



Il valore aggiunto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Paola Mori*

È opinione molto diffusa che la Carta abbia un valore meramente ricognitivo di principi e diritti già esistenti e che essa sia tributaria se non addirittura dipendente, dalle altre carte dei diritti e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Al punto che si è anche parlato di soggezione culturale della Carta nei riguardi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) (ma per inciso ricordo che fra i cinquanta diritti o principi sanciti nella Carta soltanto un terzo circa trova un corrispondente nella Convenzione). Ora è indubbio che la Carta si colloca in una linea di continuità giuridica, con un approccio ricognitivo di diritti già presenti nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nei Trattati istitutivi, nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nelle Carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, negli obblighi internazionali comuni agli Stati membri. Questo è esplicitamente enunciato nel Preambolo della Carta secondo cui essa riafferma tali diritti con la funzione di renderli più visibili e nel Protocollo n. 30 ai sensi del quale "la Carta ribadisce i diritti e le libertà e i principi riconosciuti nell'Unione e rende detti diritti più visibili ma non crea nuovi diritti o principi".

In realtà se questo è certamente vero, nondimeno la Carta ha un indubbio valore innovativo o comunque un valore aggiunto nella misura in cui codifica,

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi della Magna Graecia, Catanzaro.

in maniera sistematica e in un unico testo di diritto primario, principi e diritti che si differenziano sotto vari profili e che sono enunciati in fonti di diversa efficacia normativa così come di diversa portata soggettiva. Tale valore aggiunto si evidenzia sia sotto il profilo sostanziale, contenutistico, sia sotto quello formale della sua efficacia normativa e del contesto ordinamentale in cui si inserisce.

Sotto il primo profilo non si può non sottolineare la modernità e l'ampiezza di contenuti della Carta che non si limita ad enunciare i classici diritti civili e politici ma abbraccia tre generazioni di diritti in un catalogo ambizioso e tendenzialmente completo.

Si pensi al diritto alla protezione dei dati o al diritto all'integrità fisica della persona sancito nell'art. 3, par. 2, della Carta il quale incorpora i principi stabiliti nella Convenzione di Oviedo sui diritti dell'uomo e la biomedicina 1997 pur non essendo questa stata ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione.

Per non parlare dei diritti economici e sociali ai quali, nonostante le profonde divergenze e ostilità da parte di alcuni Stati membri (ricordo la posizione del Regno Unito e della Polonia che ha portato all'adozione del Protocollo 30), la Carta, rifacendosi in particolare alla Carta sociale europea, dedica l'intero Titolo IV, Solidarietà.

Ed anche rispetto ai classici diritti civili e politici, per i quali il principale parametro di riferimento è costituito dalla CEDU, la Carta apporta significative precisazioni e in alcuni casi innovazioni. Basti fare menzione dell'art. 47 che, garantendo un ricorso effettivo davanti a un giudice imparziale per tutti i diritti e le libertà garantiti dal diritto dell'UE, ha un ambito di applicazione più ampio rispetto alle corrispondenti disposizioni della CEDU, gli articoli 13 e 6, par. 1. Altrettanto si può dire per l'art. 50 che, facendo coerente applicazione dell'*acquis* Schengen, implica l'applicazione transnazionale tra giurisdizioni degli Stati membri del principio del *ne bis in idem* e non più solo all'interno di uno Stato (art. 4 Protocollo 7 CEDU). Per non parlare poi del divieto di discriminazione a cui l'art. 21, par. 1, della Carta dà rilevanza sotto molteplici, diversi profili.

L'adozione della Carta e il riconoscimento dello stesso valore giuridico dei Trattati sono pertanto andati ben oltre al rendere "tali diritti più visibili" come pure si propone il Preambolo, ma hanno piuttosto prodotto l'effetto di "trasformare" questi diritti inserendoli in un *corpus* giuridico unitario dotato delle specificità proprie del diritto dell'Unione: autonomia, primato e, ove ne ricorrano i requisiti, effetto diretto delle sue norme.

In questi aspetti di novità, in questa maggiore modernità di contenuti della Carta, unitamente al fatto di essere inserita in un contesto istituzionale e

giurisdizionale che ne garantisce una particolare efficacia, vanno probabilmente ricercati i motivi della straordinaria, talvolta forse esorbitante, attenzione che essa ha ricevuto soprattutto da parte dei giudici nazionali, al punto che con la sentenza 269/17 la Corte costituzionale ha sentito la necessità di arginare questo c.d. effetto di *spillover* rivendicando la propria competenza ogniqualvolta venga in gioco una questione che tocca la Carta. In effetti, da quando il Trattato di Lisbona ha attribuito alla Carta lo stesso valore giuridico dei Trattati, la Corte di giustizia è stata chiamata ad esaminare un numero crescente di rinvii pregiudiziali, talvolta tendenti ad avallare interpretazioni volte a utilizzare la Carta come uno strumento di tutela dei diritti di portata generale, applicabile anche al diritto nazionale indipendentemente da qualsiasi collegamento con il diritto europeo. Penso in proposito alla doppia pregiudiziale sollevata dalla Corte d’appello di Napoli, dichiarata irricevibile dalla Corte di giustizia (ordinanza del 4 giugno 2020, C-32/20, *TJ*) e inammissibile dalla Corte costituzionale (sentenza 254/2020).

Esula dalla portata di questo intervento la questione della definizione dell’ambito di applicazione della Carta, così come il tema della doppia pregiudizialità.

Vorrei invece evidenziare come fin dalla sua solenne proclamazione da parte delle tre Istituzioni politiche la Carta, a cui pure non era stata riconosciuta una normatività formale, abbia dimostrato straordinarie potenzialità, tra cui, prima fra tutte, quella di possedere l’”evidente vocazione a fungere, quando le sue disposizioni lo consentono, da sostanziale parametro di riferimento per tutti gli attori - Stati membri, istituzioni, persone fisiche e giuridiche - della scena comunitaria”.

Così si pronunciava nel febbraio 2001 l’avvocato generale Tizzano nelle conclusioni rese nel caso *BECTU* (C-173/99, punto 28). Il caso riguardava il diritto alle ferie annuali retribuite garantito dalla direttiva 93/104/CE riguardante l’organizzazione dell’orario di lavoro e dall’art. 31 della Carta. Nella sentenza, la Corte, pur senza richiamare esplicitamente la Carta, affermò che il diritto alle ferie annuali retribuite è “un principio particolarmente importante del diritto sociale comunitario” (sentenza 26 giugno 2001, C-173/99, punto 43). Questa formula apparentemente riduttiva, ma probabilmente dettata dall’origine inglese della pregiudiziale, ha però gettato le basi della successiva giurisprudenza fino alle recenti sentenze in cui la Corte ha riconosciuto il “carattere imperativo e incondizionato” dell’art. 31 della Carta, e quindi la sua invocabilità nell’ambito di una controversia, se del caso anche tra privati (sentenze del 6 novembre 2018, C-569/6 e C-570/16, *Bauer*; C-619/16, *Kreuziger*; C- 684/16, *Max-Planck*).

Con il Trattato di Lisbona la Carta ha acquistato la stessa normatività dei Trattati e quindi da “parametro sostanziale di riferimento” è diventata a tutti gli effetti parametro formale di legittimità.

Ora, come posto in rilievo dalla Corte di giustizia nel parere 2/13 (punto 167 ss.) e più recentemente nella sentenza XC (24 ottobre 2018, C-234/17, punto 36 ss.), l’Unione “ha una struttura costituzionale”, un “quadro costituzionale”, che si caratterizza per tre fattori: l’autonomia, il primato e l’effetto diretto di tutta una serie di disposizioni applicabili ai cittadini di detti Stati membri nonché agli Stati stessi. “Al centro di tale costruzione giuridica si collocano proprio i diritti fondamentali, quali riconosciuti dalla Carta – che, ai sensi dell’articolo 6, paragrafo 1, TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati” (parere 2/13, punto 169).

La Carta ha dunque un valore costituzionale preminente: è al centro del sistema giuridico dell’Unione, ne è il cuore. Questo comporta che il rispetto dei diritti riconosciuti dalla Carta costituisce il presupposto per la legittimità degli atti dell’Unione e anche degli Stati membri nell’attuazione del diritto dell’Unione.

Come osservato dal professor Tizzano nell’introduzione all’odierno incontro, questo valore preminente comporta innanzitutto che le stesse norme dei Trattati istitutivi, pur non essendo ovviamente soggette a controllo di legittimità in rapporto alla Carta, finiscano tuttavia per dover essere interpretate nel rispetto dei diritti e dei principi in essa sanciti così da non pregiudicarne il contenuto. Nella sentenza *M.A.S.* (5 dicembre 2017, C-42/17) la Corte ha infatti statuito che l’obbligo gravante sul giudice nazionale di disapplicare le disposizioni interne sulla prescrizione incompatibili con l’art. 325 TFUE viene meno se una tale disapplicazione comporta una violazione del principio di legalità sancito nell’art. 49 della Carta.

“L’autonomia di cui gode il diritto dell’Unione rispetto al diritto dei singoli Stati membri nonché rispetto al diritto internazionale” comporta poi che “l’interpretazione di tali diritti fondamentali venga garantita nell’ambito della struttura e degli obiettivi dell’Unione” (Corte giust. parere 2/13, p. 170).

L’esigenza di interpretare la Carta in modo autonomo è ben chiara alla Corte che non si è ritenuta affatto limitata da quel rinvio alle “fonti” delle sue disposizioni previsto dall’art. 6, par. 1, TUE e dall’art. 52, paragrafi 2 e 3, della Carta, che richiede che i diritti, le libertà e i principi della stessa siano interpretati alla luce dei corrispondenti diritti risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni o sanciti nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Ed invero, la giurisprudenza della Corte di giustizia mostra di mantenere un approccio flessibile e discrezionale nel riferimento a quelle fonti, in maniera tale da salvaguardare l’autonomia e la specificità del diritto

dell’Unione, non mancando di sottolineare come le norme della Convenzione, nell’interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, rappresentino una soglia di protezione minima.

L’insistenza della Corte sull’autonomia formale e sostanziale della Carta e la necessità di interpretarne le norme nel rispetto del quadro costituzionale dell’Unione mi pare pienamente condivisibile. Se infatti è vero che, indipendentemente dalla loro fonte, i diritti fondamentali esprimono tutti i medesimi valori, integrandosi e arricchendosi reciprocamente in una dinamica virtuosa, va detto però che gli strumenti normativi che li sanciscono si inseriscono in contesti ordinamentali e sociali molto diversi, hanno una efficacia soggettiva diversa, vincolano gruppi di Stati non necessariamente coincidenti e omogenei (penso ai 47 Stati parti della CEDU), hanno funzioni e meccanismi di garanzia diversi e, infine, un impatto diverso negli ordinamenti nazionali.

Di conseguenza difficilmente i diritti hanno contenuto e portata pienamente corrispondenti nei vari ordinamenti in quanto devono confrontarsi con altri diritti e interessi rilevanti e la loro definitiva portata varia in funzione delle specificità del sistema in cui vivono e della sua evoluzione. Ora, questa operazione ermeneutica non può che essere contestualizzata nell’ordinamento di volta in volta competente, alla luce delle sue caratteristiche e dei suoi obiettivi e dunque, nell’ambito di applicazione della Carta, dalla Corte di giustizia in base agli obiettivi, alle competenze e alle procedure stabiliti nei Trattati.

L’autonomia della Carta si evidenzia non solo sul piano contenutistico bensì anche su quello normativo. Nella misura in cui la Carta ha lo stesso valore giuridico dei Trattati la Corte di giustizia ne ha interpretato le norme alla luce del principio del primato, alla stessa stregua delle altre norme di diritto primario. In *Egenberger* ha infatti affermato che “riguardo all’effetto imperativo che esso esplica, l’art. 21 della Carta non si distingue in linea di principio, dalle diverse disposizioni dei Trattati istitutivi che vietano le discriminazioni” (sentenza del 17 aprile 2018, C-414/16, punto 77). Ed ha quindi riconosciuto gli effetti diretti, anche orizzontali, delle disposizioni della Carta che sanciscono un diritto di “carattere allo stesso tempo imperativo e incondizionato” che non richiede una concretizzazione ad opera delle disposizioni del diritto dell’Unione o del diritto nazionale. Questa giurisprudenza non si limita al principio di discriminazione sancito dall’art. 21 della Carta, ma riguarda anche altri diritti: quello alle ferie, di cui all’art. 31, così come quello alla tutela giurisdizionale effettiva, di cui all’art. 47 della Carta.

Ora, fatto salvo il principio di interpretazione conforme, la conseguenza prima dell'imperatività, ovvero dell'efficacia diretta, delle norme della Carta è l'obbligo di disapplicazione della normativa nazionale incompatibile così da garantire la piena efficacia della Carta e ottenere il risultato dell'effettivo godimento del diritto del singolo.

È interessante notare come la Corte arrivi a stabilire che la conseguenza dell'efficacia diretta della disposizione della Carta e della direttiva rilevante, non è la sua applicazione diretta nel giudizio nazionale, bensì l'applicazione della normativa nazionale "compatibile" in luogo di quella incompatibile. L'indicazione in tal senso non è limitata ai casi di discriminazione, rispetto ai quali la giurisprudenza della Corte richiede l'applicazione dello stesso regime che viene riservato alle persone della categoria favorita (sentenza del 22 gennaio 2019, C- 193717, *Cresco*, punto 80), ma anche rispetto al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva sancito nell'art. 47 della Carta. Nella sentenza *A.K.*, resa sulla pregiudiziale della Corte suprema polacca sulla questione dell'indipendenza della Sezione disciplinare, i giudici di Lussemburgo, argomentando sulla base del principio del primato, hanno affermato che la disposizione di cui all'art. 47 della Carta, è sufficiente di per sé e non deve essere precisata mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale. Di conseguenza, il giudice del rinvio è stato espressamente chiamato a disapplicare la disposizione di diritto nazionale in contrasto con i requisiti di indipendenza e di imparzialità e ad applicare la legislazione in vigore prima che intervenisse la modifica legislativa (sentenza del 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, punto 166).

In chiusura vorrei sottolineare come il valore aggiunto della Carta si vada sempre più evidenziando anche nelle procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri. È significativo in proposito osservare come fino a poco tempo fa, l'addebito di violazioni di diritti fondamentali fosse limitato al riferimento di norme dei Trattati istitutivi o di atti di diritto derivato: nel caso riguardante il pensionamento anticipato dei giudici ungheresi la Commissione ha contestato all'Ungheria la sola violazione della direttiva 2000/78 sulla parità di trattamento in materia di occupazione (sentenza del 6 novembre 2012, C-286/12, *Commissione c. Ungheria*) e la Corte, attenendosi a tale prospettiva, ha accertato la violazione della direttiva senza entrare nel merito dei profili riguardanti la violazione del principio di indipendenza della magistratura sancito nell'art. 47 della Carta. Oggi, invece, le disposizioni della Carta vengono espressamente richiamate nel ricorso della Commissione e quindi nella decisione della Corte, vuoi per corroborare l'interpretazione delle norme dell'Unione che si assumono violate (sentenza del 24 giugno 2019, C-

619/18, *Commissione c. Polonia*), vuoi nel dispositivo, autonomamente (sentenza del 6 ottobre 2020, C- 66/18, *Commissione c. Ungheria*) o in combinato disposto con altre disposizioni (sentenze del 21 maggio 2019, C-235/17, *Commissione c. Ungheria*; 18 giugno 2020, C-78/18, *Commissione c. Ungheria*).