20, dall'articolo 21, paragrafo 1, e dall'articolo 23 della Carta. Nell'ambito degli aiuti al prepensionamento concessi agli imprenditori agricoli anziani, gli Stati membri sono tenuti a assicurare la parità di trattamento fra donne e uomini e a vietare qualsiasi discriminazione di genere.

La *sentenza Åkerberg Fransson*¹³ del 2013 sull'**applicabilità della Carta** è stata oggetto di un ampio dibattito. La sentenza segna un importante passo avanti nel processo in corso volto a chiarire l'interpretazione dell'articolo 51 della Carta.

La Corte è stata sollecitata a chiarire se le fattispecie di diritto interno che rispondono agli obiettivi fissati dal diritto dell'Unione costituiscano anch'esse situazioni in cui viene data "attuazione" al diritto dell'Unione conformemente all'articolo 51 della Carta. La Corte è stata adita in via pregiudiziale da un tribunale di primo grado svedese, che ha chiesto se è ammessa l'imputazione per reati fiscali qualora all'imputato è già stata inflitta una pena pecuniaria nell'ambito di un precedente procedimento amministrativo, a seguito di una stessa comunicazione di dati inesatti. La questione andava esaminata in relazione al principio *ne bis in idem* (secondo il quale una persona non deve essere punita due volte per lo stesso reato), sancito dall'articolo 50 della Carta, anche se la normativa nazionale su cui si fondano le sanzioni amministrative e i procedimenti penali non era stata adottata in applicazione del diritto dell'Unione.

La Corte ha sottolineato che il diritto dell'Unione impone agli Stati membri di garantire che l'IVA sia interamente riscossa, di lottare contro le attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione e, per combattere la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, di adottare le stesse misure che adottano per combattere la frode lesiva dei loro stessi interessi¹⁴.

Le risorse proprie dell'Unione comprendono le entrate provenienti dall'applicazione di un'aliquota uniforme agli imponibili IVA armonizzati determinati secondo regole dell'Unione. Sussiste dunque un nesso diretto tra la riscossione del gettito dell'IVA nell'osservanza del diritto dell'Unione applicabile e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle corrispondenti risorse IVA. Qualsiasi lacuna nella riscossione del gettito dell'IVA a livello nazionale determina un potenziale impatto sul bilancio dell'Unione. La Corte ha stabilito che "*dato che i diritti fondamentali garantiti dalla Carta devono essere rispettati quando una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, non possono quindi esistere casi rientranti nel diritto dell'Unione senza che tali diritti fondamentali trovino applicazione. L'applicabilità del diritto dell'Unione implica quella dei*

¹² Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'11 aprile 2013 nella causa C-401/11, *Blanka Soukupová*.

¹³ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 febbraio 2013 nella causa C-617/10, *Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson*.

¹⁴ *Ibidem*, punto 26.

*diritti fondamentali garantiti dalla Carta*¹⁵. Secondo la Corte l'applicazione del diritto nazionale in tale contesto mira "a sanzionare una violazione delle disposizioni della direttiva [...] e pertanto ad attuare l'obbligo, imposto dal Trattato agli Stati membri, di sanzionare in modo effettivo i comportamenti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione"¹⁶.

Quanto alla pronuncia definitiva, la Corte ha osservato che il principio in base al quale nessuno può essere punito due volte per lo stesso reato non osta a che uno Stato membro imponga, per gli stessi fatti, una sanzione tributaria e successivamente una sanzione penale, qualora la prima sanzione non sia di natura penale.

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

La promozione dei diritti fondamentali avviene nel quadro di tutte le politiche dell'UE. Nei settori in cui l'Unione ha competenza ad agire, la Commissione propone norme dell'Unione che diano concreta attuazione ai diritti e ai principi della Carta. La Commissione, inoltre, adotta misure attive per promuovere la Carta e garantisce il rispetto del diritto dell'Unione con procedimenti di infrazione nei confronti degli Stati membri.

La Corte esamina il rispetto della Carta da parte delle istituzioni e verifica la conformità degli atti dell'UE alla Carta.

3.1. La legislazione dell'Unione

La Commissione garantisce e verifica accuratamente che tutte le **proposte legislative** rispettino e promuovano i diritti fondamentali. Questo approccio interessa tutto l'iter legislativo, dalla presentazione della proposta alla discussione durante i negoziati tra le istituzioni dell'UE, fino all'adozione finale.

3.1.1. Proposte legislative

Nel campo del diritto penale **la Commissione ha proposto cinque misure legislative volte a promuovere ulteriormente l'agenda sui diritti procedurali** e a rafforzare le basi della politica penale europea. Tra queste:

- la proposta di direttiva sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali (articoli 48 e 47);
- la proposta di direttiva sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali (articoli 24 e 49);
- la proposta di direttiva sull'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati privati della libertà personale e sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo (articolo 47, paragrafo 3).

Tra le misure rientrano inoltre due raccomandazioni: una sulle garanzie procedurali per le persone vulnerabili indagate o imputate in un procedimento penale e l'altra sul diritto al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati nei procedimenti penali (articolo 47)¹⁷.

¹⁵ Ibidem, punto 21.

¹⁶ Ibidem, punto 28.

¹⁷ COM(2013) 821, 822 e 824 del 27 novembre 2013, e COM(2013) 8178 e 8179 del 27 novembre 2013.

La necessità di fondare le misure di diritto penale su una solida normativa, comune a tutta l'Unione, in materia di diritti processuali e diritti delle vittime, conformemente a quanto disposto dalla Carta, è essenziale per rafforzare il principio della fiducia reciproca alla base della cooperazione giudiziaria.

La Commissione ha inoltre provveduto a tutelare efficacemente la riservatezza delle comunicazioni tra avvocati e clienti nel quadro della normativa dell'Unione in materia di riciclaggio di denaro. La proposta di **direttiva antiriciclaggio** di febbraio 2013 impone, in una serie di settori professionali, l'obbligo di segnalare alle autorità presunti casi di riciclaggio di denaro o di finanziamento di attività terroristiche. Tuttavia, considerata l'importanza cruciale dei diritti della difesa (articolo 48), la proposta di direttiva impone agli Stati membri di esentare da tale obbligo i professionisti legali in determinate circostanze, ad esempio per le informazioni ottenute nel corso dell'esame della posizione giuridica di un cliente¹⁸.

La Commissione ha inoltre assicurato un mezzo di ricorso per i **lavoratori che esercitano il diritto alla libera circolazione sul territorio dell'Unione**. La proposta legislativa in questione¹⁹ introduce inoltre l'obbligo giuridico per gli Stati membri di mettere a disposizione dei lavoratori mobili dell'UE gli opportuni mezzi di ricorso a livello nazionale (articolo 47).

A settembre del 2013 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento sugli indici usati come **valori di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari**²⁰ il cui intento è sottoporre i valori di riferimento forniti dagli operatori del mercato finanziario a controlli e a norme più chiare. La proposta prevede di conferire alle autorità competenti poteri di controllo e di applicazione, compreso l'accesso, su richiesta, ai trasferimenti di dati. La Commissione ha valutato l'impatto della proposta su vari diritti tutelati dalla Carta: protezione dei dati di carattere personale (articolo 8), libertà di espressione e d'informazione (articolo 11) e libertà d'impresa (articolo 16).

Nella proposta di regolamento recante norme per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata da Frontex²¹, adottata a aprile 2013, la Commissione ha fatto in modo che ogni misura presa nel quadro delle operazioni di sorveglianza coordinate da Frontex rispetti pienamente i diritti fondamentali e il principio di non respingimento, secondo cui nessuno può essere rimpatriato in un paese in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti (articolo 19, paragrafo 2). Prima che un rifugiato sbarchi in un paese terzo, gli Stati membri devono tenere conto della situazione generale di tale paese e accertare che esso non metta in atto comportamenti in violazione del principio di non respingimento; essi sono inoltre tenuti a identificare le persone intercettate o soccorse e valutarne le circostanze personali.

3.1.2. Negoziati interistituzionali con importanti risvolti per i diritti fondamentali

Il 2013 è stato un anno importante per il diritto alla protezione dei dati personali. Le rivelazioni trapelate sui programmi di intercettazione che controllano potenzialmente le comunicazioni di tutti i cittadini su scala mondiale hanno spinto le

¹⁸ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 giugno 2007 nella causa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone*.

¹⁹ COM(2013) 236 final del 26 aprile 2013.

²⁰ COM(2013) 641 final del 18 settembre 2013.

²¹ COM(2013) 197 final del 12 aprile 2013.

istituzioni dell'Unione a far avanzare i negoziati su un nuovo standard per la protezione dei dati²². A ottobre 2013 la commissione LIBE del Parlamento europeo ha sostenuto la proposta della Commissione²³. La riforma mira a rinvigorire i diritti in questo ambito (articolo 8) affinché i cittadini possano rimpadronirsi del controllo sui dati personali. Il consenso esplicito, il diritto all'oblio, il diritto alla portabilità dei dati e il diritto di essere informato nel caso di una violazione di dati personali sono elementi fondamentali che aiuteranno a colmare il crescente divario tra i cittadini e le imprese cui essi trasmettono, intenzionalmente o meno, i propri dati.

Al fine di promuovere la libertà di impresa, riconosciuta dall'articolo 16 della Carta, la Commissione ha presentato nel 2012 una proposta di ammodernamento delle norme in materia di **insolvenza transfrontaliera**²⁴. Nel corso dei negoziati, cui è stato impresso un concreto slancio nel 2013, è stato attentamente vagliato l'impatto della proposta sul diritto a un ricorso effettivo (articolo 47) e sul diritto di proprietà (articolo 17) dei creditori di minoranza.

3.1.3. *Attuazione della Carta attraverso misure adottate dai legislatori dell'Unione e dalla Commissione*

Nel campo dei diritti processuali è stata adottata **la direttiva relativa al diritto di avvalersi di un difensore** e al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale²⁵. Grazie a questo importante atto legislativo, è garantito a tutti gli indagati il diritto di ottenere l'assistenza legale di un difensore lungo tutto il procedimento, dalle prime fasi fino alla conclusione (articoli 47 e 48).

Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la rifusione del **regolamento Dublino**²⁶, che assicura ai richiedenti un ricorso effettivo avverso una decisione di trasferimento, dando così piena efficacia al diritto di un richiedente asilo di rimanere nel territorio e riducendo il rischio di "respingimenti a catena" (articolo 19, paragrafo 2). Il regolamento integra anche la giurisprudenza della Corte secondo cui un richiedente asilo non può essere trasferito in uno Stato membro in cui esiste un rischio serio che i suoi diritti fondamentali siano violati. In tal caso un altro Stato membro deve assumersi la responsabilità tempestivamente, in modo da non ostacolare l'accesso immediato del richiedente asilo alla giustizia.

Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno inoltre adottato la **direttiva sulle procedure di asilo**²⁷ e la **direttiva sulle condizioni di accoglienza**²⁸: la prima potenzia le garanzie che tutelano il diritto di asilo, in particolare rafforzando il diritto di accesso alle procedure di asilo (articoli 18 e 19), mentre la seconda prevede norme migliori e più chiare mirate a una tutela più efficace del diritto fondamentale alla dignità, soprattutto per quanto riguarda i richiedenti asilo vulnerabili, e armonizza ulteriormente le norme in materia di trattenimento, fissando in termini chiari e restrittivi i motivi per cui può essere disposto il trattenimento, le condizioni di trattenimento e le garanzie per le persone trattenute (articoli 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24, e 47).

²² COM(2012) 11 final, 25.01.2012 e COM(2012) 10 final del 25 gennaio 2012.

²³ Parlamento europeo, documento n. A7-0403/2013.

²⁴ COM(2012) 744 final del 12 dicembre 2012.

²⁵ Direttiva 2013/48/UE, GU L 294 del 6.11.2013, pag. 1.

²⁶ Regolamento (UE) n. 604/2013, GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31.

²⁷ Direttiva 2013/32/UE, GU L 180 del 29.6.2013, pag. 60.

²⁸ Direttiva 2013/33/UE, GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96.

Per quanto riguarda i **diritti delle vittime**, il **regolamento relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile**²⁹ istituisce un meccanismo semplice e rapido per il riconoscimento delle misure di protezione disposte in uno Stato membro in materia civile. I cittadini tutelati da queste misure (prevalentemente donne a tutela delle quali è stato emesso un provvedimento restrittivo nei confronti di un'altra persona) possono essere certi che il provvedimento ottenuto nel loro paese di origine avrà la stessa validità ovunque nell'Unione.

Le **elezioni europee** del 2014 saranno le prime dall'adozione del trattato di Lisbona, che ha rafforzato i poteri del Parlamento europeo. Nella raccomandazione di marzo 2013³⁰ la Commissione ha invitato i partiti politici a sostenere un candidato alla carica di presidente della Commissione europea in vista della prossima tornata elettorale e a indicarne chiaramente l'affiliazione ai partiti politici europei. La raccomandazione intende promuovere il diritto di voto, sancito dall'articolo 39 della Carta, informando gli elettori sulla posta in gioco delle prossime elezioni e incoraggiando un dibattito su scala europea e l'affluenza alle urne.

3.2. **Misure volte a promuovere i diritti fondamentali**

Le imprese di grandi dimensioni in tutta l'Unione continuano a essere guidate prevalentemente da uomini. Per raggiungere una sostanziale parità tra donne e uomini (articolo 23) nei consigli di amministrazione, la Commissione ha presentato lo scorso anno una proposta di direttiva riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in Borsa³¹. A novembre 2013 il Parlamento europeo ha approvato in prima lettura la risoluzione sulla proposta di direttiva³², confermando l'ampio consenso sulla necessità di aumentare la presenza femminile nei consigli di amministrazione delle società e un sostegno deciso all'approccio della Commissione volto a ridurre le disparità esistenti.

Un altro settore in cui l'Unione continua a rafforzare la tutela dei diritti alla parità e a promuovere l'adozione di misure positive è l'**integrazione dei Rom**. Nel 2013 sono stati compiuti notevoli passi avanti nell'avversare, a livello dell'Unione, l'esclusione dei Rom. A dicembre 2013 è stata adottata all'unanimità una raccomandazione del Consiglio³³. Gli Stati membri si sono impegnati a migliorare l'integrazione economica e sociale delle comunità Rom. Il processo si è svolto con la partecipazione di rappresentanti delle comunità Rom alle discussioni nelle massime sedi decisionali.

3.3. **Applicazione delle norme dell'Unione**

La Commissione ha esercitato il proprio ruolo di custode dei trattati ed è intervenuta per garantire che gli Stati membri applichino le norme dell'Unione che danno concreta attuazione alla Carta.

Dopo avere analizzato l'attuazione nazionale del **codice dei visti**³⁴ sotto il profilo del diritto di presentare ricorso contro la decisione di rifiuto/annullamento/revoca del visto, la Commissione ha espresso dubbi sulla compatibilità della

²⁹ Regolamento n. 606/2013, GU L 181 del 29.6.2013, pag. 4.

³⁰ Raccomandazione 2013/142/UE, GU L 79 del 21.3.2013, pag. 29.

³¹ COM(2012) 614 final del 14 novembre 2012.

³² Parlamento europeo, documento n. A7-0340/2013.

³³ Raccomandazione del Consiglio, del 9 dicembre 2013, su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri.

³⁴ Regolamento (CE) n. 810/2009, GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1.

legislazione nazionale con le disposizioni del codice dei visti e della Carta. La Commissione è giunta alla conclusione che il diritto a un ricorso effettivo, sancito dall'articolo 47 della Carta, esige che il ricorso contro una decisione di rifiuto, annullamento o revoca del visto comprenda il diritto di adire un organo giurisdizionale quale unico o ultimo grado di ricorso. Vari Stati membri hanno ricevuto lettere di costituzione in mora.

Nel 2012³⁵ la Corte ha ritenuto non conforme alla direttiva 2000/78/CE, che garantisce il pieno rispetto del principio di non discriminazione riconosciuto dall'articolo 21 della Carta in materia di occupazione, la drastica riduzione dell'età pensionabile per giudici, procuratori e notai decisa dall'Ungheria. In esito a un dialogo proficuo con la Commissione, a marzo 2013 l'Ungheria ha adottato un provvedimento di legge che risolve tutte le questioni sollevate e attua, in maniera corretta e completa, la sentenza della Corte.

Infine per quanto riguarda la **protezione dei dati** la Commissione ha controllato l'attuazione, da parte dell'Austria, della decisione della Corte del 2012³⁶ concernente la scarsa indipendenza dell'autorità di controllo per la protezione dei dati. L'Austria ha modificato la legislazione sulla protezione dei dati e ha garantito che il funzionario dell'autorità incaricato di gestire gli atti di ordinaria amministrazione sia posto unicamente sotto il controllo della presidenza e che l'autorità non faccia più parte della cancelleria federale ma disponga di un bilancio e di personale proprio.

3.4. Controllo della Corte sulle istituzioni dell'UE

Il rispetto della Carta da parte delle istituzioni dell'Unione è posto sotto il controllo della Corte, che ha pronunciato diverse sentenze per garantire che le istituzioni dell'Unione agiscano in conformità della Carta. Queste sentenze riguardano anche in che misura gli atti legislativi e le decisioni indirizzate ai privati dell'UE rispettano la Carta.

L'Unione europea può imporre sanzioni o misure restrittive in grado di incidere sui diritti fondamentali della persona che ne è oggetto. Nella sentenza in appello *Kadi II*³⁷ la Corte ha chiarito determinati diritti processuali di persone sospettate di associazione in attività terroristiche, compresi il diritto a una buona amministrazione, il diritto a un ricorso effettivo e il diritto a un giudice imparziale (articoli 41 e 47). La Corte ha **garantito la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali riconoscendo al tempo stesso la necessità imperativa di combattere il terrorismo internazionale**. La Commissione aveva congelato i beni del sig. Kadi, dando esecuzione a una decisione del comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite, nell'ambito di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. La Corte ha stabilito che, non avendo la Commissione addotto alcun elemento informativo o probatorio per suffragare l'affermazione secondo cui il sig. Kadi fosse coinvolto in attività legate al terrorismo internazionale (affermazioni che l'interessato aveva fortemente respinto), queste affermazioni non giustificavano l'adozione, a livello dell'Unione, di misure restrittive a suo carico.

In diversi casi le istituzioni dell'Unione, indipendentemente dall'esistenza di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, hanno adottato decisioni e

³⁵ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 novembre 2012 nella causa C-286/12, *Commissione europea/Ungheria*.

³⁶ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 ottobre 2012 nella causa C-614/10, *Commissione/Austria*.

³⁷ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18 luglio 2013 nella causa C-584/10 P, *Commissione e altri/Kadi (Kadi II)*, impugnazione della sentenza T-85/09, *Kadi/Commissione (Kadi I)*.

regolamenti volti a congelare i capitali di persone e entità ritenute impegnate in attività di proliferazione nucleare. Alcune delle persone e entità interessate hanno fatto ricorso per annullare queste decisioni. In una serie di sentenze³⁸ il Tribunale ha annullato alcuni atti delle istituzioni dell'Unione nei confronti di vari ricorrenti, concludendo che le istituzioni dell'Unione non avevano prodotto elementi probatori sufficienti a motivare le misure adottate e che, in taluni casi, esse avevano violato l'obbligo di motivazione e l'obbligo di comunicazione degli elementi di prova.

Nella sentenza *Besselink*³⁹ il Tribunale ha dato attuazione al **diritto d'accesso ai documenti**, sancito dall'articolo 42 della Carta, e ha parzialmente annullato la decisione del Consiglio che negava l'accesso a un documento relativo all'adesione dell'Unione alla CEDU. Il Tribunale ha stabilito che il Consiglio aveva commesso un errore di valutazione rifiutando l'accesso a una delle direttive di negoziato da esso adottate. La posizione espressa nel documento era già stata comunicata alle parti negoziali e quindi la sua divulgazione non avrebbe potuto minare il clima di fiducia tra di esse.

Le decisioni qui illustrate sono rivolte a singoli individui. La Corte esamina però anche gli atti legislativi dell'Unione destinati agli Stati membri.

La Corte ha esaminato la **compatibilità con gli articoli 47 e 48 della Carta della decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo**⁴⁰. Alla Corte è stato chiesto se uno Stato membro possa subordinare la consegna di una persona condannata *in absentia* alla condizione che la sentenza di condanna possa essere oggetto di revisione nello Stato membro emittente, al fine di evitare una lesione del diritto a un processo equo e dei diritti della difesa garantiti dalla Costituzione dello Stato membro che procede alla consegna di tale persona⁴¹. La Corte ha stabilito che la decisione quadro sul mandato d'arresto europeo è del tutto compatibile con la Carta. Subordinare la consegna di una persona a una condizione non prevista dalla decisione quadro comporterebbe una lesione dei principi di fiducia e riconoscimento reciproci che essa mira a rafforzare e, pertanto, un pregiudizio per l'effettività della decisione stessa.

4. RUOLO DELLA CEDU

Il fatto che le disposizioni della Carta si applichino esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri non presuppone un vuoto di tutela dei diritti fondamentali. I cittadini, dopo avere esperito tutti i mezzi di ricorso nazionali, possono presentare ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, in linea con la CEDU, cui hanno aderito tutti gli Stati membri dell'Unione.

Il trattato di Lisbona pone l'obbligo per l'Unione di aderire alla CEDU. A aprile 2013 è stato finalizzato il progetto di accordo sull'adesione dell'Unione alla CEDU,

³⁸ Sentenze del Tribunale del 6 settembre 2013 nelle seguenti cause: cause riunite T-35/10 e T-7/11, *Bank Melli Iran*; causa T-493/10, *Persia International Bank plc*; cause riunite T-4/11 e T-5/11, *Export Development Bank of Iran*; causa T-12/11, *Iran Insurance Company*; causa T-13/11, *Post Bank Iran*; T-24/11, *Bank Refah Kargaran*; causa T-434/11, *Europäisch-Iranische Handelsbank AG*; cause riunite T-42/12 e T-181/12, *Naser Bateni*; cause T-57/12, *Good Luck Shipping* e T-110/12, *Iranian Offshore Engineering & Construction Co./Consiglio*.

³⁹ Sentenza del Tribunale del 12 settembre 2013 nella causa T-331/11, *Besselink/Consiglio*.

⁴⁰ Decisione quadro 2002/584/GAI, modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI, GU L 81 del 27.3.2009, pag. 24.

⁴¹ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 febbraio 2013 nella causa C-399/11, *Stefano Melloni/Ministerio fiscal*.

pietra miliare nel processo di adesione. Come tappa successiva, la Commissione ha chiesto alla Corte di esprimere un parere sul progetto di accordo.

5. CONCLUSIONE

Nel 2013 la Corte si è espressa su numerosi casi riguardanti l'applicabilità della Carta in ambito nazionale, a riprova di un'interazione sempre maggiore tra la Carta e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. In tal senso la sentenza *Åkerberg Fransson* riveste un ruolo importante perché definisce ulteriormente l'ambito di applicazione della Carta da parte del giudice nazionale, anche se la giurisprudenza in materia è destinata a evolvere e perfezionarsi ulteriormente.

I giudici nazionali hanno un ruolo fondamentale nel dare attuazione concreta ai diritti e alle libertà sanciti dalla Carta, in quanto assicurano direttamente che i cittadini ottengano piena riparazione per il mancato rispetto dei diritti fondamentali nell'applicazione del diritto dell'Unione.

Le istituzioni dell'Unione hanno profuso notevoli sforzi nel garantire un'applicazione coerente delle disposizioni della Carta, giacché quest'ultima è diventata giuridicamente vincolante in quanto diritto primario dell'UE. Nel quadro delle procedure legislative occorre vagliare eventuali effetti sui diritti fondamentali, soprattutto in fase di elaborazione delle soluzioni di compromesso finali. E per raggiungere questo obiettivo è necessario un deciso impegno interistituzionale.

Gli atti giuridici dell'Unione possono essere impugnati dinanzi la Corte per violazione dei diritti fondamentali. Il controllo della Corte si estende anche agli Stati membri, ma soltanto quando attuano il diritto dell'Unione. In tutti gli altri casi valgono i sistemi nazionali di tutela dei diritti fondamentali. Si tratta di una scelta chiara e deliberata che gli Stati membri hanno operato al momento di elaborare la Carta e il trattato.

Le istituzioni dell'Unione non possono limitarsi a rispettare gli obblighi giuridici che discendono dalla Carta ma devono continuare a svolgere il compito politico di promuovere una cultura dei diritti fondamentali a beneficio di tutti: cittadini, operatori economici e autorità pubbliche. La Commissione ha ricevuto oltre 3000 lettere di cittadini sul rispetto dei diritti fondamentali, a riprova del fatto che i cittadini sono consapevoli dei propri diritti e ne esigono il rispetto. La Commissione sostiene i loro sforzi.