



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 19.10.2010
COM(2010) 573 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali
dell'Unione europea**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

L'Europa dei diritti fondamentali ha raggiunto traguardi decisivi: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è ormai giuridicamente vincolante¹ e l'Unione aderirà alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo². Per il Parlamento europeo³ e il Consiglio europeo⁴ la promozione dei diritti fondamentali nell'Unione è diventata una priorità dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La Commissione europea ha un proprio membro incaricato di un portafoglio per la promozione della giustizia, dei diritti fondamentali e della cittadinanza e i Commissari hanno giurato di rispettare la Carta con una dichiarazione solenne dinanzi alla Corte di giustizia⁵. Il trattato di Lisbona poi, in termini più generali, rappresenta un progresso notevole in quanto estende la procedura della codecisione, abolisce la struttura a pilastri del vecchio trattato, conferisce alla Corte di giustizia una competenza generale nelle materie attinenti allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e consolida la centralità dei diritti dell'uomo rispetto all'azione esterna dell'Unione.

L'Unione dispone quindi di tutti gli elementi per sviluppare una politica ambiziosa in materia di diritti fondamentali. L'obbligo di rispettare questi diritti è da sempre soggetto al sindacato della Corte di giustizia ed è una componente essenziale della costruzione dell'Unione. Il nuovo statuto della Carta permette tuttavia di dare nuovo slancio all'azione dell'Unione in questo settore.

Obiettivo della presente comunicazione è presentare la strategia della Commissione per l'attuazione della Carta nel nuovo contesto giuridico delineatosi in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

¹ Articolo 6, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea (TUE). 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 Articolo 6, paragrafo 2, del TUE.

³ Risoluzione del Parlamento europeo del 25.11.2009 sulla comunicazione della Commissione dal titolo "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini – Programma di Stoccolma". P5_TA(2009)0090.

⁴ "Programma di Stoccolma" (GU C 115 del 4.5.2010).

⁵ Testo della dichiarazione solenne: "Mi impegno solennemente:

- a rispettare, nell'adempimento dei miei doveri, i trattati e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

- a esercitare le mie funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione;

- a non sollecitare né accettare, nell'adempimento dei miei doveri, istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo;

- ad astenermi da ogni atto incompatibile con il carattere delle mie funzioni o l'esecuzione dei miei compiti.

Prendo atto dell'impegno di ogni Stato membro di rispettare tale carattere e di non cercare di influenzare i Membri della Commissione nell'esecuzione dei loro compiti.

Mi impegno, inoltre, a rispettare, per la durata delle mie funzioni e dopo la cessazione di queste, gli obblighi derivanti dalla mia carica, ed in particolare i doveri di correttezza e discrezione per quanto riguarda l'accettare, dopo tale cessazione, determinate funzioni o determinati vantaggi".

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Con la Carta⁶ l'Unione si è dotata di un suo catalogo di diritti fondamentali aggiornato alla luce dei mutamenti sociali e dei progressi scientifici e tecnologici.

La Carta è uno strumento innovativo perché riunisce in un unico testo la totalità dei diritti fondamentali tutelati nell'Unione⁷ conferendo loro un contenuto visibile, preciso e prevedibile. Riconoscendo i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta e attribuendole lo stesso valore giuridico vincolante dei trattati, il trattato di Lisbona ha assicurato ai cittadini maggiore visibilità e certezza giuridica.

La Carta si applica anzitutto alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione (articolo 51, paragrafo 1, della Carta) e orienta dunque in particolare il lavoro legislativo e decisionale della Commissione, del Parlamento e del Consiglio, i cui atti giuridici devono essere pienamente conformi alla Carta.

L'articolo 51, paragrafo 1, prevede anche, per quanto attiene agli Stati membri, che la Carta si applichi esclusivamente quando questi attuano il diritto dell'Unione. La Carta, dunque, non si applica alle situazioni che non presentano legami con tale diritto⁸. La forza giuridica vincolante conferita alla Carta dal trattato di Lisbona non modifica questa situazione: il trattato precisa infatti esplicitamente che le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati⁹.

Adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo

L'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, resa obbligatoria dal trattato di Lisbona (articolo 6, paragrafo 2, del TUE), completerà il sistema di protezione dei diritti fondamentali facendo della Corte europea dei diritti dell'uomo l'organo competente a esaminare gli atti dell'Unione in tale ambito. Tale controllo giurisdizionale esterno deve servire più che mai da sprone affinché l'Unione persegua una politica ambiziosa in materia di diritti fondamentali: più l'Unione farà in modo che i suoi atti rispettino pienamente i diritti fondamentali, minore sarà il rischio che la Corte europea dei diritti dell'uomo debba intervenire per censurarli.

Obiettivo della strategia: l'Unione deve servire d'esempio

L'obiettivo della politica che la Commissione intende sviluppare con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona è rendere il più possibile effettivi nell'Unione i diritti fondamentali contenuti nella Carta. In questo senso l'Unione deve essere esemplare. La Carta non è un testo

⁶ La Carta è stata proclamata solennemente il 7 dicembre 2000 a Nizza dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione. Il 12 dicembre 2007 i presidenti di Parlamento, Consiglio e Commissione europea hanno firmato e proclamato solennemente la Carta una seconda volta. La seconda proclamazione si è resa necessaria poiché la Carta proclamata nel 2000 è stata modificata per renderla giuridicamente vincolante.

⁷ I diritti e i principi contenuti nella Carta risultano in particolare dalle tradizioni costituzionali e dalle convenzioni internazionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalle Carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

⁸ Cfr. punto 1.3.

⁹ L'articolo 51, paragrafo 2, della Carta specifica che questa non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati.

di valori astratti bensì uno strumento che consente a ciascuno di godere dei diritti ivi codificati nelle situazioni che rientrano nella sfera del diritto dell'Unione. Per questo la Commissione concentrerà i propri sforzi sull'attuazione effettiva della Carta.

Continuerà lo sviluppo di politiche specifiche fondate sui trattati, riguardanti diritti fondamentali particolari come la protezione dei dati personali, i diritti dei minori, la parità tra uomini e donne, la non discriminazione, la proprietà intellettuale o la libera circolazione.

È indispensabile che l'Unione sia esemplare non solo per chi vive nel suo territorio ma anche per il suo stesso sviluppo. Il rispetto dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione consente di instaurare un clima di fiducia reciproca tra gli Stati membri e di guadagnare la fiducia dei cittadini nelle politiche dell'Unione. Una carenza di fiducia nell'effettività dei diritti fondamentali negli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione e nella capacità della Commissione e delle autorità nazionali di farli rispettare impedirebbe il funzionamento e l'approfondimento dei meccanismi di cooperazione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Per giunta, l'effettività della protezione è necessaria per rafforzare la credibilità dell'azione dell'Unione nel promuovere i diritti umani nel mondo.

L'azione dell'Unione in materia di diritti fondamentali si estende al di là delle politiche interne. La Carta si applica infatti anche all'azione esterna dell'Unione. Conformemente all'articolo 21 del TUE, l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si prefigge di promuovere nel resto del mondo democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. Alcune norme sviluppate dalle Nazioni Unite in materia di diritti umani hanno una duplice dimensione interna ed esterna per l'Unione¹⁰. L'Unione ha così sviluppato una politica specifica per promuovere i diritti umani e la democratizzazione nei paesi terzi. Inoltre, secondo l'articolo 8 del TUE l'Unione sviluppa con i paesi limitrofi relazioni privilegiate fondate sui valori dell'Unione. Infine, l'articolo 49 del TUE prevede che ogni Stato europeo che rispetta i valori su cui è fondata l'Unione può domandare di diventarne membro. I criteri politici per l'adesione convenuti dal Consiglio europeo di Copenhagen nel 1993 prevedono che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze. L'apertura dei negoziati di adesione è dunque subordinata alla condizione che il paese candidato soddisfi sufficientemente tali criteri. Le questioni relative ai diritti fondamentali sono approfondite durante i negoziati di adesione.

1. L'UNIONE DEVE ESSERE ESEMPLARE

L'azione dell'Unione in materia di diritti fondamentali dev'essere irreprensibile e la Carta deve orientare le politiche dell'Unione e la loro attuazione da parte degli Stati membri.

¹⁰ Tutti gli Stati membri hanno aderito alle principali convenzioni delle Nazioni Unite in materia di diritti umani e il Consiglio ha adottato una decisione relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (GU L 23 del 27.1.2010, pag. 35).

1.1. Rafforzare la cultura dei diritti fondamentali all'interno della Commissione

La Commissione garantisce il controllo sistematico della compatibilità con la Carta delle sue proposte legislative e degli atti che adotta. All'interno dei suoi servizi preposti all'elaborazione degli atti e delle proposte deve rafforzarsi questo "riflesso" dei diritti fondamentali così da rispecchiare il nuovo status della Carta. È necessario promuovere una "cultura dei diritti fondamentali" a ogni stadio della procedura, dalle prime fasi di ideazione della proposta presso i servizi della Commissione fino alla valutazione d'impatto e al controllo della legalità del testo definitivo di un progetto di atto.

Questa cultura dei diritti fondamentali è indispensabile per esaminare a fondo la necessità e la proporzionalità delle proposte che la Commissione intende presentare. In effetti, a parte certi diritti di carattere assoluto¹¹, i diritti fondamentali possono, a determinate condizioni, subire limitazioni. Queste ultime devono essere previste dalla legge, rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e, nel rispetto del principio di proporzionalità, essere necessarie e rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui¹².

"Check-list" diritti fondamentali

1. *Quali sono i diritti fondamentali interessati?*
2. *Si tratta di diritti assoluti? (che non tollerano cioè limitazioni – ad esempio la dignità umana e la proibizione della tortura)*
3. *Come si ripercuoteranno sui diritti fondamentali le diverse opzioni strategiche previste? Si tratta di ripercussioni positive (che promuovono i diritti fondamentali) o negative (che li limitano)?*
4. *Le opzioni comportano ripercussioni sia positive che negative in funzione dei diritti fondamentali interessati (ad esempio: ripercussioni negative sulla libertà d'espressione e positive sulla proprietà intellettuale)?*
5. *Le eventuali limitazioni dei diritti fondamentali risulterebbero formulate con precisione e prevedibilità?*
6. *Le eventuali limitazioni sarebbero:*
 - *necessarie per realizzare una finalità di interesse generale o per proteggere i diritti e le libertà altrui (quali)?*
 - *proporzionate alla finalità perseguita?*
 - *conformi al contenuto essenziale dei diritti fondamentali in questione?*

La Commissione ha già preso misure organizzative interne – "la metodologia"¹³ – per garantire che i suoi servizi procedano alla verifica sistematica e rigorosa del rispetto di tutti i

¹¹ Ad esempio la proibizione della tortura.

¹² Articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

¹³ Comunicazione della Commissione "Il rispetto della Carta dei diritti fondamentali nelle proposte legislative della Commissione - Metodologia per un controllo sistematico e rigoroso" COM(2005) 172 del 27.4.2005.

diritti fondamentali in causa sin dall'elaborazione di una proposta legislativa. Dalla relazione di valutazione¹⁴ emerge che la metodologia è adeguata alle finalità perseguite ma che la sua applicazione pratica va rafforzata per renderla più sistematica, approfondita e leggibile. La relazione sottolinea inoltre che la valutazione d'impatto non è una questione procedurale ma di contenuto.

La Commissione intensificherà le azioni di formazione interna sui diritti fondamentali così da consentire ai servizi di rispondere ai quesiti riportati sopra e da potenziare e promuovere una cultura del rispetto dei diritti fondamentali.

La metodologia utilizzata dalla Commissione per preparare le sue proposte e le misure adottate per rafforzarne l'applicazione sono esposte di seguito. Tali misure contribuiranno all'attuazione della politica "legiferare meglio". Come sottolinea il programma di Stoccolma, una legislazione dell'Unione redatta in un linguaggio chiaro e comprensibile contribuisce a facilitare l'esercizio effettivo dei diritti da parte dei cittadini. In linea con la politica "legiferare meglio" e con il programma di Stoccolma che ha evidenziato l'importanza della valutazione, la Commissione farà in modo che della Carta si tenga conto anche nella valutazione *ex post* degli strumenti dell'Unione, in particolare nelle relazioni sull'applicazione della legislazione sensibile e nei processi di valutazione reciproca.

Anche gli atti non legislativi adottati dalla Commissione, come le decisioni, che non sono oggetto di valutazione d'impatto, vengono sottoposti durante la preparazione al controllo di compatibilità con la Carta.

La Commissione riserverà particolare attenzione alle proposte e agli atti cosiddetti "sensibili", ossia a tutte le proposte legislative, tutti gli atti di esecuzione (articolo 291 del TFUE) e gli atti delegati (articolo 290 del TFUE) che sollevano questioni particolari di compatibilità con la Carta o sono diretti a promuovere specificamente uno dei diritti fondamentali in essa contenuti.

1.1.1. Consultazioni preparatorie

Prima della preparazione propriamente detta delle proposte, nell'avviare le consultazioni (libro verde, comunicazione, documento dei servizi) con le parti interessate su questioni che possono eventualmente sfociare in nuove proposte sensibili, la Commissione sottolineerà gli aspetti potenzialmente inerenti ai diritti fondamentali per sollecitare contributi da inserire nella valutazione d'impatto. La Commissione preciserà anche che le eventuali proposte saranno oggetto di una valutazione d'impatto conformemente alla metodologia.

1.1.2. Valutazione d'impatto

Le valutazioni d'impatto che accompagnano le proposte della Commissione ne esaminano l'incidenza sui diritti fondamentali quando tale valutazione è pertinente. Gli orientamenti per la valutazione d'impatto (*Impact assessment guidelines*), riveduti nel 2009¹⁵, prevedono che alcuni atti di esecuzione (comitologia) che possono comportare ripercussioni di rilievo devono essere anch'essi sottoposti a valutazione d'impatto. La valutazione d'impatto è volta a individuare i diritti fondamentali potenzialmente interessati, il livello d'interferenza con il

¹⁴ Relazione sul funzionamento pratico della metodologia per un controllo sistematico e rigoroso del rispetto della Carta dei diritti fondamentali - COM(2009) 205 del 29.4.2009.

¹⁵ SEC(2009) 92 del 15.1.2009.

diritto in causa e la necessità e proporzionalità di tale interferenza in termini di opzioni strategiche e di obiettivi prefissati. La valutazione d'impatto non esamina tuttavia dal punto di vista giuridico la conformità del progetto di atto con i diritti fondamentali. Questo esame viene effettuato successivamente, sulla base di un progetto di atto concreto. Gli orientamenti per la valutazione d'impatto specificano come bisogna tener conto dei diritti fondamentali ad ogni fase della valutazione. La Commissione manterrà il suo approccio generale quanto alla realizzazione delle valutazioni d'impatto, approfondendo nel contempo l'analisi delle ripercussioni sui diritti fondamentali¹⁶.

1.1.2.1. Integrare la dimensione "diritti fondamentali" nei lavori dei gruppi direttivi della valutazione d'impatto

L'elaborazione di ogni singola valutazione d'impatto è seguita da un gruppo direttivo della valutazione d'impatto (*Impact Assessment Steering Group*) che riunisce i servizi interessati della Commissione e può svolgere un ruolo chiave in tutte le fasi di realizzazione della valutazione. I servizi competenti della Commissione metteranno attivamente a disposizione di tali gruppi la propria esperienza nel campo dei diritti fondamentali per sincerarsi che l'incidenza su tali diritti sia identificata e analizzata in maniera sistematica già nella fase iniziale del processo di elaborazione delle politiche. Se la situazione lo richiede, alle ripercussioni sui diritti fondamentali sarà dato risalto nella valutazione d'impatto. Accordando tale visibilità si contribuirà a rafforzare la cultura del rispetto dei diritti fondamentali sin dalla preparazione del progetto di atto.

1.1.2.2. Orientamenti operativi sui diritti fondamentali

Al fine di garantire l'elaborazione di un approccio che provveda davvero a integrare i diritti fondamentali e fornisca consulenza ai servizi della Commissione su come valutare l'impatto di un'iniziativa sui diritti fondamentali, saranno preparati orientamenti operativi (*operational guidance*) vertenti sui quesiti della "check-list" diritti fondamentali.

1.1.2.3. Comitato per la valutazione d'impatto

Il comitato per la valutazione d'impatto (*Impact Assessment Board*) è un organo centrale che esercita una funzione di sostegno e di controllo della qualità e fa capo al presidente della Commissione. È indipendente dai servizi competenti per l'elaborazione delle politiche. Il comitato esamina tutte le valutazioni d'impatto della Commissione e formula pareri al riguardo e sulla qualità della valutazione che sottende le opzioni strategiche presentate dalla Commissione. Il comitato verifica sistematicamente gli aspetti relativi ai diritti fondamentali nei progetti di valutazione d'impatto che gli vengono sottoposti e se necessario formula un parere.

¹⁶ Nella comunicazione "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea" (COM(2010) 543 del 7.1.10) la Commissione sottolinea che, per rispecchiare il nuovo status giuridico della Carta, potenzierà la valutazione delle incidenze sui diritti fondamentali, e a tal fine elaborerà orientamenti specifici.

1.1.3. Redazione dei progetti di atto

1.1.3.1. Considerando mirati

Dopo la valutazione d'impatto, quando il progetto di proposta legislativa (o di atto delegato o di esecuzione) è ultimato, la Commissione avvia il controllo della legalità verificando in particolare la compatibilità con la Carta.

Le proposte che presentano un nesso particolare con i diritti fondamentali devono contenere considerando specifici che ne spieghino la conformità con la Carta. I considerando hanno la funzione di spiegare il ragionamento alla base dell'adozione dell'atto e quindi consentono e agevolano l'eventuale controllo giurisdizionale della conformità con la Carta. Per questo occorre evitare qualsiasi banalizzazione derivante dall'uso generalizzato di un considerando che si limiti a dichiarare la conformità con la Carta. L'inserimento di un considerando non è una mera formalità ma serve a dimostrare il controllo approfondito della conformità della proposta con la Carta.

I considerando che spiegano la conformità della proposta con la Carta si ritengono mirati se indicano con precisione i diritti fondamentali sui quali la proposta si ripercuote. Inoltre, saranno inseriti considerando specifici su misura per taluni diritti fondamentali se necessario per chiarire la portata di una disposizione o le soluzioni trovate nella proposta per garantire che la limitazione di un diritto fondamentale si giustifica rispetto all'articolo 52 della Carta.

1.1.3.2. Sintesi degli aspetti inerenti ai diritti fondamentali nella relazione.

Quando la proposta legislativa ha un impatto sui diritti fondamentali, come comprovato dai considerando, la relazione deve contenere una sintesi che spieghi come sono stati rispettati gli obblighi relativi ai diritti fondamentali.

La relazione che accompagna le proposte sensibili sarà corroborata dall'aggiunta di una sintesi di tutti gli aspetti inerenti ai diritti fondamentali presenti nella valutazione d'impatto e nella proposta legislativa. Questa sezione spiegherà in particolare le ragioni per cui la Commissione ritiene che le limitazioni apportate siano giustificate in termini di necessità e di proporzionalità. Una sintesi di questo tipo permetterà di formulare meglio i considerando relativi ai diritti fondamentali delle proposte sensibili e aumenterà la visibilità mostrando che è stato effettuato un esame approfondito dell'impatto e della compatibilità.

1.2. Integrazione della Carta nel processo legislativo

La metodologia attuata dalla Commissione si applica solo nella fase di preparazione delle proposte. Durante il processo legislativo, le proposte della Commissione possono essere modificate da uno dei colegislatori che sollevi questioni relative ai diritti fondamentali, senza che vi sia un esame sistematico dell'impatto di tali proposte e della loro compatibilità con i diritti fondamentali. Proprio a questa situazione il Consiglio europeo accenna nel programma di Stoccolma quando invita le istituzioni dell'UE e gli Stati membri a far sì che le iniziative giuridiche siano e restino coerenti con i diritti fondamentali *"nell'intero corso del processo legislativo potenziando l'applicazione della metodologia in modo da consentire un controllo sistematico e rigoroso della conformità con la convenzione europea e con i diritti e le libertà sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali"*¹⁷. In linea con l'obiettivo di promuovere una

¹⁷ Cfr. punto 2.1.

cultura dei diritti fondamentali nell'intero corso del processo legislativo, la Commissione è disposta ad aiutare le altre istituzioni a trovare un metodo efficace per tenere conto degli effetti delle loro modifiche sull'attuazione della Carta, anche mediante l'esame di punti da tenere ben presenti ("*check-list* diritti fondamentali").

1.2.1. *Le modifiche*

Le modifiche che i colegislatori apportano alle proposte della Commissione devono rispettare la Carta. La Commissione difenderà fermamente la sua posizione in ordine alle norme di protezione dei diritti fondamentali contenute nella sua proposta, e si opporrà ai colegislatori se questi tenderanno di mitigarne l'intensità. A questo proposito non esiterà a usare tutti i mezzi a sua disposizione, sollecitando in particolare l'adozione dell'atto all'unanimità o, se del caso, ritirando la proposta o proponendo un ricorso di annullamento contro le norme in questione¹⁸.

1.2.2. *Dialogo interistituzionale*

È opportuno che si instauri un dialogo interistituzionale trasparente sul modo in cui trattare i progetti di modifica che sollevano questioni di compatibilità con la Carta, in particolare per garantire:

- che le modifiche in questione siano sottoposte a una valutazione adeguata del loro impatto sui diritti fondamentali e della loro conformità con la Carta. L'accordo interistituzionale "*Common Approach to Impact Assessment*"¹⁹ prevede in generale che spetti al Parlamento e al Consiglio valutare l'impatto delle modifiche "significative" da questi proposte. Non si accenna alla questione di integrare gli aspetti inerenti ai diritti fondamentali, né al fatto che qualsiasi modifica che sollevi una questione relativa a tali diritti debba essere considerata "significativa";
- che le decisioni sui progetti di modifica siano prese al livello adeguato e che, ad esempio per quanto concerne il Consiglio, siano portate all'attenzione dei ministri;
- che i servizi giuridici delle tre istituzioni siano pienamente coinvolti.

Nell'ambito di una futura revisione dell'accordo interistituzionale "*Common Approach to Impact Assessment*", la Commissione proporrà – nei casi eccezionali in cui il trattato lo consente²⁰ – che la valutazione d'impatto che deve accompagnare le proposte degli Stati membri includa anche una valutazione dell'impatto sui diritti fondamentali. Per giunta, nell'ambito della posizione che adotta sulle proposte degli Stati membri, la Commissione esaminerà attentamente la valutazione del loro impatto sui diritti fondamentali.

1.3. Garantire che gli Stati membri rispettino la Carta nell'attuazione del diritto dell'Unione

Le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente "*nell'attuazione del diritto dell'Unione*" (articolo 51, paragrafo 1). Il rispetto dei diritti fondamentali da parte di tutti gli Stati membri nell'attuare il diritto dell'Unione rientra nel loro interesse comune, in quanto componente essenziale della fiducia reciproca necessaria al funzionamento

¹⁸ Punto 3.4 della relazione del 29.4.2009.

¹⁹ Documento del Consiglio n. 14901/05 del 24.11.2005.

²⁰ Settori della cooperazione giudiziaria in materia penale, della cooperazione di polizia e della cooperazione amministrativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (articolo 76 del TFUE).

dell'Unione. Tale principio risulta ancora più importante alla luce dell'espansione dell'acquis dell'Unione in settori in cui i diritti fondamentali sono particolarmente rilevanti, come lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la non discriminazione e la cittadinanza dell'Unione, la società dell'informazione o l'ambiente.

L'intervento della Commissione per assicurare il rispetto dei diritti fondamentali sarà informato ai principi che seguono.

1.3.1. Prevenzione

La Commissione svilupperà un approccio preventivo, ove necessario rammentando alle autorità incaricate di recepire la legislazione l'obbligo di rispettare la Carta nell'attuare il diritto dell'Unione, e assistendole in particolare mediante comitati di esperti istituiti per facilitare il recepimento delle direttive. Ad esempio, ha evidenziato l'importanza di rispettare la Carta, specie per quanto attiene ai diritti dei minori, proprio il gruppo di esperti istituito per seguire il recepimento della direttiva 2008/115/CE ("direttiva rimpatri") o ancora nell'ambito del comitato sulla decisione quadro 2008/919/GAI che modifica la decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo.

1.3.2. Procedimenti di infrazione

Ove un Stato membro non rispetti i diritti fondamentali nell'attuazione del diritto dell'Unione, la Commissione, che è la custode dei trattati, dispone dei poteri necessari per tentare di porre fine all'infrazione e può, se del caso, adire la Corte di giustizia (ricorso per inadempimento). Perché la Commissione possa intervenire occorre che la situazione presenti un elemento di collegamento con il diritto dell'Unione. L'esistenza di tale nesso dipende dalla situazione singola e concreta²¹.

La Commissione intende utilizzare tutti i mezzi di cui dispone per garantire il rispetto della Carta da parte degli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione. Ogni qualvolta sarà necessario, avvierà procedimenti d'infrazione contro gli Stati membri che non avranno rispettato la Carta attuando il diritto dell'Unione. Sarà data priorità alle violazioni che implicano questioni di principio o comportano conseguenze negative particolarmente gravi per i cittadini.

1.3.3. Situazioni che esulano dalla Carta

La Carta non si applica alle violazioni di diritti fondamentali che non presentano elementi di collegamento con il diritto dell'Unione. Gli Stati membri dispongono di un proprio sistema di protezione dei diritti fondamentali che fa capo agli organi giurisdizionali nazionali, e la Carta non li sostituisce. Spetta quindi a tali organi garantire il rispetto dei diritti fondamentali, e agli Stati membri adottare le misure necessarie conformemente alle rispettive leggi nazionali e agli obblighi internazionali. In una situazione di questo tipo, la Commissione non è competente a intervenire in qualità di custode dei trattati.

L'articolo 7 del TUE prevede un meccanismo che consente alle istituzioni dell'Unione di intervenire quando esiste un evidente rischio di violazione grave o una violazione grave e

²¹ Ad esempio, si ha un elemento di collegamento quando la legislazione nazionale recepisce una direttiva dell'Unione in violazione di diritti fondamentali, o quando un'autorità pubblica applica una norma dell'Unione in violazione di tali diritti, oppure quando una decisione giudiziaria definitiva di uno Stato membro applica o interpreta il diritto dell'Unione in violazione di diritti fondamentali.

persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2 del TUE, tra cui il rispetto dei diritti umani. Si tratta di un meccanismo politico di ultimo grado che riguarda situazioni eccezionali aventi una dimensione sistematica e strutturale²². In caso di rischio evidente di violazione grave di tali valori, il meccanismo può essere attivato con proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione.

2. INFORMARE MEGLIO I CITTADINI

2.1. La necessità di informare

Affinché i diritti sanciti dalla Carta siano effettivi occorre che i cittadini siano correttamente informati dei diritti e dei mezzi per farli valere concretamente in caso di violazione. La necessità di informare circa i mezzi di ricorso assume particolare importanza:

- quando si tratta di diritti dei minori: i giovani, ad esempio, lamentano tra i problemi più ricorrenti di non sapere come difendere i propri diritti e a chi rivolgersi (80%)²³. Lo stesso tipo di difficoltà è evidenziata dall'Agenzia per i diritti fondamentali in materia di discriminazione²⁴;
- quando la difficoltà di conoscere le vie di ricorso adeguate e la confusione sulla loro funzione rischiano di indurre i ricorrenti a "bussare alla porta sbagliata". È così che la Commissione riceve moltissime lettere riguardanti situazioni che esulano dal diritto dell'Unione e per le quali i trattati non le attribuiscono nessuna competenza. In questi casi la Commissione ricorda che spetta alle autorità nazionali, compresi gli organi giurisdizionali, pronunciarsi sulle questioni di presunte violazioni dei diritti fondamentali, e che la Commissione non è una corte d'appello cui rivolgersi contro le decisioni dei giudici nazionali o internazionali;
- quando l'assenza di informazioni adeguate aggrava la complessità dei ricorsi e le difficoltà pratiche per il loro svolgimento (lingua, conoscenza e costi delle procedure, situazione del ricorrente, ecc.), al punto di dissuadere dal presentare ricorso le persone stesse i cui diritti sono stati violati ("ricorrenti invisibili").

2.2. Iniziative della Commissione

Per affrontare queste difficoltà è necessario intervenire con azioni di comunicazione mirate e adeguate alle diverse situazioni.

2.2.1. Informazioni sul ruolo dell'Unione in materia di diritti fondamentali

La Commissione potenzierà la propria azione d'informazione sul ruolo e sulle competenze dell'Unione con riguardo ai diritti fondamentali e sulle circostanze in cui può intervenire, rispettando le esigenze linguistiche dei cittadini e degli operatori del diritto:

²² Le condizioni di attuazione di tale disposizione sono illustrate nella "Comunicazione della Commissione in merito all'articolo 7 del trattato sull'Unione europea - Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione" – COM(2003) 606 del 15.10.2003.

²³ Così hanno risposto giovani tra i 15 e i 18 anni alla domanda su quali problemi potrebbero trovarsi ad affrontare i minori di 18 anni che intendono difendere i propri diritti. EB 273. Maggio 2009. I diritti dei minori.

²⁴ EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey.

- saranno messe a disposizione dei ricorrenti e delle parti interessate spiegazioni pensate per un certo pubblico, ad esempio comprensibili ai minori. In particolare, le risposte della Commissione alle denunce individuali che esulano dalla sua competenza conterranno un allegato esplicativo sotto forma di "*Frequently Asked Questions*";
- sarà incoraggiata l'informazione e la formazione degli operatori del diritto e delle autorità giudiziarie, compresi i giudici, in particolare mediante la rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, la rete giudiziaria europea in materia penale o il Forum europeo per la giustizia.

2.2.2. *Informazioni sui mezzi di ricorso esistenti*

Per chi si ritiene vittima di una violazione dei diritti fondamentali è importantissimo avere accesso a informazioni pratiche sui mezzi di ricorso predisposti dagli Stati membri in caso di presunta violazione di tali diritti. La Commissione intende adottare le seguenti misure:

- farà in modo che nel 2011 il portale **e-justice** possa fornire ai cittadini informazioni sui mezzi di ricorso in caso di presunta violazione dei diritti fondamentali;
- lancerà una riflessione comune sulle informazioni relative ai mezzi di ricorso in materia di diritti fondamentali in collaborazione con la commissione per le petizioni del Parlamento europeo, le istituzioni nazionali dei diritti umani o le autorità nazionali competenti, le cancellerie della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo e le altre istanze del Consiglio d'Europa.

3. **RELAZIONE ANNUALE SULL'APPLICAZIONE DELLA CARTA**

La Commissione presenterà una relazione annuale sull'applicazione della Carta, con un duplice obiettivo:

- consentire, in maniera trasparente, continua e coerente, di fare il punto sui progressi compiuti. Verrà identificato ciò che è stato fatto e ciò che ancora resta da fare per assicurare l'applicazione effettiva della Carta;
- permettere uno scambio di opinioni con il Parlamento europeo e il Consiglio su base annua.

La relazione annuale costituirà un nuovo meccanismo utile per mostrare come è attuata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Partendo dalle azioni enunciate nella presente comunicazione, la Commissione spiegherà in che modo ha preso in considerazione i diritti fondamentali nell'elaborare le proprie iniziative. Sempre la relazione permetterà alla Commissione di illustrare anche il modo in cui si è tenuto conto della Carta nel corso del processo legislativo dinanzi al Parlamento e al Consiglio.

La relazione annuale si occuperà in maniera sistematica dei diritti contenuti nella Carta e delle modalità della loro attuazione nell'ambito delle competenze dell'Unione. Pur trattando questioni diverse, completerà la relazione annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo, che descrive l'azione dell'Unione nei paesi non membri²⁵. La relazione si concentrerà

²⁵ Cfr. ad esempio "*Human rights and democracy in the world. Report on EU action July 2008 to December 2009*".

anzitutto sulle attività delle istituzioni dell'Unione, in particolare della Commissione. Trattando tutti i diritti della Carta in maniera continuativa anno dopo anno, la relazione consentirà di mettere a confronto progressi compiuti e problematiche nuove.

La relazione annuale terrà conto delle diverse questioni segnalate alla Commissione dai cittadini, dai membri del Parlamento europeo o dalle parti interessate, dando così rilievo ai vari argomenti che destano preoccupazione. Individuando le questioni portate correttamente a conoscenza della Commissione e quelle che rientrano piuttosto nella competenza di altre autorità, la relazione contribuirà anche a informare meglio i cittadini sul modo in cui far valere i propri diritti.

La relazione annuale descriverà l'azione della Commissione a favore di un'applicazione effettiva della Carta nella pratica, tramite ad esempio i procedimenti d'infrazione o le azioni d'informazione. Migliorando la trasparenza e la diffusione delle informazioni riguardanti la Carta, la relazione potrà aiutare gli Stati membri a rispettarla nell'attuazione del diritto dell'Unione, evitando così l'avvio di procedimenti d'infrazione.

Per redigere la relazione annuale, la Commissione lavorerà in collaborazione con tutte le istituzioni e le parti interessate al fine di raccogliere le informazioni e i dati necessari, compresa la giurisprudenza in materia di diritti fondamentali della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo, e quella dei giudici nazionali quando riguarda il diritto dell'Unione.

Il **Parlamento europeo**, in particolare con le interrogazioni e le petizioni, è un intermediario essenziale per conoscere la situazione dei diritti fondamentali negli Stati membri sulle questioni di competenza dell'Unione. Insieme al Parlamento, la Commissione esplorerà il metodo migliore per cooperare e concentrare gli sforzi nell'ambito dei lavori preparatori della relazione annuale e dei meccanismi di cooperazione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali.

Con l'**Agenzia per i diritti fondamentali** l'Unione si è dotata di uno strumento al servizio delle istituzioni e degli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione, il cui compito principale è fornire dati affidabili e comparabili in materia di diritti fondamentali. Tali informazioni saranno decisive per la relazione annuale. La Commissione incoraggia l'Agenzia a raccogliere dati di questo tipo.

Nel redigere la relazione, la Commissione terrà conto anche delle informazioni trasmesse da tutti gli attori interessati, comprese **autorità nazionali** come le Corti supreme, le autorità nazionali indipendenti dei diritti dell'uomo e le autorità nazionali competenti a valutare l'impatto delle legislazioni nazionali sui diritti fondamentali. I meccanismi di monitoraggio del **Consiglio d'Europa** e delle **Nazioni Unite** possono ugualmente costituire una fonte d'informazioni rilevanti per l'azione dell'Unione e degli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione. Saranno altresì integrate le informazioni provenienti dalla società civile, in quanto la posizione di prima linea delle ONG consente loro di conoscere la realtà locale.

La relazione annuale darà a tutti gli attori interessati l'opportunità di contribuire al processo continuo di attuazione della Carta e, rendendolo visibile e trasparente, favorirà una dinamica della cultura dei diritti fondamentali nell'Unione europea. La Commissione sta preparando la prima relazione annuale, quella relativa al 2010, da pubblicarsi nella primavera del 2011.

La strategia illustrata dalla Commissione si basa su un obiettivo chiaro: l'Unione deve essere esemplare se vuole che i diritti fondamentali contenuti nella Carta siano diritti effettivi. La Commissione si è data da fare per raggiungere quest'obiettivo, in particolare ha potenziato la valutazione d'impatto delle sue proposte sui diritti fondamentali. Intende poi sollecitare le altre istituzioni dell'Unione ad assicurare il pieno rispetto della Carta nell'ambito del processo legislativo. Ogni volta che si renderà necessario, la Commissione rammenterà agli Stati membri l'importanza di rispettare la Carta nell'attuazione del diritto dell'Unione, e metterà a punto azioni di comunicazione incentrate sulle esigenze dei cittadini.

Questa strategia sarà efficace se sarà portata avanti con continuità, determinatezza e trasparenza, in collaborazione con tutte le parti interessate. La Commissione ha deciso di presentare ogni anno una relazione annuale sull'applicazione della Carta, in cui fare il punto dei progressi realizzati e per orientare lo sviluppo della propria politica. Un tale impegno testimonia tutta la determinazione della Commissione nel mettere in pratica la Carta.