

IL SISTEMA DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI NELL'UE

Indice

- **L'evoluzione della giurisprudenza della CGUE**
- **La «costituzionalizzazione» dei diritti umani nell'ordinamento dell'UE**
- **La Carta dei diritti fondamentali dell'UE**
- **La tutela dei diritti umani e il rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri**
- **I rapporti tra l'ordinamento dell'UE e la CEDU**
- **Un vulnus nel sistema di tutela dei diritti umani nell'UE: il problema della tutela dei diritti sociali**

I

L'evoluzione della 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.”

2^a fase:
Riconoscimento della tutela dei diritti
come «principi generali di diritto»

- 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.



- 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**

- 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”.

- ⇒ 3 maggio 1974, la Francia, ultimo tra gli Stati membri della CEE, ratifica la CEDU
- ⇒ 5 aprile 1977, PE, Consiglio e Commissione adottano una **Dichiarazione comune sui diritti fondamentali** in cui si impegnavano a rispettare i diritti fondamentali nell'esercizio delle loro facoltà
- 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; a partire dal Trattato di Amsterdam, la Carta comunitaria è richiamata dall'art. 151 TFUE in materia di politica sociale, accanto alla Carta sociale europea adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa)

II

La «costituzionalizzazione» dei diritti umani nell'ordinamento dell'UE

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. (...)”

⇒ Proclamazione, a Nizza, il 7 dicembre 2000, della **Carta dei diritti fondamentali dell'UE**

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.
- Il diritto comunitario non osta a che un'attività economica consistente nello sfruttamento commerciale di giochi di simulazione di omicidi sia vietata da un provvedimento nazionale adottato per motivi di salvaguardia dell'ordine pubblico perché tale attività viola la dignità umana.

La modifica introdotta dal Trattato di Lisbona: il 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.**

Protocollo (n. 30) sull'applicazione della Carta alla Polonia e al Regno Unito

- 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

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 Strasburgo 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

Art. 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.”

Portata ed interpretazione dei diritti garantiti

Art. 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.”

() Identità di diritti tra la Carta e i Trattati istitutivi:**

- **Art. 23 della Carta**

«La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione.

Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato».

- **Art. 157 TFUE**

«1. Ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore. (...)

4. Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali».

() Problemi interpretativi in materia di corrispondenza tra diritti della Carta e CEDU:**

- a) la Carta va interpretata alla luce della CEDU così come interpretata dalla Corte europea dei diritti umani?
- b) un diritto fondamentale tutelato dalla Carta ha un equivalente nella CEDU; tuttavia il diritto CEDU non è pienamente incorporato dagli Stati membri perché contenuto in un Protocollo alla CEDU non ratificato da tutti gli Stati membri o perché alcuni Stati membri hanno posto una riserva alla norma della CEDU che tutela il diritto in questione.



Cosa deve fare il giudice ai sensi dell'art. 52, par. 3, della Carta?

L'obbligo di interpretare la Carta alla luce della CEDU deve essere attenuato quando il diritto fondamentale in questione, o un aspetto dello stesso, non è stato pienamente incorporato dagli Stati membri. Ne consegue che la norma della Carta esiga un'interpretazione parzialmente autonoma da quella della CEDU.

Art. 52, par. 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”.



La Carta distingue tra DIRITTI e PRINCIPI;
solo i primi possono essere direttamente giustiziabili,
i secondi lo sono solo alle condizioni dell'art. 52, par. 5.

Livello di protezione

Art. 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.



CGUE, Sentenza *Melloni* del 2013

- L'art. 53 della Carta precisa che, nel quadro della coesistenza di differenti fonti di tutela dei diritti fondamentali, la Carta non potrà portare essa stessa a una riduzione del livello di protezione di detti diritti nei differenti ordinamenti giuridici. Detto articolo mira così a confermare che **la Carta impone un dato livello di protezione dei diritti fondamentali solo nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE.**
- La Carta non può obbligare gli Stati membri ad abbassare il livello di protezione dei diritti fondamentali garantiti nella loro Costituzione nazionale nei casi che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE. L'art. 53 della Carta esprime anche l'idea che la sua adozione non deve rappresentare un pretesto, per uno Stato membro, per ridurre la protezione dei diritti fondamentali all'interno dell'ambito di applicazione del diritto nazionale.

- L'espressione “**nel rispettivo ambito di applicazione**” mira a:

rassicurare gli Stati membri quanto al fatto che la Carta non è destinata a sostituire la loro Costituzione nazionale per quanto attiene al livello di protezione che essa garantisce nell'ambito di applicazione del diritto nazionale;

chiarire che l'art. 53 della Carta non può ledere il primato del diritto dell'UE quando la valutazione del livello di protezione dei diritti fondamentali da garantire è compiuta nel quadro dell'attuazione del diritto dell'UE.

L'applicazione della Carta

- **Art. 52**

“[...] 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».

IV

La tutela dei diritti umani e il rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri

Art. 4, par. 2, TUE

“L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali [...]”



I diritti fondamentali protetti a livello costituzionale sono parte della «identità costituzionale» di uno Stato membro?

Una ipotesi interpretativa

- La norma costituirebbe un elemento di cui la CGUE dovrebbe tenere conto quando, interpretando il diritto dell'UE, si trova di fronte ad una esigenza di tutela di diritti umani non pienamente garantiti dall'ordinamento dell'UE, di cui invece gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri assicurano la salvaguardia.
- L'identità costituzionale degli Stati membri diventerebbe così un parametro, previsto dal Trattato, di cui tenere conto nel momento in cui l'Unione esercita le sue competenze, in quanto esso definisce il perimetro stesso dell'esercizio di ciascuna competenza attribuita.
- In difetto di ciò, gli Stati membri potrebbero arrivare ad opporre i «controlimiti» all'applicazione del diritto dell'UE in ragione della violazione del principio di attribuzione su cui si basa il funzionamento dell'UE.

Critica

- Questa prospettiva porta con se un rischio; infatti, la CGUE chiamata ad interpretare l'art. 4, par. 2, TUE, di fatto, sarebbe portata a definire essa stessa i contorni delle identità costituzionali degli Stati membri e, in nome delle esigenze di uniforme applicazione del diritto dell'UE, sarebbe probabilmente indotta a fissare verso il basso la garanzia dei diritti fondamentali.

V

I rapporti tra l'ordinamento dell'UE e la 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 maggio 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.”

Le condizioni per l'adesione alla CEDU dettate dal 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'UE, in particolare per quanto riguarda:

- a) le modalità specifiche dell'eventuale partecipazione dell'UE agli organi di controllo della CEDU (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'UE 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 CEDU ai sensi del suo art. 57

Procedura per la conclusione dell'accordo di adesione alla CEDU

Art. 218, par. 8, TFUE

- “La conclusione dell'accordo sull'adesione dell'UE alla CEDU avviene ad opera del Consiglio, il quale delibera all'unanimità; la decisione sulla conclusione di tale accordo entra in vigore previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali”.

Conseguenze dell'adesione

- In virtù dell'adesione alla CEDU, l'UE sarebbe sottoposta ad un controllo esterno avente ad oggetto il rispetto dei diritti e delle libertà che l'Unione si impegnerebbe a rispettare a norma dell'art. 1 CEDU.
- In tale contesto, l'Unione e le sue istituzioni, ivi compresa la Corte, sarebbero sottoposte ai meccanismi di controllo previsti da tale convenzione e, in particolare, alle decisioni e alle sentenze della Corte EDU.

Il negoziato di adesione

- A seguito di una raccomandazione della Commissione, il Consiglio ha adottato, il 4 giugno 2010, una decisione che autorizzava l'avvio dei negoziati relativi a un accordo di adesione. La Commissione è stata designata quale negoziatore.
- Il 5 aprile 2013 i negoziati si sono concretizzati in un accordo sui progetti di strumenti d'adesione.
- La Commissione si è rivolta, in data 4 luglio 2013, alla Corte di giustizia per ottenere il suo parere in merito alla compatibilità del progetto di accordo con il diritto dell'Unione, conformemente all'art. 218, par. 11, TFUE

Parere 2/2013 sull'accordo di adesione dell'UE alla CEDU: alcuni dei rilievi formulati dalla CGUE

- Viola il principio di autonomia dell'ordinamento dell'UE:
 - i rapporti interni tra Stati membri e UE devono essere regolati esclusivamente dal diritto dell'UE e non dalla CEDU
 - la CtEDU non deve avere alcuna competenza ad interpretare il diritto dell'UE, competenza esclusiva della CGUE
- Viola l'art. 344 TFUE con cui gli Stati membri si sono impegnati a non sottoporre una controversia sull'interpretazione e l'applicazione dei Trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti da questi ultimi
- E' incompatibile con il meccanismo del "convenuto aggiunto" pregiudicando la ripartizione di competenze tra UE e suoi Stati membri
- Lede le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione riguardo al controllo giurisdizionale in materia di PESC, in quanto affida il controllo giurisdizionale di alcuni di tali atti, azioni od omissioni in via esclusiva ad un organo esterno all'UE

La situazione in assenza di adesione della UE alla CEDU

*Il vaglio della tutela dei diritti umani nell'UE
da parte della Corte europea dei diritti umani*

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. (...)”

VI

**Un vulnus nel sistema di tutela dei diritti umani
nell'UE: il problema della tutela dei diritti sociali**

I diritti sociali nei Trattati istitutivi

Le fonti

- L'art. 151 TFUE, nell'individuare obiettivi di politica sociale, afferma come essi debbono essere perseguiti alla luce dei diritti sociali fondamentali, “quali quelli definiti nella **Carta sociale europea** firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella **Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori** del 1989”.

Carta Sociale Europea (CSE)

- è un trattato internazionale concluso nel quadro del Consiglio d'Europa
- è stato ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE

Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori

- è un accordo non vincolante concluso nel quadro dell'UE

- Il riferimento ai due citati documenti non porta ad elevare i diritti sociali da meri principi politici al rango di posizioni giuridiche soggettive suscettibili di ricevere una tutela giurisdizionale effettiva nell'ordinamento dell'UE.
- Un passo in questa direzione è sicuramente stato fatto attraverso l'adozione della **Carta dei diritti fondamentali dell'UE** che dedica un'ampia parte del **Titolo IV («Solidarietà»)** alla tutela di alcuni diritti sociali, ma bisogna anche notare come la Carta distingue tra «diritti» e «principi», chiarendo che i secondi – proprio quelli iscritti nel Titolo IV – debbano tradursi in atti legislativi ed esecutivi per poter essere fatti valere in sede giudiziaria.
- Rimarrebbe comunque la possibilità offerta alla Corte di giustizia, dall'art. 6, par. 3, TUE, di farsi promotrice della tutela dei diritti sociali nell'ambito dell'ordinamento dell'UE attraverso la ricostruzione di **principi generali di diritto** ispirati alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e alla Convenzione europea dei diritti umani (CEDU).

**la dimensione sociale e la tutela dei diritti sociali nell'ordinamento dell'UE
non sono ancora patrimonio acquisito del processo di integrazione**

Il primato del diritto dell'UE e i vincoli per gli Stati membri derivanti dalla Carta sociale europea (CSE)

Il rapporto tra i due ordinamenti nella visione del Comitato europeo dei diritti sociali

- nel quadro della CSE, il Comitato europeo dei diritti sociali (caso *Confédération générale du travail (CGT) c. Francia* del 2010) ha affermato come non si possa stabilire una presunzione di conformità con la CSE dell'ordinamento UE in materia di tutela dei diritti sociali, in quanto ciò non risulta né dal posto che i diritti sociali hanno nell'ordinamento giuridico dell'UE, né dal posto che essi assumono nelle procedure per l'elaborazione del diritto derivato.
- il Comitato non ha tuttavia escluso che in futuro possa accogliere l'approccio *Bosphorus*, seguito dalla Corte europea dei diritti umani, ma ha ritenuto che questa soluzione, allo stato attuale, fosse prematura.
- in particolare, il Comitato ha sottolineato il dovere degli Stati membri dell'UE di tenere conto dei loro impegni derivanti dall'aver ratificato la CSE quando, con norme nazionali, danno attuazione al diritto dell'UE.

... una possibile soluzione: l'adesione della UE alla CSE

- Per evitare il rischio di conflitto tra diritto dell'UE e obblighi derivanti dagli Stati membri di rispettare la CSE, in un suo recente studio su «*The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights*», **il Parlamento europeo ha prospettato l'adesione dell'UE alla CSE sulla base dell'art. 216, par. 1, TFUE** («L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata»).



- La soluzione proposta ricalcherebbe il percorso che l'UE ha fatto in occasione dell'adesione, nel 2009, alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Critiche

- Si deve tenere presente che il TUE ha organizzato il sistema di tutela dei diritti umani nell'ordinamento dell'UE secondo ben precise modalità, indicate puntualmente nell'art. 6 TUE e in ragione, del par. 2 di detta norma, l'UE sembrerebbe avere espressa competenza a concludere un trattato in materia di diritti umani solo nel caso di una adesione alla CEDU.
- Quant'anche si voglia accettare – come si è fatto – che, in base all'art. 216, par. 1, TFUE, l'Unione possa essere competente a concludere accordi di portata limitata in materia di diritti umani, questa base giuridica non sembra potere essere utilizzata quando il trattato in materia di diritti umani abbia una portata ampia e individui un sistema di controllo convenzionale autonomo, ponendosi così come un evento dirompente per l'ordinamento dell'UE.

- Una ipotesi di adesione dell'UE alla CSE sembra potersi realizzare solo in seguito ad una modifica dei trattati istitutivi, con procedura di revisione ordinaria, attraverso l'attribuzione di una competenza specifica all'UE, come è avvenuto per l'adesione alla CEDU.