

Nicole Lazzerini

# La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

## I limiti di applicazione

FRANCOANGELI

*Collana*

**di Diritto**

SAGGI E RICERCHE

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.





I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

**Nicole Lazzerini**

# La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

## **I limiti di applicazione**

**FRANCOANGELI**

*Collana*

**di Diritto**

**SAGGI E RICERCHE**

Il volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze.

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Introduzione</b>	pag. 11
 <b>Parte I – La Carta nel sistema di tutela dei diritti fondamentali dell’Unione europea</b>	
<b>1. La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea: profili introduttivi</b>	» 19
1. L’oggetto dell’indagine: «Carta di Nizza» o «Carta di Strasburgo»?	» 19
2. La genesi della Carta	» 21
3. Il contenuto della Carta e delle Spiegazioni ad essa relative	» 26
3.1 Il Preambolo	» 26
3.2 I diritti fondamentali garantiti	» 29
3.3 Le clausole generali	» 33
3.4 Le Spiegazioni	» 39
4. L’evoluzione dello <i>status</i> giuridico della Carta	» 41
5. Il ruolo delle Spiegazioni nell’interpretazione della Carta	» 47
 <b>2. I rapporti tra la Carta e le altre fonti dell’Unione relative alla protezione dei diritti fondamentali</b>	» 51
1. Le fonti dell’Unione relative alla protezione dei diritti fondamentali	» 51
2. I rapporti tra la Carta e i principi generali del diritto dell’Unione	» 54
2.1 La rilevanza dei principi generali nei casi di contestuale applicabilità della Carta	» 56
2.2 La rilevanza autonoma dei principi generali rispetto alla Carta	» 60

3. Le diverse forme di rilevanza della CEDU rispetto alla Carta	pag. 64
3.1 La CEDU come parametro per l'interpretazione dei «diritti corrispondenti» della Carta	» 65
3.2 La CEDU come fonte dei principi generali del diritto dell'Unione	» 74
3.3 La CEDU come fonte (in prospettiva) in senso anche formale del diritto dell'Unione	» 76

## **Parte II – Le dimensioni dell'ambito di applicazione della Carta**

<b>3. La dimensione personale</b>	» 83
1. I profili attivo e passivo dell'ambito di applicazione personale della Carta, e le sue sfumature	» 83
2. I titolari della protezione: la rilevanza del possesso della cittadinanza europea	» 87
2.1 I titolari diversi dalle persone fisiche	» 95
3. I soggetti obbligati	» 98
3.1 Le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione	» 100
3.2 Gli Stati membri	» 104
3.3 Le disposizioni con ambito personale passivo limitato	» 107
4. La titolarità dell'obbligo di rispettare la Carta alla prova degli atti e dei modelli di <i>governance</i> «ibridi»	» 115
5. L'incidenza della Carta sulla sfera giuridica soggettiva dei privati	» 126
<b>4. La dimensione materiale</b>	» 133
1. Il rapporto tra l'ambito di applicazione della Carta e il principio di attribuzione delle competenze dell'Unione	» 133
2. L'applicazione generale della Carta all'attività delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nell'esercizio delle competenze previste dai Trattati	» 137
2.1 L'applicazione nell'attività normativa delle istituzioni dell'Unione	» 141
2.2 La condizione del rispetto del principio di sussidiarietà	» 147
3. L'applicazione della Carta all'attività delle istituzioni europee al di fuori del quadro dell'Unione	» 148
4. La (ir)rilevanza della distinzione tra «diritti» e «principi» rispetto al profilo materiale dell'ambito di applicazione	» 155



<b>5. Le dimensioni temporale e territoriale</b>	pag. 165
1. L'assenza di una disciplina specifica nella Carta	» 165
2. L'ambito di applicazione temporale	» 166
3. L'ambito di applicazione territoriale e l'applicabilità <i>extra</i> -territoriale	» 174

**Parte III – L'ambito di applicazione  
della Carta negli Stati membri**

<b>6. L'interpretazione della nozione di «attuazione del diritto dell'Unione europea»</b>	» 183
1. La questione dell'applicazione della Carta rispetto agli atti nazionali	» 183
2. L'ambito applicativo dei principi generali relativi alla tutela dei diritti fondamentali	» 186
3. Genesi e ambiguità della nozione di «attuazione del diritto dell'Unione» nell'art. 51 della Carta	» 194
4. L'interpretazione della Corte di giustizia nella sentenza <i>Åkerberg Fransson</i>	» 200
5. Le implicazioni dell'interpretazione della Corte e la coerenza rispetto al ruolo dei diritti fondamentali nell'Unione	» 207
<b>7. L'applicazione della nozione di «attuazione del diritto dell'Unione europea»</b>	» 213
1. La questione del rispetto delle competenze nell'applicazione della Carta da parte della Corte di giustizia	» 213
2. Le situazioni in cui gli atti nazionali rientrano nell'ambito di applicazione della Carta	» 215
2.1. L'adempimento di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione	» 215
2.2. Le norme procedurali nazionali che rilevano rispetto all'applicazione del diritto dell'Unione	» 220
2.3. Le restrizioni all'esercizio delle norme sulla libera circolazione	» 224
2.4. Le disposizioni nazionali oggetto di un richiamo contenuto in un atto dell'Unione	» 226
2.5. L'esercizio di un potere discrezionale previsto dal diritto dell'Unione	» 229
2.6. Le disposizioni nazionali più rigorose rispetto alle prescrizioni di direttive di armonizzazione minima	» 231

2.7. La sovrapposizione materiale tra la normativa nazionale applicabile e un atto dell'Unione	pag. 236
2.8. Le misure nazionali che pregiudicano, <i>de jure</i> o <i>de facto</i> , il godimento dello <i>status</i> di cittadino dell'Unione	» 240
3. Le situazioni non sufficientemente collegate con il diritto dell'Unione	» 242
4. Il rispetto delle competenze attribuite nell'interpretazione delle norme di diritto dell'Unione che attivano l'applicazione della Carta	» 251
<b>8. L'incidenza dei Protocolli ai Trattati sull'ambito di applicazione della Carta in alcuni Stati membri</b>	» 271
1. I principali Protocolli che possono incidere sull'ambito di applicazione della Carta	» 271
2. I Protocolli nn. 21 e 22 sulla posizione di Regno Unito, Irlanda e Danimarca rispetto allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	» 272
3. L'ipotesi di un <i>opt-out</i> dalla Carta	» 273
4. Il Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta al Regno Unito e alla Polonia	» 275
5. Il Protocollo concernente le preoccupazioni del popolo irlandese relative al Trattato di Lisbona	» 281
<b>Riflessioni conclusive</b>	» 285
<b>Bibliografia</b>	» 293

*Ai miei Nonni*



## Introduzione

La tutela dei diritti fondamentali, che non trovava accoglienza nei Trattati di Roma, è ora saldamente riconosciuta nel diritto primario dell'Unione: secondo la descrizione offerta dalla Corte di giustizia nel parere 2/13, i diritti fondamentali sono «al centro» della «struttura costituzionale» che caratterizza e contraddistingue l'Unione. Questo è il risultato di un processo graduale, che ha ricevuto proprio dalla Corte di giustizia l'impulso iniziale e una costante spinta, ma che è stato assecondato dagli Stati membri. A partire dal Trattato di Maastricht del 1992, e ad ogni successiva revisione dei Trattati, infatti, sono state introdotte norme che hanno contribuito a definire e sviluppare il sistema di tutela dei diritti fondamentali dell'Unione.

Dalla sua entrata in vigore il 1° dicembre 2009, il Trattato di Lisbona del 2007 ha determinato un profondo mutamento nell'assetto delle fonti dalle quali tale tutela deriva. Lo *status* giuridico della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che dopo la sua «solenne proclamazione» a Nizza, nel 2000, aveva vissuto in una sorta di limbo, è stato equiparato a quello dei Trattati. La Carta è così divenuta parte integrante del diritto primario dell'Unione, nonostante il suo testo non sia stato formalmente incorporato all'interno dei Trattati, né inserito in un protocollo o un allegato ad essi. Il mutamento di *status* giuridico della Carta ha quindi comportato l'adozione di un catalogo scritto di diritti fondamentali, nell'ambito di un sistema nel quale la tutela di tali diritti era stata fatta discendere, fino a quel momento, da una fonte di matrice giurisprudenziale: i principi generali del diritto dell'Unione tratti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 1950 e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Il carattere vincolante attribuito alla Carta ha posto l'esigenza di delimitarne i limiti di applicazione, ossia di individuare il perimetro entro il quale può essere invocata la protezione che essa conferisce. A questo proposito, due esigenze corrono tra loro parallele: da un lato, occorre chiarire la posi-

zione della Carta all'interno del sistema di protezione dei diritti fondamentali dell'Unione, quale delineato dall'attuale art. 6 del Trattato sull'Unione europea (di seguito, «TUE»); dall'altro lato, si deve ricostruire l'ambito di applicazione della Carta, che, come per ogni strumento giuridico, si declina in quattro dimensioni principali: personale, materiale, temporale e territoriale.

La prima delle due esigenze indicate è una conseguenza diretta della circostanza che il Trattato di Lisbona ha segnato il passaggio da uno scenario in cui la protezione dei diritti fondamentali discendeva solo dai principi generali dell'Unione a una situazione di coesistenza tra fonti. Il ruolo dei principi generali è stato infatti confermato dall'art. 6, par. 3, TUE. Questi ultimi e la Carta condividono lo stesso rango formale; inoltre, dal punto di vista sostanziale, il contenuto della protezione rispettivamente offerta si sovrappone in misura significativa, perché la giurisprudenza della Corte di giustizia sui principi generali ha costituito una delle principali fonti di ispirazione per la redazione della Carta. Si è pertanto reso necessario un coordinamento, affinché la pluralità di fonti favorisca la completezza della protezione piuttosto che la sua complessità. Tuttavia, né la Carta né i Trattati regolano esplicitamente questo aspetto, e anche nella giurisprudenza della Corte non è ancora emerso un orientamento coerente.

Il sistema delle fonti relative alla protezione dei diritti fondamentali dell'Unione è destinato ad arricchirsi ulteriormente: l'art. 6, par. 2, TUE, infatti, fa obbligo all'Unione di (cercare di) aderire alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali. All'indomani dell'adesione, la tutela dei diritti fondamentali dell'Unione discenderà da due fonti scritte – la Carta e la Convenzione – e dai principi generali del diritto dell'Unione. Sarà anche possibile per la Corte europea dei diritti umani esaminare i ricorsi relativi alla violazione della Convenzione da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, che attualmente sono irricevibili *ratione personae*. Invero, questo sviluppo non appare imminente, alla luce delle significative criticità individuate dalla Corte di giustizia nel Progetto di Accordo relativo all'adesione dell'Unione alla Convenzione europea finalizzato nel 2013. Ciò non elide, comunque, l'esigenza di una riflessione sui rapporti tra la Carta e la Convenzione nell'ambito del diritto dell'Unione. Essa deve anzi tenere conto della circostanza che, a prescindere dalla questione dell'adesione, la rilevanza della Convenzione è veicolata, in modo diverso, sia dai principi generali sia dalla Carta stessa. L'art. 52, par. 3, della Carta assegna, infatti, alla Convenzione il ruolo di parametro di interpretazione delle disposizioni della Carta che enunciano diritti fondamentali garantiti anche dalla Convenzione; rispetto a tali diritti, la tutela offerta da quest'ultima opera anche come soglia minima di protezione.

La seconda esigenza indicata, relativa alla ricostruzione delle diverse dimensioni applicative della Carta, è indispensabile per identificare l'ambito entro il quale essa produce gli effetti che le sono propri quale fonte del diritto primario dell'Unione. Le disposizioni della Carta rilevano, innanzitutto, rispetto all'interpretazione delle altre norme di diritto dell'Unione e come parametri di validità degli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione. Inoltre, nei limiti del suo ambito applicativo, la Carta esplica effetti anche negli ordinamenti giuridici degli Stati membri: il principio del primato del diritto dell'Unione esige che gli atti e le disposizioni nazionali siano interpretati in modo conforme alle esigenze della protezione dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta; in presenza di un conflitto non risolvibile in via interpretativa, se la disposizione rilevante della Carta presenta i requisiti che la rendono idonea a esplicare effetti diretti, il giudice o l'autorità amministrativa nazionale competente non dovrà applicare l'atto incompatibile dello Stato membro, anche nel caso in cui esso sia coerente con lo *standard* costituzionale di tutela, eventualmente più protettivo.

Al di fuori del suo ambito applicativo, la Carta può essere valorizzata dal legislatore o dalle autorità giudiziarie o amministrative nazionali. Tuttavia, la sua applicazione non può prodursi in virtù del diritto dell'Unione, né le persone possono giovare dei mezzi, giudiziari e non, che l'ordinamento giuridico dell'Unione europea mette a disposizione per assicurare il rispetto e l'effettività delle proprie norme vincolanti.

La questione dell'ambito applicativo della Carta ha quindi un'incidenza pratica immediata sulla possibilità o meno per le persone di invocarne la protezione, ma allo stesso tempo attiene strettamente al rapporto tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e quelli degli Stati membri, nonché tra la Corte di giustizia e le Corti che sono le custodi dei rispettivi *Bills of Rights* nazionali, in particolare le Corti costituzionali.

La ricostruzione dei limiti applicativi della Carta deve muovere dall'art. 51 di quest'ultima, che a tale questione è specificamente dedicato. Uno dei contenuti senza dubbio più innovativi della Carta è infatti costituito dal suo Titolo VII (artt. 51-54), che contiene alcune regole relative all'applicazione e all'interpretazione dei diritti fondamentali da essa garantiti, note come «clausole generali» o «disposizioni orizzontali». Alcune indicazioni di carattere interpretativo sono contenute anche in un documento esterno alla Carta, le Spiegazioni; esse sono di per sé prive di valore vincolante, ma l'art. 6, par. 1, TUE stabilisce che devono essere tenute «in debito conto» dall'interprete. Neanche la Corte di giustizia può quindi prescindere dalle «clausole generali» e dalle Spiegazioni; piuttosto, essa ne è la destinataria elettiva, insieme ai giudici nazionali. Un obiettivo che sottende entrambi gli strumenti, infatti, è quello di limitare il rischio che l'interpretazione e ap-

plicazione della Carta in sede giudiziaria comporti un'erosione delle competenze degli Stati membri in favore dell'Unione, assecondata dalla vocazione naturalmente espansiva dei diritti fondamentali. Questo timore emerge chiaramente nell'art. 51 della Carta: esso non si limita a individuare gli atti cui la Carta si applica – ovvero, quelli delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, nonché gli atti degli Stati membri che «attuano» il diritto dell'Unione –, ma insiste sul punto che la Carta non deve determinare alcuna estensione delle competenze dell'Unione.

Allo stesso tempo, l'art. 51 è esemplare dal punto di vista dell'ambiguità di fondo che caratterizza alcuni aspetti cruciali dell'applicazione e dell'interpretazione della Carta, nella disciplina fornita dalle «clausole generali». Durante la redazione si scontrarono posizioni diverse sui confini della rilevanza vincolante della Carta a livello nazionale, alla base delle quali c'erano visioni divergenti del ruolo della protezione dei diritti fondamentali, quale mero limite negativo all'attività dell'Unione, oppure quale elemento costitutivo dell'ordinamento giuridico europeo. La formula da ultimo scelta, secondo cui la Carta vincola gli Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione», elude la questione: il concetto di «attuazione» si adatta, infatti, a diverse ricostruzioni del novero delle misure nazionali per le quali si impone l'obbligo di rispettare la Carta. Questa ambiguità ha avuto l'effetto pratico di rimettere la questione dei confini applicativi della Carta a livello nazionale nelle mani della Corte di giustizia. Non senza una certa ironia, considerati i ricordati timori di attivismo giudiziario trainato dalla Carta, la Corte si è trovata a svolgere un'operazione interpretativa la cui sostanza attinge alla definizione della struttura costituzionale dell'Unione.

Tuttavia, se quanto appena detto giustifica l'attenzione rivolta a tale aspetto dalla dottrina e dalla giurisprudenza, ci sono altri limiti che condizionano l'applicazione della Carta e in relazione ai quali si pongono questioni interpretative di non minore rilievo e complessità.

L'art. 51 si concentra essenzialmente sulla dimensione materiale dell'ambito di applicazione; il modo in cui essa viene descritta consente tuttavia di individuare le categorie di titolari degli obblighi derivanti dalla Carta. Sotto questo profilo, emergono alcune questioni circa l'identificazione degli «organi e organismi dell'Unione» e, a livello nazionale, la rilevanza vincolante per alcuni soggetti privati. I beneficiari della protezione offerta non sono invece identificati in un'apposita disposizione ma si ricavano avendo riguardo alla formulazione dei singoli diritti fondamentali garantiti. A tal proposito, alcuni aspetti meritevoli di considerazione sono, da un lato, l'incidenza (limitata) sul godimento di tali diritti della distinzione tra cittadini dell'Unione e persone che non lo sono, e, dall'altro, la possibilità che alcuni contenuti della Carta siano invocati anche da persone giuridiche.



Neanche le dimensioni temporale e territoriale dell'ambito applicativo della Carta sono oggetto di specifiche disposizioni. Si possono tuttavia presentare casi in cui questioni relative al momento o al luogo in cui si è verificata la lamentata violazione di un diritto fondamentale garantito dalla Carta hanno un'incidenza rispetto all'applicabilità della stessa. La giurisprudenza della Corte di giustizia che si è già formata a tal proposito conferma la rilevanza dei profili temporale e territoriale, soprattutto in uno scenario di coesistenza di fonti relative alla tutela dei diritti fondamentali; tuttavia, non emergono risposte convincenti per i vari quesiti aperti. Inoltre, dei limiti potrebbero anche derivare da taluni Protocolli ai Trattati, soprattutto con riguardo all'applicazione della Carta in alcuni Stati membri. La formulazione poco lineare di questi Protocolli rende complesso identificare se effettivamente essi introducono dei limiti e, nel caso, di che tipo ed entità. Anche a questo proposito la Corte non ha ancora offerto una ricostruzione coerente.

Infine, complesse questioni relative ai limiti di applicazione della Carta derivano anche dal ricorso fatto dall'Unione e dagli Stati membri a nuovi modelli di *governance*, dei quali la prassi recente è ricca di esempi. Si può pensare all'utilizzo da parte degli Stati membri delle istituzioni dell'Unione, o di suoi organi o organismi, al di fuori del quadro dei Trattati. Il tema della rilevanza della Carta si pone in relazione all'attività svolta, in tale contesto, dalle istituzioni o enti dell'Unione «prestati», ma anche in relazione a quella degli Stati membri e finanche alla stessa possibilità di questi ultimi di servirsi, all'esterno dei Trattati, di alcune articolazioni dell'architettura istituzionale dell'Unione. Un esempio ulteriore è costituito dall'utilizzo, in settori regolati dai Trattati, di atti dei quali sono poco chiare la qualificazione giuridica e l'attribuzione all'Unione o agli Stati membri, che possono eventualmente prevedere il coinvolgimento di soggetti privati.

In tale contesto, il presente lavoro intende fornire una ricostruzione analitica, ma al contempo una visione di insieme, dei limiti di applicazione della Carta, nell'accezione sia di confini rispetto alle altre fonti dell'Unione relative alla protezione dei diritti fondamentali sia di dimensioni dell'ambito applicativo. L'analisi si svilupperà secondo una prospettiva *de jure condito*, confrontandosi costantemente con la giurisprudenza della Corte di giustizia. Essa si è infatti confermata un attore primario anche nel sistema di tutela dei diritti fondamentali dalla fisionomia profondamente mutata emerso dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. In sede di conclusioni, ponendosi prevalentemente in un'ottica *de jure condendo*, si svolgeranno alcune riflessioni sulla desiderabilità di un'estensione dell'ambito applicativo della Carta, prendendo spunto da una proposta avanzata nel contesto delle recenti iniziative dell'Unione per contrastare la crisi dello Stato di diritto in alcuni Stati membri.



*Parte I*

*La Carta nel sistema di tutela dei diritti  
fondamentali dell'Unione europea*



# 1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: profili introduttivi

**Sommario:** 1. L'oggetto dell'indagine: «Carta di Nizza» o «Carta di Strasburgo»? – 2. La genesi della Carta. – 3. Il contenuto della Carta e delle Spiegazioni ad essa relative. – 3.1 Il Preambolo. – 3.2 I diritti fondamentali garantiti. – 3.3 Le clausole generali. – 3.4 Le Spiegazioni. – 4. L'evoluzione dello *status* giuridico della Carta. – 5. Il ruolo delle Spiegazioni nell'interpretazione della Carta.

## 1. L'oggetto dell'indagine: «Carta di Nizza» o «Carta di Strasburgo»?

«Carta di Nizza» è un'espressione piuttosto comune per indicare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito, la «Carta»). Tuttavia, l'art. 6, par. 1, TUE utilizza una formula più elaborata per indicare il testo che, a partire dal 1° dicembre 2009, data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona, gode dello «stesso valore giuridico dei [T]rattati»: il riferimento è alla «Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo». In questa espressione sono ricordate due tappe salienti della storia della Carta.

La prima data (7 dicembre 2000) è quella della proclamazione del testo originario della Carta da parte del Consiglio dell'Unione, del Parlamento europeo e della Commissione europea, che avvenne – appunto – a Nizza, a margine dell'apertura ufficiale del Consiglio europeo del 7-9 dicembre 2000<sup>1</sup>. A questo evento si fa riferimento quando si ricorda la «solenne proclamazione» della Carta, con la quale si volle ufficializzare e dare visibilità a un testo che, nell'immediato e per un periodo indeterminato di tempo, era destinato a rimanere come un non meglio identificato strumento di *soft law*

<sup>1</sup> Si v. le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Nizza del 7, 8 e 9 dicembre 2000, disponibili – come le altre successivamente citate – all'indirizzo <http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions/>.