



Relazione sui diritti fondamentali 2016

Pareri della FRA

L'Unione europea (UE) e gli Stati membri hanno introdotto e realizzato numerose iniziative per salvaguardare e rafforzare i diritti fondamentali nel 2015. La Relazione sui diritti fondamentali 2016 della FRA riassume e analizza i principali sviluppi nella sfera dei diritti fondamentali, evidenziando sia i progressi compiuti sia gli ostacoli che ancora si incontrano. Questa pubblicazione presenta i pareri della FRA sui principali sviluppi in aree tematiche coperte nonché una sintesi delle informazioni su cui si fondano tali pareri, tracciando un quadro sintetico ma informativo sulle principali criticità con cui si confrontano l'UE e gli Stati membri nell'ambito dei diritti fondamentali.

Indice

FOCUS Asilo e migrazione nell'UE nel 2015	2
1 Carta dei diritti fondamentali dell'UE e relativo uso da parte degli Stati membri	5
2 Uguaglianza e non discriminazione	7
3 Razzismo, xenofobia e intolleranza ad essi associata	9
4 Integrazione dei Rom	12
5 Società dell'informazione, privacy e protezione dei dati	14
6 Diritti dei minori	16
7 Accesso alla giustizia compresi i diritti delle vittime di reato	18
8 Sviluppi nell'attuazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità	20



Asilo e migrazione nell'UE nel 2015

Nel 2015 oltre un milione di persone ha cercato rifugio negli Stati membri dell'Unione europea, ponendo l'UE di fronte a una sfida senza precedenti. Pur rappresentando solo lo 0,2 % della popolazione mondiale, questo numero è stato molto superiore a quello degli anni passati. In più, con circa 60 milioni di persone nel mondo costrette a sfollare a causa di persecuzioni, conflitti, violenze generalizzate o violazioni dei diritti umani, le dimensioni di questo fenomeno probabilmente si manterranno anche in futuro ai livelli attuali. La FRA esamina l'efficacia delle misure adottate o proposte dall'UE e dagli Stati membri per gestire la situazione, soprattutto per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali.

Pareri della FRA

Nel 2015, oltre un milione di rifugiati e migranti è approdato in Europa via mare, soprattutto in Grecia e in Italia. Nel 2014, i migranti giunti in Europa erano stati circa 200 000. Sebbene nella gestione delle frontiere marittime le attività di soccorso siano state rafforzate, il numero di decessi nel Mediterraneo è ulteriormente aumentato nel 2015. Secondo l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), 3 771 persone hanno perso la vita cercando di attraversare il Mediterraneo su barche inadatte a tenere il mare e spesso sovraccariche fornite dai trafficanti di esseri umani.

Pareri della FRA

Per assicurare la dignità umana, il diritto alla vita e l'integrità della persona garantite dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a parere della FRA, l'UE e gli Stati membri dovrebbero affrontare le minacce alla vita alle porte dell'Europa. Per porre fine al pesante tributo di vite umane, potrebbero considerare la possibilità di lavorare per definire un approccio globale che coinvolga tutti gli Stati e tutti i soggetti competenti e si basi sulle conclusioni del vertice umanitario mondiale che si terrà a Istanbul il 23 e 24 maggio 2016. Inoltre, potrebbero valutare le proposte formulate dalla FRA nella relazione del 2013 riguardante le frontiere marittime meridionali su come difendere il diritto alla vita in mare, in particolare facendo in modo che le imbarcazioni di pattugliamento di tutte le nazioni partecipanti siano dotate di provviste adeguate di acqua, coperte e altri generi di primo soccorso.

L'UE continua ad offrire percorsi limitati per l'ingresso regolare nel suo territorio da parte di persone

bisognose di protezione. Di conseguenza, il viaggio verso l'Europa di queste persone avviene in condizioni di irregolarità e quindi è inutilmente rischioso, specialmente per le donne, i minori e le persone vulnerabili che dovrebbero essere protette. Vi sono dati ed elementi oggettivi da cui emerge chiaramente che questi gruppi sono sfruttati e maltrattati dai trafficanti di esseri umani.

Pareri della FRA

Per affrontare i rischi della migrazione irregolare verso l'UE, a parere della FRA gli Stati membri dell'UE dovrebbero considerare la possibilità di offrire il reinsediamento, l'ammissione per motivi umanitari o altri sistemi sicuri per favorire l'ingresso regolare nell'UE delle persone bisognose di protezione internazionale. Tali persone dovrebbero avere la possibilità di avvalersi di tali sistemi in luoghi ad esse accessibili. Per rispettare il diritto alla vita familiare sancito dall'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ma anche per evitare i rischi legati all'ingresso irregolare di persone che vogliono ricongiungersi alla loro famiglia, è necessario superare gli ostacoli pratici e giuridici che impediscono o ritardano significativamente il ricongiungimento familiare e occorre altresì evitare di crearne di nuovi.

Se da una parte sono necessarie azioni incisive per contrastare il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, dall'altra vi è il pericolo di esporre al rischio di procedimenti penali persone benintenzionate che aiutano i migranti. I cittadini che cercano di aiutare i rifugiati a trovare riparo o a raggiungere il luogo di destinazione, ad esempio acquistando biglietti ferroviari o trasportandoli sulla propria auto, devono essere considerati parte della soluzione e non parte del problema. Le misure che



portano alla punizione degli stessi rifugiati possono sollevare questioni alla luce della disposizione relativa alla non applicazione di sanzioni penali contenuta nell'articolo 31 della Convenzione delle Nazioni Unite sullo statuto dei rifugiati.

Pareri della FRA

Per affrontare i problemi identificati, a parere della FRA occorre, come annunciato nel Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti, valutare e rivedere la normativa vigente dell'UE per eliminare il rischio di criminalizzare involontariamente l'assistenza umanitaria o di punire il sostegno dato ai migranti in situazione irregolare.

L'aumento della pressione migratoria sull'UE ha portato all'adozione di nuove misure, tra cui la costruzione di barriere alle frontiere terrestri, respingimenti somari, procedure accelerate o la profilazione per nazionalità. Nell'UE esiste un accordo generale sul fatto che dovremmo rispettare il divieto di respingimento, ma l'evoluzione del diritto in quest'ambito crea una situazione di incertezza giuridica, come evidenziato nella conferenza annuale della FRA sui diritti fondamentali svoltasi a Roma nel 2014. Qualsiasi forma di allontanamento di gruppo o intercettazione in mare potrebbe in effetti configurare un'espulsione collettiva, se l'allontanamento o intercettazione non si basa su un esame individuale e se non esistono mezzi di impugnazione efficaci contro la decisione. Sia l'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, sia l'articolo 4 del protocollo 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) vietano tali procedimenti e la Corte europea dei diritti dell'uomo ha confermato che tale divieto si applica anche in alto mare.

Pareri della FRA

Per assicurare il pieno rispetto del diritto di asilo garantito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, a parere della FRA l'UE e gli Stati membri dovrebbero fare in modo che le proprie politiche di gestione delle frontiere e della migrazione non violino il principio del non respingimento e il divieto di espulsioni collettive. La natura assoluta del divieto di respingimento deve essere rispettata sia nelle misure legislative e politiche, sia nella loro attuazione. A parere della FRA, sarebbero necessarie indicazioni più specifiche su come ridurre il rischio di violazioni del principio di non respingimento così da poter affrontare nuove situazioni quali quelle create dalla costruzione di barriere, dall'intercettazione in mare o dalla cooperazione intensificata con paesi terzi relativamente alla gestione delle frontiere.

In varie occasioni e in molti Stati membri, la situazione dei rifugiati è stata giudicata disperata e in peggioramento nel 2015. A norma dell'articolo 18 della direttiva sulle condizioni di accoglienza, ai richiedenti asilo deve essere garantita una qualità di vita adeguata durante il periodo necessario per l'esame della domanda di protezione internazionale. Sebbene la direttiva formalmente si applichi solo dal momento in cui una persona ha presentato domanda di protezione internazionale, molte delle sue disposizioni riflettono norme internazionali sui diritti umani e sui rifugiati che sono a tutti gli effetti vincolanti per gli Stati membri dell'UE dal momento in cui un rifugiato entra nella giurisdizione di uno Stato.

L'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva stabilisce che gli Stati membri debbano adottare "le misure opportune per prevenire la violenza e la violenza di genere in particolare, compresa la violenza sessuale e le molestie", all'interno dei locali e dei centri in cui sono ospitati richiedenti asilo. Nel 2015 sono stati segnalati molti casi documentati di donne esposte a minacce nelle zone di transito e nei campi. Nel caso dei minori non accompagnati, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE prevede che i minori debbano ricevere la protezione e le cure necessarie per il loro benessere. Ciò nonostante, molte migliaia di minori non accompagnati sono scomparsi dai centri di accoglienza negli Stati membri dell'UE, altri sono stati trattenuti e altri ancora sono stati separati dalla loro famiglia durante transiti o attraversamenti di frontiera caotici. Carenze come queste sono dovute al numero elevato di rifugiati e alla coesistenza di sistemi di accoglienza e asilo diversi tra loro e inadeguati. Non è sempre chiaro quali siano le istituzioni dell'UE e degli Stati membri responsabili di queste situazioni; si tratta di una carenza che la Commissione europea ha voluto affrontare nel 2016 attraverso una *Comunicazione sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione*.

Pareri della FRA

Per affrontare le carenze identificate, a parere della FRA l'UE potrebbe considerare i rischi e i benefici che si avrebbero sostituendo a lungo termine la procedura di trattamento nazionale delle richieste di protezione internazionale con una procedura di trattamento da parte di un organismo UE. Con il tempo, questo potrebbe creare un sistema basato su norme comuni condivise. Come primo passo, e con un uso efficace dei finanziamenti UE disponibili, si potrebbero studiare forme di trattamento delle richieste condivise tra l'UE e gli Stati membri al fine di promuovere procedure e norme di protezione comuni che traggano fondamento dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Una valutazione globale dei diritti fondamentali nei punti di crisi (hotspot) in Grecia e Italia che riguardi tutte le fasi di sbarco, accoglienza iniziale, vaglio dell'ammissibilità (screening), ricollocazione per l'asilo e rimpatrio contribuirebbe a colmare le carenze di protezione che si ripercuotono soprattutto sui più vulnerabili.

Risulta evidente che i sistemi nazionali di protezione dei minori non sono sempre integrati nei processi e nelle procedure di asilo e migrazione che riguardano i minori. Si deve fare di più per colmare le lacune nella protezione che ne conseguono e per incoraggiare tutti gli attori competenti a lavorare insieme per proteggere i minori rifugiati e in particolare per affrontare il fenomeno della scomparsa dei minori non accompagnati.

Le statistiche indicano che meno del 40 % dei migranti irregolari raggiunti da un provvedimento di allontanamento dall'UE ha effettivamente lasciato il territorio dell'Unione nel 2014. Alcune persone che non hanno ottenuto il diritto di rimanere non possono essere allontanate, per motivi pratici o di altro genere. Tra gli ostacoli si segnalano la mancanza di cooperazione da parte del paese di origine (ad esempio il rifiuto di rilasciare documenti d'identità e di viaggio) o l'apolidia. Il quadro internazionale ed europeo dei diritti umani impone che a queste persone sia assicurato l'accesso a servizi di base tra cui l'assistenza sanitaria. Come indicano gli studi effettuati dalla FRA, rendere l'assistenza sanitaria più accessibile per i migranti irregolari rappresenta un buon investimento a breve e medio termine in ambiti quali la lotta alle malattie infettive. Il trattenimento illegale ed arbitrario degli immigrati deve essere evitato, mentre il potenziale dei rimpatri rimane sottoutilizzato. Il rispetto dei diritti fondamentali non rappresenta un ostacolo; al contrario, può essere un pilastro importante per la creazione di politiche di rimpatrio.

Pareri della FRA

Per evitare il maltrattamento di persone sottoposte ad allontanamento forzato, a parere della FRA gli Stati membri dell'UE dovrebbero considerare la possibilità di istituire meccanismi di controllo

efficaci per il rimpatrio dei migranti irregolari. Le garanzie dei diritti fondamentali nelle procedure di rimpatrio contribuiscono all'efficacia di tali misure e le rendono più umane, favorendo alternative al trattenimento meno intrusive e rimpatri volontari più sostenibili al posto dei rimpatri forzati. Affrontando la questione delle persone che non possono essere oggetto di provvedimenti di allontanamento, le garanzie dei diritti fondamentali possono anche rendere più prevedibili le procedure di rimpatrio. Per i migranti in situazione irregolare che vivono nell'UE, nelle sue relazioni passate la FRA ha esortato gli Stati membri a rispettare pienamente i diritti di cui i migranti godono ai sensi delle norme internazionali ed europee sui diritti dell'uomo, che si tratti del diritto all'assistenza sanitaria o di altri diritti previsti dalle leggi.

Dei migranti e rifugiati giunti nell'UE, un numero significativo probabilmente rimarrà nell'UE, beneficiando in molti casi di protezione internazionale. Vista la situazione nei paesi di origine, il rimpatrio di queste persone non è probabilmente un'opzione praticabile nel prossimo futuro. La loro integrazione e partecipazione nella società attraverso rapporti pacifici e costruttivi con la comunità rappresenta una grande sfida per le società dell'UE. Un'integrazione efficace dei nuovi arrivati e dei rifugiati può potenzialmente favorire la crescita inclusiva e lo sviluppo del capitale umano dell'UE e promuove i valori umanitari che l'UE incarna a livello mondiale.

Pareri della FRA

Per favorire un'integrazione rapida dei migranti e rifugiati nelle società ospitanti, a parere della FRA, gli Stati membri dell'UE dovrebbero considerare la possibilità di rivedere le proprie strategie e misure di integrazione sulla base dei principi fondamentali comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'UE. Essi dovrebbero elaborare soluzioni efficaci e concrete, specialmente a livello locale, per promuovere la parità di trattamento e la parità di condizioni di vita insieme al rispetto dei diritti fondamentali.

1 Carta dei diritti fondamentali dell'UE e relativo uso da parte degli Stati membri

Dalla fine del 2009, l'Unione europea ha una propria "dichiarazione dei diritti" giuridicamente vincolante: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che integra le norme nazionali sui diritti umani e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Sebbene i diritti umani nazionali e gli obblighi discendenti dalla CEDU siano vincolanti per gli Stati membri dell'UE in tutto ciò che fanno, la Carta vincola gli stessi Stati membri solo quando agiscono nell'ambito del diritto dell'UE. Nel porre in risalto il ruolo cruciale degli attori nazionali nell'attuazione della Carta, l'UE sottolinea altresì la necessità di sensibilizzare gli operatori del settore della giustizia e i responsabili delle politiche al fine di dispiegare appieno le potenzialità della Carta. La FRA esamina quindi l'uso che viene fatto della Carta a livello nazionale.

Pareri della FRA

In forza della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE è vincolante per gli Stati membri dell'UE quando agiscono nel campo di applicazione del diritto dell'UE. Nel 2015 i tribunali nazionali hanno continuato a richiamare la Carta senza fornire indicazioni argomentate circa i motivi per i quali essa si applica nelle circostanze specifiche considerate; questa tendenza conferma quanto già evidenziato dalla FRA negli anni scorsi. In alcuni casi, i tribunali hanno invocato la Carta in cause che esulano dall'ambito di applicazione del diritto dell'UE. Vi sono stati tuttavia anche casi, sia pure rari, in cui i giudici hanno analizzato in modo dettagliato il valore aggiunto della Carta.

Pareri della FRA

Per accrescere l'uso della Carta dei diritti fondamentali dell'UE negli Stati membri dell'UE e favorire un uso più uniforme della stessa nei diversi Stati membri, a parere della FRA l'Unione europea e i suoi Stati membri potrebbero incoraggiare un maggiore scambio di informazioni sulle esperienze e sugli approcci tra giudici e tribunali all'interno degli Stati membri ma anche tra i diversi Stati, utilizzando al meglio le opportunità di finanziamento esistenti ad esempio nell'ambito del programma Giustizia. Questo contribuirebbe ad assicurare un'applicazione più coerente della Carta.

A norma dell'articolo 51 (ambito di applicazione) della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, le legislazioni nazionali che danno attuazione al diritto dell'UE devono conformarsi alla Carta. Il ruolo della

Carta rimane tuttavia limitato nei processi legislativi a livello nazionale: la Carta non è un elemento considerato in modo esplicito e regolare nelle procedure applicate per verificare la legalità o l'impatto delle norme di prossima emanazione, contrariamente a quanto avviene per gli strumenti nazionali sui diritti umani che sono sistematicamente inclusi in tali procedure.

Pareri della FRA

A parere della FRA, i giudici nazionali in sede di decisione e i governi/parlamenti nazionali in sede di valutazione dell'impatto e della legalità dei progetti di norme potrebbero considerare la possibilità di sottoporre tali strumenti a un esame più coerente alla luce dell'articolo 51 (ambito di applicazione) della Carta dei diritti fondamentali dell'UE al fine di valutare se una causa giudiziaria o un fascicolo legislativo sollevi questioni ai sensi della Carta. L'elaborazione di manuali standardizzati sulle procedure concrete da seguire per verificare l'applicabilità della Carta – procedure che per il momento sono applicate solo in un numero molto limitato di Stati membri – potrebbe fornire agli operatori della giustizia uno strumento per valutare in modo efficiente la pertinenza della Carta in una causa o fascicolo legislativo.

A norma dell'articolo 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, gli Stati membri dell'UE sono tenuti a rispettare e osservare i principi e i diritti stabiliti nella Carta stessa, nonché a "promuovere" attivamente l'applicazione di tali principi e diritti: ci si aspetterebbe quindi di trovare più politiche che promuovono la Carta e i suoi diritti a livello nazionale. Politiche di questo genere, come pure le attività di

formazione inerenti alla Carta, sono invece limitate nel numero e nella portata, come evidenziano le ricerche condotte dalla FRA nel 2015. Poiché meno della metà delle attività sono rivolte a professionisti legali, ci sarebbe la necessità di favorire una migliore conoscenza della Carta da parte di quest'ultimi.

Pareri della FRA

Per rafforzare il rispetto dei diritti fondamentali garantito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, a parere della FRA gli Stati membri dell'UE dovrebbero integrare i loro sforzi con iniziative politiche più proattive, ad esempio focalizzando l'attenzione sull'integrazione degli obblighi sanciti dalla Carta nei fascicoli legislativi aventi rilevanza per l'UE. Inoltre, potrebbero elaborare delle politiche volte in modo specifico a promuovere la consapevolezza dei diritti sanciti dalla Carta tra i gruppi interessati; ad esempio, moduli specifici di formazione dovrebbero essere inseriti nei corsi di studio dei magistrati nazionali e degli altri operatori della giustizia. Come evidenziato nel 2014, è consigliabile integrare la formazione sulla Carta nel quadro più ampio dei diritti fondamentali, incluse la CEDU e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.



2 Uguaglianza e non discriminazione

L'impegno dell'UE a contrastare la discriminazione, a promuovere la parità di trattamento e a favorire l'inclusione sociale è evidenziato dagli sviluppi giuridici, dalle misure politiche e dalle azioni avviate dalle istituzioni e dagli Stati membri dell'Unione europea nel 2015. Alla fine dell'anno, tuttavia, la proposta di direttiva sulla parità di trattamento non era ancora stata approvata. Di conseguenza, la protezione offerta dalla legislazione dell'UE rimane disomogenea e dipende dall'ambito della vita e dalla caratteristica protetta, il che perpetua una gerarchia dei motivi per i quali è assicurata la protezione contro la discriminazione.

Pareri della FRA

Pur avendo solidi fondamenti giuridici su cui basare il contrasto alla discriminazione, l'UE ha ancora a tutti gli effetti una gerarchia di motivi per i quali è assicurata la protezione contro la discriminazione. Le direttive sulla parità di genere e sull'uguaglianza razziale assicurano una protezione globale contro la discriminazione fondata sul sesso e sull'origine razziale o etnica nell'UE. La discriminazione fondata sulla religione o sulle convinzioni personali, sulla disabilità, sull'età o sull'orientamento sessuale, invece, è vietata solo nella sfera lavorativa e della formazione professionale in virtù della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. I negoziati sulla proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (direttiva sulla parità di trattamento) sono entrati nel settimo anno di svolgimento nel 2015. Alla fine dell'anno, i negoziati in corso non avevano raggiunto l'unanimità richiesta nel Consiglio per l'adozione della direttiva.

Pareri della FRA

Per garantire una maggiore parità di protezione contro la discriminazione nei vari ambiti della vita, a parere della FRA il legislatore UE dovrebbe valutare tutte le possibili strade percorribili per far sì che la proposta di direttiva sulla parità di trattamento sia adottata senza ulteriori indugi. L'adozione di questa direttiva garantirebbe nell'UE e negli Stati membri una protezione paritaria e globale contro la discriminazione fondata sul sesso, l'origine razziale o etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

Nel 2015 si sono registrati vari sviluppi nell'ambito della protezione contro la discriminazione fondata sul sesso, compreso il cambiamento di sesso, sulla religione o sulle convinzioni personali, sulla disabilità,

sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere. Ad eccezione dell'identità di genere e del cambiamento di sesso, queste caratteristiche sono tutte protette ai sensi delle direttive sull'uguaglianza di genere e della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Sebbene l'identità di genere non sia esplicitamente una caratteristica protetta dalla legislazione UE, la discriminazione fondata sul cambiamento di sesso è vietata a norma della direttiva 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione). In due Stati membri, le unioni civili tra persone dello stesso sesso sono state sostanzialmente equiparate al matrimonio, fatta eccezione per le adozioni, e in uno Stato membro il matrimonio tra persone dello stesso sesso è stato legalizzato a tutti gli effetti. La discriminazione basata sull'identità di genere è stata oggetto di riforme in altri Stati membri. Alcuni Stati membri hanno attuato iniziative per eliminare il divario retributivo di genere. Domande di pronuncia pregiudiziale relative alla discriminazione fondata sulla religione e sulle convinzioni personali sono state rivolte per la prima volta alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Alcuni Stati membri hanno introdotto quote per l'assunzione di persone con disabilità.

Pareri della FRA

Per garantire una maggiore parità di protezione contro la discriminazione, a parere della FRA tutti gli Stati membri dell'UE dovrebbero considerare la possibilità di estendere la protezione contro la discriminazione ad ambiti diversi della vita sociale, ad esempio quelli cui si riferisce la proposta di direttiva sulla parità di trattamento. In questo modo, andrebbero oltre gli standard minimi fissati dalle norme legislative vigenti dell'UE nel campo della parità, quali le direttive sulla parità di genere, la direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro o la direttiva sull'uguaglianza razziale.

Proseguendo nell'attuazione di misure volte ad affrontare le conseguenze sociali dell'invecchiamento della popolazione, gli Stati membri dell'UE hanno contribuito a dare efficacia al diritto delle persone alla parità di trattamento sancito dalla normativa UE. Le raccomandazioni per paese rivolte dalla Commissione europea ai singoli Stati membri nell'ambito del semestre europeo 2015 riflettono le preoccupazioni delle istituzioni UE per le conseguenze sociali dell'invecchiamento della popolazione. Le raccomandazioni specifiche per paese su questo tema riguardavano la disoccupazione giovanile, la partecipazione delle persone in età avanzata al mercato del lavoro e la vulnerabilità alla discriminazione fondata su vari motivi, che si ricollega all'articolo 23 della Carta sociale europea (riveduta) sul diritto delle persone anziane ad una protezione sociale, nonché a varie disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE tra cui l'articolo 15 sul diritto di lavorare, l'articolo 21 sulla non discriminazione, l'articolo 29 sull'accesso ai servizi di collocamento, l'articolo 31 sulle condizioni di lavoro giuste ed eque, l'articolo 32

sulla protezione dei giovani sul luogo di lavoro e l'articolo 34 sulla sicurezza sociale e assistenza sociale.

Pareri della FRA

Per garantire un'attuazione efficace del diritto alla non discriminazione garantito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, a parere della FRA, le istituzioni dell'UE dovrebbero considerare la possibilità di richiamare esplicitamente il diritto fondamentale alla non discriminazione quando propongono riforme strutturali nelle raccomandazioni per paese nell'ambito del semestre europeo, in particolare quando promuovono la parità di genere e la non discriminazione, nonché i diritti dei minori. A parere della FRA, un'impostazione di questo genere rafforzerebbe i postulati formulati e accrescerebbe la consapevolezza della dimensione dei diritti fondamentali nella promozione dell'inclusione sociale.



3 Razzismo, xenofobia e intolleranza ad essi associata

Le espressioni di razzismo e xenofobia, l'intolleranza ad essi associata e i crimini ispirati dall'odio violano i diritti fondamentali. Nel 2015, sentimenti xenofobi sono venuti alla ribalta in diversi Stati membri dell'UE, alimentati in larga misura dall'arrivo di un gran numero di richiedenti asilo e immigrati, nonché dagli attentati terroristici avvenuti a Parigi e Copenaghen e dai complotti sventati in diversi Stati membri. Accanto alle molte dimostrazioni di solidarietà con cui è stato accolto l'arrivo dei rifugiati, ci sono state anche proteste pubbliche con aggressioni violente. Nel complesso, gli Stati membri e le istituzioni dell'UE hanno proseguito gli sforzi per contrastare i crimini ispirati dall'odio, il razzismo e la discriminazione etnica e si sono preoccupati di prevenire le manifestazioni di tali fenomeni, anche attraverso attività di sensibilizzazione.

Pareri della FRA

Per quanto riguarda le manifestazioni di razzismo e xenofobia, il 2015 è stato segnato dagli strascichi degli attentati terroristici attribuiti allo Stato islamico, nonché dall'arrivo di un gran numero di richiedenti asilo e migranti provenienti da paesi musulmani. In base agli elementi e alle informazioni disponibili, gli Stati membri che hanno avuto il maggior numero di arrivi molto probabilmente dovranno affrontare un'impennata degli episodi di razzismo e xenofobia, che richiederanno l'attenzione delle autorità di contrasto, dei sistemi di giustizia penale e del mondo politico. A tal fine, assume particolare rilevanza l'attuazione dell'articolo 1 della decisione quadro sul razzismo e la xenofobia, riguardante le misure che gli Stati membri devono prendere per rendere punibili i comportamenti intenzionali di stampo razzista e xenofobo. Anche l'articolo 4, lettera a), della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale stabilisce tale obbligo, prevedendo che gli Stati contraenti della convenzione dichiarino un crimine punibile dalla legge ogni incitamento alla discriminazione razziale, nonché ogni atto di violenza contro ogni razza o gruppo di persone.

Pareri della FRA

Per contrastare i fenomeni del razzismo e della xenofobia, a parere della FRA, gli Stati membri dell'UE dovrebbero provvedere affinché ogni presunto crimine ispirato dall'odio o incitamento all'odio sia effettivamente indagato, perseguito e sottoposto a giudizio in conformità alle disposizioni nazionali vigenti ed eventualmente alle disposizioni della decisione quadro sul razzismo e la xenofobia, agli obblighi europei e internazionali in materia di diritti umani e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di incitamento all'odio.

La disponibilità di dati acquisiti sistematicamente e disaggregati relativi agli episodi di discriminazione etnica, ai crimini ispirati dall'odio e all'incitamento all'odio può contribuire a migliorare l'attuazione della direttiva sull'uguaglianza razziale e della decisione quadro sul razzismo e la xenofobia. Tali dati permettono anche di predisporre risposte politiche mirate per contrastare la discriminazione etnica e l'incitamento all'odio. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle autorità giudiziarie

nazionali del 2015 dimostra inoltre che tali dati possono servire per provare motivazioni razziste e di discriminazione etnica e per assicurare i responsabili alla giustizia. In forza dell'articolo 6 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, gli Stati membri dell'UE si sono assunti l'obbligo di garantire alle vittime una protezione ed un mezzo di gravame effettivi. Tuttavia, persistono carenze nelle modalità con cui gli Stati membri dell'UE registrano gli episodi di discriminazione etnica e i crimini di stampo razzista.

Pareri della FRA

Per predisporre risposte giuridiche e politiche efficaci e basate su dati oggettivi, a parere della FRA, gli Stati membri dell'UE dovrebbero adoperarsi per raccogliere i dati sulla discriminazione etnica e sull'incitamento all'odio con modalità che li rendano comparabili tra i diversi paesi. La FRA continuerà a lavorare con gli Stati membri per migliorare la registrazione e la presentazione di dati sugli episodi di discriminazione etnica o incitamento all'odio. I dati raccolti dovrebbero comprendere le diverse motivazioni dei pregiudizi, nonché altre caratteristiche quali il luogo degli episodi e informazioni anonimizzate sulle vittime e sugli autori di tali episodi. L'efficacia di tali sistemi potrebbe essere regolarmente riveduta e ottimizzata al fine di migliorare i mezzi di ricorso a disposizione delle vittime. Potrebbero essere registrati dati statistici aggregati, dalla fase di indagine a quella della pronuncia della sentenza nel sistema di giustizia penale; tali dati potrebbero essere resi pubblici.

Sebbene la decisione quadro sul razzismo e la xenofobia e la direttiva sull'uguaglianza razziale siano in vigore in tutti gli Stati membri dell'UE, i membri delle minoranze, gli immigrati e i rifugiati hanno subito manifestazioni di razzismo e discriminazione etnica nel 2015, soprattutto nel settore dell'istruzione, nella sfera lavorativa e nell'accesso ai servizi e agli alloggi. Nel 2015 i membri delle minoranze etniche sono stati oggetto anche di profilazioni etniche discriminatorie, sebbene questa pratica sia in contrasto con la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale e illegale ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (articolo 14) e del principio generale della non discriminazione così come interpretato nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. L'articolo 7 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale obbliga altresì gli Stati membri dell'UE a garantire misure efficaci nel campo dell'educazione per lottare contro i pregiudizi che portano alla discriminazione razziale.

Pareri della FRA

Per accrescere l'efficacia degli sforzi compiuti per contrastare la discriminazione, a parere della FRA, gli Stati membri dell'UE potrebbero, ad esempio, considerare la possibilità di svolgere azioni di sensibilizzazione e offrire opportunità di formazione a funzionari pubblici e operatori, in particolare funzionari delle forze dell'ordine e personale del sistema penale, nonché ad insegnanti, personale sanitario e dei servizi di edilizia abitativa, datori di lavoro e agenzie per il lavoro. Tali attività dovrebbero garantire un'informazione adeguata sui diritti e sulla legislazione contro la discriminazione.

Nel 2015, gli organismi per la parità di diversi Stati membri dell'UE hanno predisposto informazioni e documenti orientativi per promuovere la conoscenza delle norme legislative aventi attinenza con il contrasto della discriminazione etnica. Le evidenze disponibili indicano che, malgrado l'obbligo giuridico di diffusione delle informazioni stabilito dall'articolo 10 della direttiva sull'uguaglianza razziale, la conoscenza da parte del pubblico rimane troppo bassa perché le disposizioni legislative volte al contrasto della discriminazione etnica siano invocate sufficientemente spesso.

Pareri della FRA

Per promuovere la conoscenza degli organismi per la parità e delle norme legislative pertinenti, che continua a essere scarsa, a parere della FRA gli Stati membri dell'UE potrebbero intensificare le attività di sensibilizzazione in merito alla legislazione UE e nazionale contro il razzismo e la discriminazione etnica. Tali attività dovrebbero coinvolgere organismi statutari e non statutari quali organismi per la parità, istituzioni nazionali per i diritti umani, organizzazioni non governative (ONG), sindacati, datori di lavoro e altri gruppi di operatori.

Le evidenze raccolte nel 2015 indicano che i mezzi di tutela sono insufficienti nella pratica e che le sanzioni in caso di discriminazione e incitamento all'odio sono spesso troppo blande per essere efficaci e dissuasive. Pertanto, non sono rispettate le disposizioni della direttiva sull'uguaglianza razziale e della decisione quadro sul razzismo e la xenofobia, fondate sull'articolo 6 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale. Inoltre, solo in alcuni Stati membri gli organismi per la parità sono competenti per l'emanazione di sanzioni e raccomandazioni nei casi di discriminazione etnica. La misura in cui le procedure di tutela adempiono il loro ruolo di riparazione dei danni subiti e di

deterrenza dipende dalla capacità degli organismi di composizione delle controversie di irrogare sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

Pareri della FRA

Per migliorare l'accesso alla giustizia, a parere della FRA, gli Stati membri dell'UE dovrebbero prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di violazione delle disposizioni nazionali di attuazione della direttiva sull'uguaglianza razziale e della decisione quadro sul razzismo e la xenofobia. Gli Stati membri potrebbero anche considerare la possibilità di ampliare il mandato degli organismi per la parità, che attualmente non sono competenti per svolgere funzioni quasi giudiziali, autorizzandoli ad emettere decisioni vincolanti. Inoltre, gli organismi per la parità potrebbero verificare sistematicamente l'attuazione delle sanzioni irrogate da giudici e tribunali speciali.

4 Integrazione dei Rom

La discriminazione e il sentimento antirom continuano a pesare sulla vita di molti componenti della comunità Rom, che nell'UE è stimata in sei milioni di persone. L'integrazione dei Rom trova un limite in violazioni dei diritti fondamentali che hanno fatto notizia nel 2015. Diversi Stati membri dell'UE hanno rafforzato l'attuazione delle rispettive strategie nazionali per l'integrazione dei Rom (SNIR) privilegiando le azioni a livello locale e mettendo a punto meccanismi di monitoraggio. Gli Stati membri hanno anche preso atto dei problemi distinti che devono affrontare le donne Rom. Anche i Rom dei paesi dell'Europa centrale e orientale residenti negli Stati membri occidentali dell'UE sono stati al centro dell'attenzione nel 2015; sono state infatti discusse prassi volte al miglioramento dell'integrazione a livello locale dei diversi gruppi Rom in relazione al diritto alla libera circolazione e alla cooperazione transnazionale sulle misure di integrazione.

Pareri della FRA

Dai dati del 2015 emerge che l'origine etnica è considerata il motivo più diffuso di discriminazione. La non discriminazione è uno dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nonché da diversi strumenti europei e internazionali, generali e specifici, riguardanti i diritti umani. In particolare, l'articolo 2, paragrafo 1, lettera e), della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, a cui aderiscono tutti i 28 Stati membri dell'UE, pone in rilievo l'impegno a "eliminare le barriere che esistono tra le razze, nonché a scoraggiare quanto tende a rafforzare la separazione razziale" "con tutti i mezzi adeguati e senza indugio". Nel 2015, le istituzioni europee, compreso il Parlamento europeo, hanno richiamato l'attenzione sui problemi della discriminazione intersezionale e hanno incoraggiato gli Stati membri dell'UE ad attuare ulteriori misure per contrastare il sentimento antirom e la discriminazione intersezionale, affrontando anche la situazione particolare delle donne e ragazze Rom.

Pareri della FRA

Per contrastare la discriminazione persistente contro i Rom e il sentimento antirom, a parere della FRA, gli Stati membri dell'UE dovrebbero attuare misure specifiche per combattere la discriminazione etnica dei Rom in conformità alle disposizioni della direttiva sull'uguaglianza razziale, nonché per contrastare il sentimento antirom in coerenza con le disposizioni della decisione quadro sul razzismo e la xenofobia. Per affrontare i problemi che incontrano le donne e ragazze Rom, gli Stati membri potrebbero includere misure specifiche per le donne e ragazze

Rom nelle strategie nazionali per l'integrazione dei Rom (SNIR) o nelle misure politiche così da contrastare efficacemente la discriminazione intersezionale. Gli Stati membri dovrebbero integrare esplicitamente un approccio antidiscriminatorio nell'attuazione delle rispettive SNIR.

Le condizioni di vita dei cittadini Rom dell'UE che abitano in un altro Stato membro e i progressi nella loro integrazione hanno rappresentato un ulteriore elemento di criticità nel 2015. I dati in possesso della FRA indicano che le SNIR o le misure politiche più ampie non sono rivolte in modo specifico a queste popolazioni. Di conseguenza, sono poche le strategie o i piani d'azione locali che rispondono alle necessità specifiche di questi cittadini dell'UE.

Pareri della FRA

Per affrontare i problemi con cui devono confrontarsi i cittadini Rom dell'UE che vivono in un altro Stato membro, a parere della FRA sarebbe utile un sostegno stabile da parte del Comitato delle regioni dell'UE e della Commissione per uno scambio di prassi promettenti tra regioni e comuni negli Stati membri di residenza e negli Stati membri di origine.

Gli Stati membri di origine e destinazione potrebbero considerare la possibilità di inserire, nella propria strategia nazionale di integrazione dei Rom (SNIR) o in misure politiche di altro genere, misure specifiche di integrazione per i cittadini Rom dell'UE. Tali misure dovrebbero includere forme di cooperazione e coordinamento tra amministrazioni locali negli Stati membri di residenza e di origine.

La partecipazione è uno dei principi chiave dell'approccio fondato sui diritti umani per le strategie di riduzione della povertà, definito dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo (OHCHR) e sancito nei 10 principi di base comuni sull'inclusione dei Rom. Le ricerche svolte dalla FRA indicano che nel 2015 sono stati compiuti sforzi per coinvolgere attivamente i residenti locali, Rom e non Rom, in attività congiunte a livello locale insieme alle autorità locali e regionali. Non esiste tuttavia un approccio sistematico al coinvolgimento dei Rom negli Stati membri; le strutture di cooperazione variano notevolmente, in particolare nel monitoraggio delle SNIR e nell'uso dei fondi UE.

Pareri della FRA

Per migliorare la partecipazione attiva e il coinvolgimento dei Rom, a parere della FRA, le autorità pubbliche, in particolare a livello locale, dovrebbero adottare misure per migliorare la coesione della comunità e la fiducia con il coinvolgimento dei residenti locali, nonché della società civile, attraverso sforzi sistematici mirati al coinvolgimento. Tali misure possono contribuire a migliorare la partecipazione dei Rom ai processi di integrazione a livello locale, in particolare all'identificazione delle loro esigenze, alla formulazione di risposte e alla mobilitazione di risorse.

Le prassi riguardanti il monitoraggio dei piani d'azione locali o delle misure politiche locali variano sia tra i diversi Stati membri dell'UE, sia all'interno dei singoli Stati. In alcuni Stati membri, la responsabilità di monitorare l'attuazione di queste politiche locali è attribuita a livello centrale, mentre in altri è riposta negli attori a livello locale, che spesso risentono della mancanza di capacità umane e risorse finanziarie. La misura in cui gli stessi Rom e le organizzazioni della società civile partecipano ai processi di monitoraggio varia anch'essa, così come la qualità degli indicatori sviluppati.

Pareri della FRA

Per affrontare le criticità legate al monitoraggio dell'attuazione dei piani d'azione o delle misure politiche locali, a parere della FRA, gli Stati membri dell'UE dovrebbero attuare le raccomandazioni su misure efficaci di integrazione dei Rom negli Stati membri adottate nel Consiglio Occupazione, politica sociale, salute e consumatori il 9 e 10 dicembre 2013. Le strategie nazionali di integrazione dei Rom (SNIR) e le misure politiche in materia dovrebbero essere integrate da eventuali autovalutazioni mediante valutazione e monitoraggio indipendente, con la partecipazione di organizzazioni della società civile e di rappresentanti dei Rom. I portatori di interessi a livello locale beneficerebbero di una formazione orientata alla pratica sui metodi di monitoraggio e sugli indicatori atti a dare il quadro dei progressi nelle comunità considerate.

5 Società dell'informazione, privacy e protezione dei dati

Con gli attentati terroristici che hanno colpito la sede del giornale Charlie Hebdo, un treno Thalys e vari obiettivi a Parigi nel novembre 2015, si sono intensificate le sollecitazioni affinché le autorità di sicurezza siano meglio attrezzate per contrastare il terrorismo. Tra le altre sono state formulate proposte volte a migliorare le capacità tecnologiche dei servizi di intelligence; da queste proposte sono scaturite discussioni su come rispondere alle esigenze di sicurezza salvaguardando al tempo stesso la privacy e i dati personali. Gli Stati membri dell'UE si sono confrontati con questa sfida in dibattiti sulle riforme legislative, in particolare sul tema della conservazione dei dati. Il legislatore UE ha compiuto progressi importanti relativamente al pacchetto di misure UE per la protezione dei dati, ma ha anche deciso di adottare la direttiva UE sul codice di prenotazione (PNR), che ha evidenti implicazioni sul piano della tutela della privacy e dei dati personali. Inoltre, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ribadito l'importanza della protezione dei dati nell'UE in una decisione riguardante il trasferimento di dati a paesi terzi destinata a diventare una pietra miliare della giurisprudenza.

Pareri della FRA

Diversi Stati membri dell'UE stanno attuando riforme del quadro giuridico in materia di intelligence, come indicano le ricerche svolte dalla FRA in risposta a una sollecitazione del Parlamento europeo, che ha chiesto un'analisi dei diritti fondamentali in questo ambito. L'attribuzione di maggiori poteri e capacità tecnologiche ai servizi di sicurezza e di intelligence è spesso all'origine di queste riforme. Le riforme, a loro volta, possono accrescere i poteri intrusivi dei servizi, in particolare per quanto concerne i diritti fondamentali alla vita privata e alla protezione dei dati di carattere personale, garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, dall'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), dall'articolo 17 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR) e dall'articolo 12 della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nonché l'accesso a un ricorso effettivo, sancito dall'articolo 47 della Carta UE e dall'articolo 13 della CEDU.

La Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo prevedono tutele giuridiche essenziali per il trattamento dei dati personali da parte dei servizi di intelligence per un obiettivo di interesse pubblico, quale la protezione della sicurezza nazionale. Tali tutele includono garanzie sostanziali e procedurali sulla necessità e proporzionalità della misura, una supervisione indipendente e la garanzia di meccanismi di ricorso efficaci,

nonché norme sulle evidenze da fornire nel caso in cui una persona sia oggetto di sorveglianza.

Pareri della FRA

Per affrontare le criticità identificate nell'ambito della privacy e della protezione dei dati personali, a parere della FRA, gli Stati membri dell'UE impegnati nella riforma del quadro giuridico sull'intelligence dovrebbero sancire le tutele dei diritti fondamentali negli strumenti legislativi nazionali. Tali tutele includono garanzie adeguate contro gli abusi, il che comporta regole chiare e accessibili; il rispetto di principi rigorosi e dimostrati di necessità e proporzionalità dei mezzi utilizzati per conseguire l'obiettivo perseguito; una supervisione efficace da parte di organismi di vigilanza e meccanismi di ricorso efficaci.

Dal gennaio 2012 le istituzioni e gli Stati membri dell'UE stanno negoziando il pacchetto UE sulla protezione dei dati. L'accordo politico raggiunto nel dicembre 2015 migliorerà la tutela del diritto fondamentale alla protezione dei dati di carattere personale sancito dall'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Il pacchetto sulla protezione dei dati dovrebbe entrare in vigore nel 2018. Le autorità per la protezione dei dati assumeranno allora un ruolo ancora più importante nella salvaguardia del diritto alla protezione dei dati. Come indicano

le ricerche svolte dalla FRA, le potenziali vittime di violazioni della protezione dei dati spesso non sono consapevoli dei propri diritti e dei mezzi di tutela esistenti.

Pareri della FRA

Per rendere più efficiente la protezione della vita privata e dei dati personali, a parere della FRA, gli Stati membri dell'UE dovrebbero fornire alle autorità indipendenti per la protezione dei dati adeguate risorse finanziarie, tecniche e umane che permettano loro di svolgere il loro ruolo cruciale nella protezione dei dati personali e nella sensibilizzazione delle vittime circa i loro diritti e i mezzi di tutela esistenti. Questo assume un'importanza ancora maggiore alla luce del fatto che la nuova normativa UE sulla protezione dei dati rafforzerà ulteriormente le autorità per la protezione dei dati.

Mentre nel 2014 si dibatteva sull'opportunità di conservare o meno i dati, la posizione prevalente tra gli Stati membri dell'UE nel 2015 è che la conservazione dei dati sia la misura più efficiente per la tutela della sicurezza nazionale, per la sicurezza pubblica e per il contrasto dei reati gravi. Alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, sono riprese le discussioni sull'importanza della conservazione dei dati per le autorità di contrasto.

Pareri della FRA

Malgrado le discussioni a livello UE sull'opportunità della conservazione dei dati, a parere della FRA, è necessario che gli Stati membri dell'UE, nelle norme nazionali sulla conservazione dei dati, rispettino i principi stabiliti nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia europea in materia di diritti fondamentali, prevedendo rigorosi controlli della proporzionalità e tutele procedurali appropriate affinché siano garantiti i diritti essenziali alla vita privata e la protezione dei dati personali.

Nell'aprile 2013 la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo ha respinto la proposta di direttiva UE sul codice di prenotazione (PNR) recependo obiezioni sollevate circa la proporzionalità e necessità delle misure, la mancanza di tutele per la protezione dei dati e la trasparenza nei confronti dei passeggeri. Nel 2015, nel contesto della lotta al terrorismo e ai reati gravi, il legislatore UE ha invece raggiunto un accordo sull'adozione della direttiva UE sul PNR. Il testo di compromesso prevede un rafforzamento delle tutele in materia di prevedibilità, accessibilità e proporzionalità, nonché l'introduzione di ulteriori salvaguardie in materia di protezione dei dati, come suggerito anche dalla FRA nel parere formulato nel 2011 sul sistema UE di raccolta dei dati PNR. Una volta entrata in vigore, la direttiva dovrà essere recepita nell'ordinamento nazionale degli Stati membri entro due anni.

Pareri della FRA

A parere della FRA, mentre si preparano a recepire la futura direttiva UE sul codice di prenotazione (PNR), gli Stati membri dell'UE potrebbero cogliere l'opportunità per migliorare le tutele in materia di protezione dei dati al fine di garantire il rispetto dei più elevati standard di protezione dei diritti fondamentali. Alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, le tutele dovrebbero essere rafforzate soprattutto in relazione ai ricorsi effettivi e alla supervisione indipendente.

6 Diritti dei minori

L'arrivo di migliaia di rifugiati minorenni nel 2015 ha presentato molti elementi di criticità, tra cui il problema della protezione dei minori. Gli sforzi compiuti dalla Commissione europea per fornire orientamenti relativi a sistemi integrati di protezione dei minori sono giunti al momento opportuno. Con il 27,8 % dei minori a rischio di povertà o di esclusione sociale nel 2014, il conseguimento dell'obiettivo sulla povertà stabilito nella strategia UE per il 2020 rimane un compito arduo. Un altro tema importante dell'agenda politica è stato l'uso di Internet e dei social media da parte dei minori; particolari preoccupazioni destano, a questo riguardo, i rischi associati e la radicalizzazione dei giovani. Gli Stati membri hanno continuato a presentare iniziative per contrastare i cyber-abusi e favorire l'alfabetizzazione Internet, e il futuro pacchetto UE sulla protezione dei dati promuoverà ulteriori tutele.

Pareri della FRA

A cinque anni dal termine fissato nella strategia UE 2020 per la riduzione della povertà, la povertà infantile si mantiene agli stessi livelli elevati del 2010. I minori continuano ad essere più a rischio di povertà rispetto agli adulti. A norma dell'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, "i minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere". Il semestre europeo è stato criticato per non aver prestato sufficiente attenzione alla perdurante povertà infantile. L'annuncio della Commissione del 2015 relativo allo sviluppo di un pilastro europeo dei diritti sociali, tuttavia, fa nascere delle aspettative perché fa riferimento al possibile sviluppo di norme legislative UE su vari "diritti sociali", tra cui il diritto di accesso a disposizioni in materia di assistenza ai minori e prestazioni.

Pareri della FRA

Per affrontare la povertà minorile, a parere della FRA, occorre che l'UE e gli Stati membri intensifichino gli sforzi per contrastare tale fenomeno e promuovere il benessere dei minori. A questo proposito, potrebbero considerare la possibilità di intraprendere tali sforzi in tutti gli ambiti politici per tutti i minori, mentre misure specifiche potrebbero riguardare in modo particolare i minori in situazioni di vulnerabilità, quali i minori appartenenti a minoranze etniche, i Rom emarginati, i minori con disabilità, i minori istituzionalizzati, i minori in famiglie monogenitoriali e i minori in famiglie a bassa intensità di lavoro.

L'UE e gli Stati membri dovrebbero considerare che le misure adottate nell'ambito del semestre europeo contribuiscono a migliorare la protezione e le cure dei minori necessarie per il loro benessere, coerentemente con la raccomandazione

della Commissione europea "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale". Queste misure potrebbero in particolare accrescere l'efficacia, la quantità, l'entità e la portata del sostegno sociale a favore di minori e genitori, soprattutto di quelli a rischio di povertà ed esclusione sociale.

Internet e i *social media* sono sempre più presenti nella vita dei minori, come evidenziano le ricerche condotte nel 2015. La cosiddetta rivoluzione digitale porta con sé una serie di opportunità di emancipazione, tra cui ad esempio iniziative finalizzate alla partecipazione dei minori, ma comporta anche dei rischi, quali ad esempio la violenza sessuale, l'incitamento all'odio online, la proliferazione di immagini di abusi sessuali su minori e il cyberbullismo. Il regolamento UE sulla protezione dei dati, che ha ottenuto il consenso politico alla fine del 2015, stabilisce che gli Stati membri dell'UE e il settore privato debbano agire per dare attuazione alle salvaguardie previste a tutela dei minori.

Pareri della FRA

Per affrontare le criticità relative a Internet, a parere della FRA, l'UE potrebbe considerare la possibilità di elaborare, insieme agli Stati membri, indicazioni su come dare attuazione nel migliore dei modi alle salvaguardie previste a tutela dei minori, ad esempio il consenso dei genitori richiesto dal regolamento sulla protezione dei dati. Tali salvaguardie devono essere coerenti con le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE riguardanti il diritto dei minori alla protezione e il diritto di esprimere liberamente la propria opinione (articolo 24, paragrafo 1).

Nel 2015 sono proseguite le procedure d'infrazione contro sette Stati membri dell'UE riguardanti la direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile. Gli studi pubblicati dalla FRA nel 2015 indicano che le garanzie procedurali previste dagli articoli 23 e 24 della direttiva sulle vittime di reato, pur essendo già in vigore in alcuni Stati membri, non erano applicate se non in misura limitata. Una nuova direttiva sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali ha ottenuto il consenso politico alla fine del 2015 e sarà probabilmente adottata all'inizio del 2016.

Pareri della FRA

Ad integrazione delle disposizioni legislative sui minori emanate di recente dall'UE, a parere della FRA, l'UE potrebbe considerare la possibilità di elaborare, insieme agli Stati membri, indicazioni su come dare attuazione nel migliore dei modi a questi nuovi obblighi, tenendo conto anche delle Linee guida del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore. Tali indicazioni potrebbero riguardare garanzie specifiche per i minori in situazioni di vulnerabilità, quali i minori in movimento, i minori appartenenti a minoranze etniche, inclusi i Rom, e i minori con disabilità. Gli Stati membri dovrebbero provvedere ad attuare in modo efficace la direttiva sulle vittime di reato, in particolare gli articoli 23 e 24, assegnando risorse adeguate per farsi carico di aspetti quali la formazione (articolo 25), l'orientamento professionale e le necessità materiali (ad es. la disponibilità di tecnologie di comunicazione, articolo 23), il tutto in conformità al diritto dei minori alla protezione sancito dall'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

7 Accesso alla giustizia compresi i diritti delle vittime di reato

In un clima di preoccupazione causato dagli sviluppi in alcuni Stati membri dell'UE, le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e l'UE hanno proseguito gli sforzi per rafforzare lo Stato di diritto, e con esso l'indipendenza giudiziaria e la stabilità dei sistemi giudiziari. Diversi Stati membri hanno rafforzato i diritti degli imputati e degli indagati al fine di recepire gli atti di diritto derivato dell'UE. Il 2015 è anche coinciso con il termine fissato per il recepimento della direttiva sui diritti delle vittime da parte degli Stati membri; per ottenere cambiamenti effettivi per le vittime di reato, saranno tuttavia necessari ulteriori sforzi. Nel frattempo, gli Stati membri hanno introdotto misure importanti per combattere la violenza contro le donne e la Commissione europea ha comunicato i propri piani in merito alla possibile adesione dell'UE alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (convenzione di Istanbul).

Pareri della FRA

Lo Stato di diritto contribuisce alla protezione di tutti i valori fondamentali menzionati nell'articolo 2 del TUE e ne è un prerequisito; inoltre, è un requisito per la tutela dei diritti fondamentali derivanti dai trattati dell'UE e dagli obblighi che scaturiscono dal diritto internazionale. Le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e l'UE hanno proseguito gli sforzi per rafforzare lo Stato di diritto, anche sottolineando l'importanza dell'indipendenza giudiziaria e della stabilità dei sistemi giudiziari nell'UE. Gli sviluppi intervenuti nel 2015 in alcuni Stati membri dell'UE, tuttavia, hanno destato preoccupazioni circa lo Stato di diritto, simili a quelle già registrate negli anni passati.

Pareri della FRA

Per rispondere alle preoccupazioni riguardanti lo Stato di diritto sorte nel 2015 in relazione ad alcuni Stati membri dell'UE e più in generale per prevenire ulteriori crisi dello Stato di diritto, a parere della FRA, tutti gli attori competenti a livello nazionali, inclusi i governi, i parlamenti e la magistratura, devono impegnarsi maggiormente per difendere e rafforzare lo Stato di diritto. In questo contesto, dovrebbero considerare la possibilità di agire coscientemente raccogliendo i suggerimenti che emergono dai meccanismi europei e internazionali di monitoraggio dei diritti umani. Scambi regolari con l'UE e tra gli stessi Stati membri basati su criteri comparativi oggettivi (quali ad esempio opportuni indicatori) e su valutazioni contestuali

potrebbero essere un elemento importante per attenuare o evitare in futuro problemi legati allo Stato di diritto.

Recependo le direttive UE sul diritto alla traduzione e all'interpretazione e sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, la maggior parte degli Stati membri dell'UE ha deciso di proporre modifiche legislative, come mostrano gli studi condotti dalla FRA nel 2015. Tali modifiche sono state proposte per chiarire taluni meccanismi resi operativi dalle leggi di attuazione originali, per affrontare omissioni o questioni derivanti dall'applicazione pratica di tali leggi o per ridefinirne il campo di applicazione. Le informazioni raccolte indicano tuttavia che permangono carenze nell'adozione di misure politiche.

Pareri della FRA

Affinché i diritti procedurali quali il diritto alla traduzione o all'informazione diventino concreti ed effettivi in tutta l'UE, a parere della FRA, la Commissione europea e altri organismi competenti dell'UE dovrebbero lavorare in stretta collaborazione con gli Stati membri per predisporre orientamenti sulle azioni legislative e politiche in quest'ambito, incluso lo scambio di prassi nazionali tra Stati membri. Oltre a rivedere il quadro legislativo relativo alle direttive UE sul diritto alla traduzione e all'interpretazione e sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, a parere della FRA gli Stati membri dell'UE devono adoperarsi per integrare gli sforzi sul

piano legislativo con misure politiche concrete, tra cui l'emanazione di linee-guida e l'attivazione di corsi di formazione per gli operatori del settore della giustizia penale in merito alle due direttive.

In linea con il termine di recepimento della direttiva sui diritti delle vittime (2012/29/UE), fissato per il novembre 2015, alcuni Stati membri hanno compiuto passi importanti per dare attuazione alle norme minime e ai diritti previsti dalla direttiva. Le ricerche svolte dalla FRA evidenziano tuttavia il permanere di carenze significative, che riguardano ad esempio l'applicazione concreta delle disposizioni riguardanti le informazioni da fornire alle vittime (articolo 4), l'istituzione di servizi di assistenza gratuiti (articoli 8 e 9) e la valutazione individuale delle vittime da parte della polizia (articolo 22). La maggior parte degli Stati membri dell'UE deve ancora adottare le misure necessarie per recepire la direttiva nell'ordinamento nazionale.

Pareri della FRA

Per permettere alle vittime di reati di far valere i propri diritti e per creare le condizioni affinché ciò possa avvenire, a parere della FRA, gli Stati membri dovrebbero colmare senza indugio le lacune ancora esistenti nel proprio quadro giuridico e istituzionale. Coerentemente con gli obblighi che competono loro in forza della direttiva sui diritti delle vittime, dovrebbero rafforzare la capacità e il finanziamento di servizi completi di assistenza a cui tutte le vittime di reati possano accedere gratuitamente.

Il riconoscimento della violenza contro le donne come abuso dei diritti fondamentali, coerentemente con il principio di genere, il diritto alla dignità umana e il diritto alla vita, ha conquistato terreno nel 2015 con la ratifica della Convenzione di Istanbul da parte di quattro Stati membri dell'UE e l'annuncio da parte della Commissione di una tabella di marcia per la possibile adesione dell'UE alla convenzione. Ciò nonostante, rimane la necessità di ulteriori misure giuridiche, oltre che politiche, per prevenire la violenza contro le donne. La Commissione e i singoli Stati membri hanno usato i dati dell'indagine UE condotta dalla FRA sulla prevalenza e sulla natura delle diverse forme di violenza contro le donne per argomentare a favore di risposte giuridiche e politiche più efficaci per contrastare la violenza contro le donne.

Pareri della FRA

Per migliorare le risposte giuridiche e politiche volte a contrastare la violenza contro le donne, a parere della FRA, l'Unione europea dovrebbe accedere alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (convenzione di Istanbul), come indicato nella tabella di marcia della Commissione. Gli Stati membri dell'UE dovrebbero ratificare ed attuare effettivamente la convenzione.

8 Sviluppi nell'attuazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità

A cinque anni dall'adesione dell'UE alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD), nel 2015 per la prima volta un organo previsto dal trattato delle Nazioni Unite, ovvero il comitato sui diritti delle persone con disabilità (comitato CRPD), ha esaminato l'adempimento da parte dell'UE degli obblighi che le competono nella sfera dei diritti umani. Nelle sue osservazioni conclusive, il comitato CRPD ha presentato un piano di massima riguardante i passi ulteriori che l'UE dovrà compiere per rispettare gli obblighi assunti in virtù della convenzione. A livello nazionale, la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità dà impulso a processi di cambiamento di vasta portata: gli Stati membri si stanno infatti impegnando per allineare i rispettivi quadri giuridici alle norme della convenzione. Questi processi probabilmente proseguiranno mano a mano che nell'ambito delle strutture di monitoraggio istituite ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, della convenzione proseguirà l'analisi della compatibilità delle norme legislative alla CRPD.

Pareri della FRA

Poiché per la prima volta un organo previsto dal trattato delle Nazioni Unite, ovvero il comitato sui diritti delle persone con disabilità, ha esaminato l'adempimento da parte dell'UE degli obblighi internazionali che le competono nella sfera dei diritti umani, le osservazioni conclusive sull'attuazione della CRPD da parte dell'UE, pubblicate nel 2015, sono una pietra miliare importante per l'impegno dell'UE a favore dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani. Le raccomandazioni, che spaziano in molti ambiti diversi, offrono indicazioni per azioni legislative e politiche nella sfera di competenza dell'UE.

Pareri della FRA

Per consentire la piena attuazione della CRPD, a parere della FRA, le istituzioni dell'UE dovrebbero utilizzare le osservazioni conclusive del comitato CRPD come un'opportunità per dare un esempio positivo assicurando una rapida attuazione delle raccomandazioni del comitato. È necessario che la Commissione europea, che nell'ambito della convenzione rappresenta l'UE, lavori in stretta collaborazione con altre istituzioni, organi e agenzie dell'UE, nonché con gli Stati membri, per coordinare un controllo effettivo e sistematico del seguito dato alle osservazioni conclusive. Le modalità di questa cooperazione potrebbero essere stabilite in una strategia di attuazione della CRPD, come raccomandato dal comitato CRPD, nonché nella strategia europea aggiornata sulla disabilità 2010-2020.

Alla vigilia del decimo anniversario dell'entrata in vigore della CRPD, che si celebrerà nel 2016, le informazioni raccolte indicano che la Convenzione è stata un potente fattore propulsivo per l'introduzione di riforme giuridiche e politiche a livello sia nazionale sia europeo. Ciò nonostante, l'approccio alla disabilità fondato sui diritti umani richiesto dalla convenzione deve ancora entrare a pieno titolo nell'elaborazione delle politiche e delle norme giuridiche.

Pareri della FRA

Poiché l'approccio alla disabilità fondato sui diritti umani non è stato ancora pienamente recepito, a parere della FRA, l'UE e gli Stati membri dovrebbero considerare la possibilità di intensificare gli sforzi volti ad allineare i rispettivi quadri giuridici alle disposizioni della CRPD. Come raccomanda il comitato CRPD, a questo proposito si potrebbe prevedere un esame complessivo delle norme legislative per garantire il pieno allineamento alle disposizioni della convenzione. L'esame della legislazione a livello nazionale e UE potrebbe fissare obiettivi e tempi chiari per le riforme, identificando gli attori responsabili.

L'esame della situazione nell'UE, in Croazia, Repubblica ceca e Germania svolto dal comitato CRPD nel 2015 mostra che i processi di riesame da parte degli organi di monitoraggio offrono un'opportunità preziosa di avere indicazioni dalle organizzazioni della società civile, comprese le organizzazioni per le persone con disabilità. Mantenere questo livello di coinvolgimento e consultazione in tutto il

follow-up delle osservazioni conclusive pone una sfida più impegnativa, vista l'ampia portata delle raccomandazioni del comitato.

Pareri della FRA

Per mantenere il livello di coinvolgimento che si è avuto fino ad ora nel processo di esame della CRPD, a parere della FRA, sia l'UE sia gli Stati membri potrebbero, nei passi che intraprendono per attuare le osservazioni conclusive del comitato CRPD, considerare la possibilità di consultare e coinvolgere in modo strutturato e sistematico le persone con disabilità. Tale consultazione dovrebbe essere pienamente accessibile, consentendo a tutte le persone con disabilità di prendervi parte indipendentemente dal tipo di menomazione.

Alla fine del 2015, solo la Finlandia, l'Irlanda e i Paesi Bassi non avevano ratificato la CRPD, pur avendo tutti intrapreso passi significativi verso il completamento delle riforme necessarie in vista della ratifica. Altri quattro Stati membri, nonché l'UE, devono ancora ratificare il protocollo aggiuntivo della CRPD che consente alle singole persone di presentare reclami al comitato CRPD, pur avendo tutti ratificato la convenzione nel 2012.

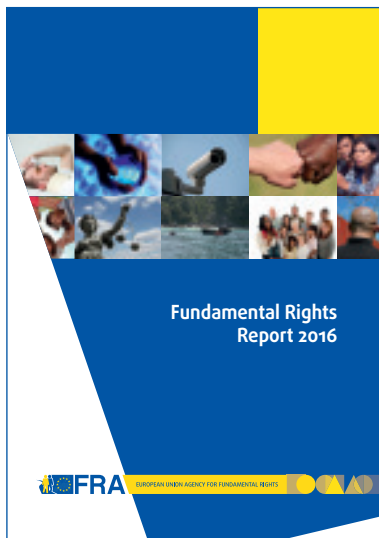
Pareri della FRA

Per giungere alla piena ratifica della CRPD, a parere della FRA, gli Stati membri dell'UE che non lo hanno ancora fatto dovrebbero considerare la possibilità di agire rapidamente per portare a termine le ultime riforme che ancora si frappongono alla ratifica della CRPD. L'UE e gli Stati membri che devono ancora completare la ratifica della CRPD con l'adozione del protocollo opzionale dovrebbero considerare la possibilità di completare in tempi brevi le azioni giuridiche necessarie per ratificare il protocollo opzionale.

In base a quanto emerge da un'analisi comparativa compiuta dalla FRA, alla fine del 2015 quattro dei 25 Stati membri dell'UE che hanno ratificato la CRPD dovevano ancora istituire l'organo incaricato dell'attuazione del monitoraggio della convenzione previsto dall'articolo 33 della convenzione. Le informazioni raccolte indicano che la mancanza di risorse finanziarie e umane, nonché l'assenza di basi giuridiche solide per la designazione degli organi, ostacola il lavoro degli organi già istituiti, in particolare le strutture di monitoraggio create ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2.

Pareri della FRA

Per migliorare il monitoraggio degli obblighi previsti dalla CRPD, a parere della FRA, l'UE e tutti gli Stati membri dovrebbero considerare la possibilità di assegnare alle strutture di monitoraggio istituite ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, risorse finanziarie e umane sufficienti e stabili che consentano loro di svolgere le funzioni assegnate. Dovrebbero inoltre considerare la possibilità di garantire l'indipendenza delle strutture di monitoraggio adoperandosi affinché la loro composizione e il loro funzionamento tengano conto dei principi di Parigi relativi al funzionamento delle istituzioni nazionali per i diritti umani, come previsto dall'articolo 33, paragrafo 2. Istituito una base giuridica formale per le strutture di monitoraggio a livello UE e nazionale in cui siano chiaramente definiti il ruolo e l'ambito di attività di tali strutture si favorirebbe la loro indipendenza. Gli Stati membri che devono ancora designare gli organi di cui all'articolo 33 dovrebbero farlo al più presto e dotarli delle risorse e dei mandati necessari affinché possano dare attuazione efficacemente agli obblighi discendenti dalla CRPD e monitorarne il rispetto.



L'UE e gli Stati membri hanno introdotto e perseguito numerose iniziative per tutelare e rafforzare i diritti fondamentali nel 2015. La *Relazione sui diritti fondamentali 2016* della FRA riassume e analizza i principali sviluppi registrati e offre le opinioni della FRA, nell'UE nella sfera dei diritti fondamentali tra il gennaio e il dicembre 2015. Ponendo in evidenza sia i progressi realizzati sia gli ostacoli ancora da superare, la relazione contiene un'analisi dei principali temi che sono al centro del dibattito sui diritti fondamentali nell'UE.

La sezione "In primo piano" della relazione di quest'anno analizza in modo più approfondito i temi dell'asilo e della migrazione. Gli altri capitoli riguardano la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e il suo uso da parte degli Stati membri; l'uguaglianza e la non discriminazione; il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza ad essi associata; l'integrazione dei Rom; la società dell'informazione, la privacy e la protezione dei dati; i diritti dei minori; l'accesso alla giustizia, compresi i diritti delle vittime di reato; e gli sviluppi nell'attuazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.

Ulteriori informazioni

La versione integrale della Relazione sui diritti fondamentali 2016 della FRA (*Fundamental Rights Report 2016*), è consultabile all'indirizzo <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016>

Altre pubblicazioni della FRA in questo ambito:

- FRA (2016), *Relazione sui diritti fondamentali 2016 – Pareri della FRA*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016-fra-opinions> (disponibile nelle 24 lingue ufficiali dell'UE)
- FRA (2016), *Asylum and migration into the EU in 2015* (Asilo e migrazione nell'UE nel 2015), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/asylum-and-migration-european-union-2015> (disponibile in inglese e francese)

Le relazioni annuali precedenti della FRA sulle criticità e sui progressi nel campo dei diritti fondamentali nell'UE di un anno specifico sono consultabili all'indirizzo <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/annual-reports> (disponibili in inglese, francese e tedesco).



Ufficio delle pubblicazioni

© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2016
Diritti delle immagini usate (copertina e testo): © iStockphoto;
Commissione europea; OSCE (Milan Obradovic)



Print: ISBN 978-92-9491-294-7, doi:10.2811/78579
PDF: ISBN 978-92-9491-298-5, doi:10.2811/5403

FRA – AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria
Tel. +43 158030-0 – Fax. +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency