



Bruxelles, 4.12.2023
COM(2023) 786 final

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

**Tutela giurisdizionale effettiva e accesso alla giustizia
Relazione annuale 2023 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali
dell'Unione europea**

Tutela giurisdizionale effettiva e accesso alla giustizia

Relazione annuale 2023 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Indice

1. Introduzione	1
2. Diritto dell'UE in materia di tutela giurisdizionale effettiva e accesso alla giustizia	5
3. Misure adottate dagli Stati membri per garantire una tutela giurisdizionale effettiva	20
4. Tutela giurisdizionale effettiva attraverso gli organi giurisdizionali	34
4.1. Giurisprudenza della CGUE sui mezzi di ricorso effettivi	34
4.2. Giurisprudenza nazionale in merito a mezzi di ricorso effettivi	38
5. Finanziamenti dell'UE per una tutela giurisdizionale effettiva.....	40
5.1. Il programma Giustizia	40
5.2. Programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori (CERV)	42
5.3. Sostegno nell'ambito di altri programmi di finanziamento dell'UE	44
6. Conclusioni.....	47

1. Introduzione

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta) riunisce i diritti fondamentali riconosciuti a tutte le persone nell'Unione europea (UE). Sottolinea le interconnessioni tra i diritti fondamentali e i valori fondamentali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà, e i principi della democrazia e dello Stato di diritto. In quanto diritto primario vincolante, la Carta garantisce la tutela dei diritti fondamentali in tutta l'UE.

Quando si applica la Carta?

Dal 2009 la Carta ha lo stesso status giuridico dei trattati, il diritto dell'Unione su cui si basa la normativa dell'UE¹. Le istituzioni dell'UE devono rispettarla in tutte le loro attività e anche gli Stati membri devono conformarsi quando attuano il diritto dell'Unione².

Gli Stati membri attuano il diritto dell'Unione segnatamente quando:

- danno attuazione alla normativa dell'UE adottando misure nazionali di attuazione;
- adottano legislazione concernente materie in relazione alle quali il diritto dell'UE stabilisce obblighi specifici o prevede una deroga³;
- attuano programmi di finanziamento dell'UE in linea con le norme di finanziamento dell'UE.

Come indicato nella strategia del 2020 per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (strategia per la Carta)⁴, la Commissione presenta relazioni tematiche annuali sull'applicazione della Carta incentrate sui settori di rilevanza strategica⁵. La relazione sulla Carta di quest'anno è dedicata alla tutela giurisdizionale effettiva e all'accesso alla giustizia come condizione preliminare perché i diritti fondamentali siano rispettati senza esclusioni⁶.

Progressi nell'attuazione della strategia per la Carta nel periodo 2022-2023:

- nel dicembre 2022 la Commissione ha adottato la relazione annuale 2022 sull'applicazione della Carta, che verte sul ruolo delle organizzazioni della società civile e dei difensori dei diritti umani nel difendere i diritti fondamentali⁷;

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

² Articolo 51, paragrafo 1, della Carta.

³ Quando adottano norme in un settore che non rientra nella sfera di competenza dell'Unione e quando non esistono norme dell'UE, gli Stati membri non stanno attuando il diritto dell'Unione e la Carta non trova applicazione. Tuttavia molti diritti fondamentali sanciti dalla Carta sono stabiliti anche nelle costituzioni e nella giurisprudenza nazionali, nonché nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, di cui tutti gli Stati membri sono firmatari.

⁴ COM(2020) 711 final.

⁵ Cfr. le relazioni precedenti: [Uno spazio civico prospero per la difesa dei diritti fondamentali dell'UE](#) - Relazione annuale 2022 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali, COM(2022) 716; [Tutela dei diritti fondamentali nell'era digitale](#) - Relazione annuale 2021 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, COM(2021) 819.

⁶ Strategia per la Carta, pag. 1.

⁷ COM(2022) 716 final e COM(2022) 819 final.

- nel 2023 la Commissione ha organizzato **una serie di seminari** con i portatori di interessi in merito al modo in cui l'UE e gli Stati membri possono sviluppare il loro ruolo per proteggere, sostenere e responsabilizzare le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti umani. Nel novembre 2023 sono state discusse le azioni di follow-up in un evento ad alto livello organizzato con la presidenza spagnola del Consiglio;
- sinora 25 Stati membri hanno designato un **punto di riferimento per la Carta** allo scopo di potenziare la cooperazione e promuovere l'applicazione effettiva della Carta nei loro Stati membri;
- la Commissione ha inoltre avviato **corsi di formazione per il personale dell'UE** sull'applicazione della Carta nelle valutazioni d'impatto. La formazione degli operatori della giustizia sull'applicazione della Carta continua ad essere offerta nell'ambito della strategia europea di formazione giudiziaria per il periodo 2021-2024⁸. La piattaforma europea di formazione del portale europeo della giustizia elettronica⁹ contiene materiali di apprendimento online e attività di formazione sui diritti fondamentali rivolte agli operatori del diritto e agli operatori della giustizia;
- nel contesto della "condizione abilitante orizzontale" sull'applicazione effettiva della Carta (condizione abilitante orizzontale della Carta)¹⁰, la Commissione ha valutato tutti i programmi finanziari presentati dagli Stati membri al fine di verificare l'esistenza di meccanismi efficaci destinati a garantire il rispetto della Carta in relazione all'attuazione dei fondi dell'UE pertinenti. La Commissione ha finora valutato che tutti gli Stati membri rispettano la condizione abilitante orizzontale della Carta, con tre eccezioni¹¹. Nessuna spesa pertinente può essere rimborsata fino a quando non siano soddisfatte le condizioni stabilite nella condizione abilitante orizzontale della Carta per l'attuazione di tali programmi. La Commissione monitora inoltre da vicino la situazione;
- la Commissione ha continuato a difendere i diritti fondamentali attraverso **procedure di infrazione**¹²;

⁸ Garantire la giustizia nell'UE — Una strategia europea di formazione giudiziaria per il periodo 2021-2024, COM(2020) 713.

⁹ https://e-justice.europa.eu/european-training-platform/home_en.

¹⁰ Articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/1060 (regolamento sulle disposizioni comuni).

¹¹ La Polonia stessa ha dichiarato di non rispettare la condizione abilitante orizzontale della Carta, mentre la Commissione ha constatato che l'Ungheria non ha ancora rispettato la condizione abilitante orizzontale della Carta per tutti i fondi contemplati dal regolamento sulle disposizioni comuni. A seguito di una dichiarazione iniziale di Cipro secondo cui tale paese non rispetta la condizione abilitante orizzontale della Carta per il Fondo Asilo, migrazione e integrazione e lo strumento per la gestione delle frontiere e dei visti, la Commissione sta valutando una nuova dichiarazione secondo cui Cipro rispetta detta condizione.

¹² Cfr. ad esempio la procedura di infrazione avviata nel luglio 2022 in relazione a una legge ungherese che discrimina le persone sulla base del loro orientamento sessuale e della loro identità di genere. La Commissione ritiene che la legge ungherese violi sistematicamente diversi diritti fondamentali, tra cui l'inviolabilità della dignità umana, il diritto alla libertà di espressione e di informazione, il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, nonché il diritto alla non discriminazione. A causa della gravità di tali violazioni, le disposizioni contestate violano anche i valori comuni di cui all'articolo 2 TUE; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_22_2689.

- la Commissione ha inoltre svolto attività di sensibilizzazione in merito ai diritti fondamentali e fornito informazioni attraverso la **campagna #RightHereRightNow**¹³, la sezione "I tuoi diritti" nell'UE del portale europeo della giustizia elettronica¹⁴ e il sito web della Commissione¹⁵;
- l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha ulteriormente aggiornato la propria banca dati Charterpedia, che raccoglie materiali sui diritti fondamentali provenienti da tutta l'UE¹⁶. La FRA ha inoltre pubblicato il documento "Casi di studio relativi alla Carta – Manuale del formatore"¹⁷ che comprende orientamenti sull'organizzazione di seminari di formazione sulla Carta in dieci lingue dell'UE.

La relazione sulla Carta del 2023 si concentra sulla **tutela giurisdizionale effettiva e sull'accesso alla giustizia**, in quanto tali diritti sono essenziali per garantire la piena applicazione della Carta e delle leggi dell'UE che promuovono e tutelano i diritti sanciti dalla Carta. In assenza di una tutela giurisdizionale effettiva, i singoli non sono in grado di far valere efficacemente i propri diritti, compresi i loro diritti fondamentali.

Una tutela giurisdizionale effettiva e l'accesso alla giustizia sostengono inoltre una cultura dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto, come sottolineato nelle **relazioni annuali** della Commissione **sullo Stato di diritto**¹⁸. Spetta agli organi giurisdizionali nazionali e alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri, nonché la tutela giurisdizionale dei diritti che i soggetti dell'ordinamento ricavano dal medesimo¹⁹. In linea con l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, gli Stati

¹³ La campagna [#RightHereRightNow \(europa.eu\)](https://e-justice.europa.eu/512/IT/your_rights?init=true) si è svolta sui social media e attraverso eventi mediatici dal dicembre 2021 al dicembre 2022. Tra i partner figuravano organizzazioni della società civile, istituzioni nazionali per i diritti umani e organismi per la parità, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) e altri organi e organismi dell'UE.

¹⁴ https://e-justice.europa.eu/512/IT/your_rights?init=true.

¹⁵ https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_it.

¹⁶ Tale banca dati comprende [una quantità notevole di informazioni sulla Carta](#), compresa la giurisprudenza degli organi giurisdizionali nazionali che fa riferimento ad essa. La FRA ha reso disponibile tale strumento anche attraverso un'applicazione sulla Carta.

¹⁷ <https://fra.europa.eu/it/publication/2022/casi-di-studio-relativi-alla-carta-manuale-del-formatore>.

¹⁸ Cfr. le [relazioni annuali sullo Stato di diritto](#).

¹⁹ Cfr. parere 1/09 (*accordo che crea un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti*), dell'8 marzo 2011, ECLI:EU:C:2011:123, punto 68; parere 2/13 (*adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*), del 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, punto 175; sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punto 33; e sentenza della Corte di giustizia del 6 marzo 2018, *Achmea*, C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, punto 36.

membri devono stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare il rispetto del loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione²⁰.

La relazione sulla Carta è pertanto complementare alle relazioni annuali della Commissione sullo Stato di diritto²¹, nelle quali il pilastro della giustizia affronta il tema dell'indipendenza della magistratura, della qualità e dell'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali concentrandosi sull'**accesso alla giustizia per tutti attraverso mezzi di ricorso giurisdizionali e stragiudiziali**²². Fornisce **una prospettiva in materia di diritti fondamentali** sull'accesso alla giustizia²³, definita come la capacità di tutti di cercare e ottenere una soluzione equa dei problemi giuridici attraverso una serie di servizi giuridici e giudiziari, nel rispetto dei diritti fondamentali²⁴. La relazione integra inoltre altre iniziative politiche pertinenti, quali il quadro di valutazione UE della giustizia²⁵, le strategie per l'Unione dell'uguaglianza²⁶ e il piano d'azione per la democrazia europea²⁷.

La presente relazione intende fornire una panoramica del quadro giuridico dell'UE in vigore descrivendo gli sviluppi recenti (2020-2023). Presenta tanto i risultati quanto le sfide negli Stati membri fornendo un'istantanea degli elementi individuati dai portatori di interessi. Gli esempi delle misure nazionali non sono esaustivi e hanno mero scopo illustrativo.

Su quali informazioni si basa la presente relazione?

La presente relazione si basa sulla valutazione qualitativa, svolta dalla Commissione e dalla FRA, dei riscontri delle consultazioni e di altre fonti, tra cui:

²⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punto 34.

²¹ Le relazioni annuali sullo Stato di diritto esaminano gli sviluppi negli Stati membri in quattro settori chiave. Nell'ambito del pilastro della giustizia, l'efficacia e l'indipendenza dei sistemi giudiziari sono considerate elementi essenziali della tutela giuridica e della difesa dello Stato di diritto. La Commissione valuta gli sviluppi riguardanti l'indipendenza percepita della magistratura, la nomina e la revoca dei giudici, l'autonomia e l'indipendenza delle procure e le procedure disciplinari per giudici e pubblici ministeri. La valutazione della qualità e dell'efficienza della giustizia ha riguardato la durata dei procedimenti, il ruolo degli avvocati nel sistema giudiziario e gli investimenti nell'infrastruttura fisica e tecnica delle autorità giudiziarie. Questi elementi essenziali per la salvaguardia della tutela giurisdizionale effettiva sono stati ampiamente trattati nella relazione sullo Stato di diritto.

²² Cfr. Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), *Recommendation of the Council on Access to Justice and People-Centred Justice Systems* (2023) e [OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice](#) (2021). Contributo dell'OCSE, pagg. 1-2.

²³ L'accesso alla giustizia consente alle persone fisiche di proteggersi dalle violazioni dei loro diritti e impone ai governi di rispettare e tutelare i diritti di coloro che rientrano nella loro giurisdizione. Comprende diversi diritti fondamentali, quali il diritto a un giudice imparziale e il diritto ad un ricorso effettivo. FRA e Consiglio d'Europa, [Manuale di diritto europeo in materia di accesso alla giustizia](#) (2016), pagg. 15-16; contributo dell'Alto Commissariato per i diritti umani (OHCHR), pag. 1.

²⁴ *Access to justice | Government at a Glance 2021 | OECD iLibrary* (oecd-ilibrary.org).

²⁵ [Quadro di valutazione UE della giustizia](#).

²⁶ [Strategie per l'Unione dell'uguaglianza](#).

²⁷ COM(2020) 790 final.

- consultazioni mirate condotte con: i) gli Stati membri²⁸ e i punti di riferimento per la Carta²⁹; ii) le organizzazioni internazionali³⁰; e iii) la rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (ENNHRI) e la rete europea di enti per le pari opportunità (Equinet) e i loro membri;
- una consultazione online attraverso la rete della società civile della FRA, la piattaforma dei diritti fondamentali³¹, per raccogliere le esperienze dei rispondenti³² sulle misure per una tutela giurisdizionale effettiva e l'accesso alla giustizia, nonché un contributo di consultazione della FRA;
- contributi ad altre relazioni della Commissione, quali le relazioni sullo Stato di diritto e il quadro di valutazione della giustizia.

2. Diritto dell'UE in materia di tutela giurisdizionale effettiva e accesso alla giustizia

A seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel dicembre 2009³³, l'UE ha sviluppato un quadro giuridico esaustivo con mezzi di ricorso giurisdizionali e stragiudiziali cui i singoli possono ricorrere qualora ritengano che i loro diritti sanciti dal diritto dell'UE siano stati violati. In aggiunta a questo, diversi strumenti dell'UE prevedono norme minime in materia di tutela giurisdizionale effettiva e accesso alla giustizia. La tutela giurisdizionale effettiva prevista dal diritto dell'UE è un esempio del modo in cui l'UE crea vantaggi per la vita quotidiana delle persone in un'ampia serie di situazioni, consentendo loro di godere dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta. Il presente capitolo illustra l'ampio campo di applicazione del diritto dell'UE in materia di tutela giurisdizionale effettiva e accesso alla giustizia. Nella pratica, tali norme dell'UE si applicano spesso in combinato disposto con le norme nazionali³⁴, il che evidenzia la complementarità tra le azioni dell'UE e quelle degli Stati membri, come ulteriormente descritto nel capitolo 3.

2.1. Facilitare l'accesso alla giustizia attraverso le iniziative per la digitalizzazione

L'accesso alla giustizia può essere agevolato aumentando la digitalizzazione dei procedimenti giudiziari, che rende la giustizia più accessibile. La possibilità di presentare osservazioni e

²⁸ I contributi degli Stati membri sono consultabili sul sito [Relazioni annuali sull'applicazione della Carta \(europa.eu\)](https://fra.europa.eu/it/relazioni-annuali-sull'applicazione-della-carta).

²⁹ 23 dei 27 Stati membri hanno risposto alla consultazione mirata.

³⁰ Consiglio d'Europa, Nazioni Unite e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici.

³¹ <https://fra.europa.eu/it/cooperazione/societa-civile-e-piattaforma-dei-diritti-fondamentali> (segnaposto per la sintesi online della FRA).

³² La consultazione online è stata rivolta alle organizzazioni non governative e alle istituzioni della società civile attive nel settore dei diritti fondamentali attraverso la piattaforma dei diritti fondamentali (che ha 743 destinatari) in tutta l'UE-27 e in Albania, Macedonia del Nord e Serbia, nonché ad altre organizzazioni della società civile e reti giudiziarie. Tale consultazione ha raccolto complessivamente 115 risposte provenienti principalmente da organizzazioni della società civile che operano a livello locale, nazionale, dell'UE e internazionale, unitamente alle istituzioni nazionali per i diritti umani, ai difensori civici, alle associazioni giuridiche, agli studi legali, ai ricercatori e agli istituti di formazione giudiziaria.

³³ La competenza dell'UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia si è ampliata (titolo V del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)).

³⁴ Strategia per la Carta, pag. 4.

comunicare con gli organi giurisdizionali per via elettronica e di partecipare alle udienze in videoconferenza può migliorare l'accesso a un ricorso effettivo entro un termine ragionevole ai sensi dell'articolo 47 della Carta. La **proposta di regolamento sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria**³⁵ fornisce una base giuridica per l'uso della tecnologia della comunicazione a distanza per le udienze in materia civile e commerciale con implicazioni transfrontaliere e per le procedure di cooperazione giudiziaria in materia penale.

La digitalizzazione della giustizia deve essere attuata con attenzione e garantire il rispetto dei diritti fondamentali, compreso il diritto a un giudice imparziale, a un ricorso effettivo e alla protezione dei dati personali e i diritti di difesa nei procedimenti penali³⁶. Al fine di garantire l'accessibilità dei servizi e dei procedimenti giudiziari per coloro che non dispongono di competenze digitali sufficienti o dell'accesso a strumenti digitali, nonché per le persone che possono avere difficoltà ad accedere agli ambienti della giustizia digitale, dovrebbero essere mantenuti anche i canali di comunicazione tradizionali e la partecipazione personale³⁷. Le applicazioni di **intelligenza artificiale** possono parimenti sostenere il processo decisionale giudiziario, ma è importante garantire che funzionino correttamente e attenuare i potenziali pregiudizi che il loro uso può comportare, anche sulla base del sesso, della "razza"³⁸ o dell'origine etnica, della religione o delle convinzioni personali, della disabilità, dell'età o dell'orientamento sessuale³⁹.

³⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria e dell'accesso alla giustizia in materia civile, commerciale e penale a livello transfrontaliero e che modifica taluni atti nel settore della cooperazione giudiziaria, COM(2021)759. Il regolamento istituirebbe un punto di accesso elettronico utilizzabile dalle persone fisiche e giuridiche per comunicazioni elettroniche con gli organi giurisdizionali e altre autorità giudiziarie competenti in alcune materie civili e commerciali. Cfr. anche la proposta di direttiva che modifica la direttiva 2003/8/CE del Consiglio, le decisioni quadro del Consiglio 2002/465/GAI, 2002/584/GAI, 2003/577/GAI, 2005/214/GAI, 2006/783/GAI, 2008/909/GAI, 2008/947/GAI, 2009/829/GAI e 2009/948/GAI e la direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, per quanto riguarda la digitalizzazione della cooperazione giudiziaria, COM(2021) 760 final.

³⁶ Digitalizzazione della giustizia nell'Unione europea. Un pacchetto di opportunità, COM(2020) 710 final; Strategia per la Carta, pag. 13.

³⁷ Nella comunicazione della Commissione sulla digitalizzazione della giustizia, pagg. 2-3 e 5, si fa riferimento alla necessità di tenere conto degli anziani, dei minori e delle persone svantaggiate e di garantire l'accessibilità delle tecnologie digitali da parte delle persone con disabilità.

³⁸ L'uso del termine "razza" nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea e nella direttiva 2000/43/CE del Consiglio non implica alcuna accettazione da parte dell'Unione europea di teorie che tentano di dimostrare l'esistenza di razze umane distinte.

³⁹ Comunicazione della Commissione sulla digitalizzazione della giustizia, pagg. 10-11. Si veda anche FRA 2020, Preparare un giusto futuro – L'intelligenza artificiale e i diritti fondamentali, che fa riferimento all'accesso alla giustizia in linea con l'articolo 47 della Carta come una preoccupazione nel contesto dell'intelligenza artificiale; FRA 2022, *Bias in algorithms – artificial intelligence and discrimination* (solo in EN).

2.2. Diritti nell'ambito di procedimenti penali

Nel **diritto processuale penale** dell'UE sei direttive stabiliscono norme minime⁴⁰ sulle garanzie per gli indagati e gli imputati⁴¹. Tali norme si applicano alle persone indagate o imputate per un reato e ne facilitano la tutela giurisdizionale e riguardano, ad esempio, il diritto all'interpretazione e alla traduzione di documenti essenziali per coloro che non parlano o non comprendono la lingua del procedimento penale⁴²; il diritto di essere tempestivamente informati dei loro diritti, dei capi di imputazione e delle accuse a norma del diritto nazionale e di avere accesso alla documentazione relativa all'indagine⁴³; il diritto di avvalersi di un difensore e di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari; il diritto al silenzio e a non autoincriminarsi⁴⁴. Tali direttive sono integrate da tre raccomandazioni, rispettivamente sulle garanzie procedurali per le persone vulnerabili⁴⁵, sul diritto al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati in procedimenti penali⁴⁶, e sui diritti procedurali di indagati e imputati soggetti a custodia cautelare e sulle condizioni materiali di detenzione⁴⁷.

Tali direttive, in particolare la direttiva (UE) 2016/343, sanciscono principi fondamentali di diritto processuale penale quali la **presunzione di innocenza**. Le norme dell'UE⁴⁸ vietano riferimenti in pubblico prematuri alla colpevolezza dell'indagato o dell'imputato da parte delle autorità, prevedono che l'onere della prova per stabilire la colpevolezza spetti alla pubblica accusa e sanciscono il diritto al silenzio e il diritto di non autoincriminarsi, nonché il diritto di presenziare al processo⁴⁹. Inoltre, al fine di coprire i costi dell'assistenza legale, gli indagati e gli imputati che non dispongono di risorse sufficienti hanno diritto al **patrocinio a spese dello Stato**⁵⁰.

⁴⁰ Tali diritti si basano sulle norme stabilite dalla Carta, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dalla relativa giurisprudenza.

⁴¹ Direttiva 2010/64/UE (GU L 280 del 26.10.2010); direttiva 2012/13/UE (GU L 142 dell'1.6.2012); direttiva 2013/48/UE (GU L 294 del 6.11.2013, pag. 1); direttiva (UE) 2016/343 (GU L 65 dell'11.3.2016); direttiva (UE) 2016/1919 del 26 ottobre 2016 (GU L 297 del 4.11.2016); direttiva (UE) 2016/800 (GU L 132 del 21.5.2016, pag. 1) ("**direttive di procedura penale**").

⁴² Direttiva 2016/343/UE.

⁴³ Direttiva 2012/13/UE.

⁴⁴ Direttiva 2013/48/CE e direttiva (UE) 2016/1919.

⁴⁵ GU C 378 del 24.12.2013, pag. 8.

⁴⁶ GU C 378 del 24.12.2013, pag. 11.

⁴⁷ GU L 86 del 24.3.2013, pag. 44.

⁴⁸ Direttiva (UE) 2016/343.

⁴⁹ Sono state individuate difficoltà nell'attuazione della presunzione di innocenza nei procedimenti penali in **Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Germania, Italia, Lituania, Polonia e Portogallo** per quanto concerne l'efficacia dei mezzi di ricorso nel caso in cui gli imputati siano pubblicamente indicati come colpevoli. Le sfide hanno riguardato altresì il comportamento potenzialmente lesivo delle autorità nei confronti di alcuni imputati, nonché la loro eccessiva presentazione nei media. FRA (2021), [Presunzione di innocenza e diritti connessi – Prospettive professionali](#) (solo EN), pagg. 51-52, 92.

⁵⁰ Direttiva (UE) 2016/1919 (GU L 297 del 4.11.2016, pag. 1). Cfr. anche la raccomandazione della Commissione sul diritto al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati in procedimenti penali (GU C 378 del 24.12.2013, pag. 11). Cfr. inoltre la direttiva 2003/8/CE, la direttiva 2013/48/UE e la direttiva (UE) 2016/1919.

L'UE ha inoltre posto in essere garanzie specifiche per i casi in cui **l'indagato o l'imputato sia un minore**⁵¹. Gli Stati membri sono tenuti a garantire che l'interesse superiore del minore sia preso in considerazione in tutte le decisioni che lo riguardano nel corso dell'intero procedimento, conformemente all'articolo 24, paragrafo 2, della Carta. Gli Stati membri devono stabilire e applicare norme più rigorose di quelle applicabili agli adulti per quanto riguarda i diritti procedurali fondamentali, quali il diritto di avvalersi di un difensore. Gli Stati membri sono inoltre tenuti a introdurre garanzie e diritti mirati e specifici per i minori, tenendo conto delle esigenze e delle vulnerabilità dei minori e della loro capacità di comprendere e partecipare efficacemente al procedimento⁵². La situazione di ciascun minore dovrebbe essere valutata individualmente, il minore ha il diritto di essere accompagnato da un titolare della responsabilità genitoriale⁵³ e, se del caso, l'interrogatorio dovrebbe essere registrato; il minore dovrebbe ricevere un trattamento specifico in caso di privazione della libertà personale⁵⁴. Dalla valutazione della Commissione sulle misure nazionali di recepimento sono emerse differenze notevoli, in particolare a causa delle differenze intrinseche tra i sistemi giudiziari nazionali e in ragione delle diverse norme in materia di giustizia a misura di minore⁵⁵.

2.3. Strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale

La cooperazione giudiziaria in materia penale è disciplinata da diversi strumenti che mirano a migliorare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia nelle cause transfrontaliere e a garantire una tutela giurisdizionale effettiva delle persone interessate. Il **mandato d'arresto europeo**⁵⁶ (MAE) mira a evitare la detenzione prolungata della persona interessata imponendo agli Stati membri di trattare rapidamente le decisioni relative ai mandati d'arresto europei⁵⁷. La Commissione ha recentemente proposto norme comuni in base alle quali i **procedimenti penali possono essere trasferiti da uno Stato membro a un altro**⁵⁸, che comprendono disposizioni in merito al diritto a un ricorso effettivo contro la decisione di accoglimento del trasferimento.

⁵¹ La direttiva (UE) 2016/800 si applica alle persone di età inferiore a 18 anni e prevede l'estensione delle garanzie ivi sancite oltre i 18 anni, qualora siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 2, paragrafo 3.

⁵² Direttiva (UE) 2016/800.

⁵³ Oppure, in circostanze specifiche, da un altro adulto adatto nominato dal minore e accettato come tale dalle autorità competenti.

⁵⁴ Un primo rinvio pregiudiziale (C-603/22) concernente l'ambito di applicazione della direttiva (in relazione a chi debba essere trattato come un minore ai fini della direttiva) è pendente dinanzi alla CGUE.

⁵⁵ È in corso l'esame dei risultati della valutazione della conformità, anche per quanto concerne la disponibilità di mezzi di ricorso efficaci per la violazione dei diritti procedurali dei minori. Nel 2024 sarà pubblicata una relazione di attuazione.

⁵⁶ Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (2002/584/GAI) (GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1). Le direttive procedurali si applicano alle persone ricercate a norma di un mandato d'arresto europeo; https://commission.europa.eu/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/types-judicial-cooperation/european-arrest-warrant_it.

⁵⁷ Gli Stati membri sono inoltre tenuti a prevedere mezzi di ricorso contro il riconoscimento e l'esecuzione di un provvedimento di congelamento o di confisca nei casi transfrontalieri. Cfr. regolamento (UE) 2018/1805 (GU L 303 del 28.11.2018, pag. 1).

⁵⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul trasferimento dei procedimenti penali, COM(2023) 185 final.

Il **regolamento relativo alle prove elettroniche**⁵⁹ renderà più rapida l'acquisizione di prove elettroniche da parte delle autorità di contrasto e giudiziarie. In linea con l'articolo 47 della Carta, tale atto riconosce il diritto a un ricorso effettivo alle persone i cui dati sono stati richiesti.

2.4. Diritti delle vittime

L'UE ha stabilito norme globali in materia di diritti fondamentali destinate a sostenere e proteggere le vittime di reato nella **direttiva sui diritti delle vittime**⁶⁰, che impone agli Stati membri di garantire che le vittime di tutti i reati siano riconosciute e trattate in modo rispettoso, professionale e non discriminatorio. La direttiva agevola l'accesso delle vittime alla giustizia obbligando gli Stati membri a fornire informazioni sui procedimenti e a fornire assistenza e protezione alle vittime in linea con le loro esigenze individuali. Le vittime hanno ad esempio il diritto di essere sentite durante il procedimento penale e di fornire elementi di prova, il diritto di accedere al patrocinio a spese dello Stato quando partecipano al procedimento penale in qualità di parti e il diritto di ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato. Al fine di rafforzare ulteriormente i diritti delle vittime⁶¹, la Commissione ha adottato una proposta di modifica della direttiva sui diritti delle vittime⁶², con l'obiettivo di fornire migliori informazioni, assistenza e protezione alle vittime attraverso, ad esempio, l'accesso alla giustizia elettronica, e di consentire loro di partecipare più efficacemente ai procedimenti penali.

La legislazione specifica dell'UE contiene norme mirate a tutela dei diritti delle vittime di determinati tipi di reati⁶³. La **direttiva anti-tratta**⁶⁴ impone agli Stati membri di garantire che le vittime della tratta di esseri umani ricevano adeguata protezione, anche attraverso programmi di protezione delle vittime, e abbiano accesso alla consulenza e alla rappresentanza legali. Inoltre le vittime minorenni hanno diritto alla nomina di un rappresentante e ad accorgimenti a misura di minore durante le audizioni e i procedimenti penali. A seguito di una valutazione della direttiva anti-tratta, la Commissione ha proposto di modernizzare il quadro anti-tratta e di colmare le lacune nell'identificazione e nell'indirizzamento delle vittime ai fini dell'assistenza e del sostegno alle

⁵⁹ Regolamento (UE) n. 2023/1543 (GU L 191 del 28.7.2023, pag. 118).

⁶⁰ Direttiva 2012/29/UE (GU L 315 del 14.11.2012, pag. 57).

⁶¹ Nel 2022 la Commissione ha adottato la sua [valutazione della direttiva sui diritti delle vittime](#), da cui emerge che negli ultimi dieci anni la direttiva ha contribuito a migliorare la vita delle vittime. Tuttavia vi sono situazioni nelle quali non tutte le vittime possono avvalersi pienamente dei loro diritti a causa di una mancanza di precisione nell'elaborazione di alcuni dei diritti previsti dalla direttiva. Sono state individuate carenze in relazione ai cinque diritti principali. Inoltre in alcuni Stati membri i progressi sono rimasti lenti per quanto riguarda la fornitura di servizi di assistenza, la denuncia dei reati e la garanzia che tutte le vittime possano beneficiare di misure di protezione e disporre di mezzi di ricorso giurisdizionale efficaci per impugnare un atto, in modo da proteggerle dalla vittimizzazione secondaria e ripetuta. FRA (2023), [Underpinning victims' rights: support services, reporting and protection](#).

⁶² Proposta di direttiva recante modifica della direttiva 2012/29/UE e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, COM (2023) 424. La revisione fa seguito alla strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025) (COM(2020) 258 final), nel contesto della quale la Commissione ha rilevato la necessità di responsabilizzare ulteriormente le vittime di reato, in modo che possano denunciare un reato, partecipare ai procedimenti penali, chiedere un risarcimento e riprendersi dalle conseguenze.

⁶³ Cfr. ad esempio direttiva 2011/99/UE (GU L 338 del 21.12.2011, pag. 2); regolamento (UE) 606/2013 (GU L 181 del 29.6.2013, pag. 4); direttiva 2004/80/CE del Consiglio (GU L 261 del 6.8.2004, pag. 15).

⁶⁴ Direttiva 2011/36/UE (GU L 101 del 15.4.2011, pag. 1).

stesse⁶⁵. Inoltre la Commissione continua a concentrarsi sull'attuazione della direttiva anti-tratta dell'UE e della strategia dell'UE per la lotta alla tratta di esseri umani (2021-2025)⁶⁶, in particolare per quanto riguarda la protezione delle vittime nei procedimenti penali e l'accesso al risarcimento.

I **minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale** sono protetti dall'apposita direttiva⁶⁷, che incoraggia chi venga a conoscenza di questi reati o sospetti che siano stati commessi a denunciarli. Nel maggio 2022 la Commissione ha proposto⁶⁸ norme specifiche sull'abuso e sullo sfruttamento sessuale dei minori online, comprese misure volte a segnalare e rimuovere i contenuti illegali e a sostenere le vittime che cercano di ottenere la rimozione del materiale che ritrae l'abuso.

La proposta di direttiva sulla **lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica**⁶⁹ mira a rafforzare l'accesso alla giustizia delle vittime di violenza di genere e di violenza domestica rispondendo alle loro esigenze specifiche⁷⁰. Propone inoltre di configurare come reato talune forme di violenza che colpiscono in modo sproporzionato le donne, quali lo stupro per assenza di consenso, la mutilazione genitale femminile e alcune forme di violenza di genere online⁷¹.

2.5. Altre situazioni di vulnerabilità

Le persone che segnalano attività illegali o immorali che rilevano sul luogo di lavoro ("informatori") si trovano in una posizione di vulnerabilità nei confronti dei loro datori di lavoro. La **direttiva sulla protezione degli informatori**⁷² vieta ogni forma di ritorsione e impone sanzioni contro di esse, e offre agli informatori una solida serie di azioni legali, tra cui la reintegrazione o

⁶⁵ https://home-affairs.ec.europa.eu/news/eu-proposes-new-rules-fight-trafficking-human-beings-2022-12-18_it.

⁶⁶ COM(2021) 171 final.

⁶⁷ Direttiva 2011/93/UE (GU L 335 del 17.12.2011, pag. 1). Cfr. anche la strategia dell'UE per una lotta più efficace contro gli abusi sessuali su minori, COM(2020) 607 final.

⁶⁸ Proposta di regolamento che stabilisce norme per la prevenzione e la lotta contro l'abuso sessuale su minori, COM(2022) 209 final.

⁶⁹ Proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, COM(2022) 105 final.

⁷⁰ Sebbene la maggior parte dei comportamenti di violenza contro le donne e di violenza domestica si configurino come reato a livello nazionale, permangono lacune e divergenze nel diritto penale nazionale e a livello di UE, ad esempio per quanto riguarda la violenza online contro le donne e la violenza online da parte del partner, quali lo stalking facilitato dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e la diffusione non consensuale di immagini private. Per quanto riguarda la violenza sessuale, 16 Stati membri considerano l'uso della forza o di minacce quale elemento essenziale dello stupro anziché concentrarsi sull'assenza di consenso: la protezione per le vittime di violenza sessuale non è quindi uniforme nell'ambito dell'UE. Esistono lacune anche in relazione ad altre forme di violenza contro le donne e di violenza domestica (ad esempio mutilazioni genitali femminili, matrimoni forzati, aborto forzato e sterilizzazione forzata). Per ulteriori informazioni: relazione sulla valutazione d'impatto che accompagna la proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (SWD(2022) 62 final). La proposta mira a garantire un accesso effettivo alla giustizia armonizzando a livello di UE le definizioni e le sanzioni penali relative a forme particolarmente gravi di violenza contro le donne, e garantendo la sensibilità alla dimensione di genere e il rispetto dei diritti di vittime e testimoni minori.

⁷¹ L'UE è inoltre parte della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica ed è pertanto vincolata dalle sue norme globali in materia di cooperazione giudiziaria in materia penale, asilo e non respingimento, nonché per quanto riguarda la pubblica amministrazione dell'UE.

⁷² Direttiva (UE) 2019/1937 (GU L 305 del 26.11.2019, pag. 17).

il risarcimento dei danni subiti e provvedimenti provvisori per porre fine alle minacce o agli atti di ritorsione.

I giornalisti, i difensori dei diritti umani e altri soggetti coinvolti nel dibattito pubblico su una questione di interesse pubblico si trovano in una posizione altrettanto vulnerabile quando devono far fronte ad **azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica**, note come "SLAPP" (dalla dicitura inglese). Una proposta del 2022⁷³ consente ai giudici di rigettare rapidamente tali azioni legali manifestamente infondate e stabilisce diverse garanzie procedurali e mezzi di ricorso, quali il risarcimento integrale delle spese, il risarcimento dei danni e sanzioni⁷⁴. La Commissione ha inoltre pubblicato raccomandazioni indirizzate agli Stati membri sulle **misure per proteggere i giornalisti e gli operatori dei media**⁷⁵.

Una recente proposta⁷⁶ mira ad aumentare la **protezione degli adulti** in situazioni transfrontaliere e a contribuire alla salvaguardia dei loro diritti fondamentali quando, a causa di un'alterazione o di un'insufficienza delle facoltà personali, essi non sono in grado di curare i propri interessi. La proposta mira a garantire che le misure relative alla loro protezione o capacità giuridica siano rapidamente riconosciute e che i desideri espressi in anticipo attraverso i "poteri di rappresentanza" siano rispettati.

Una proposta del 2022 sul **riconoscimento della filiazione**⁷⁷ tra gli Stati membri mira a rafforzare la tutela dei **diritti fondamentali dei minori in situazioni transfrontaliere**, come i loro diritti derivanti dalla filiazione in un altro Stato membro, compreso il diritto alla rappresentanza genitoriale su questioni quali la salute e la scuola. Di conseguenza i genitori di un minore in uno Stato membro continuerebbero ad essere i genitori di tale minore in altri Stati membri, il che non sempre accade attualmente.

⁷³ Proposta di direttiva sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi ("azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica"), COM(2022) 177 final.

⁷⁴ La raccomandazione complementare incoraggia gli Stati membri a prevedere le garanzie necessarie per affrontare le SLAPP anche nei casi nazionali e in tutti i procedimenti. L'inclusione nell'ambito di applicazione della direttiva anti-SLAPP dei difensori dell'ambiente che possono disporre di informazioni preziose in merito alle violazioni del diritto ambientale contribuisce all'attuazione degli obblighi internazionali dell'UE ai sensi della convenzione di Aarhus.

⁷⁵ Raccomandazione della Commissione, del 16.9.2021, relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'empowerment dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea, C(2021) 6650 final.

⁷⁶ Proposta di regolamento relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle misure e alla cooperazione in materia di protezione degli adulti, COM(2023) 280 final.

⁷⁷ Proposta di regolamento relativo alla competenza, alla legge applicabile e al riconoscimento delle decisioni e all'accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione e alla creazione di un certificato europeo di filiazione, COM(2022) 695 final.

2.6. Vittime di discriminazione

La tutela giurisdizionale effettiva delle vittime di discriminazione è al centro del diritto dell'UE da decenni, nel contesto del quale diverse **direttive sulla parità**⁷⁸ prevedono il diritto di accesso a procedure giuridiche per denunciare la discriminazione e il diritto delle associazioni di intervenire in giudizio per conto o a sostegno delle vittime. La **direttiva sulla trasparenza retributiva**⁷⁹ conferisce ai lavoratori la facoltà di rivendicare il loro diritto alla parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore. Le vittime possono essere rappresentate nei procedimenti amministrativi o giudiziari da associazioni, rappresentanti dei lavoratori e organismi, quali gli organismi per la parità o i sindacati. Tali soggetti possono aiutare le vittime a presentare un ricorso⁸⁰, a sostenere un contenzioso strategico⁸¹, a promuovere un ricorso collettivo⁸², in particolare perché il diritto dell'UE vieta la discriminazione anche quando non esiste una vittima singola identificabile⁸³.

Conformemente alle direttive sull'uguaglianza e sulla parità, gli Stati membri devono prevedere **sanzioni** efficaci, proporzionate e **dissuasive** in caso di discriminazione, quali l'ammenda, il risarcimento, un provvedimento che imponga al responsabile dell'illecito di compiere o astenersi da una certa azione, la pubblicità dell'illecito, la richiesta di scuse o l'irrogazione di sanzioni penali⁸⁴ ..

Nuove proposte legislative mirano rafforzare il ruolo degli **organismi per la parità**⁸⁵, in particolare per quanto riguarda l'indipendenza, le risorse e i poteri, affinché possano combattere

⁷⁸ Direttiva 79/7/CEE del Consiglio; direttiva 2000/43/CE del Consiglio (GU L 180 del 19.7.2000, p. 22); direttiva 2000/78/CE del Consiglio (GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16); direttiva 2004/113/CE del Consiglio (GU L 373 del 21.12.2004, pag. 37); direttiva 2006/54/CE (GU L 204 del 26.7.2006, pag. 23); direttiva 2010/41/UE (GU L 180 del 15.7.2010, pag. 1).

⁷⁹ Direttiva (UE) 2023/970 (GU L 132 del 17.5.2023, pag. 21). Dalla valutazione delle disposizioni dell'UE in materia di parità retributiva condotta nel 2020 è emerso che il diritto alla parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore non è adeguatamente applicato né fatto valere nella pratica e che la trasparenza retributiva è carente in numerosi Stati membri (SWD(2020) 50 final).

⁸⁰ In particolare quando sono legittimati ad agire, ossia quanto hanno il diritto o la capacità di intentare un'azione legale dinanzi a un organo giurisdizionale o di comparire dinanzi a un organo giurisdizionale.

⁸¹ La "controversia strategica" è l'uso di strategie di contenzioso per sollecitare un cambiamento sociale, giuridico o politico, spesso promosso da organizzazioni della società civile e/o avvocati.

⁸² Raccomandazione 2013/396/UE della Commissione relativa a principi comuni per i meccanismi di ricorso collettivo di natura inibitoria e risarcitoria negli Stati membri che riguardano violazioni di diritti conferiti dalle norme dell'Unione (GU L 201 del 26.7.2013, pag. 60).

⁸³ Le organizzazioni che agiscono nell'interesse pubblico per proprio conto possono intraprendere azioni popolari (*actio popularis*) senza una vittima specifica da sostenere o rappresentare. Sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 2008, *Feryn*, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397, punto 15.

⁸⁴ La [relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva sull'uguaglianza razziale e della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione \(COM\(2021\) 139 final\)](#) ha rilevato difficoltà nell'attuazione della disposizione concernente le sanzioni nei casi di discriminazione. Anche lo "[Studio a sostegno della preparazione di un'iniziativa dell'UE volta ad affrontare eventuali lacune nella protezione giuridica contro la discriminazione per motivi di razza o di origine etnica](#)" (solo in EN) ha individuato potenziali "lacune" relative all'attuazione dei requisiti in materia di sanzioni. La Commissione avvierà uno studio per aiutare gli Stati membri a controllare in modo più rigoroso l'applicazione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

⁸⁵ [COM\(2022\) 688 final](#) e [COM\(2022\) 689 final](#).

più efficacemente la discriminazione. Gli organismi per la parità sono essenziali per fornire assistenza alle vittime di discriminazioni e garantire che il diritto dell'UE in materia di non discriminazione sia attuato. Gli organismi per la parità sarebbero incaricati di ricevere denunce di discriminazione, indagare, consigliare le vittime, offrire una risoluzione alternativa delle controversie, emettere pareri o decisioni e agire nel contesto di procedimenti giudiziari in qualità di esperti, per conto o a sostegno di una o più vittime o in nome proprio⁸⁶.

L'UE è parte della **convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità**, che stabilisce l'obbligo di garantire alle persone con disabilità un accesso effettivo alla giustizia su un piano di parità con gli altri⁸⁷, e ha adottato l'**atto europeo sull'accessibilità**⁸⁸.

L'atto europeo sull'accessibilità è integrato dalla **direttiva sull'accessibilità del web**⁸⁹, che prevede che i siti web e le applicazioni mobili degli enti pubblici, compresi gli organi giudiziari, siano accessibili alle persone con disabilità e agli anziani.

L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio violano i diritti fondamentali delle vittime alla dignità e all'uguaglianza. Al fine di contribuire a una tutela giurisdizionale effettiva delle vittime di incitamento all'odio e di reati generati dall'odio, la **decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia**⁹⁰ obbliga gli Stati membri a qualificare come reato l'istigazione pubblica alla violenza e all'odio per motivi di razza, colore, religione, discendenza, origine nazionale o etnica e a tenere debitamente conto dei motivi razzisti nel condannare gli autori di reati⁹¹. Le autorità nazionali devono indagare, perseguire e giudicare i casi di presunti reati o discorsi motivati dall'odio. La Commissione ha inoltre proposto nel 2021⁹² **di aggiungere l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio all'elenco dei reati riconosciuti dall'UE** di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE. Al momento dell'adozione della decisione da parte del Consiglio, la Commissione avrebbe la possibilità di proporre una normativa volta a garantire una

⁸⁶ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/06/12/standards-for-equality-bodies-council-agrees-its-positions/>.

⁸⁷ Articolo 13 della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

⁸⁸ Direttiva (UE) 2019/882 (GU L 151 del 7.6.2019, pag. 70), che stabilisce requisiti di accessibilità a livello di UE per determinati prodotti e servizi. Tali requisiti sono menzionati nella proposta di modifica della direttiva sui diritti delle vittime al fine di garantire che i mezzi elettronici di comunicazione da utilizzare nei procedimenti giudiziari, nonché le procedure, i servizi di assistenza e le misure di protezione, siano accessibili alle persone con disabilità: proposta di direttiva che modifica la direttiva 2012/29/CE, articolo 26 quater.

⁸⁹ Direttiva (UE) 2016/2102.

⁹⁰ Decisione quadro del Consiglio 2008/913/GAI.

⁹¹ La Commissione monitora il recepimento e l'attuazione di questo strumento da parte degli Stati membri. Collabora inoltre con le autorità giudiziarie e di contrasto nazionali per rafforzare la loro capacità di riconoscere, indagare e perseguire i reati generati dall'odio o l'incitamento all'odio e sostenere le vittime. Il gruppo ad alto livello dell'UE sulla lotta contro l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio ha elaborato orientamenti e norme pertinenti in collaborazione con l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL), l'Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) e l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA).

⁹² COM(2021) 777 final.

solida risposta di diritto penale a livello di UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio per motivi diversi dal razzismo e dalla xenofobia.

2.7. Tutela dell'ambiente

Per quanto riguarda la protezione dell'ambiente, l'accesso alla giustizia è stato notevolmente rafforzato⁹³ dal **regolamento di Aarhus**⁹⁴ modificato, che consente alle organizzazioni ambientaliste e ad altri membri del pubblico di chiedere alle istituzioni dell'UE di garantire che le loro decisioni siano conformi al diritto ambientale dell'UE⁹⁵. Le organizzazioni ambientaliste hanno già fatto ricorso a tale possibilità chiedendo un riesame in relazione ai pesticidi, alla pesca, alla tassonomia, ai piani nazionali per l'energia e il clima, alle energie rinnovabili e ai piani agricoli nell'ambito della politica agricola comune⁹⁶.

La Commissione ha inoltre pubblicato orientamenti sull'accesso alla giustizia in materia ambientale⁹⁷ e schede informative in materia di giustizia elettronica⁹⁸ sulle norme applicabili in ciascuno Stato membro⁹⁹ e ha tracciato una mappatura delle modalità di tutela giuridica offerte nella legislazione di ciascuno Stato membro che attua la convenzione di Aarhus¹⁰⁰.

⁹³ A seguito delle conclusioni del comitato di controllo dell'osservanza della convenzione di Aarhus nel caso ACCC/C/2008/32 nei confronti dell'UE, l'ambito di applicazione del regolamento di Aarhus è stato ampliato e allineato alla convenzione e al suo articolo 9. Il comitato di controllo dell'osservanza ha dichiarato che l'UE non si è conformata all'articolo 9, paragrafi 3 e 4, per quanto riguarda l'accesso del pubblico alla giustizia poiché né il regolamento di Aarhus né la giurisprudenza della CGUE attuano o rispettano gli obblighi imposti da detti paragrafi.

⁹⁴ Regolamento (UE) 2021/1767. Nel 2022 è stato eletto il primo relatore speciale per i difensori dell'ambiente, incaricato di proteggere qualsiasi persona che subisca o rischi minacce imminenti di penalizzazioni, persecuzioni o vessazioni per aver cercato di esercitare i propri diritti ai sensi della Convenzione.

⁹⁵ Ciò può avvenire chiedendo un riesame interno all'istituzione o all'organo dell'UE che ha adottato l'atto amministrativo o, in caso di presunta omissione amministrativa, che avrebbe dovuto adottare tale atto, sulla base del fatto che tale atto od omissione viola il diritto ambientale. Gli stessi richiedenti che hanno presentato la richiesta di riesame interno ai sensi dell'articolo 10 del regolamento di Aarhus possono proporre un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia una volta che sia stata loro comunicata la decisione dell'istituzione dell'Unione sul riesame interno.

⁹⁶ L'articolo 59, paragrafo 7, del regolamento (UE) 2021/2116 (GU L 435 del 6.12.2021, pag. 187) impone agli Stati membri di istituire un meccanismo di denuncia per il periodo di programmazione 2023-2027 e di garantire l'effettivo esame delle denunce che ricadono nell'ambito dei loro piani strategici della politica agricola comune.

⁹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri", COM(2020) 643 final.

⁹⁸ https://e-justice.europa.eu/300/IT/access_to_justice_in_environmental_matters?init=true.

⁹⁹ La comunicazione "Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2022. Conformarsi alle politiche ambientali per invertire la rotta" (COM(2022) 438 final), ha constatato che "[...] vi è ancora margine di miglioramento nella maggior parte degli Stati membri per quanto riguarda l'accesso del pubblico agli organi giurisdizionali al fine di impugnare decisioni, atti od omissioni, in particolare nei settori della pianificazione relativi ad acque, natura e/o qualità dell'aria".

¹⁰⁰ https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_it. Ulteriori disposizioni sull'accesso alla giustizia sono incluse nel regolamento sui prodotti a deforestazione zero (regolamento (UE) 2023/1115, GU L 150 del 9.6.2023, pag. 206).

Inoltre una **proposta di direttiva sulla criminalità ambientale**¹⁰¹ prevede assistenza e sostegno alle persone che denunciano reati ambientali. Le proposte di **direttiva sulle emissioni industriali**¹⁰², **sulla qualità dell'aria**¹⁰³ e **sui rifiuti**¹⁰⁴ consentirebbero l'accesso a un risarcimento per problemi di salute causati da violazioni delle disposizioni pertinenti. Anche le proposte sulla qualità dell'aria, sui rifiuti, sul monitoraggio del suolo¹⁰⁵ e il ripristino della natura¹⁰⁶ e la **direttiva sulle asserzioni ambientali**¹⁰⁷ rafforzerebbero il diritto a un ricorso effettivo introducendo il diritto di utilizzare mezzi di ricorso giurisdizionali in caso di violazione delle pertinenti disposizioni del diritto dell'UE¹⁰⁸.

2.8. Diritti dei consumatori e meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie

Un **meccanismo di ricorso collettivo**¹⁰⁹ consente alle organizzazioni dei consumatori e agli organismi pubblici designati di avviare azioni rappresentative dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali, comprese azioni transfrontaliere riguardanti diversi Stati membri, per conto di gruppi di consumatori. Tali azioni collettive possono cercare di porre fine a pratiche illegali e chiedere un risarcimento, ad esempio sotto forma di indennizzo, sostituzione o riparazione. Uno strumento online facilita la cooperazione tra gli Stati membri, i giudici e i rappresentanti degli interessi dei consumatori nell'applicazione dei diritti dei consumatori dell'UE¹¹⁰. La **direttiva sulle clausole**

¹⁰¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE, 15.12.2021, COM(2021) 851 final.

¹⁰² Direttiva 2010/75/UE (GU L 334 del 17.12.2010, pag. 17). Per il quadro riveduto, cfr. COM(2022) 156 final/3.

¹⁰³ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (rifusione), COM(2022) 542 final.

¹⁰⁴ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il trattamento delle acque reflue urbane (rifusione), 26.10.2022, COM(2022) 541 final.

¹⁰⁵ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul monitoraggio del suolo e la resilienza (normativa sul monitoraggio del suolo), 5.7.2023, COM(2023) 416 final.

¹⁰⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura, 22.6.2022, COM(2022) 304 final.

¹⁰⁷ Proposta di direttiva sull'attestazione e sulla comunicazione delle asserzioni ambientali esplicite (direttiva sulle asserzioni ambientali), COM(2023) 166 final.

¹⁰⁸ Sulla base dell'interpretazione congiunta della convenzione di Aarhus e dell'articolo 47 della Carta, la Corte di giustizia, in una sentenza recente, ha confermato che un'associazione per la tutela dell'ambiente, legittimata ad agire in giudizio conformemente al diritto nazionale, non possa impugnare dinanzi a un giudice nazionale una decisione amministrativa che concede o modifica un'omologazione CE eventualmente in contrasto con l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo. Sentenza della Corte di giustizia dell'8 novembre 2022, *Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur)*, C-873/19, ECLI:EU:C:2022:857.

¹⁰⁹ Direttiva (UE) 2020/1828 del 25 novembre 2020 (GU L 409 del 4.12.2020, pag. 1), https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/representative-actions-directive_it. Cfr. anche la direttiva (UE) 2019/2161 (GU L 328 del 18.12.2019, pag. 7) e la direttiva 2013/11/UE (GU L 165 del 18.6.2013, pag. 63).

¹¹⁰ <https://representative-actions-collaboration.ec.europa.eu/>.

abusive nei contratti¹¹¹ impone che ai consumatori siano messi a disposizione mezzi di ricorso efficaci contro l'uso di clausole abusive nei contratti da parte dei professionisti.

La risoluzione extragiudiziale delle controversie per i consumatori sarà resa più rapida e più agevole dalla recente **proposta di modifica della direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie (ADR)**¹¹², che migliorerebbe la disponibilità di un sostegno personalizzato per i consumatori, in particolare quelli vulnerabili. I punti di contatto negli Stati membri possono facilitare la comunicazione tra consumatori e professionisti, fornire assistenza nella procedura di risoluzione alternativa delle controversie e fornire informazioni sui diritti dei consumatori e sui mezzi di ricorso.

Inoltre **SOLVIT**, una rete dell'UE per la risoluzione di problemi per le imprese e i consumatori, offre un approccio alternativo alla risoluzione delle controversie che non prevede la necessità di consultare un avvocato o di adire un organo giurisdizionale¹¹³. Nel settore dei trasporti, l'iniziativa **"migliore protezione dei passeggeri e dei loro diritti"** mira a garantire una migliore informazione dei passeggeri in merito ai loro diritti, un sistema più efficace di gestione dei reclami, una migliore applicazione dei diritti dei passeggeri e l'estensione dei diritti dei passeggeri ai viaggi multimodali (quando un passeggero utilizza diversi modi di trasporto durante il medesimo viaggio)¹¹⁴.

2.9. Regolamentazione dei contenuti online e protezione dei dati

I continui sviluppi della digitalizzazione mettono in evidenza l'importanza di garantire una tutela giurisdizionale effettiva in relazione alle attività online. Per quanto riguarda la moderazione dei contenuti online, il **regolamento sui servizi digitali**¹¹⁵ istituisce mezzi di ricorso per i destinatari

¹¹¹ Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GU L 95 del 21.4.1993, pag. 29). La proposta di direttiva sui crediti al consumo (COM(2021) 347 final) garantisce che i consumatori non siano discriminati quando richiedono, concludono o detengono un contratto di credito.

¹¹² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori e le direttive (UE) 2015/2302, (UE) 2019/2161 e (UE) 2020/1828, COM(2023) 649 final. Secondo il [quadro di valutazione dei consumatori 2023](#), un quarto dei consumatori ha incontrato un problema degno di reclamo, ma un terzo di essi non ha presentato un reclamo a causa dei tempi lunghi della procedura, degli esigui importi coinvolti o della scarsa fiducia in una soluzione soddisfacente del problema.

¹¹³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, "L'aiuto di SOLVIT nel mercato unico: celebrazione dei primi 20 anni" (SWD(2022) 325 final) (solo in EN). I centri SOLVIT nazionali sono nella posizione ideale per affrontare le questioni relative al rispetto della Carta. Al fine di assisterli in questo ruolo, nel 2024 la Commissione intende fornire ai centri SOLVIT una formazione personalizzata in merito alla Carta.

¹¹⁴ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13290-Travel-better-protection-for-passengers-and-their-rights>.

¹¹⁵ Regolamento (UE) 2022/2065 del che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali) (GU L 277 del 27.10.2022, pag. 1). Secondo la valutazione d'impatto, uno dei maggiori effetti del regolamento sui servizi digitali è stato quello di garantire una governance equa e consentire agli utenti di esercitare i loro diritti. Tutte e tre le opzioni normative comprendevano un meccanismo di ricorso in due fasi: l'obbligo di offrire la possibilità di presentare ed elaborare i reclami dei prestatori di servizi e la disponibilità di meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie, che dovrebbero assorbire le questioni che si sono inasprite e risolverle in modo più rapido e meno dispendioso in termini di risorse rispetto ai procedimenti giudiziari. Gli utenti sarebbero sempre in grado di adire gli

di servizi intermediari online, creando un meccanismo di notifica e azione che consente agli utenti di segnalare contenuti illegali e richiederne la rimozione. Impone alle piattaforme online di istituire un sistema interno di gestione dei reclami che consenta agli utenti di presentare reclami per via elettronica e gratuitamente, nonché un meccanismo di risoluzione extragiudiziale delle controversie¹¹⁶. Stabilisce inoltre il diritto di presentare reclamo nei confronti di prestatori di servizi nello Stato membro in cui il destinatario del servizio è situato o stabilito. Gli utenti possono incaricare un organismo, un'organizzazione o un'associazione di esercitare tale diritto per loro conto. Gli utenti possono chiedere un risarcimento ai fornitori di servizi intermediari relativamente a danni o perdite subiti a seguito di una violazione degli obblighi stabiliti dal regolamento sui servizi digitali. La **direttiva sul commercio elettronico**¹¹⁷ contiene garanzie procedurali per la composizione extragiudiziale delle controversie e i ricorsi giurisdizionali per quanto riguarda i servizi della società dell'informazione.

Il **regolamento sui contenuti terroristici online**¹¹⁸ impone ai prestatori di servizi di hosting di informare i fornitori di contenuti in caso di rimozione dei loro contenuti o di blocco dell'accesso a seguito di un ordine di rimozione inviato da un'autorità nazionale competente. I prestatori di servizi di hosting sono tenuti a istituire meccanismi di reclamo efficaci per gli utenti i cui contenuti sono stati rimossi o il cui accesso è stato bloccato nell'UE.

Il **regolamento generale sulla protezione dei dati**¹¹⁹ conferisce agli interessati il diritto di promuovere un reclamo contro un titolare del trattamento o un responsabile del trattamento presso l'autorità nazionale di controllo o a un organo giurisdizionale competente, qualora ritengano che i loro dati personali siano stati trattati in violazione delle norme di detto regolamento. Gli interessati possono inoltre incaricare un organismo, un'organizzazione o un'associazione senza scopo di lucro di sporgere reclamo per loro conto e hanno il diritto di ricevere un risarcimento per i danni materiali o immateriali causati da una violazione. Il regolamento generale sulla protezione dei dati

organi giurisdizionali, in linea con il diritto nazionale. Le disposizioni rafforzate in materia di trasparenza, volte a sensibilizzare gli utenti in merito alle politiche applicate ai contenuti, ai beni o ai servizi ospitati e la fornitura di informazioni agli utenti sulle misure correttive adottate nei loro confronti, sono state anch'esse considerate elementi essenziali di mezzi di ricorso efficaci. Tutte le opzioni strategiche cercavano di ovviare alla sistematica mancanza di risarcimento da parte dei prestatori di servizi. Sono stati presi in considerazione poteri di vigilanza rafforzati per le autorità in relazione alle piattaforme online di dimensioni molto grandi, in cui i diritti degli utenti possono essere maggiormente colpiti, al fine di sostenere ulteriormente il diritto degli utenti a un ricorso effettivo.

¹¹⁶ Cfr. il [documento sul meccanismo di risoluzione extragiudiziale delle controversie del regolamento sui servizi digitali](#). Già il cosiddetto atto sulle relazioni piattaforme-imprese (P2B, *Platform-to-Business*) prevedeva mezzi di ricorso per gli utenti commerciali di prestatori di servizi online: regolamento (UE) 2019/1150 (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 57).

¹¹⁷ Direttiva 2000/31/CE (articoli 17 e 18).

¹¹⁸ Regolamento (UE) 2021/784 (GU L 172 del 17.5.2021, pag. 79).

¹¹⁹ Regolamento (UE) 2016/679 che abroga la direttiva 95/46/CE (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1). I reclami possono essere proposti a un'autorità nazionale di controllo indipendente o a un organo giurisdizionale. I reclami possono altresì essere presentati per conto dell'interessato da un organismo, un'organizzazione o un'associazione senza scopo di lucro, su richiesta dell'interessato o ai sensi del diritto nazionale. L'interessato che subisca un danno materiale o immateriale ha il diritto di ottenere un risarcimento dal titolare del trattamento o dal responsabile del trattamento.

conferisce alle autorità nazionali di controllo ampi poteri per indagare sulle violazioni e adottare misure correttive, anche imponendo sanzioni amministrative pecuniarie.

Fatti salvi i poteri di tali autorità di controllo e sulla base dei diritti garantiti dal regolamento generale sulla protezione dei dati, la **proposta relativa a uno spazio europeo di dati sanitari**¹²⁰ crea il diritto di presentare reclamo alle autorità di sanità digitale, enti pubblici che dovranno essere istituiti dagli Stati membri.

2.10. Asilo e migrazione

Il diritto dell'UE in materia di **asilo e migrazione** prevede una serie di garanzie volte ad assicurare la protezione giuridica di coloro che giungono nell'UE e chiedono di beneficiare di uno status di asilo o di soggiorno. Nell'ambito di applicazione del sistema europeo comune di asilo, le direttive e i regolamenti prevedono la possibilità per i richiedenti asilo di contestare le decisioni adottate dalle autorità amministrative.

A norma della **direttiva sulle procedure di asilo**¹²¹, i richiedenti asilo che presentano ricorso avverso una decisione che respinge la loro domanda hanno generalmente il diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro in attesa dell'esito del ricorso o finché non si sia pronunciato un organo giurisdizionale. Gli Stati membri devono garantire il diritto dei richiedenti a un ricorso effettivo avverso qualsiasi decisione adottata in merito alla loro domanda di protezione internazionale, nonché il rifiuto di riaprire l'esame di una domanda sospesa e le decisioni di revoca della protezione internazionale. Inoltre i richiedenti che sono stati riconosciuti ammissibili alla protezione sussidiaria possono impugnare la decisione che ha ritenuto la loro domanda infondata in relazione allo status di rifugiato. Infine, ai ricorrenti devono essere garantite garanzie procedurali equivalenti a quelle che si applicano durante gli esami di primo grado, quali l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite erogate da persone competenti a fornirle ai sensi del diritto nazionale. Il **regolamento Dublino III**¹²² offre inoltre ai richiedenti nei confronti dei quali è stata emessa una decisione di trasferimento la possibilità di presentare ricorso o revisione, garantendo diverse garanzie procedurali, tra cui il diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro in cui il richiedente è presente, la sospensione del trasferimento fino alla conclusione del ricorso o della revisione e l'accesso all'assistenza giuridica e linguistica gratuita durante l'intera procedura di ricorso o revisione.

Tutte le direttive in materia di **migrazione legale**, pur mantenendo un ampio margine di discrezionalità, impongono agli Stati membri di garantire che le decisioni che respingono una domanda, revocano un'autorizzazione o respingono il rinnovo di un'autorizzazione siano impugnabili o soggette a ricorso¹²³. La **direttiva rimpatri** consente ai cittadini di paesi terzi che

¹²⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sullo spazio europeo dei dati sanitari, COM(2022) 197 final del 3.5.2022.

¹²¹ Direttiva 2013/32/UE (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 60).

¹²² Regolamento (UE) n. 604/2013 (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31).

¹²³ Cfr. direttiva 2003/86/CE del Consiglio (GU L 251 del 3.10.2003), e direttiva (UE) 2016/801 (GU L 132 del 21.5.2016).

non hanno il diritto di soggiornare in uno Stato membro di chiedere la revisione delle decisioni connesse al loro rimpatrio dinanzi ad un'autorità giudiziaria o amministrativa competente o a un organo competente composto da membri imparziali e indipendenti¹²⁴. Nel contesto della **gestione europea integrata delle frontiere**, la Commissione ha raccomandato agli Stati membri di "sviluppare e sostenere operativamente un meccanismo nazionale di monitoraggio dei diritti fondamentali in relazione alla gestione delle frontiere e ai rimpatri", che dovrebbe "supervisionare o contribuire ai meccanismi di ricorso esistenti", quali i meccanismi di segnalazione degli incidenti o di reclamo¹²⁵.

Per quanto riguarda l'occupazione di cittadini di paesi terzi, la **direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro**¹²⁶ conferisce ai cittadini di paesi terzi che non hanno il diritto di soggiornare in uno Stato membro il diritto di richiedere il pagamento di retribuzioni non versate e di presentare denunce contro i datori di lavoro in caso di sfruttamento¹²⁷. La **direttiva sui lavoratori stagionali**¹²⁸ contiene disposizioni che consentono ai lavoratori stagionali di paesi terzi di presentare denunce nei confronti dei loro datori di lavoro. Una proposta di estensione di tale diritto a tutti i lavoratori di paesi terzi è inclusa nella **proposta di revisione della direttiva sul permesso unico**¹²⁹. La Commissione ha inoltre riveduto la **direttiva sulla Carta blu** per imporre agli Stati membri di assicurare un ricorso giurisdizionale effettivo per tutte le decisioni negative relative a permessi di soggiorno e di lavoro indirizzate a lavoratori altamente qualificati¹³⁰.

¹²⁴ Direttiva 2008/115/CE (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98), articolo 13.

¹²⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio che definisce la politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere ([COM\(2023\) 146 final](#)), "Elemento 13, orientamento strategico 3".

Inoltre in linea con il regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea (2019/1896), sono stati assunti tutti gli osservatori dei diritti fondamentali di Frontex, il cui numero è salito a 46 (il regolamento prevede la presenza di 40 osservatori). Il regolamento consente agli osservatori il medesimo accesso a tutte le operazioni di Frontex concesso a tutto il resto del personale impiegato dall'agenzia.

¹²⁶ Direttiva 2009/52/CE (GU L 168 del 30.6.2009, pag. 24).

¹²⁷ Comunicazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 2009/52/CE, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, COM(2021) 592 final. Cfr. anche FRA, 2021, Proteggere i migranti in una situazione irregolare dallo sfruttamento del lavoro – Il ruolo della direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro (solo in EN). Congiuntamente alla FRA, la Commissione elabora un manuale di formazione per gli ispettori del lavoro in merito agli elementi di protezione della direttiva.

¹²⁸ Direttiva 2014/36/UE, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 375). La Commissione ha inoltre avviato uno studio per individuare le lacune e le carenze nella protezione dei lavoratori stagionali provenienti da paesi terzi nell'UE.

¹²⁹ Proposta di direttiva relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro (rifusione), COM(2022) 655 final.

¹³⁰ Direttiva (UE) 2021/1883 (GU L 382 del 28.10.2021, pag. 1), articolo 11, paragrafo 3.

3. Misure adottate dagli Stati membri per garantire una tutela giurisdizionale effettiva

Gli Stati membri hanno il dovere di garantire che i diritti fondamentali siano applicati nella pratica dai vari attori della catena di applicazione della Carta a vantaggio di tutti¹³¹. In linea con l'articolo 19 TUE, essi hanno il compito di fornire una tutela giurisdizionale effettiva nel loro territorio, attraverso i sistemi giudiziari o gli organi non giurisdizionali. Tutti gli Stati membri che hanno partecipato alle consultazioni su cui si basa la presente relazione hanno fatto riferimento a una serie di mezzi di ricorso giurisdizionali e stragiudiziali disponibili. Il presente capitolo fornisce una panoramica dei recenti sviluppi cui fanno riferimento diversi Stati membri.

3.1. Facilitare l'accesso alla giustizia attraverso le iniziative per la digitalizzazione

Diversi Stati membri ritengono che le soluzioni di giustizia elettronica siano fondamentali per migliorare l'accesso alla giustizia, in quanto permettono agli utenti di esercitare i loro diritti in modo più rapido e semplice¹³². I servizi di giustizia digitale sono moderni e consentono una maggiore accessibilità e persino personalizzazione dei servizi giudiziari, assicurandone la disponibilità costante durante le crisi¹³³.

Numerosi Stati membri si adoperano per migliorare l'accessibilità digitale della giustizia¹³⁴. Ad esempio, in **Romania** la digitalizzazione del sistema giudiziario è stata accelerata durante la pandemia di COVID-19¹³⁵. La **Slovacchia** finanzia azioni volte a promuovere la digitalizzazione della giustizia nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, che prepara il paese a aderire al sistema eCodex¹³⁶.

La mancanza di competenze digitali, le difficoltà relative all'interoperabilità dei sistemi informatici e alla sicurezza digitale sono menzionate come le sfide principali a tale riguardo¹³⁷. La **Svezia**

¹³¹ Strategia per la Carta, pag. 19.

¹³² Quadro di valutazione UE della giustizia 2023, pagg. 33-39.

¹³³ Contributo della **Slovenia** (pagg. 6-7) e contributo della **Lituania** (pagg. 7-8).

¹³⁴ Nella relazione sullo Stato di diritto 2023 (pag. 9-10) si osserva che sono proseguite le iniziative volte a migliorare la digitalizzazione e gli Stati membri stanno adottando ulteriori misure al riguardo. La digitalizzazione del sistema giudiziario continua a essere nel complesso molto avanzata in **Estonia, Germania, Lettonia, Polonia, Spagna, Slovacchia, Lituania, Ungheria** e **Austria**. Alla **Francia**, all'**Italia** e ai **Paesi Bassi** sono state formulate raccomandazioni che esortano a continuare a migliorare la digitalizzazione della giustizia attraverso le iniziative in corso. Per quanto riguarda le azioni in corso, il contributo alla consultazione da parte del **Lussemburgo** (pag. 5) fa riferimento a determinate informazioni fornite in formato digitale e a un meccanismo giudiziario privo di supporti cartacei in materia amministrativa che entrerà in vigore dopo un progetto pilota sulle procedure urgenti. Il contributo della **Francia** (pagg. 6-7) fa riferimento al rafforzamento delle reti, al miglioramento del software aziendale e all'assunzione di tecnici informatici. Il contributo della **Grecia** (pagg. 10-12) fa riferimento al sostegno alla registrazione digitale delle cause presso gli organi giurisdizionali di primo grado e di appello di Atene, del Pireo e di Salonicco. Cfr. anche contributo della **Croazia**, pagg. 7-8. Contributo della **Finlandia**, pagg. 5-6. Contributo della **Polonia**, pagg. 17-18. Contributo dell'**Ungheria**, pagg. 10-12. Contributo della **Lettonia**, pagg. 6-7.

¹³⁵ Contributo della **Romania**, pag. 10. Si veda anche il contributo del Consiglio d'Europa, che riguarda la situazione generale.

¹³⁶ Il contributo della **Slovacchia** (pag. 4) fa riferimento al sistema eCodex, attraverso il quale è possibile inviare ordini europei di indagine, formulare richieste di assistenza legale e condividere prove elettroniche.

¹³⁷ Per quanto riguarda le sfide, il contributo della **Romania** (pag. 10) fa riferimento alla disponibilità simultanea di quattro versioni del fascicolo elettronico degli organi giurisdizionali e alla necessità di garantire la compatibilità, la

ritiene inoltre che taluni aspetti della digitalizzazione, quali le videoaudizioni, potrebbero non essere adeguati in tutti i casi¹³⁸.

Dalle consultazioni emergono inoltre le varie funzioni che si stanno istituendo nell'ambito delle iniziative in materia di giustizia elettronica¹³⁹. In **Germania** l'invio di documenti tramite uno strumento online è obbligatorio per gli avvocati, le autorità e gli enti pubblici. Chiunque altro può ricorrere volontariamente a transazioni giuridiche per via elettronica¹⁴⁰. In **Francia** un'applicazione mobile aiuta il pubblico a trovare organi giurisdizionali, avvocati e notai¹⁴¹. Tuttavia alcuni partecipanti all'**indagine della piattaforma per i diritti fondamentali** hanno formulato osservazioni in merito alla complessità e alla parziale inaccessibilità degli strumenti digitali, ad esempio a causa dell'aumento dei costi per avvocati e clienti, delle carenze dei sistemi o del fatto che la disponibilità è stata limitata agli avvocati certificati¹⁴².

3.2. Diritti procedurali

Come osservato nel capitolo 2, la **disponibilità di informazioni sufficienti** sui mezzi di ricorso giurisdizionali e stragiudiziali e sulle modalità per farne uso è fondamentale per facilitare l'accesso di tutti i cittadini alla giustizia. Per quanto riguarda l'informazione del pubblico in merito al sistema giudiziario e ai mezzi di ricorso disponibili, tutti gli Stati membri fanno riferimento alle informazioni contenute in un sito web ufficiale dedicato dell'amministrazione giudiziaria o di un ministero competente¹⁴³. Ad esempio in **Lussemburgo** le informazioni in materia di patrocinio a spese dello Stato, spese di giudizio, diritti procedurali e sentenze pubblicate sono rese disponibili

cibersicurezza e la modernizzazione dell'infrastruttura informatica a livello locale; il contributo della **Spagna** (pagg. 1 e 5) fa riferimento alla necessità di salvaguardare competenze digitali sufficienti. La relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 10, indica l'importanza di garantire che gli strumenti digitali possano essere utilizzati efficacemente nella pratica, anche grazie a una formazione adeguata.

¹³⁸ Contributo della **Svezia**, pagg. 6-7.

¹³⁹ Oltre alla fornitura di informazioni, figurano in tale contesto anche la presentazione online di denunce alla polizia e di domande presentate presso organi giurisdizionali, l'amministrazione di fascicoli digitali per visualizzare e scaricare documenti giudiziari e presentare documenti e udienze in un formato di videoconferenza e registrazioni audio-video di procedimenti. Ad esempio il contributo del **Belgio** (pagg. 6 e 20) fa riferimento al deposito digitale di documenti, ai fascicoli giudiziari online, alle soluzioni online nell'amministrazione delle persone vulnerabili e alla ricerca di un traduttore, un interprete o un esperto autorizzato. In futuro dovrebbe essere possibile anche avviare procedimenti giudiziari in formato digitale, depositare le domande, comunicare online con gli organi giurisdizionali e consultare le sentenze in formato digitale.

¹⁴⁰ Contributo della **Germania**, pag. 8.

¹⁴¹ Contributo della **Francia**, pag. 7.

¹⁴² Consultazione online attraverso la piattaforma dei diritti fondamentali, domanda 3: nel vostro Stato membro sono utilizzati strumenti digitali per facilitare l'accesso alla giustizia attraverso mezzi di ricorso giurisdizionali e stragiudiziali? Inoltre la relazione sullo Stato di diritto 2023 (pag. 10) fa riferimento all'ulteriore aumento dell'uso del sistema di comunicazione elettronica e all'integrazione della maggior parte degli organi giurisdizionali in un sistema unificato in **Croazia**. Permangono tuttavia notevoli problemi di efficienza e qualità connessi alla digitalizzazione della giustizia. In **Italia** la digitalizzazione nel sistema di giustizia civile ha registrato progressi significativi, mentre manca ancora la piena attuazione delle norme procedurali modificate che consentono la digitalizzazione nel sistema di giustizia penale.

¹⁴³ Il contributo della **Slovacchia** (pag. 4) fa riferimento a un sito web dedicato della Corte suprema; il contributo della **Bulgaria** (pag. 19) fa riferimento a un portale della giustizia elettronica con accesso elettronico gratuito, diretto e permanente; il contributo della **Spagna** (pag. 1, 5) fa riferimento alle informazioni fornite online sull'amministrazione della giustizia e ai mezzi di ricorso giurisdizionali e stragiudiziali; si veda anche il contributo dell'**Austria**, pagg. 14-15.

online, insieme a moduli di contatto o agli indirizzi posta elettronica per le richieste di informazioni da parte del pubblico¹⁴⁴.

Queste risposte all'indagine della piattaforma per i diritti fondamentali mostrano che le informazioni sono fornite soprattutto alle parti di procedimenti penali (59 sui 115 partecipanti) e procedimenti amministrativi (45), ma nettamente meno alle parti di procedimenti civili (36) o alle persone che cercano di accedere a mezzi di ricorso stragiudiziali (31)¹⁴⁵.

L'accesso a servizi di **interpretazione e traduzione** è inoltre essenziale per evitare di creare ostacoli all'accesso alla giustizia per coloro che non hanno una conoscenza sufficiente della lingua ufficiale del paese interessato. Diversi Stati membri che hanno partecipato alle consultazioni forniscono gratuitamente servizi di interpretazione e traduzione per indagati e imputati nel contesto di procedimenti penali¹⁴⁶.

La portata di tale diritto varia tuttavia da uno Stato membro all'altro. Al di là dei procedimenti penali, i servizi di interpretazione e traduzione dei documenti giudiziari pertinenti sono disponibili in alcuni Stati membri anche nelle cause civili o per le parti civili di procedimenti penali¹⁴⁷. Taluni Stati membri estendono la disponibilità di servizi di interpretazione e traduzione alle vittime di reati¹⁴⁸ e ai procedimenti amministrativi¹⁴⁹. A tale riguardo, alcuni fanno riferimento specificamente ai casi di immigrazione¹⁵⁰ o ai minori non accompagnati e ai loro tutori¹⁵¹. In **Croazia** il difensore civico ha raccomandato che i servizi di interpretazione e traduzione siano resi disponibili in diverse lingue nei casi riguardanti i diritti dei lavoratori o la protezione internazionale¹⁵².

¹⁴⁴ Contributo del **Lussemburgo**, pag. 5. La Commissione ha tuttavia rivolto al Lussemburgo una raccomandazione relativa alla riforma in corso volta a rendere il patrocinio a spese dello Stato più accessibile nella relazione sullo Stato di diritto 2023 (pag. 10).

¹⁴⁵ Consultazione online attraverso la **piattaforma dei diritti fondamentali**, domanda 2: in base alla vostra esperienza, nel vostro Stato membro sono fornite nella pratica informazioni sui mezzi di ricorso disponibili e sulle misure da adottare durante un procedimento giudiziario/quando si accede ai mezzi di ricorso stragiudiziali?

¹⁴⁶ Contributo dell'**Austria**, pag. 16; contributo del **Belgio**, pag. 28; contributo della **Croazia**, pag. 7; contributo della **Finlandia**, pagg. 6-7; contributo della **Francia**, pag. 8; contributo della **Germania**, pag. 9; contributo della **Grecia**, pagg. 12-14; contributo dell'Ungheria, pag. 12; contributo dell'**Irlanda**, pag. 2; contributo della **Lettonia**, pag. 7; contributo della **Lituania**, pagg. 8-9; contributo del **Lussemburgo**, pag. 5; contributo dei **Paesi Bassi**, pag. 3; contributo della **Polonia**, pag. 18; contributo del **punto focale del Portogallo**, pag. 6; contributo della **Romania**, pag. 11; contributo della **Svezia**, pag. 7; contributo della **Slovacchia**, pagg. 4-5; contributo della **Slovenia**, pag. 7. Tuttavia sono attualmente in corso procedure di infrazione nei confronti di quattro Stati membri per recepimento non corretto della direttiva 2010/64/UE.

¹⁴⁷ Contributo della **Grecia**, pagg. 12-14. Contributo della **Francia**, pagg. 3-4. Contributo del **Belgio**, pag. 28. Contributo alla consultazione da parte della **Finlandia**, pagg. 6-7.

¹⁴⁸ Il contributo della **Francia** (pagg. 3-4) fa riferimento al diritto di una vittima che non comprende il francese di disporre di un interprete e di una traduzione delle informazioni necessarie per l'esercizio dei suoi diritti. Le vittime hanno il diritto di richiedere traduzioni o sintesi verbali delle udienze; contributo dell'**Austria**, pag. 16.

¹⁴⁹ Contributo dell'Ungheria, pagg. 12-13.

¹⁵⁰ Contributo dei **Paesi Bassi**, pag. 3.

¹⁵¹ Contributo della **Croazia**, pag. 7.

¹⁵² Contributo del **difensore civico croato**, pag. 7.

Nelle cause civili, solitamente gli Stati membri richiedono ai non madrelingua di provvedere essi stessi alle spese per servizi di interpretazione e traduzione. A seconda della situazione finanziaria, può essere possibile coprire tali costi con il **patrocinio a spese dello Stato**, a seconda delle condizioni stabilite dalla legislazione nazionale. Il patrocinio a spese dello Stato è in genere disponibile per coprire i costi dei servizi di interpretazione e traduzione di coloro che non dispongono di mezzi¹⁵³. In **Finlandia**, un calcolo preliminare del diritto e delle domande di patrocinio a spese dello Stato può essere effettuato mediante un sistema di gestione dei casi di patrocinio a spese dello Stato¹⁵⁴.

Nel contesto dell'indagine della piattaforma per i diritti fondamentali, 82 partecipanti su 115 hanno confermato che i servizi di interpretazione e traduzione sono le misure più utilizzate per eliminare gli ostacoli che impediscono alle persone di accedere ai mezzi di ricorso giurisdizionali e stragiudiziali nei rispettivi Stati membri, seguiti dal patrocinio a spese dello Stato (79/115)¹⁵⁵.

3.3. Diritti delle vittime

Nelle consultazioni su cui si basa la presente relazione, la maggior parte degli Stati membri ha fatto riferimento a nuove misure adottate per proteggere le vittime di reato. Ad esempio in **Romania** i servizi mirati di assistenza alle vittime di reati agiscono attraverso una rete nazionale di 47 uffici¹⁵⁶. Due dei maggiori organi giurisdizionali di primo grado della **Slovenia** dispongono di dipartimenti specializzati di assistenza alle vittime che riuniscono giudici e vittime (per lo più di violenza di genere o domestica) al fine di evitare contatti inutili con il presunto autore del reato e decidere in merito alle misure di protezione¹⁵⁷.

L'**Austria** fornisce gratuitamente assistenza psicosociale alle vittime durante i procedimenti penali e civili¹⁵⁸. In **Germania** il codice di procedura penale impone agli organi giurisdizionali di fornire assistenza psicosociale. Le vittime di gravi reati violenti o sessuali possono inoltre chiedere la nomina gratuita di un assistente psicosociale in relazione al loro caso¹⁵⁹. In **Svezia** è possibile anche la nomina di un avvocato a titolo gratuito al fine di tutelare gli interessi delle vittime e chiedere il risarcimento dei danni nelle cause penali¹⁶⁰. In **Grecia** il sostegno psicosociale è a disposizione soltanto delle vittime della tratta di esseri umani¹⁶¹. In **Croazia**, il difensore civico ha

¹⁵³ Contributo della **Finlandia**, pagg. 6-7; contributo della **Lettonia**, pag. 7; contributo del **Belgio**, pag. 21.

¹⁵⁴ Il contributo della **Finlandia** (pagg. 5-6) indica anche che avvocati, consulenti della difesa, interpreti e traduttori possono utilizzare il sistema per richiedere fondi statali, presentare fatture e accedere a servizi a distanza relativi al patrocinio a spese dello Stato.

¹⁵⁵ Consultazione online attraverso la piattaforma dei diritti fondamentali, cfr. domanda 1.

¹⁵⁶ Contributo della **Romania**, pag. 11. In Lituania nel 2021 è stata istituita una procedura di cooperazione tra gli operatori di primo intervento e i fornitori di assistenza alle vittime. Contributo della **Lituania**, pag. 9.

¹⁵⁷ Contributo della **Slovenia**, pag. 10.

¹⁵⁸ Contributo dell'**Austria**, pagg. 1-2.

¹⁵⁹ Contributo della **Germania**, pagg. 12-13.

¹⁶⁰ Contributo della **Svezia**, pagg. 8-15.

¹⁶¹ Contributo della **Grecia**, pagg. 15-16.

raccomandato sessioni di formazione mirate sui diritti delle vittime e l'istituzione di dipartimenti dedicati all'assistenza delle vittime e dei testimoni in tutti gli organi giurisdizionali¹⁶².

Inoltre quasi un terzo dei partecipanti all'indagine della piattaforma per i diritti fondamentali (31/115) ha convenuto che sono messe a disposizione delle parti vulnerabili procedure accelerate¹⁶³. A **Cipro** e in **Germania**, ad esempio, i casi di violenza sessuale o nei confronti di minori possono essere trattati in via prioritaria¹⁶⁴. In **Belgio** il codice giudiziario prevede una misura accelerata nei casi riguardanti la responsabilità genitoriale transfrontaliera e la protezione dei minori (ad esempio nei casi di sottrazione internazionale di minori)¹⁶⁵.

Per quanto riguarda la **lotta alla violenza di genere e domestica**, taluni Stati membri hanno recentemente consentito alle autorità di contrasto di condividere le informazioni di contatto delle vittime con un centro di assistenza che contatta la vittima di propria iniziativa per offrire assistenza dopo la denuncia del reato¹⁶⁶. Sono state prese iniziative volte a garantire la disponibilità di un'assistenza mirata. La **Finlandia**, ad esempio, ha istituito una rete di 24 centri di assistenza alle vittime di violenza sessuale in tutto il paese¹⁶⁷. In **Svezia** sono disponibili unità di assistenza speciale per le vittime di violenze e abusi sessuali¹⁶⁸. In **Croazia** l'Ufficio per la parità di genere ha elaborato orientamenti per le autorità di contrasto e i professionisti del diritto in merito al trattamento dei reati sessuali¹⁶⁹.

Come osservato nella strategia per la Carta e nella relazione sulla Carta del 2022, anche le **organizzazioni della società civile** sono partner essenziali nella catena di applicazione della Carta.

¹⁶² Contributo della **Croazia**, pagg. 12-15. Anche l'ENNHRI (pag. 3) fa riferimento alle lacune individuate dalle istituzioni nazionali per i diritti umani nel rispetto dei diritti delle vittime di reato (per quanto concerne le vittime di reati generati dall'odio e di violenza domestica in **Germania**, il diritto al risarcimento per le vittime della tratta in **Lussemburgo** e le vittime straniere in **Slovenia**).

¹⁶³ Consultazione online attraverso la **piattaforma dei diritti fondamentali**, domanda 1: quali misure sono utilizzate nel vostro Stato membro per eliminare gli ostacoli linguistici/culturali/fisici/finanziari/di altro tipo che impediscono alle persone di accedere ai mezzi di ricorso giurisdizionali e stragiudiziali? a) Servizi di interpretazione e traduzione (82 risposte positive); b) Misure volte a facilitare l'accesso da parte delle persone con disabilità, come le misure relative all'accessibilità fisica agli organi giurisdizionali (60); c) Patrocinio a spese dello Stato (79); d) Modalità per indirizzare le vittime vulnerabili, come le vittime di violenza domestica o di genere, ai servizi di assistenza (65); e) Procedure accelerate disponibili per le parti vulnerabili, ad esempio nei casi di violenza sessuale o nei confronti di minori (31); f) Altre misure (8).

¹⁶⁴ Contributo del **punto focale di Cipro**, pag. 3. Il contributo della **Germania** (pagg. 4, 14, 18) fa riferimento anche a una procedura semplificata per gli imputati minorenni. Secondo il contributo della **Lituania** (pag. 10) le indagini preliminari possono essere considerate prioritarie quando l'indiziato o la vittima è minorenne o quando l'indiziato si trova in stato di detenzione. In **Lettonia** i procedimenti penali concernenti episodi di violenza o violenza sessuale, anche nei confronti dei minori, sono trattati in via prioritaria. Contributo della **Lettonia**, pag. 7.

¹⁶⁵ Contributo del **Belgio**, pag. 26. Il contributo alla consultazione da parte dei **Paesi Bassi** (pag. 5) fa riferimento a un progetto che introduce una procedura giuridica semplificata per contribuire a ridurre il numero di conflitti tra le parti durante i divorzi e a impedire che i figli siano danneggiati.

¹⁶⁶ Contributo della **Lituania**, pag. 9; contributo dell' **Austria**, pag. 20; contributo del **Belgio**, pagg. 24-25; contributo della **Slovacchia**, pagg. 4-5.

¹⁶⁷ Contributo della **Finlandia**, pag. 7.

¹⁶⁸ Contributo della **Svezia**, pagg. 9-10. Cfr. anche il contributo del **Portogallo** (pagg. 6-7) il quale fa riferimento al fatto che uffici di assistenza alle vittime di genere, sono stati istituiti o sono in via di istituzione in otto città.

¹⁶⁹ Contributo della **Croazia** (pagg. 5-6) con riferimento alla procedura nei casi di violenza sessuale.

Nelle consultazioni condotte per la strategia della Carta, l'80 % delle organizzazioni della società civile che hanno partecipato ha confermato che le persone si rivolgono a loro per ottenere informazioni sui propri diritti. La grande maggioranza (85 %) delle organizzazioni della società civile ha inoltre svolto attività di sensibilizzazione in materia di diritti fondamentali¹⁷⁰. Nelle consultazioni condotte per informare la presente relazione, diversi Stati membri hanno fatto riferimento al contributo centrale delle organizzazioni della società civile nel fornire assistenza legale e di altro tipo a coloro che ne hanno bisogno¹⁷¹. Ad esempio in **Germania** le autorità hanno concluso accordi di cooperazione con centri di consulenza gestiti da organizzazioni della società civile, che forniscono sostegno nei casi di tratta di esseri umani in quasi tutti gli Stati federali¹⁷².

Erogazione di sessioni di formazione periodiche e mirate per i professionisti del diritto

Nella maggior parte degli Stati membri è disponibile una formazione giudiziaria in merito alle modalità di comunicazione con vari gruppi di vittime o persone provenienti da contesti culturali, religiosi, razziali, etnici o linguistici diversi, nonché sulle misure di protezione, in particolare nei casi di violenza contro le donne e di violenza domestica, o sulle pratiche sensibili in termini di genere nei procedimenti giudiziari¹⁷³. In **Ungheria**, ad esempio, la formazione sulla risposta alle esigenze dei gruppi vulnerabili è guidata da psicologi nell'ambito del programma di formazione annuale per gli organi giurisdizionali¹⁷⁴. In **Spagna** la nuova legislazione impone agli ordini degli avvocati di fornire una formazione sui diritti dei minori alla luce della convenzione sui diritti del fanciullo e sulla violenza contro i minori¹⁷⁵. In **Svezia** i pubblici ministeri che si occupano di cause riguardanti minori ricevono una formazione mirata e rappresentano il minore durante i procedimenti¹⁷⁶. Inoltre alcuni Stati membri hanno fatto

¹⁷⁰ Strategia per la Carta (pagg. 13 e 20) con riferimento all'analisi di sostegno delle consultazioni dei portatori di interessi (pag. 31).

¹⁷¹ **16 Stati membri** prevedono come modalità specifiche per l'accesso alla giustizia delle persone a rischio di discriminazione e degli anziani il diritto delle organizzazioni della società civile e/o degli organismi per la parità di avviare o partecipare a procedimenti giudiziari per conto o a sostegno di una o più vittime. Quadro di valutazione UE della giustizia 2023, pag. 27. Varie organizzazioni della società civile in **Slovenia** si adoperano per contrastare la discriminazione e sostenere le vittime, anche appartenenti a gruppi vulnerabili. Forniscono consulenza legale, attività di sensibilizzazione e assistenza nel perseguire mezzi di ricorso per i casi di discriminazione. Contributo della Slovenia, pagg. 3-4. Contributo del **punto focale della Slovenia**, pag. 3.

¹⁷² Contributo della **Germania**, pagg. 12-13.

¹⁷³ Quadro di valutazione UE della giustizia 2023, pagg. 35-36 e 45.

¹⁷⁴ Contributo dell'**Ungheria** (pagg. 16-17) con riferimento a 932 giudici, 601 giudici aggiunti e 102 tirocinanti partecipanti. Tra i gruppi vulnerabili interessati figurano i minori, gli anziani, le persone con disabilità e le vittime di violenza domestica e della tratta di esseri umani. Cfr. anche contributo della **Lituania** (pagg. 8 e 13) che fa riferimento alla formazione e alle raccomandazioni mirate messe a disposizione degli avvocati che forniscono assistenza legale nell'ambito del patrocinio a spese dello Stato; contributo della **Bulgaria** (pag. 19) che fa riferimento all'Istituto nazionale di giustizia bulgaro che organizza la formazione dei magistrati sulla protezione efficace contro la discriminazione.

¹⁷⁵ Il contributo della **Spagna** (pag. 2 e 4) fa riferimento anche alla formazione dei professionisti degli uffici di assistenza alle vittime di reati sulle esigenze delle persone con disabilità, che comprende una sessione sull'accessibilità. Il contributo della **Francia** (pag. 9) fa riferimento all'offerta di formazione interregionale in materia di accoglienza delle persone con disabilità; il contributo della **Lituania** (pagg. 8 e 13) fa riferimento alla formazione per i giudici in materia di comunicazione con le persone con disabilità

¹⁷⁶ Contributo della **Svezia**, pagg. 11-12.

riferimento agli sforzi compiuti per migliorare la tutela giurisdizionale effettiva delle vittime fornendo una formazione mirata ad altri professionisti pertinenti. Tuttavia sono state fornite poche informazioni sul momento in cui viene impartita una formazione pertinente (al momento dell'assunzione delle funzioni o nel contesto della formazione continua sul posto di lavoro) e sulla sua obbligatorietà. La formazione, inoltre, può essere disponibile soltanto presso gli organi giurisdizionali di dimensioni maggiori o riguardare un gruppo vulnerabile o un tipo di reato.

3.4. Giustizia a misura di minore

Dalle consultazioni emerge che gli Stati membri stanno adottando sempre più misure intese a garantire una protezione giuridica specificamente adattata ai minori¹⁷⁷. Le recenti iniziative in materia di giustizia a misura di minore si sono concentrate sull'istituzione di apposite sale di audizione per i minori, sulla disponibilità di patrocinio a spese dello Stato e presentazione ai minori, nonché sull'offerta di formazione specializzata agli operatori della giustizia per garantire che i minori indagati, imputati, vittime e testimoni possano partecipare in maniera efficace ai procedimenti in modo corrispondente alla loro maturità. Nella maggior parte degli Stati membri¹⁷⁸ le autorità giurisdizionali sono tenute a informare il minore in merito al procedimento e a spiegarne le conseguenze con modalità adeguate al minore¹⁷⁹.

Alcuni Stati membri hanno inoltre istituito organi giurisdizionali specializzati o ruoli specifici dei pubblici ministeri per i casi che coinvolgono minori. Nel 2021 **Cipro** ha modificato la legislazione destinata a dare priorità alle procedure non giudiziarie per i minori autori di reati e ha istituito organi giurisdizionali specializzati per i minori¹⁸⁰. In **Germania** gli organi giurisdizionali e i pubblici ministeri competenti per le cause riguardanti giovani garantiscono che tali cause siano trattate da professionisti del diritto che dispongono di un'istruzione e una formazione adeguate¹⁸¹.

¹⁷⁷ Le misure riguardano una giustizia accessibile, adeguata all'età, rapida, diligente, adattata alle esigenze e ai diritti del minore e incentrata su tali esigenze e tali diritti. Cfr.: orientamenti del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa in merito a una giustizia a misura di minore (adottati dal Comitato dei ministri il 17 novembre 2010 in occasione della 1098^a riunione dei viceministri), 17 novembre 2010.

¹⁷⁸ Quadro di valutazione della giustizia 2023, figura 32, pag. 41.

¹⁷⁹ Contributo della **Slovacchia**, pag. 7; contributo del **Lussemburgo**, pag. 8.

¹⁸⁰ Nel contributo del **punto focale di Cipro** (pag. 4) si osserva che il trattenimento di minori costituisce la sanzione di ultima istanza. Gli organi giurisdizionali competenti per i minori possono altresì imporre pene alternative, quali ammonimenti, sanzioni pecuniarie, servizio a favore della collettività per i minori di età superiore a 16 anni, rinvio a un centro di trattamento per abuso di sostanze stupefacenti, ecc.

¹⁸¹ Contributo della **Germania** (pagg. 6, 14, 16) con riferimento alla legge sugli organi giurisdizionali competenti per i giovani. Nel suo contributo (pagg. 5-6) l'OHCHR fa tuttavia riferimento alle osservazioni conclusive del comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, nel contesto delle quali detto comitato ha raccomandato alla Germania di garantire che tutti i minori, compresi quelli di età inferiore a 14 anni, possano esprimere le loro opinioni ed essere ascoltati nelle decisioni che li riguardano, e di stabilire norme giuridiche volte a garantire che i procedimenti siano a misura di minore. Il comitato ha inoltre preso atto con soddisfazione delle misure adottate per allineare il proprio sistema giudiziario minorile alla convenzione, anche attraverso il recepimento nel diritto nazionale della direttiva (UE) 2016/800 (CRC/C/DEU/CO/5-6, punto 17, lettera a)).

Negli ultimi anni sono state adottate iniziative destinate a migliorare le opportunità dei minori di denunciare un reato. In **Spagna** sono state messe in atto misure di individuazione precoce per rilevare la violenza contro i minori, compreso l'obbligo rafforzato per le persone in contatto con i minori di segnalare presunti abusi. Il ruolo di coordinatore del benessere e della protezione è stato inoltre reso obbligatorio nelle scuole¹⁸².

Analogamente numerosi Stati membri hanno rafforzato la capacità dei minori di denunciare un reato e di partecipare a procedimenti giudiziari assistiti da un rappresentante legale nominato da un organo giurisdizionale¹⁸³. L'assistenza di una terza parte neutrale è particolarmente importante quando l'indagato o imputato è il genitore. In **Austria** viene nominato un difensore dei minori per consentire ai minori di partecipare senza gravarli e per ridurre i conflitti di lealtà¹⁸⁴. Analogamente, nei **Paesi Bassi**, ai sensi del codice civile è possibile nominare un tutore di un minore al fine di tutelare l'interesse superiore del minore o su richiesta del minore stesso¹⁸⁵.

Diversi Stati membri fanno riferimento alla disponibilità di sale dedicate ai minori presso gli organi giurisdizionali¹⁸⁶. In **Slovacchia** sono in corso di allestimento sale familiari per facilitare i colloqui con minori o altre persone vulnerabili¹⁸⁷. In **Francia** gli esami delle vittime minorenni possono essere effettuati da investigatori in abiti civili in una stanza dotata di giocattoli, microfoni e telecamere. Uno psichiatra infantile monitora e interpreta il comportamento del minore da una sala di controllo¹⁸⁸.

Inoltre gli Stati membri tengono sempre più conto delle esigenze dei minori nell'organizzazione dei servizi di assistenza alle vittime. In **Spagna**, nel contesto di un procedimento penale che comporta una violenza contro un minore o un adolescente, la vittima minorenne deve essere deferita a un ufficio di assistenza alle vittime¹⁸⁹. In collaborazione con la FRA, la **Romania** ha avviato un progetto volto a garantire una giustizia penale accessibile per le vittime minorenni¹⁹⁰.

¹⁸² Contributo della **Spagna**, pag. 3.

¹⁸³ Quadro di valutazione della giustizia 2023, figura 31, pag. 40.

¹⁸⁴ Contributo dell'**Austria**, pagg. 21-25; contributo della **Francia** (pag. 12) nel quale si osserva che i minori possono essere accompagnati in aula dal loro rappresentante legale, da un adulto di loro scelta o da un'associazione certificata di assistenza alle vittime.

¹⁸⁵ Contributo dei **Paesi Bassi**, pag. 7; contributo della **Svezia** (pag. 12) che fa riferimento alla legge sui rappresentanti speciali per i minori. Cfr. anche contributo della **Finlandia** (pag. 9) che fa riferimento al riesame legislativo in corso che contiene proposte di modifiche alle nomine di amministratori fiduciari per i minori.

¹⁸⁶ Quadro di valutazione della giustizia 2023, figura 31, pag. 40. Ad esempio, in Lussemburgo, i minori devono essere ascoltati in un contesto a misura di minore (contributo della consultazione del **Lussemburgo**, pag. 8).

¹⁸⁷ Contributo della **Slovacchia**, pag. 7.

¹⁸⁸ Contributo della **Francia** (pag. 12) nel quale si afferma che gli esami di minori devono svolgersi alla presenza di uno psicologo, di un pediatra, di un familiare, di un amministratore ad hoc o di una persona incaricata dal giudice minorile.

¹⁸⁹ Contributo della **Spagna**, pag. 4.

¹⁹⁰ Contributo della **Romania**, pag. 13; contributo del **punto focale del Portogallo** (pagg. 10-12) che fa riferimento ai piani per dotare 117 edifici di sale per l'accoglienza e l'audizione dei bambini.

Analogamente, in cooperazione con l'UNICEF¹⁹¹, la **Polonia** ha sviluppato servizi di chiamata legale di pronto intervento per i minori, anche rifugiati ucraini¹⁹².

Tuttavia, oltre a questi esempi positivi, alcuni partecipanti alla consultazione hanno fatto altresì riferimento alla mancanza di informazioni a misura di minore e di un alloggio adeguato all'età per facilitare la partecipazione dei minori ai procedimenti; di organi giurisdizionali o professionisti del diritto specializzati; e di protezione per i minori stranieri non accompagnati¹⁹³. Tra i miglioramenti suggeriti figurano un migliore monitoraggio dell'attuazione di leggi a misura di minore, il rafforzamento del diritto dei minori di presentare denunce e la fornitura di protocolli per i professionisti del diritto che trattano cause che coinvolgono minori¹⁹⁴.

I minori migranti devono far fronte a particolari difficoltà nell'accesso ai meccanismi di denuncia¹⁹⁵. Il comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo ha sottolineato che i minori richiedenti asilo, rifugiati e migranti, compresi quelli privi di documenti e separati dalla famiglia, hanno bisogno di patrocinio gratuito, servizi di interpretazione e altre forme di assistenza affinché il loro parere sia debitamente preso in considerazione nelle decisioni che li riguardano¹⁹⁶. Occorre inoltre garantire la formazione e la disponibilità di avvocati, specialmente per i minori che vivono nei campi e nei centri di accoglienza, e l'accesso a meccanismi di giustizia e ricorso adatti all'età e a misura di minore, per permettere loro di impugnare eventuali decisioni relative al loro status migratorio¹⁹⁷.

¹⁹¹ Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia, <https://www.unicef.org/>.

¹⁹² Contributo della **Polonia**, pag. 27.

¹⁹³ Consultazione online attraverso la piattaforma dei diritti fondamentali della FRA, domanda 4: secondo la vostra esperienza, nel vostro Stato membro sono state adottate disposizioni per facilitare l'accesso dei minori alla giustizia attraverso mezzi di ricorso giurisdizionali e stragiudiziali? Analogamente il contributo dell'ENNHRI (pag. 3) fa riferimento alle lacune individuate dalle istituzioni nazionali per i diritti umani nella protezione giuridica di tutti i richiedenti asilo e dei migranti in **Belgio, Cechia, Grecia e Lettonia**.

¹⁹⁴ Contributo del **punto focale della Slovenia**, pagg. 5-6.

¹⁹⁵ Si veda il contributo dell'ENNHRI (pag. 3) che fa riferimento alle lacune individuate dalle istituzioni nazionali per i diritti umani nei procedimenti in materia di diritto di famiglia e nei procedimenti che coinvolgono minori in **Bulgaria, Germania, Irlanda, Lussemburgo e Slovenia**.

¹⁹⁶ Si veda il contributo dell'OHCHR (pag. 4) che fa riferimento a CRC/C/HRV/CO/5-6, pagg. 17, 25, 41.

¹⁹⁷ Si veda il contributo dell'OHCHR (pag. 6) che fa riferimento a CRC/C/GRC/CO/4-6, punto 40, lettere f) e g). Il contributo della **Grecia** (pagg. 19-20) fa riferimento al diritto al patrocinio a spese dello Stato per i minori vittime di abusi sessuali, sfruttamento e pornografia minorile, nonché alle garanzie procedurali per indagati o imputati nei procedimenti penali. Cfr. anche il documento CRC/CYP/CO/5-6 (punti 19-20 e 37-38) nel quale il Comitato ha raccomandato a **Cipro** di garantire che il diritto del minore di essere ascoltato nei procedimenti giudiziari sia sancito dalla legislazione e attuato. Ha inoltre raccomandato che i minori separati e non accompagnati siano rappresentati da avvocati competenti nei procedimenti di asilo e che sia istituita una procedura formale per la determinazione dell'interesse superiore del minore.

3.5. Diritti delle vittime di discriminazione

Le istituzioni nazionali per i diritti umani, gli organismi per la parità e i difensori civici promuovono i diritti fondamentali¹⁹⁸ e sono spesso i primi punti di contatto con le vittime di discriminazione¹⁹⁹. Forniscono orientamenti e assistenza legale gratuita alle persone che presumibilmente hanno subito discriminazioni, monitorano l'applicazione del diritto in materia di uguaglianza e parità e non discriminazione e della Carta e conducono attività di sensibilizzazione²⁰⁰. Possono inoltre indagare su casi di discriminazione e svolgere attività di formazione²⁰¹. In un terzo degli Stati membri, gli organismi per la parità sono incaricati di adottare decisioni vincolanti nelle cause in materia di discriminazione²⁰². La maggior parte delle istituzioni nazionali per i diritti umani e degli organismi per la parità è legittimata a sostenere o rappresentare le vittime in aula²⁰³. Alcune istituzioni nazionali per i diritti umani sono incaricate di avviare un contenzioso strategico dinanzi agli organi giurisdizionali e di intervenire dinanzi alle corti costituzionali per contestare la costituzionalità di atti giuridici²⁰⁴.

Nel 2022 e nel 2023 l'ENNHRI ha individuato ostacoli all'accesso alla giustizia per i gruppi vulnerabili nell'UE, tra cui le persone a basso reddito, i minori, le donne, le vittime di violenza domestica, della tratta e dello sfruttamento del lavoro, i migranti e i richiedenti protezione internazionale, nonché le minoranze etniche²⁰⁵. Il numero insufficiente di denunce è motivo di

¹⁹⁸ Strategia per la Carta, pagg. 13-14.

¹⁹⁹ Definiti come istituzioni pubbliche istituite a norma delle direttive pertinenti per contrastare la discriminazione fondata sulla razza, sull'origine etnica e sul genere. In numerosi Stati membri, i mandati degli organismi per la parità riguardano anche altri settori relativi al divieto di discriminazione, quali l'età, la disabilità, la religione e le convinzioni personali, l'orientamento sessuale o altri motivi. Contributo di Equinet, pag. 1.

²⁰⁰ Contributo dell'ENNHRI (pag. 4) che fa riferimento alle campagne di sensibilizzazione sull'accesso alla giustizia condotte dalle istituzioni nazionali per i diritti umani di **Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Cechia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna**.

²⁰¹ Contributo di Equinet, pagg. 1-3, 5 e contributo dell'ENNHRI, pagg. 1-2, 5, concernenti i poteri degli organismi per la parità di aiutare le vittime di discriminazione. Cfr. anche il **quadro di valutazione della giustizia 2023, grafico 19**, che riflette i poteri che gli organismi per la parità, o in alcuni casi altri organismi specifici, detengono in ciascuno Stato membro per risolvere i casi di discriminazione. Tra questi figurano, tra gli altri, i poteri che consentono di offrire alle parti la possibilità di ricercare una risoluzione alternativa della controversia (ad esempio procedure di mediazione o conciliazione), di emanare decisioni vincolanti nelle cause di discriminazione, di agire in giudizio in tali cause per conto delle vittime o in loro nome o di presentare osservazioni all'organo giurisdizionale in qualità di *amicus curiae* o esperto nelle cause di discriminazione.

²⁰² Contributo di Equinet, pag. 4.

²⁰³ Contributo di Equinet (pag. 2) che fa riferimento alla sua indagine "*Litigation powers of Equality Bodies*", 2023, secondo cui 34 dei 47 organismi per la parità coinvolti nell'indagine avevano una certa legittimazione ad agire dinanzi agli organi giurisdizionali. Di questi, 23 potevano agire in qualità di *amicus curiae* (un esperto terzo autorizzato ad assistere l'organo giurisdizionale fornendo informazioni o approfondimenti), 18 potevano presentare denunce anonime presso gli organi giurisdizionali con il consenso della vittima, 13 erano in grado di avviare l'*actio popularis* in nome proprio e 8 potevano avviare denunce collettive.

²⁰⁴ Contributo dell'ENNHRI, pag. 2.

²⁰⁵ Si veda il contributo dell'ENNHRI (pagg. 2-3) che fa riferimento alle relazioni dell'ENNHRI "*State of the rule of law in the European Union*" per il 2022 e 2023. In linea con i principi di Parigi delle Nazioni Unite, le istituzioni nazionali per i diritti umani sono altresì incaricate di riferire ai governi e alle autorità competenti in materia di diritti umani e di fornire consulenza a tali soggetti a tale riguardo.

grande preoccupazione: le vittime sono spesso riluttanti a adire le vie legali a causa del costo del contenzioso, della complessità delle procedure e dei vincoli temporali²⁰⁶.

Alcuni Stati membri hanno fatto riferimento alle recenti misure adottate per migliorare l'accessibilità dei mezzi di ricorso²⁰⁷. Ad esempio in **Bulgaria** sono stati istituiti uffici regionali per la protezione contro la discriminazione che aiutano il pubblico a essere meglio informato in merito alla protezione e al patrocinio a spese dello Stato²⁰⁸.

Taluni Stati membri hanno istituito meccanismi di **ricorso collettivo** in materia di lotta alla discriminazione. Ad esempio in **Francia** i sindacati rappresentativi e le associazioni antidiscriminazione possono intentare azioni di gruppo contro pratiche discriminatorie²⁰⁹. In **Ungheria** le organizzazioni della società civile e di rappresentanza di interessi possono chiedere un'indagine su potenziali violazioni della parità di trattamento²¹⁰.

Iniziative volte a garantire una tutela giurisdizionale effettiva per le persone con disabilità

Accesso alla giustizia significa anche accessibilità ai procedimenti per le persone con disabilità. Circa la metà dei partecipanti all'indagine della piattaforma per i diritti fondamentali ha riferito che nel proprio Stato membro sono in vigore misure volte a facilitare l'accesso ai mezzi di ricorso giurisdizionali e stragiudiziali da parte delle persone con disabilità. I partecipanti hanno tuttavia anche indicato che sono necessari ulteriori miglioramenti²¹¹.

Un elemento fondamentale a tale riguardo è l'accessibilità fisica degli edifici. In **Slovenia**, l'Istituto per la pianificazione urbana ha visitato tutti gli edifici giudiziari ai fini dell'elaborazione di un'analisi dell'accessibilità, che costituisce la base per gli investimenti futuri e fornisce consulenza alle persone con disabilità che si recano presso gli organi giurisdizionali²¹².

In numerosi Stati membri, tuttavia, gli edifici giudiziari non sono pienamente accessibili. In **Germania** alcuni Stati federali hanno emanato regolamenti sull'accesso senza ostacoli per migliorare costantemente l'accesso, anche attraverso ascensori, servizi igienici accessibili, sistemi di citofoni multisensoriali, superfici di camminamento ad alto contrasto o marcature a

²⁰⁶ Contributo by Equinet, pag. 3, che fa riferimento a Vincenzi Tudisco, Emma Lantschner, *Preventing and reacting to discrimination through sanctions and remedies*; e Marie Mercat-Bruns, *A comparative study of collective redress in France, Norway and Romania: the challenges of strategic litigation*. "European Equality Law Review" – n. 1 / 2020, pag. 21; Equinet 2013, pag. 13. Tra gli altri motivi per non segnalare discriminazioni possono figurare il dubbio di non avere concrete possibilità di successo, la mancanza di conoscenza dei propri diritti e/o dell'esistenza di organismi per la parità, l'incertezza sull'esito del procedimento, la prospettiva di un risarcimento basso e/o il timore di ritorsioni: [COM \(2021\)139](#).

²⁰⁷ Per altri esempi di buone pratiche a livello nazionale, cfr. ibidem, pag. 6.

²⁰⁸ Contributo della **Bulgaria**, pagg. 3 e 17. Cfr. anche il contributo della **Spagna** (pag. 5) che fa riferimento agli uffici giudiziari comunali che assistono i cittadini nelle loro relazioni con l'amministrazione della giustizia in generale; e il contributo del **Lussemburgo** (pag. 2) che fa riferimento al *Centre d'égalité de traitement*, che fornisce consulenza sui diritti delle vittime, sulla legislazione, sulla giurisprudenza e sui mezzi di ricorso.

²⁰⁹ Contributo della **Francia**, pagg. 3-4.

²¹⁰ Contributo dell'**Ungheria**, pagg. 4-6.

²¹¹ Consultazione online attraverso la piattaforma dei diritti fondamentali, domanda 1 (60 risposte positive su 115).

²¹² Contributo della **Slovenia**, pagg. 8-9.

gradini, segnaletica tattile e sistemi a circuito a induzione²¹³. Il **Belgio** riferisce che, sebbene un numero significativo di edifici pubblici sia stato adattato alla legislazione in materia di accessibilità, non tutti gli organi giurisdizionali rispettano le norme. In numerosi casi ciò è dovuto al fatto che i lavori edilizi devono essere allineati alla conservazione degli edifici elencati²¹⁴. In **Polonia** un progetto volto a garantire l'accesso alla giustizia per le persone con disabilità comprende adeguamenti e lavori di costruzione in 35 edifici giudiziari²¹⁵. In **Ungheria** i lavori di accessibilità relativi agli edifici giudiziari sono finanziati con il sostegno dell'UE²¹⁶. Nel 2022 tuttavia il comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ha osservato con preoccupazione che sussistono ostacoli all'accesso alla giustizia da parte delle persone con disabilità per vari motivi, tra cui l'inaccessibilità degli edifici²¹⁷. Gli Stati membri hanno inoltre messo in atto soluzioni volte a garantire che i cittadini ipovedenti, ipoudenti e analfabeti ricevano informazioni giudiziarie in condizioni di parità rispetto agli altri²¹⁸. Ad esempio in **Irlanda** l'organo giurisdizionale per il risarcimento di lesioni in ambito penale mette a disposizione, su richiesta, l'interpretazione gratuita nella lingua dei segni irlandese²¹⁹. In **Bulgaria** la maggior parte degli organi giurisdizionali utilizza un software di sintesi vocale per tradurre i documenti giudiziari in linguaggio naturale²²⁰. La **Corte suprema spagnola** ha recentemente chiesto che due sentenze siano adattate a un formato di facile lettura, affinché possano essere comprese dalle persone con disabilità intellettive coinvolte nella causa²²¹.

3.6. Diritti dei consumatori e risoluzione alternativa delle controversie

Nella **legislazione in materia di tutela dei consumatori**, gli Stati membri fanno riferimento alla disponibilità di una combinazione di mezzi di ricorso civili, penali e amministrativi da parte degli organi giurisdizionali e dei servizi di protezione dei consumatori²²², nonché all'importante ruolo

²¹³ Contributo della **Germania**, pagg. 9-10.

²¹⁴ Contributo del **Belgio**, pag. 21; contributo del **punto focale del Portogallo**, pag. 6.

²¹⁵ Contributo della **Polonia**, pagg. 20-21.

²¹⁶ Contributo dell'**Ungheria**, pagg. 12-13. Cfr. anche contributo della **Polonia**, pagg. 20-21.

²¹⁷ Contributo dell'OHCHR (pag. 6) che fa riferimento a CRPD/C/HUN/CO/2-3, pagg. 26-27.

²¹⁸ Contributo della **Germania**, pag. 9; contributo della **Lituania**, pagg. 8-9; contributo dei **Paesi Bassi**, pag. 3; contributo della **Croazia**, pagg. 11-12; contributo dell'**Ungheria**, pagg. 12-13.

²¹⁹ Contributo dell'**Irlanda**, pag. 2.

²²⁰ Contributo della **Bulgaria** (pag. 11) nel quale si afferma che la formazione sul software è fornita alla maggior parte del personale degli organi giurisdizionali.

²²¹ La Corte suprema ha fatto riferimento alla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e alla legislazione nazionale sulla parità di trattamento e la non discriminazione, che richiedono adeguamenti ragionevoli della procedura per ottimizzare i diritti di partecipazione e informazione delle persone con disabilità. L'adeguamento del linguaggio giudiziario per consentirne la comprensione è un requisito per il sistema giudiziario. La necessità di informare i ricorrenti della sentenza deriva dalla direttiva sui diritti delle vittime. [C.G.P.J. - Judicial News \(poderjudicial.es\)](#), contributo alla consultazione da parte della Spagna, pag. 5.

²²² Contributo di **Cipro**, pag. 1; contributo della **Germania**, pag. 4; contributo della **Grecia**, pagg. 5-6; contributo dei **Paesi Bassi**, pag. 1. Quadro di valutazione UE della giustizia 2023, pagg. 18-19. Si veda anche il contributo del Consiglio d'Europa, che si riferisce alla Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ): *Promoting mediation to resolve administrative disputes in Council of Europe Member States*, dicembre 2022.

svolto dalle associazioni dei consumatori e delle organizzazioni della società civile²²³. Ad esempio, in **Germania**, le associazioni dei consumatori possono presentare un modello di causa contro un professionista per determinare le principali questioni di fatto o di diritto, quando queste costituiscono i presupposti per le rivendicazioni di numerosi consumatori²²⁴. In **Francia** le vittime di un medesimo danno possono svolgere azioni di gruppo²²⁵. In **Lettonia** è stato istituito un organo giurisdizionale economico incaricato di trattare complesse controversie commerciali, reati economici e finanziari e casi di corruzione²²⁶.

In alcuni Stati membri le recenti riforme legislative hanno istituito **meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie** (ADR) o migliorato quelli già esistenti²²⁷. I metodi di risoluzione alternativa delle controversie sono promossi attraverso incentivi specifici, ad esempio fornendo informazioni in proposito su siti web governativi o in campagne mediatiche, fornendo patrocinio a spese dello Stato parziale o integrale per i costi della risoluzione alternativa delle controversie e utilizzando la tecnologia per facilitare la presentazione e la risoluzione delle controversie²²⁸. In **Lussemburgo**, nei procedimenti penali, il servizio di giustizia riparativa cerca di avviare un dialogo tra la vittima e l'autore del reato in merito a tutte le conseguenze materiali ed emotive del reato²²⁹. In **Svezia**, sebbene i giudici dispongano di discrezionalità procedurale in materia di risoluzione alternativa delle controversie, la ricerca di una composizione amichevole delle controversie è obbligatoria fatto salvo il caso in cui sia considerata inappropriata per il caso di specie²³⁰. Dal marzo 2023 nei **Paesi Bassi** le prime due ore e mezzo di mediazione sono gratuite

²²³ Contributo della **Slovenia**, pag. 5.

²²⁴ Contributo della **Germania**, pagg. 18-19.

²²⁵ Contributo della **Francia**, pagg. 3-4; nel contributo del **Lussemburgo** (pag. 3) si rileva che, secondo le previsioni, un progetto di legge dovrebbe introdurre un meccanismo di ricorso collettivo per consentire a un gran numero di consumatori di avviare congiuntamente una causa qualora siano stati danneggiati nello stesso modo o in modo analogo; il contributo della **Svezia** (pag. 2) fa riferimento al diritto di un gruppo di consumatori di intentare azioni rappresentative nei confronti di un professionista.

²²⁶ Contributo della **Lettonia**, pagg. 1-2.

²²⁷ Contributo del **Lussemburgo**, pag. 2; contributo della **Germania**, pag. 4; contributo del **Belgio**, pagg. 6-7; contributo della **Lituania**, pagg. 3-5; contributo del **punto focale del Portogallo**, pagg. 1-4; contributo della **Finlandia**, pagg. 1-3, contributo dell'**Austria**, pagg. 8, 12-13.

²²⁸ Quadro di valutazione UE della giustizia 2023, pag. 24.

²²⁹ Contributo del **Lussemburgo**, pag. 2. In materia civile, la mediazione è disponibile presso il *Centre de Médiation*, che nomina un mediatore in linea con la controversia e la volontà delle parti.

²³⁰ Quadro di valutazione UE della giustizia 2023, pag. 24. Analogamente, in **Slovenia** non si fa molto ricorso alla risoluzione alternativa delle controversie presso organismi diversi dagli organi giurisdizionali, ma l'importanza di tale strumento è in aumento. Gli organi giurisdizionali presentano la risoluzione alternativa delle controversie come un'opzione, salvo quando il giudice la ritenga inappropriata. Contributo alla consultazione da parte della **Slovenia**, pag. 3. La legge in materia di arbitrato consente alle parti civili di incaricare un collegio arbitrale di emettere una decisione vincolante equivalente a quella di un organo giurisdizionale. La mediazione è disciplinata dalla legge sulla mediazione in materia civile e commerciale. La legge sulla risoluzione alternativa delle controversie in materia giudiziaria rafforza il ricorso alla risoluzione alternativa delle controversie nei rapporti societari, lavorativi, familiari e in altri rapporti di diritto civile per quanto riguarda i crediti che possono essere liberamente giudicati e risolti dalle parti. I fondi per finanziare i programmi di risoluzione alternativa delle parti provengono dai bilanci degli organi giurisdizionali.

per le parti che non possono beneficiare del patrocinio a spese dello Stato, mentre quelle ammissibili a beneficiare del patrocinio a spese dello Stato ricevono la mediazione gratuita²³¹.

*Valutazione degli impatti della legislazione nazionale sulla tutela giurisdizionale effettiva*²³²

Nella strategia per la Carta, la Commissione ha invitato gli Stati membri a utilizzare le valutazioni d'impatto per garantire che le iniziative di attuazione del diritto dell'UE siano conformi alla Carta²³³. Sebbene esistano alcuni esempi del modo in cui sono stati valutate le ripercussioni sui diritti fondamentali delle proposte legislative relative a una tutela giurisdizionale effettiva, nella maggior parte dei casi la necessità di tenere conto dei diritti fondamentali è stata sottolineata da attori diversi dai governi degli Stati membri.

In **Finlandia**, la commissione parlamentare per il diritto costituzionale ha osservato che, poiché il disegno di legge che modifica la legge sugli stranieri ha attuato il diritto dell'UE, il rispetto dei diritti fondamentali richiede una definizione più dettagliata di diversi elementi del disegno di legge. Ha inoltre richiamato l'attenzione sulla necessità di garantire la compatibilità del progetto di legge con il diritto dell'UE dal punto di vista dell'applicazione della procedura di frontiera ai minori²³⁴. In **Lituania** sono state proposte modifiche alla legislazione nazionale di attuazione della direttiva (UE) 2016/680, in quanto non garantiva in misura sufficiente il diritto a un ricorso effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta. Il parlamento nazionale ha ritenuto che i mezzi di ricorso esistenti fossero troppo complessi, rendendo nella pratica inapplicabile il diritto a un ricorso giurisdizionale e creando diritti procedurali ineguali²³⁵.

²³¹ Contributo alla consultazione dei **Paesi Bassi**, pag. 1; Quadro di valutazione della giustizia 2023, pag. 24, dove si rileva che in **Slovacchia** il ricorso alla risoluzione alternativa delle controversie per fini amministrativi non è sostenuto e che in **Spagna** la risoluzione alternativa delle controversie è obbligatoria nelle cause in materia di diritto del lavoro.

²³² Quadro di valutazione UE della giustizia 2023, pagg. 33-39.

²³³ La strategia per la Carta, pag. 7, fa riferimento anche al ridotto uso e alla scarsa consapevolezza della Carta in seno ai parlamenti.

²³⁴ Contributo della FRA in riferimento alla dichiarazione della commissione per il diritto costituzionale del parlamento **finlandese** (PeVL 44/2022) in merito al progetto di legge governativo 103/2022 sulla modifica della legge sugli stranieri. Tale commissione ha chiesto disposizioni più precise sull'eventuale margine di discrezionalità nazionale nell'attuazione della direttiva 2013/32/UE, delle restrizioni alla libertà di circolazione e del diritto di impugnare una decisione su una richiesta di autorizzazione a lasciare il centro di accoglienza. Cfr. anche il contributo della FRA in riferimento alla proposta del governo dell'**Estonia** sulle modifiche alla legge sugli stranieri (diritto di ricorso contro una decisione in merito a un ricorso in materia di visto), 328 SE (*Välismaalaste seaduse muutmise seaduse (viisavaide otsuse kohtukaebõigus) eelnõu 328 SE*), 8 febbraio 2021.

²³⁵ Il contributo della FRA fa riferimento alla [nota esplicativa del Seimas \(parlamento\) della Repubblica di Lituania](#) sulla modifica dell'articolo 5 e dell'articolo 22, paragrafo 2, della legge sull'intelligence criminale della Repubblica di Lituania n. XI-2234 e sulla modifica dell'articolo 10 della legge sui segreti di Stato e ufficiali della Repubblica di Lituania.

4. Tutela giurisdizionale effettiva attraverso gli organi giurisdizionali

La CGUE e gli organi giurisdizionali nazionali applicano e interpretano il diritto dell'UE e svolgono pertanto un ruolo fondamentale nella salvaguardia di una tutela giurisdizionale effettiva. Attraverso il meccanismo di pronuncia pregiudiziale²³⁶ e la procedura di infrazione²³⁷, la CGUE chiarisce inoltre il pertinente diritto dell'UE, spesso interpretando i diritti sanciti dal diritto derivato dell'UE alla luce degli articoli 47 e 48 della Carta.

Tuttavia, come risulta dall'articolo 47 della Carta, la tutela giurisdizionale effettiva va al di là del diritto individuale al controllo giurisdizionale. In linea con l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, gli Stati membri devono assicurare garanzie sufficienti affinché gli organi giurisdizionali nazionali offrano una tutela giurisdizionale effettiva, senza che siano necessari nuovi rimedi giurisdizionali. Attraverso una panoramica delle cause in materia di tutela giurisdizionale effettiva, il presente capitolo evidenzia il ruolo essenziale della CGUE e degli organi giurisdizionali nazionali nel garantire una tutela giurisdizionale effettiva e l'accesso alla giustizia ai sensi del diritto dell'UE. **Giurisprudenza della CGUE sui mezzi di ricorso effettivi**

Il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva è stato spesso oggetto di domande di pronuncia pregiudiziale relative a diversi settori del diritto dell'UE, tra cui l'obbligo per gli Stati membri di rispettare pienamente il diritto dell'UE e la giurisprudenza della CGUE affinché sia istituito per legge il diritto a un processo equo dinanzi a un giudice indipendente e imparziale²³⁸. Sistemi giudiziari ben funzionanti e totalmente indipendenti sono fondamentali affinché la giustizia funzioni a beneficio dei cittadini e delle imprese²³⁹, che dovrebbero essere in grado di far valere tutti i diritti loro conferiti dal diritto dell'UE attraverso una tutela giurisdizionale effettiva.

Secondo una giurisprudenza costante della CGUE, in assenza di norme precise dell'UE, spetta a ciascuno Stato membro stabilire norme procedurali per salvaguardare i diritti conferiti dal diritto dell'Unione in linea con il principio dell'autonomia procedurale. Tuttavia, nel procedere in tal senso, essi devono garantire che tali norme non siano meno favorevoli di quelle disciplinanti situazioni analoghe assoggettate al diritto interno (principio di equivalenza) e che non rendano impossibile in pratica o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività)²⁴⁰. Nel valutare se gli Stati membri abbiano previsto un ricorso

²³⁶ Articolo 267 TFUE.

²³⁷ Articolo 258 TFUE.

²³⁸ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2021, *Asociația "Forumul Judecâtorilor Din România" e a.*, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, ECLI:EU:C:2021:393; sentenza della Corte di giustizia del 20 aprile 2021, *Repubblika*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311; sentenza della Corte di giustizia del 2 marzo 2021, *A.B. e a.* (Nomina dei giudici della Corte suprema – ricorso), C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153; sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 2019, *AK (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982; e sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117

²³⁹ Relazione sullo Stato di diritto 2023, pag. 3.

²⁴⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 2 marzo 2021, *Prokuratuur (Conditions d'accès aux données relatives aux communications électroniques)*, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152, punto 42. Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2020, *La Quadrature du Net e a.*, cause riunite C-511/18, C-512/18 e C-520/18, EU:C:2020:791, punto 223 e giurisprudenza ivi citata.

effettivo per i diritti conferiti dal diritto dell'Unione, la CGUE ha comunemente fatto riferimento al contenuto essenziale e alla finalità di tali diritti in relazione all'articolo 47 della Carta.

Nell'ambito della procedura di pronuncia pregiudiziale sono emerse domande relative all'interpretazione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva in diversi settori del diritto dell'Unione²⁴¹.

Una parte sostanziale della giurisprudenza della CGUE sul diritto a una tutela giurisdizionale effettiva riguarda l'interpretazione delle direttive sui diritti procedurali in materia penale e il chiarimento delle garanzie previste da tali direttive. Ad esempio le domande di pronuncia pregiudiziale hanno riguardato l'interpretazione

- del diritto ad un giudice imparziale nei procedimenti penali, compreso il divieto di riferimenti pubblici alla colpevolezza²⁴², del diritto di presenziare al processo nel contesto delle udienze mediante videoconferenza²⁴³ e delle deroghe al diritto di presenziare al processo²⁴⁴;
- i diritti procedurali delle persone interessate da un procedimento di confisca *in rem*²⁴⁵;
- il diritto dei minori a un'assistenza effettiva da parte di un difensore nei procedimenti penali²⁴⁶;
- il diritto alla traduzione di documenti fondamentali per un indagato o imputato che non comprende la lingua del procedimento penale²⁴⁷, compreso il termine entro il quale tale diritto si applica²⁴⁸, quali documenti sono considerati fondamentali per garantire una difesa efficace, ai quali si applica il diritto alla traduzione²⁴⁹, e quando è possibile invocare violazioni di tale diritto²⁵⁰;
- il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato (principio del *ne bis in idem*)²⁵¹;

²⁴¹ Cfr. anche la strategia per la Carta, pag. 6 e le fonti ivi citate, dove si rileva che la continua crescita del corpus legislativo dell'UE dimostra come la Carta si applichi a un numero sempre maggiore di casi e settori. Ciò è illustrato in particolare dalla giurisprudenza della CGUE sull'applicazione del diritto a un ricorso effettivo in settori quali la fiscalità, l'asilo e la migrazione o la parità di trattamento in materia di occupazione.

²⁴² Sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2018, *Milev*, C-310/18, ECLI:EU:C:2018:732

²⁴³ Causa pendente C-760/22, *FP e altri*.

²⁴⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 13 febbraio 2020, *Spetsializirana prokuratura (Udienza in assenza dell'imputato)*, C-688/18, ECLI:EU:C:2020:94; sentenza della Corte di giustizia del 23 novembre 2021, *IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi)*, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949; sentenza della Corte di giustizia del 19 maggio 2022, *Spetsializirana prokuratura*, C-569/20, ECLI:EU:C:2022:401; sentenza della Corte di giustizia del 15 settembre 2022, *HN (Procès d'un accusé éloigné du territoire)*, C-420/20, ECLI:EU:C:2022:679. Cfr. anche sentenza della Corte di giustizia del 19 maggio 2022, *Spetsializirana prokuratura*, C-569/20, ECLI:EU:C:2022:401.

²⁴⁵ Cause pendenti C-767/22 e C-49/23, *1Dream e altri*, e causa pendente C-265/23, *Volieva*.

²⁴⁶ Causa pendente C-603/22, *M.S. e altri (Droits procéduraux d'une personne mineure)*.

²⁴⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 1° agosto 2022, *TL*, C-242/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:611.

²⁴⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 9 giugno 2016, *Balogh*, C-25/15, ECLI:EU:C:2016:423

²⁴⁹ Sentenza della Corte di giustizia del 15 ottobre 2015, *Covaci*, C-216/14, ECLI:EU:C:2015:686; sentenza della Corte di giustizia del 12 ottobre 2017, *Sleutjes*, C-278/16, ECLI:EU:C:2017:757; sentenza della Corte di giustizia del 1° agosto 2022, *TL*, C-242/22, ECLI:EU:C:2022:611

²⁵⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 1° agosto 2022, *TL*, C-242/22, ECLI:EU:C:2022:611.

²⁵¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 14 settembre 2023, *Bezirkshauptmannschaft Feldkirch*, C-55/22, ECLI:EU:C:2023:670, e sentenza della Corte di giustizia del 19 ottobre 2023, C-147/22, ECLI:EU:C:2023:790.

- l'effettività dei mezzi di ricorso in caso di violazioni dei diritti dell'indagato o dell'imputato, compresa la possibilità per un organo giurisdizionale di rilevare d'ufficio le violazioni dei diritti della difesa²⁵²;
- il diritto di avvalersi di un difensore e le deroghe a tale diritto²⁵³;
- il diritto all'informazione nei procedimenti penali²⁵⁴, compreso il momento in cui le informazioni sull'accusa dovrebbero essere fornite per consentire alle persone indagate o imputate di preparare efficacemente la propria difesa²⁵⁵.

La CGUE ha inoltre affrontato la questione della tutela giurisdizionale effettiva nell'ambito della cooperazione giudiziaria europea, dove l'**ordine europeo d'indagine ("OEI")**²⁵⁶ e il **MAE**²⁵⁷ sono esempi eccellenti. Al fine di garantire la disponibilità di mezzi di ricorso efficaci, è essenziale assicurare che gli Stati membri dispongano di mezzi di ricorso equivalenti a quelli disponibili in casi nazionali analoghi.

La CGUE ha inoltre confermato che la decisione quadro sul MAE prevede garanzie globali per una tutela giurisdizionale effettiva. Ad esempio per quanto concerne i mezzi di ricorso disponibili nello Stato membro emittente e l'accesso alla documentazione relativa all'indagine dopo la consegna²⁵⁸. Inoltre, in una serie di cause relative allo Stato di diritto, la CGUE ha chiarito i criteri per rifiutare o sospendere l'esecuzione di un MAE nei casi in cui si sostenga che il diritto a un processo equo della persona ricercata è a rischio in una situazione di carenze sistemiche o generalizzate riguardanti l'indipendenza del potere giudiziario dello Stato membro emittente²⁵⁹.

Anche la lotta alla **discriminazione** è un settore in cui sono state sollevate domande circa l'interpretazione del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. Le sanzioni devono garantire una tutela giuridica effettiva ed efficace²⁶⁰ e un effetto realmente deterrente al fine di prevenire ulteriori

²⁵² Sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2023, *K.B. e F.S. (Relevé d'office dans le domaine pénal)*, C-660/21, ECLI:EU:C:2023:498.

²⁵³ Sentenza della Corte di giustizia del 12 marzo 2020, *VW (Diritto di avvalersi di un difensore in caso di mancata comparizione)*, C-659/18, ECLI:EU:C:2020:201. La CGUE ha inoltre chiarito che la direttiva si applica ai procedimenti giudiziari che autorizzano il ricovero psichiatrico coatto e consente l'obbligo di escludere un avvocato contro la volontà del convenuto in caso di conflitto di interessi, come definito dal diritto nazionale (sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2018, *Kolev e a.*, C-612/15, ECLI:EU:C:2018:392).

²⁵⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 15 ottobre 2015, *Covaci*, C-216/14, ECLI:EU:C:2015:686; sentenza della Corte di giustizia del 13 giugno 2019, *Moro*, C-646/17, ECLI:EU:C:2019:489.

²⁵⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2018, *Kolev e a.*, C-612/15, ECLI:EU:C:2018:392; sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2019, *Rayonna prokuratura Lom*, C-467/18, ECLI:EU:C:2019:765.

²⁵⁶ Direttiva 2014/41/UE.

²⁵⁷ Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (2002/584/GAI) (GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1).

²⁵⁸ Sentenza del 28 gennaio 2021, *Spetsializirana prokuratura (Déclaration des droits)*, C-649/19, ECLI:EU:C:2021:75.

²⁵⁹ Sentenza del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586; e sentenza del 17 dicembre 2020, *Openbaar Ministerie (Indépendance de l'autorité judiciaire d'émission)*, cause riunite C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033. Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 13 gennaio 2021, *MM*, C-414/20 PPU, ECLI:EU:C:2021:4 in cui la CGUE ha osservato che la decisione quadro 2002/584/GAI, letta alla luce dell'articolo 47 della Carta, richiede che l'autorità giudiziaria richiedente sia in grado di controllare le condizioni per l'emissione del MAE

²⁶⁰ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 25 aprile 2013, *Asociația Accept*, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275, punto 63.

discriminazioni. Ciò comporta l'irrogazione di sanzioni anche in assenza di una vittima identificabile²⁶¹. Una sanzione meramente simbolica non può essere considerata sufficiente²⁶².

In materia di **appalti pubblici**, la CGUE ha stabilito che, nei casi in cui una procedura di appalto pubblico sia stata avviata senza la pubblicazione di un bando di gara, gli Stati membri non possono imporre a un singolo di individuare la procedura o la decisione nella loro domanda di riesame o di provvedimenti provvisori ai sensi della direttiva 89/665/CE²⁶³. Gli Stati membri possono tuttavia esigere che gli offerenti che hanno partecipato a una procedura di appalto pubblico non possano contestare una sentenza del supremo organo giurisdizionale amministrativo mediante un ricorso dinanzi all'organo giurisdizionale supremo in merito alla conformità al diritto dell'UE²⁶⁴. Inoltre, nei procedimenti nazionali relativi a dichiarazioni potenzialmente false rese da un aggiudicatario, l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta a effettuare un bilanciamento tra il diritto del richiedente di beneficiare di un ricorso effettivo e il diritto del suo concorrente alla tutela delle sue informazioni riservate e dei suoi segreti commerciali²⁶⁵. Avverso la decisione di un'amministrazione aggiudicatrice di non avviare una procedura per verificare se le offerte siano state anormalmente basse deve essere esperibile un controllo giurisdizionale²⁶⁶.

La **direttiva sulle clausole abusive nei contratti**²⁶⁷ ha portato allo sviluppo di un ricco corpus giurisprudenziale che fornisce protezione dalle clausole contrattuali abusive, il che implica altresì un requisito di tutela giurisdizionale effettiva²⁶⁸. Ad esempio, l'obbligo per gli organi giurisdizionali nazionali di valutare d'ufficio l'equità delle clausole contrattuali alla base delle controversie dei consumatori²⁶⁹, l'esistenza e il *dies a quo* dei termini di prescrizione per i crediti

²⁶¹ Cfr. sentenza *Feryn*, punto 38; sentenza *Asociația Accept*, punto 62. In diversi Stati membri (ad esempio **Austria, Belgio, Cechia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Romania e Slovenia**), la legislazione nazionale consente di irrogare sanzioni in assenza di una vittima specifica a determinate condizioni.

²⁶² Cfr. sentenza *Asociația Accept*, punto 64.

²⁶³ Sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 2022, *EPIC Financial Consulting*, cause riunite C-274/21 e C-275/21, ECLI:EU:C:2022:565. Direttiva 89/665/CEE del Consiglio (GU L 395 del 30.12.1989, pag. 33).

²⁶⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, ECLI:EU:C:2021:1037.

²⁶⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 7 settembre 2021, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, ECLI:EU:C:2021:700.

²⁶⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 15 settembre 2022, *Veridos* C-669/20, ECLI:EU:C:2022:684 con riferimento ai procedimenti previsti dalla direttiva 2009/81/CE (GU L 216 del 20.8.2009, pag. 76).

²⁶⁷ Direttiva 93/13/CEE del Consiglio (GU L 95 del 21.4.1993, pag. 29).

²⁶⁸ Sentenza del 22 aprile 2021, *Profi Credit Slovakia*, C-485/19, ECLI:EU:C:2021:313, punto 54; sentenza del 4 giugno 2020, *Kancelaria Medius SA*, C-495/19, ECLI:EU:C:2020:431, punto 32; sentenza del 17 maggio 2022, *Ibercaja Banco*, C-600/19, ECLI:EU:C:2022:394, punto 45; sentenza del 17 maggio 2022, *SPV Project 1503 Srl/Banco di Desio e della Brianza SpA*, cause riunite C-693/19 e C-831/19, ECLI:EU:C:2022:395, punto 61; sentenza del 17 maggio 2022, *Unicaja Banco*, C-869/19, ECLI:EU:C:2022:397, punto 29; sentenza del 17 maggio 2022, *Impuls Leasing România IFN SA*, C-725/19, ECLI:EU:C:2022:396, punto 46; sentenza del 10 giugno 2021, *BNP Paribas Personal Finance SA*, cause riunite da C-776/19 a C-782/19, ECLI:EU:C:2021:470 punto 29; sentenza del 29 aprile 2021, *Bank BPH SA*, C-19/20, ECLI:EU:C:2021:341, punto 92; sentenza dell'8 settembre 2022, *D.B.P. (Crédit hypothécaire libellé en devises étrangères)* da C-80/21 a C-82/21, punto 88; sentenza del 22 settembre 2022, *Servicios Prescriptor y Medios de Pagos EFC SAU*, C-215/21, ECLI:EU:C:2022:723, punto 36.

²⁶⁹ Sentenza *Impuls Leasing România IFN SA*; sentenza del 22 settembre 2022, *Vicente (Action en paiement d'honoraires d'avocat)*, C-335/21, ECLI:EU:C:2022:720; sentenza del 4 giugno 2020, *Kancelaria Medius SA*, C-495/19, ECLI:EU:C:2020:431

dei consumatori basati su clausole abusive²⁷⁰, l'obbligo per gli organi giurisdizionali di valutare in modo motivato l'equità di una specifica clausola contrattuale al fine di escludere un successivo esame della stessa clausola sulla base del principio dell'autorità di cosa giudicata²⁷¹, nonché la ripartizione delle spese²⁷².

Analogamente, in materia di **migrazione e asilo**, una tutela giurisdizionale effettiva svolge un ruolo importante, e la CGUE ha sentenziato che gli Stati membri devono rispettare determinate garanzie nell'emettere decisioni in materia di rimpatrio, divieto d'ingresso, allontanamento e provvedimenti di trattenimento, quali il diritto di essere ascoltati e il diritto di accesso al fascicolo²⁷³.

4.2. Giurisprudenza nazionale in merito a mezzi di ricorso effettivi

Oltre che alla CGUE, spetta agli organi giurisdizionali nazionali la responsabilità di garantire la tutela giurisdizionale nell'UE ai sensi dell'articolo 19 TUE²⁷⁴.

In tale contesto gli Stati membri applicano la Carta nei casi che riguardano l'attuazione del diritto dell'UE²⁷⁵. La Carta è stata citata soprattutto in casi decisi dalle corti amministrative supreme riguardanti in particolare la fiscalità, la confisca di beni, la discriminazione sul lavoro, l'energia e la concorrenza, l'accesso alle informazioni, la conservazione dei dati, l'asilo, il mandato d'arresto europeo e il riconoscimento reciproco delle pene detentive²⁷⁶. Di seguito vengono evidenziati alcuni casi recenti pertinenti nell'ambito dei quali gli organi giurisdizionali nazionali hanno fatto riferimento alla Carta, spesso in combinazione con disposizioni di diritto costituzionale o internazionale.

In assenza di disposizioni nazionali che attuino esplicitamente le garanzie procedurali della Carta, le domande in materia di diritti fondamentali nei casi riguardanti il diritto dell'UE si sono basate direttamente sulla Carta. A tale riguardo, l'articolo 47 della Carta ha ottenuto efficacia diretta dalla CGUE, il che consente ai singoli di far valere direttamente tale diritto dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali²⁷⁷.

²⁷⁰ Sentenza *BNP Paribas Personal Finance SA*; sentenza *Profi Credit Slovakia*; sentenza *D.B.P. (Crédit hypothécaire libellé en devises étrangères)*.

²⁷¹ Sentenza *Ibercaja Banco*; sentenza *SPV Project 1503 Srl/Banco di Desio e della Brianza SpA*.

²⁷² Sentenza *Servicios Prescriptor y Medios de Pagos EFC SAU*.

²⁷³ Sentenza della Corte di giustizia del 10 settembre 2013, *M. G. e N. R.*, C-383/13 PPU, ECLI:EU:C:2013:533 e sentenza della Corte di giustizia dell'11 dicembre 2014, *Boudjlida*, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431.

²⁷⁴ Cfr. sentenza *Randstad Italia*, punto 46; sentenza *Repubblika*, punto 49; e sentenza *A.B. e a. (Nomina dei giudici della Corte suprema – ricorso)*, punto 108.

²⁷⁵ Articolo 51, paragrafo 1, della Carta.

²⁷⁶ FRA, Relazione sui diritti fondamentali 2023, pagg. 48-50. Cfr. anche la relazione sui diritti fondamentali 2022, pagg. 33-34, e 37 (solo in EN) e la relazione sui diritti fondamentali 2021, pag. 46 (solo in EN).

²⁷⁷ Nella sua sentenza del 17 aprile 2018, *Egenberger*, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257, punto la CGUE ha stabilito l'effetto diretto dell'articolo 47 della Carta, che è stato confermato, ad esempio, nella sentenza del 6 ottobre 2020, *État luxembourgeois (Diritto di ricorso avverso una richiesta di informazioni in materia fiscale)*, cause riunite C-245/19 e C-246/19, ECLI:EU:C:2020:795, punto 55, sentenza *AK (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, punto 162, sentenza del 29 luglio 2019, *Torubarov*, C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626, punto 56.

Ad esempio, in due casi, la **Corte costituzionale austriaca**²⁷⁸ ha constatato la violazione del diritto dei richiedenti asilo a un ricorso effettivo e, in particolare, del loro diritto ad essere sentiti ai sensi dell'articolo 47, paragrafo 2, della Carta. In un altro esempio relativo ai procedimenti in materia di imposta sul valore aggiunto, la **Corte suprema amministrativa austriaca**²⁷⁹ ha stabilito che, in assenza di disposizioni nazionali che attuino il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, compreso il diritto al patrocinio a spese dello Stato, il ricorrente potrebbe invocare una violazione dei suoi diritti fondamentali sulla base dell'articolo 47 della Carta.

La Carta è stata applicata anche in casi in cui gli organi giurisdizionali nazionali hanno controllato la legalità delle leggi nazionali. Facendo riferimento agli articoli 7 e 47 della Carta, **la Corte costituzionale del Belgio** ha ritenuto che diverse disposizioni della legge nazionale in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo fossero contrarie al segreto professionale degli avvocati, che detto organo giurisdizionale riteneva tutelato da elementi essenziali del diritto alla tutela della vita privata e a un processo equo. Tale atto, che attua la direttiva (UE) 2015/849²⁸⁰, è stato parzialmente annullato²⁸¹.

Analogamente, la **Corte suprema estone**²⁸² ha esaminato la legittimità della legge nazionale sugli stranieri, in base alla quale le decisioni sulla cessazione anticipata del soggiorno in esenzione dall'obbligo del visto non potevano essere impugnate dinanzi un organo giurisdizionale. Il diritto dei cittadini di paesi terzi di entrare e soggiornare in Estonia senza visto deriva dal regolamento (CE) 2018/1806 e garantire il diritto di ricorso giurisdizionale costituiva pertanto una questione di tutela di un diritto soggettivo del diritto dell'UE. L'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti dell'Unione europea, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, imponeva all'Estonia di prevedere una procedura per impugnare le decisioni di rifiuto del visto. Richiamandosi ai principi di equivalenza e di effettività, il giudice ha dichiarato che la stessa interpretazione dovrebbe applicarsi al soggiorno senza obbligo di visto.

5. Finanziamenti dell'UE per una tutela giurisdizionale effettiva

²⁷⁸ Contributo della FRA, riferimento alla Corte costituzionale austriaca, E4359/2021, decisione del 17.3.2022, e E4123/2020, decisione dell'8.6.2021. Nel primo caso, il tribunale amministrativo federale non aveva sentito la ricorrente e aveva erroneamente ritenuto che quest'ultima appartenesse alla fede sciita. La decisione del tribunale amministrativo federale è stata annullata. Nel secondo caso, la rinuncia all'audizione sarebbe stata arbitraria, in quanto non era stato possibile accertare i fatti in modo sufficientemente preciso. La Corte costituzionale ha annullato la decisione.

²⁷⁹ Contributo della FRA, riferimento alla Corte costituzionale austriaca, decisione del 23.3.2022, Mag. B; Corte tributaria federale, Ra 2019/13/0111.

²⁸⁰ Direttiva (UE) 2015/849.

²⁸¹ Contributo della FRA, con riferimento alla Corte costituzionale del Belgio, 114/2020, decisione del 24.9.2020, ordinanza degli ordini francofoni e tedeschi, ordinanza degli ordini fiamminghi e dell'Istituto dei contabili e consulenti fiscali e altri.

²⁸² Contributo della FRA, riferimento alla Corte suprema dell'Estonia, sentenza del 20 aprile 2021, Cancelliere della giustizia, ministro della Giustizia, ministro dell'Interno, ministro degli Affari esteri, della polizia e della guardia di frontiera, *Rostyslav Polishchuk, Mykola Ishchenko, Tulundusihistu Loreta, Hobulane OÜ*.

I finanziamenti destinati a sviluppare le capacità dei portatori di interessi costituiscono una parte essenziale degli sforzi dell'UE e dei suoi partner internazionali volti a sostenere una tutela giurisdizionale effettiva. La Commissione europea contribuisce al rafforzamento della tutela giurisdizionale attraverso il programma Giustizia e il programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori (CERV).

5.1. Il programma Giustizia

Attraverso il programma Giustizia²⁸³, la Commissione europea sostiene uno spazio europeo di giustizia basato su **sistemi giudiziari efficaci e indipendenti**²⁸⁴. Sono concessi finanziamenti²⁸⁵ per affrontare le sfide transfrontaliere, quali la mancanza di fiducia tra i sistemi giudiziari in termini di riconoscimento reciproco e cooperazione giudiziaria, le lacune nella comunicazione digitale, le procedure e la trasmissione di informazioni giuridiche e la scarsità di risorse per la formazione in materia di diritto dell'UE. Una delle tre sezioni del programma²⁸⁶ mira a facilitare l'**accesso effettivo e non discriminatorio alla giustizia e ai mezzi di ricorso per tutti**²⁸⁷, anche per **via elettronica**, con settori prioritari quali i diritti di tutte le vittime di reato e i diritti procedurali di indagati e imputati nei procedimenti penali²⁸⁸.

Esempi di progetti del programma Giustizia

Guidato da organizzazioni della società civile, il progetto "**Pioneering anti-SLAPP training for freedom of expression**" fornisce formazione a 200 avvocati che potrebbero rappresentare giornalisti e difensori dei diritti oggetto di controversie strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica in 11 Stati membri²⁸⁹. Il progetto "**Effective e-access to court decisions**" migliora l'accesso alla giurisprudenza nazionale e dell'UE in Lituania²⁹⁰. Il progetto "**Improving GBV victims' support services and access to justice through trauma-informed care**" rafforza i

²⁸³ Regolamento (UE) 2021/693 che abroga il regolamento (UE) n. 1382/2013.

²⁸⁴ <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/just2027>.

²⁸⁵ Il bilancio disponibile per il periodo 2021-2027 è di circa 305 milioni di EUR. Il bilancio per il 2023 è pari a 41 125 000 EUR e quello per il 2024 a 40 691 000 EUR, con la seguente distribuzione tra le varie parti del programma: cooperazione giudiziaria in materia civile e penale (27%), formazione giudiziaria (36%), accesso alla giustizia (27%) (stanziamenti percentuali fondati sulla base giuridica del programma).

²⁸⁶ Le altre due sezioni mirano a: 1) agevolare la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale e promuovere lo Stato di diritto, l'indipendenza e l'imparzialità del sistema giudiziario ([invito a presentare proposte per sovvenzioni di azioni volte a promuovere la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale](#) (solo in EN), anche sostenendo gli sforzi volti a migliorare l'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali e l'effettiva esecuzione delle decisioni); e 2) sostenere la formazione giudiziaria al fine di promuovere una cultura giuridica, giudiziaria e dello Stato di diritto comune e a sostenere l'attuazione coerente ed efficace del diritto dell'Unione ([invito a presentare proposte per sovvenzioni di azioni a sostegno di progetti transnazionali sulla formazione degli operatori della giustizia in materia di diritto civile, diritto penale o diritti fondamentali](#), solo in EN).

²⁸⁷ [Invito a presentare proposte di sovvenzioni di azioni a sostegno di progetti transnazionali nei settori della giustizia elettronica, dei diritti delle vittime e dei diritti procedurali](#) (solo in EN).

²⁸⁸ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/rights-suspects-and-accused_it.

²⁸⁹ <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/how-to-participate/org-details/999999999/project/101051559/program/43252386/details>.

²⁹⁰ <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/how-to-participate/org-details/999999999/project/101087157/program/43252386/details>.

servizi di assistenza alle vittime traumatizzate e sensibilizza in cinque Stati membri a un approccio informato dalle esperienze traumatiche²⁹¹.

Ricevono sovvenzioni di funzionamento le reti europee che si occupano di accesso alla giustizia e alla cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, nonché la **rete europea di formazione giudiziaria**. Il programma finanzia inoltre il **portale europeo della giustizia elettronica**²⁹², che fornisce informazioni sui sistemi giudiziari nazionali in 23 lingue per facilitare l'accesso alla giustizia in tutta l'UE. Il programma Giustizia è utilizzato anche per finanziare le attività di cooperazione dell'UE con il **Consiglio d'Europa**, comprese le attività concernenti una **giustizia a misura di minore**²⁹³.

Il programma HELP

Ha sviluppato, in collaborazione tra il Consiglio d'Europa, la Commissione europea e la FRA, **un nuovo corso di apprendimento online in materia di interazione tra la Carta e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo**²⁹⁴, che forma giudici, pubblici ministeri e altri avvocati in merito alle norme europee in merito ai diritti fondamentali e alla loro applicazione a livello nazionale.

Il corso mira a rafforzare la tutela dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto nell'UE aumentando le conoscenze dei professionisti del diritto in materia di diritti fondamentali e Stato di diritto. I corsi di formazione online riuniscono professionisti del diritto di diversi Stati membri, una circostanza questa che crea opportunità di scambio tra gli operatori e rafforza la fiducia reciproca.

5.2. Programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori (CERV)

Attraverso il suo programma CERV²⁹⁵, la Commissione promuove l'attuazione dei diritti e dei valori sanciti dai trattati, dalla Carta e dalle convenzioni internazionali, finanziando attività a

²⁹¹ <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/how-to-participate/org-details/999999999/project/101056671/program/43252386/details>.

²⁹² <https://e-justice.europa.eu/home?init=true&action=home&plang=it>.

²⁹³ Il Consiglio d'Europa svilupperà inoltre orientamenti e formazione per gli operatori giudiziari sulla raccomandazione della Commissione sui diritti procedurali di indagati e imputati soggetti a custodia cautelare e sulle condizioni materiali di detenzione: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_22_7570.

²⁹⁴ [Programma europeo per i diritti umani \(Human rights\) e l'istruzione \(Education\) per i professionisti del diritto \(Legal Professionals\) nell'Unione europea](#) (HELP nell'UE III). Tale corso riguarda la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Carta sociale europea (riveduta), la Carta dell'UE e altre normative pertinenti dell'UE e del Consiglio d'Europa, nonché la giurisprudenza pertinente.

²⁹⁵ Regolamento (UE) 2021/692. Il bilancio stimato del programma per il periodo 2021-2027 è pari a 1,5 miliardi di EUR.

sostegno di società europee basate sui diritti, democratiche, eque e inclusive fondate sullo Stato di diritto.

Sezione valori dell'Unione

Il programma CERV 2021-2027 si articola in quattro sezioni, ossia 1) valori dell'Unione; 2) uguaglianza, diritti e parità di genere; 3) coinvolgimento e partecipazione dei cittadini; e 4) contrasto della violenza di genere e della violenza contro i minori.

Al fine di promuovere i valori sanciti dall'articolo 2 TUE, il programma di lavoro CERV per il periodo 2023-2024 comprende una serie di attività volte a sviluppare la capacità delle organizzazioni della società civile di garantire il rispetto della Carta. I finanziamenti a titolo della sezione "Valori dell'Unione" possono essere utilizzati per sostenere attività connesse ai diritti fondamentali, nonché per difendere lo **Stato di diritto** e rafforzare l'**indipendenza della magistratura**; tutelare i diritti fondamentali nell'**era digitale**; sviluppare capacità in materia di **protezione degli informatori**; responsabilizzare lo spazio civico; e contrastare l'**incitamento all'odio e i reati generati dall'odio**²⁹⁶.

Come osservato nella strategia per la Carta, la tutela giurisdizionale effettiva comprende i contenziosi strategici, che possono contribuire a un'attuazione e un'applicazione più coerenti del diritto dell'UE e al rispetto dei diritti²⁹⁷. La sezione "Valori dell'Unione" comprende anche i finanziamenti destinati a sviluppare la capacità in materia di **contenziosi strategici** al fine di **garantire la protezione dei diritti sanciti dalla Carta**²⁹⁸, ad esempio migliorando le conoscenze e le capacità di contenzioso degli operatori, dei professionisti del diritto, degli organismi indipendenti per i diritti umani e della società civile.

I progetti finanziati nell'ambito della sezione "Valori dell'Unione" possono mirare inoltre a promuovere lo **sviluppo di capacità e la sensibilizzazione in merito alla Carta** attraverso attività di formazione e formazione dei formatori (ad esempio rivolte ad esperti, avvocati e consulenti

²⁹⁶ Le azioni finanziate facilitano l'attuazione delle priorità dell'UE nel settore dei diritti fondamentali, dello Stato di diritto e della democrazia, come evidenziato nelle relazioni sullo Stato di diritto e nella comunicazione "Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio", nelle relazioni sulla cittadinanza dell'UE, nel piano d'azione per la democrazia europea, nella raccomandazione della Commissione sulla protezione dei giornalisti e dei difensori dei diritti umani attivi nella partecipazione pubblica nei confronti di procedimenti giudiziari manifestamente infondati o abusivi, così come nella strategia per la Carta.

²⁹⁷ Strategia per la Carta, pag. 11.

²⁹⁸ [Allegato](#) (solo in EN) della decisione di esecuzione della Commissione relativa al finanziamento del programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori e all'adozione del programma di lavoro 2023-2024. [Invito a presentare proposte per promuovere la consapevolezza delle organizzazioni della società civile, lo sviluppo di capacità e l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.](#)

giuridici, comunicatori, consulenti politici e in materia di sensibilizzazione), nonché strumenti pratici di orientamento e apprendimento²⁹⁹.

Nell'ambito della sezione **Daphne**, il sostegno finanziario è concesso a progetti in materia di prevenzione e lotta contro la violenza di genere, anche nel contesto della migrazione, e la violenza contro i minori³⁰⁰.

Nell'ambito della cooperazione con le organizzazioni internazionali, la Commissione concede inoltre un sostegno finanziario a titolo del programma CERV all'**OSCE/ODIHR** per le corrispondenti attività di condivisione delle conoscenze e definizione di norme in materia di reati generati dall'odio³⁰¹.

²⁹⁹ [Invito a presentare proposte per promuovere lo sviluppo di capacità e la sensibilizzazione in merito alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e attività sui contenziosi strategici relativi alla democrazia, allo Stato di diritto e alle violazioni dei diritti fondamentali](#) (solo in EN). Cfr. i progetti "[Making the EU Charter a leading human rights litigation tool in Hungary](#)", "[Strategic Litigation as a Gateway to address the rights of Persons with Disabilities in the European Union](#)", "[Developing Information, Guidance, and Interconnectedness for \(Charter\) Rights Integration in Strategies for Enforcement](#)".

³⁰⁰ [Invito a presentare proposte per prevenire e contrastare la violenza di genere e la violenza contro i minori](#):

³⁰¹ [Allegato](#) (solo in EN) della decisione di esecuzione della Commissione relativa al finanziamento del programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori e all'adozione del programma di lavoro 2023-2024. Tali attività comprendono finanziamenti per migliorare il sostegno disponibile per le vittime di reati generati dall'odio e le risposte delle strutture giudiziarie ai reati generati dall'odio.

5.3. Sostegno nell'ambito di altri programmi di finanziamento dell'UE

I finanziamenti destinati a far progredire la tutela giurisdizionale effettiva sono disponibili anche nell'ambito di altri programmi. I progetti finanziati dal **programma Europa digitale**³⁰² comprendono progetti sulla giustizia elettronica³⁰³, incentrati sulla manutenzione e sullo sviluppo di sistemi informatici, sulla digitalizzazione della notificazione e comunicazione di atti e sull'assunzione di prove in materia civile e commerciale, nonché sulla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria in materia civile, commerciale e penale³⁰⁴. Analogamente, nell'ambito dei finanziamenti concessi per dotare il pubblico delle conoscenze necessarie in una società digitale, progetti concernenti la tutela giurisdizionale effettiva³⁰⁵, la risoluzione alternativa delle controversie³⁰⁶ e la giustizia a misura di minore³⁰⁷ hanno ricevuto finanziamenti dal **programma Erasmus+**³⁰⁸. Inoltre il **Fondo Sicurezza interna**³⁰⁹ finanzia azioni contro il terrorismo e la radicalizzazione, la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità, la criminalità informatica e la protezione delle vittime.

Migliorare la tutela giurisdizionale tramite i finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza

Diversi Stati membri hanno utilizzato i finanziamenti del **dispositivo per la ripresa e la resilienza**³¹⁰ per aumentare l'efficienza dei loro sistemi giudiziari, riformare la giustizia civile e penale e promuovere la digitalizzazione della giustizia.

Fra i traguardi e gli obiettivi del ciclo del semestre 2022-2023 conseguiti in modo soddisfacente figurano iniziative volte a promuovere l'accessibilità, l'efficacia e la prevedibilità del sistema giudiziario in **Bulgaria**; migliorare l'efficienza giudiziaria in **Croazia**; sostenere la digitalizzazione del sistema giudiziario in **Cechia** e a **Malta**; riformare la giustizia penale e civile in **Italia**; rafforzare l'integrità e l'indipendenza del sistema giudiziario in **Slovacchia**; e rafforzare lo Stato di diritto e l'efficienza del sistema giudiziario in **Spagna**³¹¹.

Oltre che dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, le riforme degli Stati membri sono state sostenute dallo **strumento di sostegno tecnico** al fine di aumentare l'efficienza dei sistemi

³⁰² [Programma di lavoro Europa digitale 2023-2024 \(.pdf\)](#).

³⁰³ [Invito a presentare proposte per la trasformazione digitale](#). Un esempio di progetto finanziato è "[Continued management, development and maintenance of the e-CODEX system](#)" utilizzato da diversi Stati membri per lo scambio digitale di dati relativi alle cause in materia civile, commerciale e penale.

³⁰⁴ [Programma di lavoro Europa digitale 2023-2024 \(.pdf\)](#).

³⁰⁵ Progetto "[Access to Justice in a Multilevel European Constitutional System](#)".

³⁰⁶ Progetto "[EU Studies for Human Rights Protection and Alternative Dispute Resolution](#)".

³⁰⁷ Progetto "[Child-Friendly Justice in Action](#)" finanziato nell'ambito dell'azione chiave di Erasmus+ "Cooperazione per l'innovazione e lo scambio di buone prassi".

³⁰⁸ <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/it>.

³⁰⁹ https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/internal-security-fund_it.

³¹⁰ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_it.

³¹¹ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/milestones_and_targets.html?lang=it.

giudiziari³¹². I progetti finanziati hanno cercato di migliorare l'accesso agli organi giurisdizionali, sostenere l'indipendenza dei sistemi giudiziari e aumentare l'efficienza dei sistemi giudiziari riducendo la durata dei procedimenti e ridefinendo l'assegnazione delle cause dinanzi agli organi giurisdizionali. Diversi progetti si sono concentrati sul **rafforzamento della giustizia a misura di minore attraverso il modello di Barnahus**³¹³, sul miglioramento dell'inclusione dei minori con disabilità in **Slovacchia**³¹⁴, sulla qualità del sistema di istruzione in **Romania**³¹⁵ e sul rafforzamento della giustizia minorile in **Slovenia**³¹⁶. Altri progetti si concentrano sulla modernizzazione del settore della giustizia³¹⁷.

Nell'ambito dei suoi **strumenti di finanziamento dell'azione esterna**, l'UE finanzia progetti volti ad allineare le pratiche giudiziarie nei paesi terzi alle migliori pratiche dell'UE e alle norme internazionali in materia di diritti umani e a promuovere le capacità tecniche del sistema giudiziario³¹⁸. Inoltre la promozione di una giustizia basata sui diritti e attenta alla dimensione di genere, l'accesso alla giustizia e all'assistenza legale figurano tra le priorità del **piano d'azione**

³¹² Con un bilancio complessivo di 864 milioni di EUR per il periodo 2021-2027, nell'ambito dello strumento di sostegno tecnico, la Commissione ha sostenuto 20 progetti nel settore delle riforme giudiziarie in 14 Stati membri per un importo complessivo di 10 580 000 EUR.

³¹³ Il Barnahus (case di accoglienza per minori) funge da punto di servizio presso il quale le autorità di contrasto, la giustizia penale, i servizi di tutela dei minori e gli operatori sociali e sanitari cooperano sotto un unico tetto. Il progetto "[Ensure child-friendly justice through effective operation of the Barnahus-units in Finland](#)" contribuisce a migliorare l'accesso e la qualità del sistema giudiziario da parte dei minori vittime di violenza. Il funzionamento di cinque Barnahus è migliorato al fine di rispondere ai casi di abusi sessuali su minori. Analogamente, il progetto "[Strengthening child-friendly justice through effective co-operation and coordination among different Barnahus-type services in the regions of Spain](#)" mira a elaborare raccomandazioni e a sviluppare una strategia e un piano d'azione per potenziare le operazioni di Barnahus nelle regioni partecipanti. In **Slovenia**, il progetto "*Barnahus Slovenia: Supporting child victims of violence*" ha portato all'apertura di un Barnahus a seguito di una formazione iniziale. Il progetto ha contribuito a progettare le operazioni e a preparare un progetto di legge su una giustizia a misura di minore, adottato nel giugno 2021. Ha incluso una campagna di comunicazione a livello nazionale e ha coinvolto i minori nella progettazione del Barnahus. L'obiettivo del progetto "*Implementing the Barnahus model in Croatia*" è rafforzare il quadro giuridico, anche rafforzando le capacità dei professionisti.

³¹⁴ L'obiettivo del progetto è integrare meglio i minori con disabilità nella società e migliorare la qualità dei servizi che ricevono dalla protezione sociale e giuridica di un sistema di tutela sociale e minorile e dai servizi correlati.

³¹⁵ Il progetto promuove un'istruzione della prima infanzia unitaria, inclusiva e di qualità.

³¹⁶ Questo progetto mira a ridurre l'arretrato nell'ambito degli organi giurisdizionali penali e la durata dei procedimenti penali per le cause che coinvolgono giovani. Sostiene inoltre il miglioramento del trattamento e del reinserimento dei giovani detenuti attraverso la formazione del personale penitenziario.

³¹⁷ In **Francia**, il progetto "*FranceJustice*" intende migliorare l'accesso alla giustizia istituendo uno strumento informatico per le consultazioni tra i cittadini e i professionisti del diritto, compresi i rappresentanti dei servizi che forniscono informazioni sui diritti fondamentali e la giustizia e le associazioni di assistenza alle vittime. Il progetto "*Modernising the Civil Procedure Rules in Cyprus*" ha sostenuto la Corte suprema nella modernizzazione delle norme di procedura civile nel 2021. Analogamente il progetto "[Support to the implementation of e-communication in Croatian judiciary](#)", cofinanziato dal Consiglio d'Europa, sostiene il ministero della Giustizia nella valutazione del sistema attuale alla luce dei riscontri dei portatori di interessi e delle migliori pratiche e fornisce raccomandazioni per ulteriori miglioramenti.

³¹⁸ Ad esempio, nell'ambito di un bando di gara NEAR/SJJ/2023/EA-OP/0056 per la fornitura di attrezzature e capacità tecniche per le istituzioni giudiziarie, nel 2023 sono stati firmati cinque contratti per un valore totale di 3,94 milioni di EUR per mezzi di polizia specializzati per il trasporto di persone private della libertà; un autobus specializzato della polizia per il trasporto di detenuti; sistemi di protezione tecnica per gli edifici giudiziari; e server per le istituzioni giudiziarie in Bosnia-Erzegovina.

del'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024³¹⁹. Il piano d'azione è attuato attraverso la cooperazione multilaterale, globale, regionale e bilaterale e la cooperazione globale³²⁰ con i paesi partner e le organizzazioni internazionali e regionali. In tale contesto, l'UE promuove anche il **dialogo sulla giustizia di transizione** con l'Unione africana³²¹ e attua un programma di cooperazione biregionale sulla **sicurezza dei cittadini e la giustizia** in America latina³²².

Anche la garanzia di un ricorso effettivo e l'adozione di misure volte a promuovere l'accesso alla giustizia costituiscono un aspetto importante per il **monitoraggio dei paesi candidati** e potenziali candidati all'adesione all'UE³²³. La Commissione li incoraggia a istituire meccanismi efficaci per garantire la tutela giurisdizionale attraverso i programmi finanziati dall'UE³²⁴.

Il sostegno ai sistemi giudiziari dei paesi partner e la promozione dello Stato di diritto sono coperti anche dai fondi della politica estera e di sicurezza comune (PESC) assegnati alle **missioni civili della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)**³²⁵, nonché dal mandato di alcuni **rappresentanti speciali dell'UE**³²⁶, che sono finanziati dal bilancio della PESC. Alcune missioni civili della PSDC sostengono inoltre le autorità nel rafforzamento dei sistemi giudiziari e nella promozione dell'accesso alla giustizia, tra gli altri compiti³²⁷.

³¹⁹ https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-action-plan-human-rights-and-democracy-0_en?s=264.

³²⁰ Cooperazione bilaterale con diversi paesi partner, tra cui, ad esempio, Mongolia, Nigeria, Filippine, Colombia, Gambia, Guinea-Bissau e Angola. [Team Europa sulla democrazia](#) (TED) è un'iniziativa tematica globale di Team Europa che coinvolge 15 Stati membri, avviata nel 2021 per promuovere la democrazia e i diritti umani in tutto il mondo. La responsabilità e lo Stato di diritto sono priorità fondamentali, con un gruppo di lavoro dedicato all'accesso alla giustizia e alla giustizia incentrata sulle persone.

³²¹ Ciò avviene sostenendo l'attuazione del Fondo transitorio per l'Unione africana da parte della delegazione dell'UE presso l'Unione africana con un consorzio di agenzie specializzate.

³²² <https://elpaccto.eu/?lang=en>. La seconda fase, che inizierà nel 2023, sarà il più grande programma a sostegno dell'attuazione dell'[iniziativa Team Europa per la giustizia e la sicurezza](#), dedicato, ad esempio, al sostegno ad azioni relative all'accesso alla giustizia e alla giustizia incentrata sulle persone.

³²³ L'esecuzione delle decisioni giudiziarie e l'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo sono, ad esempio, segnalate nelle [relazioni per paese](#) nell'ambito del pacchetto annuale sull'allargamento.

³²⁴ Esempi di azioni nell'ambito dei programmi congiunti UE-Consiglio d'Europa sono: i) il **partenariato per una buona governance per i paesi del partenariato orientale**, volto a contrastare la discriminazione e a tutelare i diritti dei gruppi vulnerabili e delle donne attraverso lo sviluppo di capacità e la diffusione di strumenti/orientamenti per l'accesso alla giustizia in Georgia, Moldova e Ucraina; ii) lo **strumento orizzontale nei Balcani occidentali e in Turchia**, che affronta le disuguaglianze di genere nei sistemi giudiziari in Albania, Montenegro e Macedonia del Nord; iii) il **programma Sud**, che ha adattato le 31 edizioni del suddetto programma HELP ai contesti giuridici nazionali e ha riunito nel luglio 2023 i tutor e i punti focali nazionali HELP della regione del Mediterraneo meridionale per discutere le priorità comuni per la regione e le modalità per rafforzare la cooperazione.

³²⁵ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/common-foreign-and-security-policy-performance_it.

³²⁶ Ad esempio il rappresentante speciale dell'Unione europea per i diritti umani.

³²⁷ EULEX Kosovo, missione di consulenza dell'UE per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina (EUAM Ucraina), missione di polizia dell'Unione europea per i territori palestinesi (EUPOL COPPS) e missione dell'Unione europea per lo sviluppo delle capacità in Mali (EUCAP Sahel Mali).

Per quanto concerne l'erogazione di finanziamenti a sostegno di una tutela giurisdizionale effettiva da parte di altre organizzazioni internazionali, le **sovvenzioni del SEE e della Norvegia** promuovono partenariati per affrontare le sfide cui devono far fronte i sistemi giudiziari europei³²⁸.

6. Conclusioni

Una tutela giurisdizionale effettiva e l'accesso alla giustizia sono elementi essenziali del sistema democratico di bilanciamento dei poteri e sono fondamentali per difendere i valori fondanti dell'UE. Mezzi di ricorso giurisdizionali e stragiudiziali efficaci consentono ai singoli di far valere i loro diritti ai sensi del diritto dell'UE, compresi i diritti fondamentali, e impediscono che tali diritti diventino illusori. Se da un lato per le persone è importante l'accesso alla giustizia, dall'altro i loro casi contribuiscono in modo significativo all'interpretazione del diritto dell'UE e nazionale. I risultati positivi dei contenziosi possono plasmare il panorama giuridico e garantire che gli organi giurisdizionali e i legislatori interpretino le leggi nel rispetto dei diritti fondamentali.

La presente relazione ha messo in evidenza i numerosi mezzi di ricorso giurisdizionali e stragiudiziali disponibili nel diritto dell'UE e i recenti sforzi compiuti per rafforzare una tutela giurisdizionale effettiva attraverso l'adozione di diverse proposte legislative pendenti. Tale diritto dell'UE contribuisce a garantire una tutela giurisdizionale effettiva e l'accesso alla giustizia per tutti e mostra la necessità di proseguire gli sforzi congiunti dell'UE e degli Stati membri in questo settore. La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a garantire che queste proposte mantengano livelli elevati in materia di tutela giurisdizionale effettiva.

La Commissione continua inoltre a sviluppare la capacità dei professionisti del diritto, delle organizzazioni della società civile e di altri portatori di interessi di applicare la Carta nel loro lavoro quotidiano attraverso finanziamenti, mantiene dialoghi regolari con gli esperti e i portatori di interessi e continua a monitorare la disponibilità di una tutela giurisdizionale effettiva nell'ambito del ciclo di rendicontazione sullo Stato di diritto.

Come rilevato anche dal Consiglio³²⁹, il ruolo degli Stati membri nella salvaguardia dei diritti fondamentali ai fini di una tutela giurisdizionale effettiva e dell'accesso alla giustizia è fondamentale. Gli Stati membri sono tenuti a stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione³³⁰. Le misure nazionali e la giurisprudenza evidenziate nella presente relazione dimostrano l'importanza fondamentale dei giudici nazionali e delle autorità competenti a tale riguardo. Le autorità nazionali garantiscono l'esistenza di misure di tutela giurisdizionale a livello nazionale, ma permangono alcune difficoltà. Sebbene il campione utilizzato nelle consultazioni non sia sufficiente per trarre conclusioni definitive, i portatori di interessi fanno riferimento al persistere di vari ostacoli, che si aggiungono alle sfide relative alla tutela giurisdizionale effettiva descritte nella relazione sullo Stato di diritto 2023. Tali ostacoli, ad esempio l'informazione insufficiente,

³²⁸ <https://eeagrants.org/topics-programmes/justice-and-home-affairs/judicial-cooperation>. [Elenco delle sovvenzioni concesse dal Consiglio d'Europa nell'ambito dei programmi congiunti UE/CdE e dei contributi volontari](#).

³²⁹ Conclusioni del Consiglio sul rafforzamento dell'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'8 marzo 2021 (6795/21).

³³⁰ Articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

soprattutto sui rimedi stragiudiziali, le difficoltà pratiche nel ricorso alle soluzioni di giustizia elettronica, l'insufficienza delle disposizioni per monitorare i diritti del minore nei procedimenti giudiziari, e i vari gradi di inaccessibilità della giustizia ai gruppi vulnerabili, anche per motivi economici³³¹, possono impedire agli interessati di esperire i mezzi di ricorso.

Inoltre, se da un lato l'aumento dei riferimenti alla Carta nella giurisprudenza della CGUE e, in misura crescente, anche degli organi giurisdizionali nazionali dimostra un notevole interesse a definire una tutela giurisdizionale effettiva attraverso la prospettiva dei diritti fondamentali, dall'altro potrebbero essere intentate più cause dinanzi agli organi giurisdizionali nell'ambito delle quali la Carta sia applicata per rafforzare la tutela giurisdizionale di un soggetto interessato. Ciò evidenzia la necessità di garantire che i professionisti del diritto ricevano una formazione regolare sui diritti fondamentali e una tutela giurisdizionale effettiva³³² e di consentire alle organizzazioni della società civile e ai difensori dei diritti umani di avviare procedimenti giudiziari strategici a livello nazionale e dell'UE.

La Commissione accoglie con favore l'impegno attivo e i contributi dei portatori di interessi e dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali nella preparazione della presente relazione. Incoraggia gli operatori del diritto, le autorità nazionali (compresi i punti di riferimento per la Carta), le organizzazioni della società civile, i difensori dei diritti umani e altri portatori di interessi a utilizzare la presente relazione nell'ambito dei loro sforzi per migliorare l'efficacia della tutela giurisdizionale dal punto di vista dei diritti fondamentali nei rispettivi Stati membri. La Commissione invita inoltre il Parlamento europeo e il Consiglio a organizzare discussioni specifiche sulla relazione ed è disponibile a sostenere tali scambi.

³³¹ Cfr. FRA 2023, Consultazione della società civile sull'accesso alla giustizia. Sintesi delle risposte a un sondaggio online condotto tra il 30 giugno e il 21 agosto 2023.

³³² La strategia per la Carta, pagg. 15-16, indica che le conoscenze in merito alla Carta da parte degli operatori nazionali della giustizia restano scarse nonostante il suo crescente utilizzo da parte degli organi giurisdizionali nazionali.