



Il principio del rispetto della dignità umana, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e la giurisprudenza della Corte di giustizia

Paolo Mengozzi*

1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha integrato il diritto dell'Unione europea in modo diverso prima e dopo l'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona che ad essa ha attribuito valore vincolante. Ma anche successivamente a quella data l'incidenza che la Corte di giustizia le ha riconosciuto è stata, all'inizio, titubante per la preoccupazione che essa ha avuto di risolvere i problemi che le sono stati posti sulla base di criteri più familiari ai destinatari delle proprie pronunce; si è fatta poi maggiormente coraggiosa.

Questo fenomeno si è prodotto anche con riferimento a quel principio del rispetto della dignità umana che della Carta ha costituito l'architrave. Per dimostrarlo, e così dare un contributo umile, ma concreto, a questo seminario, mi limito a evocare il passaggio che si è avuto dalla pronuncia *Lopes Da Silva*

* Professore emerito nell'Università di Bologna, membro emerito della Corte di giustizia dell'Unione europea.

del 2012¹ alla sentenza che la Corte ha adottato nel 2018 nelle cause riunite *K* e *H.F*².

2. Nella causa *Lopes Da Silva Jorge* la Corte di giustizia, su richiesta di giudici francesi, doveva pronunciarsi sulla interpretazione della decisione quadro sul mandato di arresto europeo che contiene una “clausola di esecuzione facoltativa”, secondo cui l’autorità giudiziaria dell’esecuzione di uno Stato membro dell’Unione può rifiutare di eseguire un mandato di arresto europeo (...) se (questo mandato) le è stato conferito da un altro Stato membro “ai fini dell’esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà, qualora la persona ricercata dimori nello Stato membro di esecuzione, ne sia cittadino o vi *risieda*, se tale Stato si impegni a eseguire esso stesso tale pena o misura di sicurezza conformemente al suo diritto interno”³. La Francia aveva adeguato il proprio ordinamento giuridico a quella decisione quadro optando per l’esercizio di detta facoltà ma limitandone l’applicazione al caso in cui la persona ricercata fosse *cittadina* di quel Paese

Nelle conclusioni che avevo presentato in quel caso⁴ avevo sostenuto che l’applicazione del principio del mutuo riconoscimento, stabilita dalla decisione quadro, deve conciliarsi con “l’obbligo di rispettare i diritti fondamentali sanciti dal diritto dell’Unione” ricomprendenti il diritto di ogni persona destinataria di una pena al rispetto della propria dignità includente la sua esigenza a vedere tutelato il suo reinserimento sociale una volta completata la sua punizione anche alla luce della sua vita familiare, *diritto alla cui soddisfazione è funzionale la clausola facoltativa*. Ed avevo aggiunto che, se la funzione della clausola facoltativa è questa, non può ritenersi che il legislatore dell’Unione abbia permesso a uno Stato membro, che abbia optato per farne uso, di applicarla solo a beneficio di persone in possesso della sua cittadinanza. Ritenere il contrario equivarrebbe a considerare che la clausola in questione contenga per uno Stato destinatario di un mandato di esecuzione non una, ma due facoltà: una prima - di non darvi esecuzione - conforme ai principi fondamentali dell’Unione e una seconda - di escludere che ne possano beneficiare persone non in possesso della sua cittadinanza - contraria ad essi.

¹ Sentenza della Corte di giustizia del 5 settembre 2012, causa C-42/11. ECLI:EU:C:2012:517.

² Sentenza della Corte di giustizia del 2 maggio 2018, cause riunite C-331/16 e C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296.

³ Decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008 relativa all’applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell’Unione europea, (corsivo aggiunto).

⁴ Conclusioni presentate dall’Avvocato generale Mengozzi il 20 marzo 2012, ECLI:EU:C:2012:151, punto 28.

3. Con riferimento al problema insorgente nel caso *Lopes Da Silva*, una sua soluzione in linea con quanto indicato si imponeva, innanzitutto, perché la persona ricercata era sposata con una cittadina francese, risiedeva con lei in Francia da tempo, aveva con lei dei figli che frequentavano le scuole francesi e aveva interesse a riprendere la sua vita in quel Paese. E, poi, si imponeva perché quella persona aveva cittadinanza portoghese e non si poteva ritenere che la Francia nell'adattare il proprio ordinamento alla decisione quadro avesse potuto derogare al principio di non discriminazione sulla base della cittadinanza degli Stati membri e ad un diritto di un singolo, tanto fondamentale quanto quello al rispetto della propria dignità. Di conseguenza ho suggerito alla Corte di giustizia di interpretare la disposizione della decisione quadro, sottoposta alla sua considerazione, nel senso che uno Stato, optante per una applicazione della facoltà in questione, debba esercitare quella opzione tanto nei confronti dei propri cittadini quanto nei confronti di cittadini di altri Stati membri che risiedano nel proprio territorio. Solo in via subordinata avevo suggerito alla Corte di interpretarlo a quel modo sulla base di un'applicazione del divieto di ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità stabilito dall'art. 18 TFUE.

La Corte di giustizia, considerandola la più semplice, ha optato per la seconda interpretazione⁵. Mostrandosi però non insensibile a quanto sostenuto dal suo Avvocato generale, ha ripreso quanto aveva già statuito nella sentenza *Pupino* per fare applicazione in materia del principio dell'interpretazione conforme: ha affermato che l'interpretazione da lei accolta deve intervenire anche in un caso in cui possa apparire *contra legem*⁶.

4. Il rilievo che la Corte non ha direttamente attribuito alla tutela della dignità delle persone nel caso *Lopes Da Silva* glielo ha invece dato nella pronuncia pregiudiziale del 2 maggio 2018 resa su rinvio da parte di giudici olandesi e belgi nelle cause congiunte *K. e H.F.*⁷. Nel primo caso, alla cui considerazione mi limito, la Corte doveva esprimersi sulla legittimità di un rigetto, il 3 ottobre 2014, da parte di autorità amministrative olandesi di un reclamo contro la dichiarazione di indesiderabilità di un cittadino croato

⁵ Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*, ECLI:EU:C:2005:386.

⁶ Con tono molto diretto la Corte ha ribadito che tale principio “esige che i giudici si adoperino al meglio (...) prendendo in considerazione il diritto interno nel suo insieme ed applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia della decisione quadro di cui trattasi e di pervenire ad una soluzione conforme allo scopo da essa perseguito” (punto 56 della sentenza *Pupino*).

soggiornante in Olanda, posta in essere dopo l'adesione della Croazia alla Comunità. Quelle autorità amministrative avevano respinto quel reclamo in ragione di una propria delibera del 2003, antecedente l'adesione della Croazia all'Unione, con cui gli avevano negato asilo in ragione di comportamenti contrari all'art. 1, sezione F della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati⁸. Lo avevano fatto perché quella convenzione prevede le condizioni per l'attribuzione ad una persona dello *status* di rifugiato e stabilisce che non hanno diritto a quello *status* di "persone che hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità". Avevano preteso basarsi sulla convenzione di Ginevra e sulla delibera del 2003, che di essa aveva fatto applicazione, per respingere il reclamo ricevuto ritenendo che la mera presenza nel territorio olandese di una persona incolpata di crimini del genere sarebbe stata idonea ad arrecare pregiudizio alle relazioni internazionali del loro Paese e che fosse necessario impedire che essa potesse entrare in contatto con vittime dei reati e dei comportamenti ad esse addebitati.

I giudici olandesi, nell'ordinanza con cui si sono rivolti alla Corte di giustizia, avevano tenuto conto del fatto che la direttiva 2004/38, sulla libertà di ingresso e di soggiorno dei cittadini di uno Stato e dei loro familiari, prevede che i diritti di una persona possano essere soggetti a limitazioni per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza qualora il suo comportamento rappresenti una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società. Di conseguenza avevano sottolineato l'eccezionale gravità di crimini quali quelli previsti dalla convenzione di Ginevra e avevano chiesto alla Corte se, ai sensi dell'art. 27, paragrafo 2 di quella direttiva, si dovesse presumere che un autore di reati di tal genere rappresentino una minaccia per un interesse *fondamentale* della società per sua natura *costantemente* attuale

Nelle osservazioni presentate nel corso della procedura davanti alla Corte di Giustizia i governi francese e del Regno Unito, dando deciso segno di voler orientare la Corte a fare propria la posizione prospettata dai giudici del rinvio, avevano sottolineato che misure quali quella oggetto del reclamo del cittadino croato possono contribuire a garantire la protezione dei valori fondamentali della società di uno Stato membro e dell'ordinamento giuridico internazionale e a mantenere la coesione sociale, la fiducia del pubblico nei sistemi giudiziari e di immigrazione e la credibilità dell'impegno degli Stati membri nella protezione dei valori fondamentali di cui agli articoli 2 e 3 TUE⁹.

⁸ Firmata a Ginevra il 28 giugno 1951 (completata dal Protocollo adottato a New York il 31 gennaio 1967).

⁹ Cfr. il punto 44 della pronuncia della Corte.

5. Per rispondere ai giudici del rinvio la Corte di giustizia doveva, in via preliminare, accertare la legittimità del provvedimento di non riconoscimento nel 2003, da parte delle autorità amministrative olandesi, di un diritto all'asilo del ricorrente nel procedimento principale, all'epoca cittadino di uno Stato terzo. Ciò perché l'accertamento di una sua eventuale illegittimità avrebbe fatto cadere l'accettabilità della causa giustificativa della dichiarazione di indesiderabilità, avvenuta il 3 ottobre 2014, e, di conseguenza, della negazione del diritto di quella persona, nel frattempo divenuta cittadina di uno Stato membro, a proseguire il suo soggiorno in Olanda. La Corte si è espressa sul punto convalidando quanto le autorità amministrative olandesi avevano deciso nel 2003. Ha *sottolineato* che “i crimini e le azioni di cui all'articolo 1, sezione F, della Convenzione di Ginevra o all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2011/95 costituiscono una grave minaccia a valori fondamentali, quali *il principio del rispetto della dignità umana e dei diritti umani*, su cui, come sancito dall'articolo 2 TUE, l'Unione si fonda, e una grave minaccia alla pace, che l'Unione ha come scopo di promuovere, a norma dell'art. 3 TUE”. In ragione di ciò è potuta passare a rispondere al quesito con cui, in sostanza, i giudici olandesi le domandavano in che misura potesse considerarsi *rilevante* il fatto che dai comportamenti indicati, intervenuti tra il 1992 e 1994, fosse trascorso un lasso di tempo considerevole.

6. I giudici olandesi avevano domandato quanto hanno domandato e i governi francese e del Regno Unito avevano assunto la posizione indicata evidentemente consci che nel caso si ponesse un problema analogo a quello postosi alla Corte di giustizia nella procedura *Kadi*. Per rispondere ad essi si trattava di stabilire, come era stato fatto in quella procedura, se nel caso si dovesse assicurare prevalenza all'interesse pubblico alla punizione di crimini *juris gentium* ricomprendendo la loro imprescrittibilità o a diritti individuali strettamente collegati al Principio del rispetto della dignità delle persone tutelati dall'ordinamento dell'Unione. Per farlo la Corte non ha potuto dimenticare del rilievo dato a quel principio per stabilire la legittimità della delibera adottata dalle autorità olandesi nel 2003. Considerato, così, di averlo applicato ad effetti negativi per la persona in questione, ha ritenuto di doverlo applicare, per la stessa persona, anche ad effetti positivi. Ne ha desunto che una dichiarazione di non gradimento e di negazione del diritto di soggiorno a un cittadino di uno Stato membro non può avvenire sulla base di un non riconoscimento ad esso dello statuto di rifugiato intervenuta in passato per gravi crimini a esso contestati quando non aveva la cittadinanza dell'Unione, ma deve avvenire nel quadro di una valutazione globale che tenga anche conto

del tempo trascorso, della presunta commissione di tali crimini nonché del comportamento successivo di tale persona e deve in particolare considerare se tale comportamento manifesti la persistenza di un atteggiamento che attenti ai valori fondamentali di cui agli artt. 2 e 3 TUE, in modo che potrebbe turbare gravemente la tranquillità e la sicurezza fisica della popolazione.

7. A questo modo la Corte ha assunto un atteggiamento che si è posto agli antipodi della titubanza del 2012. Oltre a ribadire l'autonomia dell'ordinamento comunitario, ha attribuito al principio del rispetto della dignità umana una affinata funzione di operare rispetto ad una persona ad effetti duplici e del tutto differenti: la funzione *negativa* di convalidare una misura limitativa di un diritto altrimenti ad essa spettante di soggiornare in un paese membro in ragione di crimini *juris gentium* e quella *positiva* di escludere che la stessa persona in ragione di detta misura potesse automaticamente costituire una minaccia per valori fondamentali della società e dell'ordinamento internazionale.