

L'evoluzione della tutela dei diritti umani nell'Unione europea

Corso di Diritto dell'Unione europea (M-Z)

I

La giurisprudenza della CGUE

1^a fase
La negazione di ogni tutela dei diritti

- Sentenza **Stork**, causa 1/58, 4 febbraio 1959:

“la Corte di giustizia garantisce il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del trattato [CECA] e dei regolamenti di esecuzione, ma non può di regola pronunciarsi in merito alle norme dei diritti nazionali. Ne consegue che una censura relativa al fatto che l'Alta Autorità avrebbe violato principi fondamentali della costituzione di uno Stato membro non può essere presa in considerazione dalla Corte.”

2ª fase

Riconoscimento della tutela dei diritti

- Sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, causa 11/70, 17 dicembre 1970:

La tutela dei diritti fondamentali costituisce parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte di giustizia garantisce l'osservanza. La salvaguardia di questi diritti, pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, va garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità.

- Sentenza **Nold**, causa 4/73, 14 maggio 1974:

“i diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto, di cui (la Corte) garantisce l’osservanza; nel garantire la tutela di tali diritti essa è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e non potrebbe, quindi, ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalla Costituzione di tali Stati; i trattati internazionali in materia di tutela dei diritti dell’uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito, possono del pari fornire elementi di cui occorre tenere conto nell’ambito del diritto comunitario”.

- ⇒ 1973: Corte costituzionale italiana, sentenza *Frontini*, formulazione della **teoria dei controlimiti**
- ⇒ 1974: Tribunale costituzionale federale tedesco, ordinanza *Solange I*, formulazione della **c.d. dottrina Solange**

⇒ 3 maggio 1974, la Francia, ultimo tra gli Stati membri della Comunità, ratifica la CEDU

- sentenza **Hauer**, causa 44/79, 13 dicembre 1979:

“nel garantire la tutela di tali diritti, (la Corte) è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e non potrebbe, quindi, ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle costituzioni di tali Stati; i trattati internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito, possono del pari fornire elementi di cui occorre tenere conto nell'ambito del diritto comunitario. Questo orientamento è stato riaffermato dalla dichiarazione comune dell'Assemblea, del Consiglio e della Commissione, del 5 aprile 1977, la quale, dopo avere ricordato la giurisprudenza della Corte, fa riferimento tanto ai diritti garantiti dalle costituzioni degli Stati membri, quanto alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 4 novembre 1950”.

- Sentenza ***Cinéthèque***, cause riunite 60 e 61/84, 11 luglio 1985 e sentenza ***Demirel***, causa 12/86, 30 settembre 1987:

benché spetti alla Corte l'osservanza dei diritti fondamentali nel settore specifico del diritto comunitario, non le spetta tuttavia esaminare la compatibilità, con la CEDU di una legge nazionale riguardante un campo soggetto alla valutazione del legislatore nazionale

- Sentenza *Wachauf*, causa 5/88, 13 luglio 1989:

i diritti fondamentali vincolano oltre che le istituzioni e gli organi comunitari, anche le istituzioni nazionali, quando esse agiscono per dare esecuzione ad obblighi comunitari, oppure quando gli Stati membri si appoggiano su una clausola di giustificazione contenuta nei trattati o in altra fonte del diritto comunitario che consenta di non applicare un obbligo comunitario in un caso specifico, come accade per esempio quando uno Stato limita la libera circolazione per motivi di salute pubblica

=> 1989: la Comunità adotta la **Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori** (non ha valore giuridico vincolante)

La modifica introdotta dal Trattato di Maastricht: art. 6 TUE

“1. L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri.

2. L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario. (...)”

=> l'art. 46 TUE conferiva alla Corte di Giustizia la competenza a controllare il rispetto dell'art. 6, par. 2, TUE per quanto riguarda l'attività delle istituzioni

L'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia: la sentenza *Omega*, C-36/02, 11 ottobre 2004

- Poiché il rispetto dei diritti fondamentali si impone (...) sia alla Comunità sia ai suoi Stati membri, la tutela di tali diritti rappresenta un legittimo interesse che giustifica, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario, ancorché derivanti da una libertà fondamentale garantita dal Trattato quale la libera prestazione dei servizi.
- Tuttavia si deve rilevare che misure restrittive della libera prestazione dei servizi possono essere giustificate da motivi connessi con l'ordine pubblico solo ove risultino necessarie ai fini della tutela degli interessi che mirano a garantire e solo a condizione che tali obiettivi non possano essere conseguiti con provvedimenti meno restrittivi.
- Non è indispensabile, a tale proposito, che una misura restrittiva emanata dalle autorità di uno Stato membro corrisponda ad una concezione condivisa da tutti gli Stati membri relativamente alle modalità di tutela del diritto fondamentale o dell'interesse legittimo in causa.

- Nel presente caso si deve rilevare, da un lato, che, secondo il giudice del rinvio il divieto di sfruttamento commerciale di giochi che comportano la simulazione di atti di violenza contro persone, in particolare la rappresentazione di omicidi, corrisponde al livello di tutela della dignità umana che la Costituzione nazionale ha inteso assicurare sul territorio della RFT. Dall'altro, si deve constatare che, vietando unicamente la variante del gioco laser finalizzata a colpire bersagli umani e dunque a “giocare ad uccidere”, il provvedimento controverso non ha ecceduto quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito dalle autorità nazionali competenti. Pertanto, il provvedimento (tedesco) non può essere considerato una misura che incide in modo ingiustificato sulla libera prestazione dei servizi.

La modifica introdotta dal Trattato di Lisbona: nuovo art. 6 TUE

1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.

I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

II

La Carta dei diritti fondamentali dell'UE

La genesi della Carta

- la Carta è stata elaborata, su mandato del Consiglio europeo di Tampere (15-1 ottobre 1999), da una **Convenzione** composta di 62 membri: 15 rappresentanti dei capi di Stato e di Governo degli Stati membri, 1 rappresentante del Presidente della Commissione, 16 membri del PE da questi designati, 30 membri dei parlamenti nazionali designati dagli stessi parlamenti nella misura di 2 per ciascuno, 2 rappresentanti della Corte di Giustizia e 2 rappresentanti del Consiglio d'Europa. La Convenzione ha adottato la Carta il 2 ottobre 2000.
- ⇒ il 14 ottobre 2000 il Consiglio europeo di Biarritz ha deciso che la Carta fosse “proclamata”. La “**proclamazione**” è avvenuta a Nizza il 7 dicembre 2000 (la Carta è stata firmata dal Presidente di turno del Consiglio, dal Presidente della Commissione e dal Presidente del PE)
- ⇒ seconda proclamazione a Starsburgo il 12 dicembre 2007
- ⇒ introdotta nel Trattato di Lisbona (art. 6 TUE), come Protocollo allegato ai trattati

Catalogo dei diritti presenti nella Carta

- **Dignità**
- **Libertà**
- **Uguaglianza**
- **Solidarietà**
- **Cittadinanza**
- **Giustizia**

Ambito di applicazione

- **Articolo 51**

“1. Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati.

2. La presente Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati.”

=> vedi Causa C-617/10: Conclusioni dell'Avvocato generale Villalón e Sentenza della Corte di giustizia del 23 febbraio 2013

Portata dei diritti garantiti

- **Articolo 52**

“2. I diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti.

3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.

4. Laddove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni.”

Livello di protezione

- **Articolo 53**

Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti contraenti, in particolare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri.

=> vedi Causa C-399/11: Conclusioni dell'Avvocato generale Bot e Sentenza della Corte del 26 febbraio 2013

L'applicazione della Carta

- **Articolo 52**

“5. Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze.

Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti.

6. Si tiene pienamente conto delle legislazioni e prassi nazionali, come specificato nella presente Carta.

7. I giudici dell'Unione e degli Stati membri tengono nel debito conto le spiegazioni elaborate al fine di fornire orientamenti per l'interpretazione della presente Carta.

- *Protocollo sull'applicazione della Carta alla Polonia e al Regno Unito*
- *Protocollo sull'applicazione della Carta alla Repubblica ceca*

- La Carta non estende la competenza della CGUE o di qualunque altro organo giurisdizionale della Polonia o del Regno Unito a ritenere che le leggi, i regolamenti o le disposizioni, le pratiche o l'azione amministrativa della Polonia o del Regno Unito non siano conformi ai diritti, alle libertà e ai principi fondamentali che essa riafferma.
- In particolare e per evitare dubbi, nulla nel titolo IV della Carta (Solidarietà) crea diritti azionabili dinanzi a un organo giurisdizionale applicabili alla Polonia o al Regno Unito, salvo nella misura in cui la Polonia o il Regno Unito abbiano previsto tali diritti nel rispettivo diritto interno.
- Ove una disposizione della Carta faccia riferimento a leggi e pratiche nazionali, detta disposizione si applica alla Polonia o al Regno Unito soltanto nella misura in cui i diritti o i principi ivi contenuti sono riconosciuti nel diritto o nelle pratiche della Polonia o del Regno Unito.

III.

Rapporti tra l'ordinamento dell'UE e il sistema della CEDU

La questione dell'adesione dell'UE alla CEDU

**La situazione prima del Trattato di Lisbona:
posizione della CGUE (parere 2/94 del 28 marzo 1996)**

- Allo stato attuale del diritto comunitario, **la Comunità non ha competenza per aderire alla Convenzione europea** per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, poiché, da una parte, nessuna disposizione del Trattato conferisce alle istituzioni comunitarie, a titolo generale, il potere di emanare norme in materia di diritti umani o di concludere convenzioni internazionali in questo settore e, dall'altra parte, una tale adesione non potrebbe avvenire con il ricorso all'articolo [352 TFUE*].

* La c.d. clausola di flessibilità.

- Infatti, se il rispetto dei diritti dell'uomo costituisce una condizione per la legalità degli atti comunitari, **l'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo comporterebbe un cambiamento sostanziale del regime attuale della protezione dei diritti dell'uomo**, in quanto ciò comporterebbe l'inserimento della Comunità in un sistema istituzionale internazionale distinto così come l'integrazione dell'insieme delle disposizioni della convenzione nell'ordinamento giuridico comunitario. **Una tale modifica** del regime della protezione dei diritti umani nella Comunità, di cui le implicazioni istituzionali risulterebbero egualmente fondamentali sia per la Comunità che per gli Stati membri, **rivestirebbe una portata costituzionale** e oltrepasserebbe, pertanto, per sua natura i limiti dell'art. [352 TFUE]. **Essa non potrebbe essere realizzata che per mezzo di una modifica del Trattato.**

La situazione dopo il Trattato di Lisbona: possibilità di aderire alla CEDU

=> Art. 6, par. 2, TUE

“L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.”

=> Protocollo 14 alla CEDU (13.V.2004)

Article 17

“Article 59 of the Convention shall be amended as follows:

1. A new paragraph 2 shall be inserted which shall read as follows:

“2 The European Union may accede to this Convention.”

2. Paragraphs 2, 3 and 4 shall become paragraphs 3, 4 and 5 respectively.”

Protocollo n. 8

L'accordo relativo all'adesione dell'UE alla CEDU deve garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione, in particolare per quanto riguarda:

- a) le modalità specifiche dell'eventuale partecipazione dell'UE agli organi di controllo della convenzione europea (CtEDU e Comitato dei Ministri)
- b) i meccanismi necessari per garantire che i procedimenti avviati da Stati non membri e le singole domande siano indirizzate correttamente, a seconda dei casi, agli Stati membri e/o all'UE

L'accordo deve garantire che l'adesione non incida né sulle competenze dell'Unione né sulle attribuzioni delle sue istituzioni

L'accordo deve garantire che nessuna disposizione dello stesso incida sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della CEDU e, in particolare, riguardo ai suoi protocolli, alle misure prese dagli Stati membri in deroga alla CEDU ai sensi del suo art. 15 e a riserve formulate dagli Stati membri nei confronti della convenzione europea ai sensi del suo art. 57

**La tutela dei diritti umani nell'UE
nell'ottica della CtEDU**

Sentenza *Bosphorus c. Irlanda* (2005)

Il fatto

La società turca Bosphorus invoca la violazione del diritto alla proprietà (art. 1 del Protocollo n. 1) garantito dalla CEDU e negato, a suo dire, dall'Irlanda. L'Irlanda, infatti, in esecuzione del regolamento (CEE) 990/93, che a sua volta recepiva la risoluzione del Consiglio di sicurezza 820 (1993) in materia di sanzioni economiche alla Repubblica Federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), impediva alla Bosphorus di prendere possesso degli aerei presi in locazione dalla compagnia aerea nazionale iugoslava (JAT) e che in quel momento si trovavano sul territorio irlandese.

- “152. The Convention does not, on the one hand, prohibit Contracting Parties from transferring sovereign power to an international (including a supranational) organisation in order to pursue co-operation in certain fields of activity (...). Moreover, even as the holder of such transferred sovereign power, that organisation is not itself held responsible under the Convention for proceedings before, or decisions of, its organs as long as it is not a Contracting Party (...)”

- “153. On the other hand, it has also been accepted that a Contracting Party is responsible under Article 1 of the Convention for all acts and omissions of its organs regardless of whether the act or omission in question was a consequence of domestic law or of the necessity to comply with international legal obligations. Article 1 makes no distinction as to the type of rule or measure concerned and does not exclude any part of a Contracting Party's “jurisdiction” from scrutiny under the Convention (...)”

- “155. In the Court's view, State action taken in compliance with such legal obligations is justified as long as the relevant organisation is considered to protect fundamental rights, as regards both the substantive guarantees offered and the mechanisms controlling their observance, in a manner which can be considered at least equivalent to that for which the Convention provides (...). By “equivalent” the Court means “comparable”: any requirement that the organisation's protection be “identical” could run counter to the interest of international co-operation pursued (...). However, any such finding of equivalence could not be final and would be susceptible to review in the light of any relevant change in fundamental rights' protection”

- “156. If such equivalent protection is considered to be provided by the organisation, the presumption will be that a State has not departed from the requirements of the Convention when it does no more than implement legal obligations flowing from its membership of the organisation. However, any such presumption can be rebutted if, in the circumstances of a particular case, it is considered that the protection of Convention rights was manifestly deficient. In such cases, the interest of international co-operation would be outweighed by the Convention's role as a “constitutional instrument of European public order” in the field of human rights (...)”
- “157. It remains the case that a State would be fully responsible under the Convention for all acts falling outside its strict international legal obligations. (...)”

Riferimenti bibliografici

N. Napoletano, “L’evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nell’Unione europea”, in *La tutela dei diritti umani in Europa tra sovranità nazionale e ordinamenti sovranazionali*, CEDAM, 2010, p. 3 ss.