



LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UE

in Italia



[L]e autorità nazionali
(autorità giudiziarie, organismi
di applicazione della legge
e amministrazioni) hanno un
ruolo chiave nel dare attuazione
concreta ai diritti e alle libertà
sanciti dalla Carta»

Risoluzione del Parlamento europeo
dell'8 settembre 2015 sulla situazione
dei diritti fondamentali nell'Unione
europea (2013-2014) [2014/2254(INI)],
Strasburgo, 8 settembre 2015,
considerando P.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è il codice dei diritti umani dell'UE. Contiene 50 articoli in materia di diritti e principi sostanziali, seguiti da quattro articoli contenenti disposizioni generali. Gli Stati membri sono tenuti a rispettare i diritti e osservare i principi della Carta ogni volta che agiscono entro l'ambito di applicazione del diritto vincolante dell'Unione. Qualora siano sufficientemente precise e incondizionate, le disposizioni della Carta possono avere un effetto diretto a livello nazionale, per esempio nei tribunali nazionali. Le disposizioni della Carta che costituiscono dei «principi» possono essere invocate dinanzi a un giudice soltanto se sono attuate da atti legislativi o esecutivi.

Gli Stati membri hanno il dovere esplicito di promuovere l'applicazione della Carta; la presente scheda nazionale promuove tale impegno fornendo esempi dell'utilizzo della Carta ed evidenziando il modo in cui essa conferisce un valore aggiunto.

La Carta dell'UE come obbligo: quando le autorità italiane sono tenute ad applicarla?

- ★ Poiché il diritto dell'Unione è attuato prevalentemente a livello nazionale, giudici, parlamentari, funzionari statali e professionisti del diritto nazionali sono fondamentali «agenti della Carta», sui quali il sistema dell'UE fa assegnamento.
- ★ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si rivolge principalmente alla stessa UE ed è vincolante per i suoi Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione» (articolo 51 della Carta). Tuttavia, il diritto dell'Unione influisce direttamente o indirettamente su una parte significativa dell'elaborazione delle politiche e delle normative nazionali. Ogni volta che un fascicolo legislativo, un procedimento giudiziario o una situazione di fatto rientra nell'ambito di attuazione del diritto vincolante dell'UE, la Carta si applica e può essere utilizzata dalle autorità nazionali nonché invocata dinanzi a queste ultime.
- ★ Non è sempre facile tracciare i confini del suo campo di applicazione. Determinare in quali casi la Carta si applichi o meno è fondamentale per la corretta attuazione del diritto dell'Unione. Su questo tema, fornisce alcuni orientamenti il manuale dell'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA) *Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level* [L'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nell'elaborazione delle politiche e delle normative a livello nazionale].



Come viene utilizzata la Carta in Italia?

Tutti gli Stati membri applicano la Carta dell'UE, ma non sempre al massimo delle sue potenzialità. A volte vi si fa riferimento in vista dell'adozione di una normativa imminente o nel contesto di dibattiti parlamentari; altre volte vi fanno riferimento anche i giudici e le autorità nazionali nelle loro decisioni e sentenze. Gli esempi di applicazione in Italia includono:

★ **organi giurisdizionali nazionali: diritto ad una buona amministrazione (articolo 41), diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47), presunzione di innocenza e diritti della difesa (articolo 48)**

Nel 2014 la Corte suprema di cassazione (Sezioni unite civili, causa 19667) ha fatto riferimento alla Corte di giustizia dell'UE:

«Il diritto al contraddittorio in qualsiasi procedimento, afferma la Corte di Giustizia, è attualmente sancito non solo negli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che garantiscono il rispetto dei diritti della difesa nonché il diritto ad un processo equo in qualsiasi procedimento giurisdizionale, bensì anche nell'articolo 41 di quest'ultima, il quale garantisce il diritto ad una buona amministrazione. Il citato articolo 41, par. 2 prevede che tale diritto a una buona amministrazione comporta, in particolare, il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale lesivo»;

★ **organi giurisdizionali nazionali: il diritto ad una buona amministrazione (articolo 41)**

Nel 2015, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (n. 201509411) ha pronunciato una sentenza su un ricorso presentato da una dottoressa in legge cui la commissione per gli esami per l'abilitazione forense, istituita presso il ministero della Giustizia, aveva negato l'ammissione alle prove orali dell'esame di abilitazione. Il tribunale ha deliberato che la decisione del ministero della Giustizia non risultava conforme alle condizioni minime di trasparenza, affermando che «[i]l vacuum motivazionale si incunea praticamente nel cuore stesso dell'esercizio della funzione amministrativa, pregiudicando la soddisfazione del parametro dell'art. 3 della L. n. 241/1990, interpretato alla luce dell'art. 97 [sull'imparzialità della pubblica amministrazione] della Costituzione italiana e dell'art. 41 della Carta di Nizza, che espressamente prevede l'obbligo di motivazione come un aspetto del diritto ad una buona amministrazione»;

★ **dibattito parlamentare: diversità culturale, religiosa e linguistica (articolo 22) e inserimento delle persone con disabilità (articolo 26)**

Nel 2016 un membro del parlamento ha sottolineato (seduta n. 633) che l'approvazione del disegno di legge n. S 2232 in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare avrebbe contribuito all'attuazione non solo della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ma anche degli articoli 22 e 26 della Carta.

La Costituzione italiana

La Costituzione della Repubblica italiana

- ★ È stata adottata il 1° gennaio 1948.
- ★ È divisa in quattro parti, che a loro volta sono suddivise in titoli, ed è costituita da 139 articoli, più 18 disposizioni transitorie e finali.
- ★ I diritti fondamentali dei cittadini e delle persone sono stabiliti in due parti della Costituzione: nei *Principi fondamentali* elencati agli articoli da 1 a 12 e nella parte I della Costituzione, intitolata *Diritti e doveri dei cittadini* (articoli da 13 a 54). Altri diritti fondamentali sono enunciati in parti diverse del testo, come ad esempio nell'articolo 104 sull'indipendenza e sull'autonomia della magistratura.

La Costituzione, la Carta dell'UE e la CEDU

- ★ Il testo della Costituzione italiana non contiene riferimenti espliciti né alla Carta dell'UE né alla **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**.
- ★ Nondimeno, questi due documenti sono vincolanti per le autorità italiane in forza degli articoli 10 (norme del diritto internazionale generalmente riconosciute), 11 (limitazioni di sovranità) e 117, comma 1 (conformità alla legislazione dell'UE e agli obblighi internazionali) della Costituzione italiana.

Il valore aggiunto conferito dalla Carta

La Carta è un documento giuridicamente vincolante. Include diritti civili, politici, economici, sociali e culturali; essa si fa forte inoltre del diritto dell'UE, che spesso influisce direttamente e (in linea di principio e a differenza del diritto internazionale) deve prevalere sul diritto nazionale. Tuttavia, in molti contesti potrebbe non essere possibile invocare direttamente la Carta, per esempio perché la rispettiva disposizione da essa prevista rappresenta un principio e non un diritto e non è stata attuata da un atto legislativo o esecutivo, oppure non è altrimenti applicabile direttamente o non si applica affatto perché il caso in oggetto non rientra nell'ambito del diritto dell'UE. In ogni caso la Carta aumenta la visibilità dei diritti, specificando in modo esplicito diritti e principi che spesso non sono stabiliti *espressamente* in altri documenti in materia di diritti umani, come ad esempio la CEDU (come indicato nella figura 1). A differenza della Carta sociale europea del Consiglio d'Europa, la Carta dell'UE non prevede per gli Stati membri la possibilità di essere vincolati da determinate disposizioni ma solo dall'insieme delle stesse.

La Carta, considerando la portata dei diritti da essa contemplati esplicitamente, può contribuire ad aumentare la visibilità dei diritti a livello nazionale. Inoltre, gli organi giurisdizionali nazionali se ne avvalgono talvolta per interpretare o sviluppare ulteriormente il diritto nazionale, anche al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dell'UE.

- Assenza di una parte equivalente nella CEDU
- Parte più ampia rispetto alla CEDU
- Tutela equivalente rispetto alla CEDU
- Parte che riguarda specificamente l'UE

Nota: la figura si basa sulle Spiegazioni relative alla Carta e su un confronto testuale tra i due documenti, al fine di dimostrare come la Carta accresca la visibilità dei diritti (alcuni tra quelli non espressamente previsti dalla CEDU sono contemplati dalla giurisprudenza, la cui visibilità è tuttavia inferiore per un pubblico non specializzato).

Fonte: FRA, 2018

Figura 1. Quali diritti sono contemplati? Confronto tra la Carta e la CEDU

Articoli della Carta e testo della CEDU: differenze e analogie nella trattazione

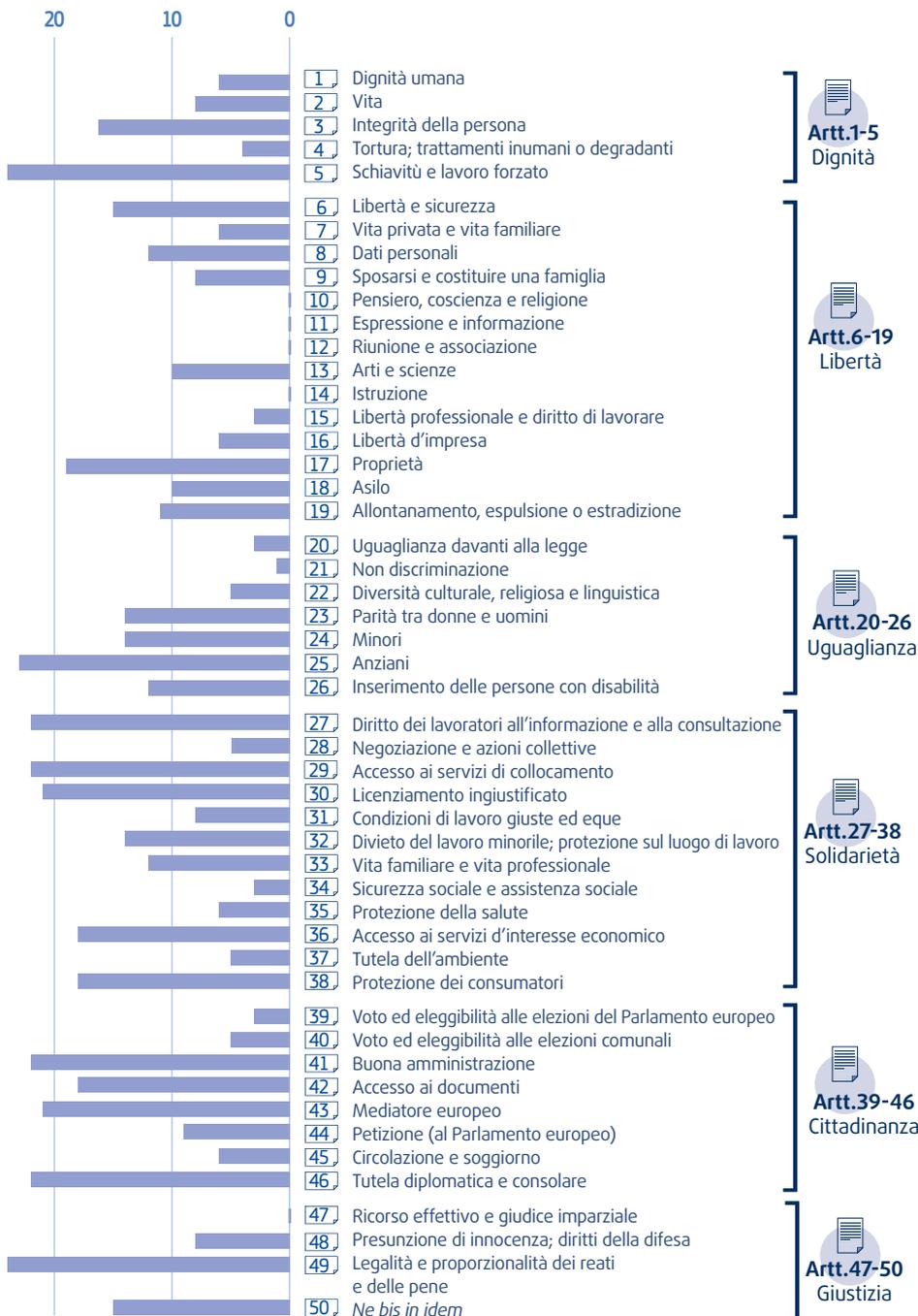


Da un raffronto tra la Carta e le costituzioni degli Stati membri dell'Unione risulta evidente che, spesso, il testo della prima è più esplicito per quanto riguarda determinati diritti. In Italia, per esempio, alcuni diritti contenuti nella Carta non sembrano rispecchiarsi pienamente nella legge costituzionale nazionale, come nel caso del diritto di accesso ai servizi di collocamento (articolo 29), della tutela in caso di licenziamento ingiustificato (articolo 30), della protezione dei consumatori (articolo 38), del diritto

d'accesso ai documenti (articolo 42) e del diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato (articolo 50). L'assenza di determinati diritti in un testo costituzionale non implica affatto che essi non siano tutelati dall'ordinamento giuridico. Tuttavia, le garanzie esplicitate in un testo di questo tipo conferiscono maggiore visibilità a tali diritti, rendendoli pertanto anche più accessibili. In tal senso, la Carta può rafforzare diritti meno noti.

Figura 2. La Carta conferisce maggiore visibilità ai diritti? Confronto tra la Carta e le costituzioni nazionali

Numero di Stati membri dell'UE, per ogni articolo della Carta, che non prevedono disposizioni equivalenti ed esplicite nei testi costituzionali



Nota: la figura si basa su un confronto testuale tra la Carta e la legge costituzionale scritta degli Stati membri dell'UE (Regno Unito escluso) al fine di indicare quali siano le disposizioni in virtù delle quali vi sono maggiori probabilità che la Carta accresca la visibilità dei diritti. Si è considerato che alcuni diritti specifici dell'UE (disposizioni della Carta nella figura 1 evidenziate in giallo chiaro) siano rispecchiati nelle costituzioni nazionali se è stato possibile individuare una disposizione paragonabile (per esempio una disposizione costituzionale in merito a un difensore civico nazionale).

Fonte: FRA, 2018

La Carta dei diritti fondamentali dell'UE: *uno strumento giovane*

- ★ La Carta è stata redatta da una Convenzione europea, composta da 15 rappresentanti degli allora 15 Stati membri dell'UE, 46 parlamentari (16 membri del Parlamento europeo e 30 membri dei parlamenti nazionali) e un rappresentante della Commissione europea. La Convenzione ha consultato anche la società civile.
- ★ Il Parlamento europeo, la Commissione europea e il Consiglio dell'UE hanno solennemente proclamato la Carta nel dicembre 2000.
- ★ Il 1° dicembre 2009, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la Carta è diventata giuridicamente vincolante. Si tratta di uno strumento giuridico relativamente nuovo che trova sempre maggiore applicazione a livello nazionale.

Altre informazioni

- ★ **La Carta dell'UE**, disponibile su EUR-Lex.
- ★ Le **Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali**, a cura del Presidium della Convenzione europea.
- ★ **Charterpedia**: uno spazio online della FRA che raccoglie informazioni sulla Carta, ivi compresa la giurisprudenza nazionale.
- ★ **EU Charter: un'app della FRA per accedere in qualsiasi momento e ovunque ai diritti della Carta dell'UE, nonché alla giurisprudenza nazionale e alla giurisprudenza della CGUE che fa riferimento alla Carta.**
- ★ FRA (2018), **Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national level** [L'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nell'elaborazione delle politiche e delle normative a livello nazionale], Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.
- ★ FRA (2018), parere 4/2018, **Challenges and opportunities for the implementation of the Charter of Fundamental Rights** [Sfide e opportunità per l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali]
- ★ **Thematic FRA-CoE/EctHR handbooks on European law** [Manuali tematici FRA-Consiglio d'Europa/Corte europea dei diritti dell'uomo sul diritto europeo]: Non discriminazione (2018), Asilo (2014), Protezione dei dati (2018), Diritti dei minori (2015) e Accesso alla giustizia (2016).
- ★ *Relazione annuale sui diritti fondamentali* della FRA: contiene un **capitolo specifico** dedicato all'utilizzo della Carta a livello nazionale.
- ★ Commissione europea, **Relazioni annuali sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.**

FRA – AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI

Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights

 twitter.com/EURightsAgency

 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

Printed by Bietlot in Belgium

© FRA, 2019

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2019



Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

Print ISBN 978-92-9474-108-0 doi:10.2811/528258 TK-01-18-747-IT-C
PDF ISBN 978-92-9474-110-3 doi:10.2811/212916 TK-01-18-747-IT-N