

La Carta dei diritti fondamentali elenca i diritti fondamentali che l'Unione e gli Stati membri devono rispettare nell'attuazione del diritto dell'UE. È uno strumento giuridicamente vincolante, adottato al fine di riconoscere espressamente il ruolo dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico dell'Unione e per dare visibilità a tale ruolo.

Status giuridico

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea fu proclamata solennemente a Nizza nel 2000 dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione. Dopo essere stata modificata, fu poi nuovamente proclamata nel 2007.

La proclamazione solenne, tuttavia, non rese la Carta giuridicamente vincolante. L'adozione del progetto di Costituzione per l'Europa, sottoscritto nel 2004, avrebbe conferito alla Carta un carattere vincolante. Il fallimento del processo di ratifica (1.1.4) ha fatto sì che la Carta rimanesse una mera dichiarazione di diritti sino all'adozione del trattato di Lisbona.

Il 1° dicembre 2009, la Carta è diventata giuridicamente vincolante. L'articolo 6, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea (TUE) stipula ora che «[l']Unione riconosce i diritti, le libertà ed i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [...], che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». La Carta, pertanto, rientra nel diritto primario dell'Unione europea; in quanto tale, funge da parametro per esaminare la validità del diritto secondario dell'UE e delle misure nazionali.

Contesto

Le Comunità europee (oggi Unione europea) furono in origine create come organizzazione internazionale con un ambito di intervento essenzialmente economico. Inizialmente, dunque, non si avvertì la necessità di stabilire norme relative al rispetto dei diritti fondamentali.

Tuttavia, quando la Corte di giustizia sancì i principi dell'efficacia diretta (1.2.1) e del primato del diritto dell'UE, secondo cui il diritto comunitario ha la precedenza sul diritto nazionale [Costa contro ENEL, causa 6/64], alcuni tribunali nazionali iniziarono a manifestare preoccupazioni circa gli effetti che tale giurisprudenza avrebbe potuto avere sulla protezione dei valori costituzionali. Se il diritto europeo avesse avuto la precedenza persino sul diritto costituzionale nazionale, avrebbe potuto violare i diritti fondamentali riconosciuti dalle costituzioni nazionali. In risposta a tali preoccupazioni, nel 1974 le corti costituzionali tedesca e italiana adottarono ciascuna una sentenza in cui affermavano il loro potere di rivedere il diritto europeo onde garantirne la coerenza con i diritti costituzionali [Solange I; Frontini].

Al contempo, la Corte di giustizia sviluppò la propria giurisprudenza sul ruolo dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico europeo. Fin dal 1969 riconobbe che i diritti fondamentali della persona

facevano «parte dei principi generali del diritto comunitario», di cui la Corte garantisce l'osservanza [Stauder, causa 29/69]. La successiva riaffermazione del medesimo principio portò infine la Corte costituzionale tedesca ad adottare un approccio più flessibile, riconoscendo che la Corte di giustizia garantiva un livello di protezione dei diritti fondamentali sostanzialmente analogo a quello richiesto dalla costituzione nazionale e che, pertanto, non era necessario verificare la compatibilità di ogni atto legislativo comunitario con la costituzione [Solange II, 1987].

Per molto tempo la protezione dei diritti fondamentali dalle azioni delle Comunità fu pertanto lasciata ad appannaggio della Corte di giustizia, che elaborò un catalogo di diritti ispirati ai principi generali del diritto comunitario e alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. Tuttavia, l'assenza di un catalogo scritto ed esplicito di diritti fondamentali, vincolante per la Comunità europea e facilmente accessibile ai cittadini, restò un motivo di preoccupazione. Allo scopo di colmare tale lacuna legislativa, a più riprese furono avanzate due proposte principali.

La prima prevedeva la possibilità che la Comunità europea accedesse alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), uno strumento regionale già in vigore teso a proteggere i diritti umani e la cui corretta applicazione da parte degli Stati firmatari è sotto la supervisione della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tale opzione, tuttavia, fu accantonata dopo che la Corte di giustizia, in uno suo parere [2/94], affermò che la Comunità non aveva la competenza per aderire alla Convenzione. Di conseguenza, questa strada avrebbe potuto essere percorsa soltanto dopo una modifica dei trattati. Le modifiche necessarie furono infine adottate con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona. L'articolo 6 del TUE richiede ora all'Unione di aderire alla CEDU. La Corte di giustizia concluse tuttavia che il progetto di accordo di adesione negoziato dall'UE e dal Consiglio d'Europa non era compatibile con il diritto dell'Unione (parere 2/13).

L'altra proposta era che la Comunità adottasse la propria Carta dei diritti fondamentali, concedendo alla Corte di giustizia il potere di garantirne la corretta applicazione. Tale approccio fu discusso in più occasioni nel corso degli anni e fu nuovamente proposto durante la riunione del Consiglio europeo del 1999 a Colonia.

Il processo di redazione

I contenuti basilari della Carta sono stati dettati dalle conclusioni della riunione di Colonia, secondo cui la principale finalità della Carta era sensibilizzare maggiormente i cittadini dell'UE sull'importanza primaria e sulla pertinenza dei diritti fondamentali. Le principali fonti d'ispirazione dei redattori della Carta avrebbero dovuto essere la CEDU e le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, quali principi generali del diritto comunitario. Inoltre, anche la Carta sociale europea (un trattato del Consiglio d'Europa) e la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori sarebbero servite da fonti

d'ispirazione nella misura in cui non stabilissero mere finalità di azione.

La composizione dell'organo che avrebbe dovuto redigere la Carta fu decisa al Consiglio europeo di Tampere del 1999. L'organo, che fu denominato la «Convenzione», includeva, come membri a pieno titolo, 15 rappresentanti dei capi di Stato o di governo degli allora 15 Stati membri, un rappresentante del presidente della Commissione, 16 deputati al Parlamento europeo e 30 membri dei parlamenti nazionali (due per ciascun parlamento). Fu anche concesso lo status di osservatore a due rappresentanti della Corte di giustizia e a due rappresentanti del Consiglio d'Europa, incluso uno dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Altri organi dell'UE (come il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato delle regioni e il Mediatore europeo) nonché altri organismi, gruppi sociali ed esperti, poterono essere invitati per esprimere il loro punto di vista senza però essere associati al processo di redazione. Si garantì inoltre che fossero rappresentati i punti di vista dei cittadini e della società civile, data la predominanza dei rappresentanti provenienti dai parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo. La composizione e i metodi di lavoro della Convenzione servirono da modello per la Convenzione sul futuro dell'Europa (1.1.4).

Contenuto

La Carta dei diritti fondamentali è divisa in sette capi: sei dei quali sono dedicati all'elenco di specifiche tipologie di diritti, mentre l'ultimo chiarisce l'ambito di applicazione della Carta e i principi che ne disciplinano l'interpretazione. Una caratteristica significativa della Carta riguarda il suo innovativo raggruppamento dei diritti, con il quale abbandona la tradizionale distinzione tra diritti civili e politici, da un lato, e diritti economici e sociali, dall'altro. Al contempo, la Carta chiarisce espressamente la distinzione tra diritti e principi. Questi ultimi, secondo l'articolo 52, paragrafo 5, devono essere attuati tramite ulteriori atti legislativi e assumono rilevanza per il giudice solo nelle cause che riguardano l'interpretazione e la legalità di tali atti.

La parte sostanziale della Carta è suddivisa come di seguito indicato.

Il titolo I («Dignità») sostiene i diritti alla dignità umana, alla vita e all'integrità della persona, e riafferma la proibizione della tortura e della schiavitù.

Il titolo II («Libertà») sostiene il diritto alla libertà e al rispetto della vita privata e della vita familiare, il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia, e i diritti alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, di espressione e di assemblea. Afferma altresì il diritto all'istruzione, al lavoro, alla proprietà e all'asilo.

Il titolo III («Uguaglianza») riafferma il principio di uguaglianza e non discriminazione nonché il rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica. Il medesimo titolo conferisce altresì una protezione specifica ai diritti del bambino, degli anziani e dei disabili.

Il titolo IV («Solidarietà») assicura la protezione dei diritti dei lavoratori, inclusi il diritto di negoziazione e di azioni collettive e il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque. Riconosce inoltre ulteriori diritti e principi come il diritto alla sicurezza sociale, il diritto di accesso alle cure mediche e i principi della protezione dell'ambiente e dei consumatori.

Il titolo V («Cittadinanza») elenca i diritti dei cittadini dell'Unione: il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali, il diritto a una buona amministrazione, il diritto di petizione, il diritto d'accesso ai documenti, il diritto alla tutela diplomatica e il diritto alla libertà di circolazione e di soggiorno (2.1.1).

Il titolo VI («Giustizia») riafferma il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, i diritti della difesa, i principi della legalità e della proporzionalità dei reati, e il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato.

Se, da un lato, la Carta riafferma principalmente i diritti già esistenti negli Stati membri e che sono stati riconosciuti come parte integrante dei principi generali del diritto dell'UE, dall'altro è anche, per certi versi, innovativa. Ad esempio, qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla disabilità, l'età e l'orientamento sessuale è ora esplicitamente vietata. Inoltre, la Carta include alcuni diritti «moderni», come illustrato dal divieto della clonazione riproduttiva degli esseri umani.

Il valore principale della Carta, tuttavia, non risiede nel suo carattere innovativo ma nell'esplicito riconoscimento del ruolo cruciale che i diritti fondamentali svolgono nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Pertanto, la Carta riconosce espressamente che l'Unione è una comunità di diritti e di valori e che i diritti fondamentali dei cittadini sono il fulcro dell'Unione europea.

Ambito di applicazione e interpretazione

Il titolo VII della Carta include alcune disposizioni generali che ne disciplinano l'interpretazione e l'applicazione.

L'ambito di applicazione personale della Carta è potenzialmente molto ampio: la maggior parte dei diritti che essa riconosce è concessa a «ogni persona», indipendentemente dalla nazionalità o dallo status. Tuttavia, alcuni diritti (in particolare, la maggior parte dei diritti elencati al titolo V) sono riconosciuti soltanto ai cittadini, mentre altri sono piuttosto pertinenti per i cittadini di paesi terzi (il diritto di asilo, per esempio) o per categorie specifiche di persone (come i lavoratori).

L'ambito di applicazione materiale della Carta è definito espressamente all'articolo 51, che afferma che le sue disposizioni si applicano unicamente alle istituzioni e agli organi dell'Unione, come pure agli Stati membri unicamente quando attuano il diritto dell'Unione (2.1.2). Questa disposizione serve a tracciare il

confine tra l'ambito di applicazione della Carta e quello delle costituzioni nazionali: la Carta non vincola gli Stati a meno che non agiscano per attuare il diritto dell'Unione. Inoltre, la Carta non estende i poteri o le competenze dell'Unione, assicurando così che l'adozione della Carta di per sé non accresca i poteri dell'Unione a discapito di quelli degli Stati membri.

Ulteriori norme che confermano l'importanza delle tradizioni costituzionali nazionali e delle leggi nazionali sono da ritrovarsi agli articoli 52 e 53. Il primo di questi articoli stabilisce che i diritti fondamentali devono essere interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e con la CEDU, nonché tenendo pienamente conto delle legislazioni e prassi nazionali. L'articolo 53 afferma chiaramente che la Carta non può limitare o ledere il livello di protezione dei diritti fondamentali già garantito dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale (in particolare dalla CEDU) e dalle costituzioni degli Stati membri.

Anche se la Carta include molti diritti, questi non beneficiano di una protezione illimitata. In realtà, l'articolo 52 consente limitazioni all'esercizio dei diritti nella misura in cui siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale dei diritti in questione e siano proporzionate e necessarie per tutelare i diritti altrui o l'interesse generale. Inoltre, mentre alcuni diritti sono definiti in termini assoluti, altri sono concessi solo «conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali», a significare che la portata di tali diritti potrebbe essere oggetto di ulteriori limitazioni.

La Carta si applica in egual misura a tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Benché sia stato adottato un protocollo per chiarire la sua applicazione al Regno Unito e alla Polonia, questo non limita o esclude il suo impatto sugli ordinamenti giuridici di questi due Stati membri, come espressamente riconosciuto dalla Corte di giustizia [N.S., causa C-411/10].

Ruolo del Parlamento europeo

Immediatamente dopo che la Corte di giustizia ebbe riconosciuto il primato del diritto comunitario sul diritto nazionale, il Parlamento europeo sottolineò il rischio che la nuova dottrina potesse minare i diritti umani protetti dalle costituzioni nazionali.

Nel 1977 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione adottarono una dichiarazione congiunta sui diritti fondamentali in cui si impegnavano a rispettare i diritti fondamentali nell'esercizio delle loro facoltà. Inoltre, nel 1979 il Parlamento europeo adottò una risoluzione nella quale suggeriva che la Comunità europea avrebbe dovuto aderire alla CEDU.

Il progetto di trattato che istituisce l'Unione europea del 1984 (1.1.2) specificava che l'Unione deve proteggere la dignità dell'individuo e riconoscere a chiunque rientri nella sua giurisdizione i diritti e le libertà fondamentali che derivano dai principi comuni delle costituzioni nazionali e dalla CEDU. Il trattato

prevedeva altresì l'adesione dell'Unione alla CEDU.

Nell'aprile 1989, il Parlamento europeo proclamò la Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali. I successivi tentativi di dare a tale dichiarazione lo status di documento giuridicamente vincolante, tuttavia, non andarono a buon fine.

Nel 1997, dopo l'adozione del trattato di Amsterdam, il Parlamento europeo chiese nuovamente l'adozione di una Carta dei diritti fondamentali vincolante. Durante il processo di redazione che condusse all'adozione della Carta, il Parlamento europeo approvò diverse risoluzioni nelle quali si ribadiva la necessità di rendere giuridicamente vincolante tale strumento incorporandolo nei trattati. Dopo la dichiarazione solenne della Carta, il Parlamento europeo espresse la propria delusione per

il carattere non vincolante della stessa, chiedendo nuovamente che fosse incorporata nei trattati in maniera giuridicamente vincolante.
