

# IL PRIVATE ENFORCEMENT IN ITALIA DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA A VENT'ANNI DALLA SUA PROCLAMAZIONE.

PRIVATE ENFORCEMENT IN ITALY OF THE CHARTER OF FUNDAMENTAL  
RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION TWENTY YEARS AFTER ITS  
PROCLAMATION.

EL PRIVATE ENFORCEMENT EN ITÁLIA DE LA CARTA DE LOS DERECHOS  
FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA VEINTE AÑOS DESPUÉS DE SU  
PROCLAMACIÓN.

O PRIVATE ENFORCEMENT NA ITÁLIA DA CARTA DOS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA VINTE ANOS APÓS SUA  
PROCLAMAÇÃO.

#### Licença CC BY:

Artigo distribuído sob  
os termos Creative  
Commons, permite uso  
e distribuição irrestrita  
em qualquer meio desde  
que o autor credite a  
fonte original.

**Angelo Viglianisi Ferraro<sup>1</sup>**



**Riassunto:** L'articolo analizza il contenuto e l'efficacia della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata solennemente a Nizza nel dicembre del 2000, concentrandosi sugli strumenti utilizzati in Italia per garantire un suo pieno *private enforcement*.

**Parole-chiave:** Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Drittwirkung, interpretazione conforme, responsabilità civile dello Stato.

**Abstract:** The article analyzes the content and efficacy of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which was solemnly proclaimed in Nice in December 2000, focusing on the instruments used in Italy to guarantee its full private enforcement.

**Keywords:** Charter of Fundamental Rights of the European Union, Drittwirkung, Agreed interpretation, Civil responsibility of the State.

<sup>1</sup> Professore Aggregato di diritto privato europeo nell'Università "Mediterranea" di Reggio Calabria (Italia) e Visiting Professor nella Cracow University of Economics (Polonia) nella Plekhanov Russian University of Economics (Russia) e nella Universidade Federal de Sergipe (Brasile). avf@unirc.it.

**Resumen:** El artículo analiza el contenido y la eficacia de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada solemnemente en Nice en Diciembre de 2000, con foco en los instrumentos utilizados en Itália para garantizar su pleno *private enforcement*.

**Palabras clave:** Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Drittwirkung*, interpretación conforme, responsabilidad civil del Estado.

**Resumo:** O artigo analisa o conteúdo e a eficácia da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada solenemente em Nice em Dezembro de 2000, com foco nos instrumentos utilizados na Itália para garantir seu pleno *private enforcement*.

**Palavras-chave:** Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, *Drittwirkung*, interpretação conforme, responsabilidade civil do Estado.

## INTRODUZIONE

Nel dicembre del 2000, si registrava un evento senza precedenti per la storia del Vecchio Continente (e non solo). Veniva, infatti, proclamata, sotto la veste di “Dichiarazione solenne”, nel corso del Consiglio europeo di Nizza, la Carta dei diritti fondamentali dell’uomo dell’Unione europea (successivamente riproclamata, in una versione adattata, a Strasburgo il 17 dicembre del 2007)<sup>2</sup>.

Il documento, definito «la chiave di volta della costruzione europea»<sup>3</sup>, ha suscitato differenti posizioni in dottrina, fra chi ha considerato la sua approvazione come «una vera e propria regressione, giuridica e politica»<sup>4</sup> e quanti hanno visto in esso una retorica ripetizione di previsioni normative contenute già in altre Carte “europee” o “internazionali” (quali la CEDU, la Carta sociale europea o finanche la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo), o comunque un testo meramente ricognitivo<sup>5</sup>; senza tralasciare la posizione dei «gruppi minoritari, localistici, nazionalisti, separatisti all’interno dello stesso Parlamento europeo, oltre ai conservatori britannici», i quali hanno più volte espresso il loro scetticismo, non tanto per il suo contenuto, quanto per la «sua stessa esistenza, che comporta di per sé una evidenziazione della natura politica e non solo di mercato dell’Unione, oltre ad essere un passo rilevante nel processo di costituzionalizzazione dell’Unione europea»<sup>6</sup>.

2 La letteratura su tale documento è sterminata. Cfr., per tutti, ARRIGO, G. **La Carta di Nizza: natura, valore giuridico, efficacia**. in *Diritto del lavoro*. 2001. p. 607; BARBERA, A. **La Carta europea dei diritti: una fonte di ricognizione**. in *Diritto dell’Unione europea*: 2001. p. 241; BIFULCO, R., CARTABIA, M. e CELOTTO A.: **L’Europa dei diritti**. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea. Bologna: Il Mulino. 2001; FERRARI, G.F. (a cura di). **I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza**. Milano: Giuffrè. 2001; FERRARI BRAVO, L., DI MAJO, F.M. e RIZZO, A. **Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea**. Milano: Giuffrè. 2001. CIANI, G. **Carta europea dei diritti fondamentali e società multietnica fra dinamiche di mercato e sincretismo culturale**. in GALASSO, A. (a cura di), *Diritti fondamentali e multietnicità, una ricerca per la Costituzione dell’Unione europea*. Palermo: Flaccovio. p. 51. 2003; MANZELLA, A., MELOGRANI, P., PACIOTTI, E., e RODOTÀ, S. **Riscrivere i diritti in Europa**. Bologna: Il Mulino. 2001.; PACIOTTI, E. **Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell’Unione europea**. Milano: Giuffrè. 2002; PANEBIANCO, M. **Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea**. Milano: Giuffrè. 2001; PIZZORUSSO, A., 2001; ROSSI, L.S. (a cura di). *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell’Unione europea*. Milano: Giuffrè. 2002; VETTORI, G. (a cura di). **Carta europea e diritti dei privati**. Padova: Cedam. 2002; TRUCCO, L. **Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell’Unione europea**. Un’analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo. Torino: Giappichelli. 2013.

3 Sono parole di L. Jospin, pronunciate a Parigi, il 28 maggio 2001, in occasione del discorso su “*L’Avenir de l’Europe élargie*”.

4 FERRARA, G. **Intervento in AA.VV., Le libertà e i diritti nella prospettiva europea**. Padova:Cedam. 2002. p. 27.

5 Contrario a tale tesi è ARRIGO, G. **La Carta di Nizza: natura, valore giuridico, efficacia**. in *Diritto del lavoro*. 2001. p. 607.

6 BARBERA, A. **La Carta europea dei diritti: una fonte di ricognizione**. in *Diritto dell’Unione europea*: 2001. p. 241.: *passim*. Corsivi aggiunti.

Si può affermare che il fine precipuo del *Bill of Rights* in questione è stato sicuramente quello di dare certezza e rinnovato vigore al patrimonio comune dei diritti (e anche di quelli che, rispetto ai tradizionali diritti civili, sono stati posti spesso in subordine, perché “scomodi”<sup>7</sup>), soprattutto grazie ad una maggiore visibilità che indubbiamente questi ultimi hanno così ottenuto.

La Carta di Nizza, oltre a rendere manifeste anche le situazioni giuridiche soggettive che necessitano di ulteriori atti integrativi e attuativi degli Stati membri, ha in effetti assunto immediatamente una funzione di *cornice para-costituzionale europea*, che ha fissato dei *paletti normativi* ben precisi, oltre i quali la discrezionalità legislativa dell’Unione e degli Stati deve fermarsi e all’interno dei quali l’impegno politico-giuridico di questi ultimi deve essere viceversa massimizzato.

Naturalmente, tutto ciò ha comportato per l’organo redigente la necessità di scendere spesso a continui compromessi linguistici e lessicali (“al ribasso”) o di ricorrere sovente a formule troppo ampie e generiche, ma non può negarsi che già solo il raggiungimento di risultati considerati unanimemente soddisfacenti è un importante traguardo, nella logica di una “funzionalistica” realizzazione di una più forte integrazione normativa europea. È d’altra parte innegabile che le molte diffidenze verso la Carta, spintesi fino a metterne in discussione l’utilità stessa, sono probabilmente legate ad una non corretta interpretazione della sua portata.

Vi è ad esempio chi, leggendo l’evento con eccessiva sufficienza lo ha considerato uno sforzo identico a quello compiuto già altre volte in passato, allorché si è tentato di creare un catalogo dei diritti fondamentali da inserire nel sistema comunitario (ma, la storia ha dimostrato che così non è stato); e chi viceversa ha ecceduto in senso opposto, considerando la Carta di Nizza come un vero e proprio atto di natura costituzionale.

Il veto posto da alcuni Stati (soprattutto Gran Bretagna, Svezia e Danimarca), ad un riconoscimento di un’immediata efficacia giuridica del “manufatto” di Nizza, non è stato però un *punto di debolezza*, come molti redattori e studiosi hanno creduto, ma la carta vincente di quel documento, perché ha consentito «l’inserimento di diritti nuovi, soprattutto di natura sociale, dal momento che un consenso non sarebbe stato raggiunto altrimenti»<sup>8</sup>.

7 Il riferimento va ovviamente ai diritti collettivi (come quelli delle minoranze, i diritti di sciopero e serrata ecc.) e ai diritti sociali (perché non cogenti, ma altamente programmatici), per i quali sono, non a caso, sorti i maggiori problemi redazionali. Le diatribe hanno assunto talvolta toni così accesi da indurre gli stessi redattori a proporre un’eliminazione radicale di ogni riferimento a qualsiasi diritto “non giustiziabile” (a tutte quelle previsioni giuridiche cioè destinate a rimanere lettera morta in assenza di interventi che solo i singoli Stati membri possono programmare secondo il proprio discrezionale apprezzamento politico-sociale e le proprie risorse economiche). Cfr. sull’argomento SALAZAR, C. **I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea**: “un viaggio al termine della notte”? in FERRARI, G.F. (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza*. Milano: Giuffrè, 2001, p. 241.

8 WEBER, A. **Il futuro della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea**. in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*: p. 42 ss. 2002.

Il sicuro rilievo che tale documento ha avuto nella quotidianità ne ha dimostrato immediatamente il valore "meta-politico"<sup>9</sup>, grazie anche al ruolo della Corte di Giustizia, «quale *viva vox iuris*, tendente a conferire alla Carta la forza di "diritto vivente" includendola nel proprio orizzonte ermeneutico»<sup>10</sup>, come importante "parametro assiologico", e di (indiretto, almeno inizialmente) strumento di controllo non solo per le istituzioni europee<sup>11</sup>, ma anche per gli Stati membri.

La Carta ha, peraltro, il merito di aver tentato di valorizzare al massimo sia il principio della *indivisibilità* (per cui ogni diritto va letto e interpretato alla luce di tutti gli altri, «ed è così che acquisisce fino in fondo il suo significato. La libertà non può stare senza l'uguaglianza, la solidarietà limita la libertà [...]»<sup>12</sup>), che quello della *universalità* delle situazioni giuridiche in essa contemplate (riconoscendo la titolarità di queste ultime ad ogni individuo, a prescindere dalla sua cittadinanza o dal suo luogo di residenza<sup>13</sup>).

Sono forse proprio queste le due più importanti peculiarità del testo di Nizza, che hanno permesso a molti autori di definirlo un documento "*antropocentrico*"<sup>14</sup>, e non semplicemente *ricognitivo* (come una parte della dottrina ha voluto sostenere<sup>15</sup>).

## 1. IL CONTENUTO DELLA CARTA DI NIZZA.

Un aspetto particolarmente significativo della Carta dei diritti fondamentali dell'uomo è rinvenibile nel suo stesso Preambolo, che effettua un chiaro rinvio ad un futuro di pace («come frutto della costruzione di istituzioni comuni a nazioni che si erano combattute per secoli», secondo una studiosa che ha fatto parte del gruppo dei redattori del testo<sup>16</sup>) e ad un impegno a «rafforzare la tutela dei diritti fondamentali alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici». Peraltro, in queste prime righe, che aprono il *Bill of Rights* europeo, si evidenzia inoltre *apertis verbis* che «il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future».

9 Cfr., per es., non solo le autorevoli conclusioni degli avvocati generali: Francis G. Jacobs (causa C-377/98), Geelhoed (causa C-413/99), Siegbert Alber (causa C-340/99), Antonio Tizzano (causa C-173/99), Jaen Mischo (causa C-122/99 P e causa C-125/99 P), P. Léger (causa C-353/99 P e causa C-309/99), Cristine Stix-Hackl (causa C-49/00, causa C-131/00 e causa C-224/00), ma anche le sentenze del 20 febbraio 2001, *Mannsmannröhren-Werke AG*, causa T-112/98; 30 gennaio 2002, *Max. mobil Telekommunikation Service GmbH c. Commissione delle Comunità europee*, causa T-54/99; 3 marzo 2002, *Jego Quéré* causa T-177/01 (per citare solo le prime che hanno menzionato la Carta di Nizza).

10 A scriverlo è CIANI, G. *Carta europea dei diritti fondamentali e società multietnica fra dinamiche di mercato e sincretismo culturale*. in GALASSO, A. (a cura di), *Diritti fondamentali e multietnicità, una ricerca per la Costituzione dell'Unione europea*. Palermo: Flaccovio. 2003. p. 20-21.

11 LOIODICE, A. *La Carta di Nizza quale parametro assiologico*. in FERRARI, G.F. (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza*, Milano: Giuffrè. *passim*. 2001.

12 Paciotti, E. *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*. Milano: Giuffrè. 2002. p. 98.

13 CIANI, G. *Carta europea dei diritti fondamentali e società multietnica fra dinamiche di mercato e sincretismo culturale*. p. 27.

14 Non a caso già nello stesso Preambolo si afferma significativamente che l'Unione «pone al centro della sua azione la persona, istituendo la cittadinanza e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia».

15 Cfr. ad esempio PIZZORUSSO, A. *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: le principali tappe preparatorie*. in ROLLA, G. (a cura di), *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*. Torino: Giappichelli. *passim*. 2001, p. 68.

16 PACIOTTI, E. *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*. Milano: Giuffrè. 2002. p. 19.

La Carta, nel suo corpo normativo vero e proprio, si compone invece di sette Titoli, al cui interno vengono raccolti una serie di diritti e libertà già proclamati, per la maggior parte, in altri importanti testi convenzionali internazionali, ma qui raggruppati, in modo del tutto singolare, attorno ad una serie di principi o valori fondamentali, e tutti riconducibili ad unità grazie al citato, e basilare, principio della indivisibilità.

Il primo di questi valori- principi (nonché capi del documento) è quello della "dignità", che è ormai veramente comune, ancorché in alcune è espresso in altre è invece inespresso, a tutte le costituzioni degli Stati membri, ma è anche proprio della *Verfassung* comunitaria<sup>17</sup>.

Seguono, in particolare, "libertà" (Titolo II), "uguaglianza" (Titolo III) e "solidarietà" (Titolo IV), che sembrano riecheggiare gli antichi principi (*liberté, fraternité, égalité*), proclamati in un'altra occasione storica assai rilevante per l'intera Europa, ossia negli anni della Rivoluzione francese.

I Titoli V e VI sono rivolti rispettivamente a disciplinare la "cittadinanza" e la "giustizia".

Il VII Titolo riguarda invece le tanto discusse "disposizioni generali", il cui compito è quello di "contestualizzare" la Carta all'interno del mondo giuridico europeo preesistente, coordinando le norme in essa contenute con quelle già operanti a livello comunitario e nazionale<sup>18</sup>.

I diritti radunati contenuti nella Carta di Nizza appartengono a queste quattro, ampie categorie:

- 1) i diritti civili c.d. "classici", ossia i diritti dell'uomo già garantiti dalla CEDU;
- 2) i diritti politici, propri della cittadinanza europea instaurata dai Trattati riguardanti l'Unione europea (Maastricht, Amsterdam e Nizza);
- 3) i diritti economici e sociali, che riprendono quelli enunciati dalla Carta comunitaria dei diritti sociali dei lavoratori, adottata il 9 dicembre 1989 in occasione del vertice di Strasburgo, dai capi di Stato o di governo degli 11 Stati membri, sotto forma di una dichiarazione.
- 4) i diritti di "nuova generazione" (non rileva se terza, quarta o quinta): quali i diritti ambientali, quelli del consumatore, ecc.

17 Servirà ricordare che la stessa *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948 afferma nel preambolo che <<il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo>>. CIANI, G. **Carta europea dei diritti fondamentali e società multietnica fra dinamiche di mercato e sincretismo culturale**. p. 38, afferma che <<si tratta di un super-principio da cui è possibile desumere i limiti di ogni diritto di libertà>>. La novità della Carta di Nizza, rispetto al progetto di *Costituzione europea* del 1994, e in conformità invece alla *Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali* del 1989, è proprio l'aver previsto il diritto alla dignità umana nell'art. 1 del documento, prima ancora, dunque, di quello alla vita (sancito dall'art. 2). Sia consentito un rinvio, sull'argomento, a VIGLIANISI FERRARO, A. **I diritti fondamentali dell'uomo nell'ordinamento giuridico comunitario**. Alla ricerca di una definizione. in *Diritto e formazione*. 2004. p. 702.

18 Per un'analisi dettagliata delle disposizioni in commento cfr., *ex multis*, GARCIA, R.A. **Le clausole orizzontali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*: passim. 2002; e VIGLIANISI FERRARO, A. **Le Disposizioni finali della Carta di Nizza e la multiforme tutela dei diritti dell'uomo nello Spazio Giuridico Europeo**. in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*. 2005, p. 503-581.

## 2. L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLE NORME SANCITE NELLA CARTA DI NIZZA.

Uno dei maggiori problemi che la proclamazione della Carta dei diritti ha immediatamente sollevato riguarda l'incidenza (non del tutto chiara, né coerente) che le disposizioni in essa contenute potranno essere destinate a produrre negli ordinamenti giuridici nazionali, alla luce di quanto previsto dal Trattato di Lisbona (che ha attribuito al *Bill of Rights* europeo un pieno valore giuridico vincolante), ma anche in conseguenza di quanto prescritto in una serie di altre norme contenute nello stesso documento proclamato solennemente a Nizza, oltre che nelle fonti primarie dell'Unione.

Il confine operativo della Carta di Nizza è definito con estrema precisione, da un lato, dal citato art. 6 TUE, e, dall'altro, dall'art. 51 del documento stesso<sup>19</sup>.

L'art. 6, oltre a precisare, nel suo primo paragrafo, che «le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati» (espressione più volte utilizzata, fino ad apparire ridondante e ripetitiva, all'interno dei nuovi testi normativi europei), chiarisce al terzo comma che «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» (quasi ad evidenziare, come farà del resto lo stesso art. 52 della Carta di Nizza, che le norme sancite da quest'ultima vanno lette ed interpretate sistematicamente rispetto al c.d. *jus non scriptum* europeo concernente i diritti dell'uomo).

L'art. 51, dal canto suo, circoscrive poi fortemente i confini operativi delle norme a tutela dei diritti dell'uomo entrate in vigore col Trattato di Lisbona.

La disposizione *de qua* stabilisce infatti che le previsioni affermate dalla Carta di Nizza si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, così come anche 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»<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> La regola derivante da tali norme è stata richiamata dalla Corte costituzionale, la quale, nella sentenza n. 80 dell'11 marzo 2011, ha ricordato che la Carta dei diritti rileva «unicamente in rapporto alle fattispecie in cui il diritto dell'Unione è applicabile, e non anche alle fattispecie regolate dalla sola normativa nazionale».

<sup>20</sup> L'impostazione ricalca fedelmente l'orientamento giurisprudenziale espresso, per citarne solo alcune, nelle decisioni del 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Rutili*; 15 maggio 1986, causa 222/84, *Johnston*; 25 novembre 1986, cause riunite 201/85 e 202/85, *Klensch e a.*; 15 ottobre 1987, causa 222/86, *Heylens e a.*; 13 luglio 1989, causa 5/88, *Wachauf*; 18 giugno 1991, causa C 260/89, *ERT*; 24 marzo 1994, causa C-2/92, *Bostock*; 29 maggio 1997, causa C-299/95, *Kremzow*; 17 luglio 1997, causa C130/95, *Giloy*; 18 dicembre 1997, *Annibaldi*, causa C-309/96; 15 maggio 2003, causa C-300/01, *Salzmann*; 10 luglio 2003, cause riunite C-20/00 e C-64/00, *Booker Aquaculture e Hydro Seafood*; 23 settembre 2008, *Birgit Bartsch*, causa C-427/06; 3 ottobre 2008, causa C-287/08, *Savia*; 17 marzo 2009, *Mariano*, causa C-217/08; e 26 marzo 2009, causa C-535/08, *Pignataro*; 7 luglio 2011, *Agafitei e. a.*, causa C-310/10; e 15 gennaio 2013, *Križan e. a.*, cit., punto 54.

L'articolo fornisce una, seppur labile, risposta ad una questione che da tempo è assai discussa tra gli studiosi del diritto dell'Unione europea, ossia quella concernente l'ambito di applicazione, e quindi di sostanziale "giustiziabilità", delle situazioni giuridiche soggettive riconosciute a livello sovranazionale dalla *création prétorienne* della Corte di giustizia prima e dall'opera ricognitivo-innovativa dei redattori del *Bill of Rights* dopo<sup>21</sup>.

La dottrina dominante, rifacendosi al dato giurisprudenziale comunitario<sup>22</sup>, ha da sempre ritenuto che il sindacato della Corte di Lussemburgo in tema di diritti fondamentali involga esclusivamente gli atti delle istituzioni, e solo nel caso di normative nazionali attuative (o comunque rientranti nel campo di applicazione) delle fonti europee possa estendersi, indirettamente, anche alle disposizioni domestiche.

Ma, si è anche evidenziato al contrario che l'idea di una netta separazione degli ordinamenti (e, di conseguenza, delle sfere di competenza delle relative Corti) non può ormai essere più accreditata.

L'art. 51 sicuramente garantisce, in prima analisi, una protezione, davvero *effettiva*, dei diritti dell'uomo nei confronti degli atti delle istituzioni dell'Unione, le quali sono le principali destinatarie degli obblighi imposti dal testo di Nizza e, come tali, non potranno certamente più rilevare la propria incompetenza in materia o la propria "*ignorantia iuris*" riguardo all'esatta portata di determinati interessi supremi della persona in ambito europeo<sup>23</sup>.

Ma, secondo molti autori, la disposizione in esame, utilizzando l'espressione "attuazione del diritto dell'Unione", per stabilire entro quali limiti gli Stati membri sono vincolati a rispettare le norme sancite dalla Carta di Nizza, avrebbe introdotto «una definizione più restrittiva» rispetto a quella elaborata dalla Corte di giustizia nel rinviare genericamente al «campo di applicazione del diritto comunitario». Intervenendo *ex professo* sul punto, l'organo giurisdizionale di Lussemburgo (a Grande Sezione)<sup>24</sup> ha chiarito che, così come segnalato dalle Spiegazioni, l'art. 51, par. 1, della Carta va letto in continuità con «la giurisprudenza della Corte relativa alla misura in cui l'operato degli Stati membri deve conformarsi alle prescrizioni derivanti dai diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione».

Per cui, in linea di principio, non parrebbe esserci sul punto alcuna *reformatio* in senso limitativo.

21 Per un ragguglio sulle soluzioni al problema, contenute nelle sentenze della Corte di Giustizia e nei lavori preparatori della Carta di Nizza. PANEBIANCO, M. **Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**. Milano: Giuffrè. 2001.p. 478.

22 V., ad esempio, le seguenti del 28 giugno 1984, causa 180/ 83, *Moser*; 11 luglio 1985, cause 60 e 61/84, *Cinethèque*; 30 settembre 1987, causa 12/86, *Demirel*; 18 dicembre 1997, *Annibaldi*, cit.

23 Con riferimento a «les questions "dites" horizontales» e in particolare all'individuazione dei «débiteurs des droits garantis», cfr. JACQUÉ, J.P. **La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: présentation générale**. in ROSSI, L.S. (a cura di), Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea, Milano: Giuffrè, p. 75 ss. 2002.

24 Si tratta della sentenza del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Åkerberg Fransson.

### 3. IL PROBLEMA DELL'EFFICACIA (DIRETTA O MEDIATA; VERTICALE O ANCHE ORIZZONTALE) DELLA CARTA DI NIZZA.

Uno dei temi maggiormente discussi dalla dottrina impegnata nello studio del diritto di proprietà in chiave europea riguarda la questione concernente la possibilità che, nei limiti in cui trovi applicazione la Carta di Nizza, il privato invochi un'efficacia diretta delle norme contenute in tale documento (e, dunque, chieda la immediata giustiziabilità delle proprie pretese di derivazione europea, senza attendere un intervento attuativo – o riformatore delle regole statali eventualmente vigenti in materia – da parte del legislatore nazionale).

Il Trattato di Lisbona, pur attribuendo al *Bill of Rights* del 2000 un valore vincolante analogo a quello accordato al diritto originario o primario, nulla ha stabilito al riguardo<sup>25</sup>.

In attesa che la Corte di Giustizia fornisca dei chiarimenti sul tema, un importante ausilio per l'interprete nazionale potrebbe certamente essere rinvenuto nella stessa giurisprudenza di Lussemburgo, elaborata, oltre che per enucleare l'esatta portata delle norme contenute nei Trattati, soprattutto per offrire alcune utili *guidelines* ai giudici nazionali con riferimento agli effetti da riconoscere alle fonti di diritto derivato ontologicamente prive del carattere della diretta applicabilità.

Come è noto, sin dall'entrata in vigore degli accordi internazionali istitutivi delle prime Comunità, il giudice europeo ha chiarito che non tutte le disposizioni in essi contenute godono di effetti diretti analoghi a quelli riconosciuti *apertis verbis* solo ad alcuni atti vincolanti (ossia ai regolamenti).

Secondo l'organo giurisdizionale dell'Unione sono, ad esempio, direttamente efficaci le norme di cui all'art. 30 TFUE (*ex art. 12 CEE*, in materia di dazi doganali)<sup>26</sup>, all'art. 18 TFUE (*ex art. 12 CE*, contenente il divieto di discriminazione in ragione della nazionalità)<sup>27</sup>; all'art. 49 TFUE (*ex art. 43 CE*, sulla libertà di stabilimento)<sup>28</sup>, all'art. 45 TFUE (*ex art. 39 CE*, che prescrive il divieto di restrizioni alla libertà di circolazione delle persone)<sup>29</sup>; all'art. 63 TFUE (*ex art. 56 CE*, riguardante la libertà di circolazione dei capitali)<sup>30</sup>, agli artt. 34 e 35 TFUE (*ex artt. 28 e 29 CE*, in tema di divieto di restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente)<sup>31</sup> e all'art. 37 TFUE (*ex art. 31 CE*, sul divieto di discriminazione – e l'obbligo di riordino – nel settore dei monopoli nazionali)<sup>32</sup>. Non sono state, invece, ritenute *self-executing* le previsioni contenute negli artt. 67 CE (non trasfuso nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea), 151 e 153 TFUE (*ex artt. 136 e 137 CE*, concernenti alcuni importanti diritti sociali).

25 Tuttavia, si rinvia nuovamente ai già citati artt. 4, comma 3, TUE, 19, comma 1, TUE e 197 TFUE.

26 Cfr. la sentenza 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, C-26/62.

27 Sentenza del 28 giugno 1978, causa 1/78, *Kenny*.

28 Sentenza del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel*.

29 Sentenza del 21 giugno 1974, causa 2/74, *Reyners*.

30 Sentenza del 14 dicembre 1995, cause riunite C-163/94, C-165/94 e C-250/94, *Sanz de Lera*.

31 Sentenza del 19 dicembre 1968, causa 13/68, *Salgoil*.

32 Sentenza *Costa c. Enel*, cit.

Già dal 1970, a partire dalla sentenza *Grad*<sup>33</sup> (riguardante l'efficacia diretta di una decisione), il giudice di Lussemburgo ha sottolineato che «un preciso obbligo dello Stato ha come contropartita un diritto del singolo e se è vero che i regolamenti [...] sono direttamente applicabili e quindi atti per natura a produrre effetti diretti, da ciò non si può inferire che le altre categorie di atti contemplate dal suddetto articolo non possono mai produrre effetti analoghi».

Di qualche mese dopo è la famosa sentenza *S.A.C.E.*, riguardante proprio gli effetti diretti di una direttiva. La Corte, nel punire l'inadempienza dello Stato italiano, ha evidenziato *expressis verbis* il principio dell'efficacia diretta delle direttive che riproducono o chiariscono meglio il contenuto di norme *self-executing* già sancite dai Trattati.

Negli anni immediatamente successivi, l'organo giurisdizionale europeo ha iniziato a forgiare in maniera più articolata e puntuale il principio dell'*effet direct*, arrivando ad affermare l'immediata efficacia delle direttive, scadute e inattuata (o recepite in maniera incompleta), "negative" – ossia che impongono ad uno Stato membro un obbligo assoluto ed incondizionato di *non facere* (ad es. astenersi dall'adottare determinate norme o abrogare alcune regole entro un determinato termine senza la necessità di un intervento di alcuna disposizione interna) – ovvero "dettagliate" o "particolareggiate" (tacciate spesso di essere in sostanza *regolamenti mascherati*) – ossia chiare, precise (che sanciscono obblighi in termini non equivoci) ed incondizionate (non soggette ad alcuna condizione, né subordinate, per quanto riguarda la loro osservanza o i loro effetti, all'emanazione di alcun atto degli organi europei o nazionali) –.

La Corte di Giustizia ha poi chiarito che (in aderenza ad una nozione generalmente accettata nella Comunità internazionale di "Stato") vanno considerati come "soggetti pubblici" tenuti a riconoscere gli effetti diretti delle direttive, non (o non adeguatamente) recepite dai legislatori statali, gli enti territoriali<sup>34</sup>, le forze incaricate di mantenere l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza, anche se indipendenti dallo Stato<sup>35</sup>, gli enti che offrono servizi sanitari pubblici<sup>36</sup>, le autorità fiscali<sup>37</sup> e, più in generale, ogni organo che, indipendentemente dalla sua forma giuridica, sia stato incaricato, attraverso un preciso atto della pubblica autorità, di prestare, «sotto il controllo di quest'ultima, un servizio di interesse pubblico e che dispone a questo scopo di poteri che eccedono i limiti di quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti tra singoli»<sup>38</sup>.

]

33 Sentenza del 6 ottobre 1970, causa 9/70.

34 Sentenza del 22 giugno 1989, *Fratelli Costanzo/Comune di Milano*, causa 103/88.

35 Sentenza del 15 maggio 1986, *Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, causa 222/84.

36 Sentenza del 26 febbraio 1986, *Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, causa 152/84.

37 Sentenze del 19 gennaio 1982, *Becker*, cit., e 22 febbraio 1990, *CECA/Fallimento Acciaierie e Ferriere Busseni*, causa C-221/88.

38 Sentenza del 12 luglio 1990, *A. Foster e altri contro British Gas Plc*, causa C- 188/89.

Regole analoghe sembrerebbero poter valere, oggi, per le previsioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Sarebbe, quindi, opportuno distinguere preliminarmente tra norme che hanno portata solo negativa (si pensi ad un divieto, come quello riferito dall'art. 2, alla pena di morte, che implica un dovere di natura astensiva immediatamente precettivo), regole che ripropongono il contenuto di alcune prescrizioni rinvenibili già nei Trattati europei e per le quali la Corte di Giustizia si è pronunciata riconoscendone gli effetti diretti (tali sono, ad esempio, quelle consacrate nell'art. 23, concernente la parità di trattamento tra uomini e donne «in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione»), ed infine previsioni che richiedono invece per il loro effettivo invero, un intervento positivo – o integrativo, se si preferisce – da parte delle autorità nazionali o delle istituzioni europee stesse (rientrano in tale gruppo tutte le norme riguardanti la tutela degli anziani, dei disabili o l'ambiente, che impongono un obbligo di *facere* dello Stato). Esclusa la possibilità di accordare un'efficacia diretta a quest'ultima categoria di disposizioni, le prime due e, più genericamente, tutte quelle che enunciano regole "sufficientemente precise e dettagliate" (che conferiscono cioè un diritto ben delineato e incondizionato, al quale corrisponde dunque un obbligo altrettanto puntuale per i soggetti pubblici) possono probabilmente essere ritenute *self-executing*.

Si consideri, da questo punto di vista, che le stesse Spiegazioni allegate al testo di Nizza, nel chiarire cosa intenda dire il citato par. 5 dell'art. 52, quando differenzia i diritti dai principi, evidenziano che in base a tale distinzione, i diritti soggettivi sono rispettati, mentre i principi sono osservati (articolo 51, paragrafo 1). Ai principi può essere data attuazione tramite atti legislativi o esecutivi (adottati dall'Unione conformemente alle sue competenze e dagli Stati membri unicamente nell'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione); di conseguenza, essi assumono rilevanza per il giudice solo quando tali atti sono interpretati o sottoposti a controllo. Essi non danno tuttavia adito a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità degli Stati membri (singolare è, al riguardo, l'applicazione che la Corte di Cassazione ha dato dell'art. 25 della Carta di Nizza, riguardante "i diritti degli anziani"<sup>39</sup>).

Se, ragionando *per absurdum*, uno Stato membro dovesse introdurre una normativa volta a negare al *de cuius* la possibilità per i propri cittadini di lasciare più della metà dei beni in eredità ai figli (alcuni dei quali residenti in altri Paesi europei), e ad imporre il trasferimento della rimanente quota al patrimonio dello Stato, sarebbe probabilmente possibile invocare gli effetti diretti dell'art.

39 Nonostante tale disposizione (inserita – come accennato – dal *Praesidium* tra quelle contenenti unicamente principi) sia molto generica («l'Unione riconosce e rispetta il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale»), il giudice di legittimità con sentenza n. 2945 del 7 febbraio 2011 non ha esitato ad utilizzarla direttamente, per confermare la nullità di un contratto atipico di vitalizio avente ad oggetto la cessione della nuda proprietà di un immobile in cambio della prestazione di assistenza "vita natural durante" in favore di persona con speranza di vita inesistente al momento della conclusione dell'atto negoziale, ritenendola «precettiva e non solo programmatica e orientativa per i giudici nazionali quando, come nel caso di specie, considerano i contratti con garanzia di protezione per gli anziani».

17 della Carta di Nizza (oltre a poter eccepire, ovviamente, la violazione di una serie di norme costituzionali, per le quali però – come è noto – l’interessato non godrebbe della stessa tutela immediata prevista per il diritto sovranazionale); ed essi opererebbero, ovviamente, secondo quanto stabilito dalla Corte di Giustizia, solo in senso verticale ed unidirezionale (giacché mai lo Stato potrebbe avvantaggiarsi paradossalmente di un proprio inadempimento ad un obbligo derivante dalla partecipazione all’Unione).

Molto più delicato è il problema riguardante la possibilità di accordare alle norme contenute nella Carta di Nizza, e quindi anche nell’art. 17, non solo una *mittelbare Drittwirkung*<sup>40</sup> (ossia un’efficacia diretta nei confronti di una delle articolazioni, centrali o periferiche, dello Stato), ma anche una *unmittelbare Drittwirkung*<sup>41</sup>, ovvero un potere di disapplicazione immediata delle regole nazionali incompatibili perfino nelle ipotesi in cui si tratti di relazioni tra soggetti privati (persone fisiche, giuridiche, gruppi, ecc.), e sempre che la controversia abbia, ovviamente, i caratteri richiesti dall’art. 51 della Carta di Nizza perché entri in gioco il diritto dell’Unione.

In dottrina, si è pressochè d’accordo sul fatto che i privati potranno essere vincolati a rispettare i diritti contenuti nel *Bill of Rights* dell’Unione europea solo se, e nella misura in cui, i legislatori nazionali daranno attuazione alle norme in questione<sup>42</sup>, non essendo ravvisabile nella Carta di Nizza alcuna disposizione che deponga, viceversa, a favore della tesi di un riconoscimento diretto di obblighi in capo ai singoli. Neppure il citato articolo 54, che, come si è visto, a differenza dell’art. 17 della CEDU, non utilizza l’espressione «uno Stato, un gruppo o un individuo», ma enuncia un generico dovere di non attribuire ad alcun diritto fondamentale una lettura che possa condurre ad abusi.

#### 4. L’OBBLIGO PER I GIUDICI NAZIONALI DI INTERPRETARE LE NORME INTERNE ALLA LUCE DELLA CARTA DI NIZZA.

L’opportunità di non riconoscere effetti diretti di tipo orizzontale alle disposizioni europee (e financo a quelle poste a tutela dei diritti fondamentali), quantunque giustificata dall’esigenza di non attribuire agli interpreti un potere che va riservato ai legislatori, suscita – come è noto – da sempre molte perplessità, per le gravi e discriminatorie conseguenze che possono derivarne<sup>43</sup> (non a caso,

40 L’efficacia sarebbe cioè simile a quella rivestita dai diritti dell’uomo sanciti nella Costituzione tedesca. L’art. 1 della Legge fondamentale in questione afferma, infatti, al terzo paragrafo che «i diritti fondamentali vincolano la legislazione, il potere esecutivo e la giurisdizione come diritti direttamente applicabili».

41 Così come auspicato dalla Risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 53/144 del 9 dicembre 1999, contenente la Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti. Cfr., in particolare, gli artt. 16 e 18 del documento in questione.

42 Su questo complesso tema, ben noto alla dottrina tedesca, v., per tutti, FEMIA, P. (a cura di). **Drittwirkung: principi costituzionali e rapporti tra privati. Un percorso nella dottrina tedesca.** Napoli: ESI. 2018; D’AMICO, G. **Principi e clausole generali nell’evoluzione dell’ordinamento giuridico.** Milano: Giuffrè. 2017; GALLO, Daniele. **L’efficacia diretta del diritto dell’Unione negli ordinamenti nazionali. Una dottrina ancora controversa.** Milano: Giuffrè. 2018; LAZZERINI, N. **La Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea. I limiti di applicazione.** Milano: Giuffrè. 2018:.

43 Sul tema, FRANTZIOU, E. **The Horizontal Effect of Fundamental Rights in the European Union.** Oxford. 2019; LENAERTS, K. **Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights.** in *European Constitutional Law Review*: p. 375. 2012

parecchi giudici nazionali hanno, sovente, esteso anche ai rapporti interprivati gli effetti immediati di fonti sovranazionali rimaste inattuata<sup>44</sup>).

Uno stesso diritto contenuto in una norma *self-executing* della Carta di Nizza (e non recepita, per ipotesi dal legislatore nazionale) potrebbe ad esempio essere invocato direttamente da un lavoratore, solo a fronte di un rapporto di pubblico impiego, mentre, al contrario, non potrebbe accadere lo stesso in costanza di un contratto di lavoro subordinato tra privati<sup>45</sup>.

Come è noto, per ovviare a siffatte (inaccettabili) disuguaglianze, la Corte di Giustizia ha elaborato lo strumento dell'interpretazione conforme<sup>46</sup>, e, pur confermando l'impossibilità di riconoscere effetti immediati di tipo orizzontale a norme contenute in fonti prive di diretta applicabilità, ha in altre parole invitato l'interprete ad utilizzare le disposizioni europee in questione come parametro ermeneutico, alla luce del quale leggere ed attuare la normativa nazionale utilizzabile nel caso da decidere.

Ovviamente, una simile tecnica giudiziaria (che nella sostanza ha implicazioni pratiche assai simili a quelle prodotte dal riconoscimento degli effetti diretti) non pare possa risultare sempre concretamente utilizzabile nella prassi.

Si pensi ai casi (veramente remoti, se si parla di diritti fondamentali) in cui in uno Stato membro non vi sia affatto una normativa nazionale che disciplini la materia interessata dal diritto europeo (come potrebbe accadere ad esempio per il divieto, contenuto nell'art. 3 della Carta di Nizza, della clonazione riproduttiva degli esseri umani, il quale, se non recepito da una fonte nazionale, potrebbe forse operare – direttamente ed in maniera vincolante – solo per le strutture sanitarie pubbliche, non anche per quelle private). Ma, si rifletta anche sulle ipotesi in cui la disposizione nazionale, pur esistendo, non abbia una struttura talmente tanto elastica da prestarsi ad una *interpretazione adeguatrice*<sup>47</sup>.

L'espedito estremo, adottato recentemente dal giudice dell'Unione europea per garantire anche nei rapporti orizzontali un'adeguata protezione dei privati cittadini, è stato il riconoscimento del c.d. "effetto di esclusione" o "impeditivo"<sup>48</sup> (che, in realtà può essere definito "sostanzialmente disapplicativo") delle norme *self-executing*.

44 Per un'ampia rassegna giurisprudenziale sul tema, si rinvia a BENACCHIO, G. **Diritto privato dell'Unione europea**. Padova: Cedam. 2016. p. 103.

45 Il problema si era già posto, come è noto, con riferimento alle direttive direttamente efficaci, ma solo in senso verticale GREEN, N. **Directives, Equity and the Protection of Individual Rights**. in *European Law Review*. 1984. p. 295.

46 Tra le più recenti pronunce sul tema, cfr. l'arresto del 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Egenberger*. Sull'interpretazione conforme alle norme sancite nella Carta di Nizza, v., tra le più significative, le sentenze del 6 novembre 2018, cause riunite C-569/16 e C-570/16, *Bauer e a.*, causa C-619/16, *Kreuziger*, causa C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*; e 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S.*, par. 99.

47 In questi casi, un'interpretazione conforme alla Carta di Nizza si risolverebbe in una *interpretatio contra legem* della norma interna: possibilità ritenuta inammissibile anche dalla stessa Corte di Giustizia rispetto al diritto dell'Unione *tout court* (cfr., per tutte, le sentenze *Pretore di Salò*, dell'11 giugno 1987, causa 14/86; *Arcaro*, del 26 settembre 1996, causa C-168/95; *Berlusconi e a.*, del 3 maggio 2005, cause C-387/02, C-391/02 e C-403/02).

48 STROZZI, Girolamo. **Diritto dell'Unione europea**. Torino: Giappichelli. 2009, p. 249.

Secondo questa controversa giurisprudenza, in virtù del principio del primato del diritto dell'Unione su quello nazionale, andrebbe esclusa *a priori* la stessa possibilità di produrre e/o mantenere in vita (o quantomeno di applicare giudizialmente) norme interne contrastanti con quelle contenute nei documenti normativi europei.

Ma, si è anche parlato di una "efficacia triangolare" o (con più esplicito riferimento ai diritti fondamentali dell'uomo) di «*indirect horizontal effects*», concernenti «*a relation between private parties, but via the act of a public authority, for instance an executive or legislative act*»<sup>49</sup>; e la questione decisa dalla citata sentenza *Commissione c. Ungheria* del 21 maggio 2019 pare sia, da questo punto di vista, emblematica. Secondo quanto chiarito dalla Corte di Giustizia nella pronuncia in questione, «disponendo che "nessuno può essere privato della proprietà", l'articolo 17, paragrafo 1, seconda frase, della Carta non riguarda soltanto privazioni di proprietà che abbiano ad oggetto il trasferimento di quest'ultima alle autorità pubbliche».

Ciò, però, è inutile negarlo, equivale al riconoscimento implicito (ma, neanche troppo) di effetti diretti di tipo orizzontale: come è molto più disinvoltamente accaduto, ad opera della Corte di Giustizia, sia per una serie di norme dei trattati (ad esempio, di quelle che tutelano le quattro libertà fondamentali), sia per alcuni diritti proclamati appunto nella Carta di Nizza (si pensi ai casi *Küçükdeveci*<sup>50</sup> e *Dominguez*<sup>51</sup>).

Non resta che attendere ulteriori indicazioni precise da parte della Corte di Giustizia per conoscere la reale portata dei singoli diritti sanciti nella Carta di Nizza e per comprendere quali norme producano pretese immediatamente giustiziabili a vantaggio dei privati (come è accaduto, ad esempio, di recente anche con riferimento al diritto di sposarsi e di costituire una famiglia<sup>52</sup>, benchè per ragioni di "opportunità politica" l'organo di Lussemburgo abbia preferito non menzionare affatto l'art. 9 del documento normativo dell'Unione) ed in quali casi sia possibile desumere addirittura l'esistenza di obblighi diretti per i cittadini europei (eventualità che pare si debba al momento escludere in maniera categorica).

## CONCLUSIONI

Sarà sempre la giurisprudenza della Corte di Giustizia a chiarire, se, come è accaduto sin dagli anni '90 per la mancata osservanza delle fonti comunitarie (c.d. "primarie" e "derivate"), anche per le norme del *Bill of Rights* dell'Unione sia configurabile (in alternativa o in aggiunta ai summenzionati

49 Così BESSELINK, L.F.M. **The Protection of Fundamental Rights post-Lisbon**. The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights (ECHR) and National Constitutions. 2012. in [http://www.fide2012.eu/index.php?doc\\_id=94](http://www.fide2012.eu/index.php?doc_id=94).

50 Sentenza del 19 gennaio 2010, causa C-555/07.

51 Sentenza del 24 gennaio 2012, C-282/10.

52 Sentenza del 5 giugno 2018, causa C-673/16, *Coman c. Inspectoratul General pentru Imigrări e Ministerul Afacerilor Interne*.

strumenti dell'efficacia diretta e dell'interpretazione conforme) un altro importante (e drastico) rimedio, elaborato in via pretoria per garantire una tutela massima ai cittadini europei, ossia quello della responsabilità civile dello Stato per violazione del diritto dell'Unione<sup>53</sup>.

Come è noto, l'istituto è nato, anzitutto come particolare forma di sanzione (con finalità pubblicistica, ma caratteri privatistici), applicabile proprio per assicurare un adeguato ristoro alle situazioni giuridiche soggettive dei privati riconosciute da fonti europee (anche solo da direttive) e rimaste irrealizzate per la negligenza degli Stati membri (che non si sono conformati all'obbligo di rendere operativi nei propri ordinamenti le norme sancite in fonti prive di diretta applicabilità)<sup>54</sup>.

Considerando che il rimedio è stato poi adoperato per ristorare i danni derivanti dalla inosservanza di qualsiasi norma dell'ordinamento europeo – finanche solo di un principio generale dell'Unione (come è accaduto nel caso *Eman*)<sup>55</sup> – è facile immaginare che avendo, ormai, la Carta di Nizza assunto lo stesso valore vincolante dei Trattati, si possa riconoscere ai privati, nei casi di violazione “manifesta e grave” dei diritti in essa scolpiti, anche questo strumento di tutela<sup>56</sup>; proprio come è espressamente previsto, del resto, nell'art. 340 TFUE (*ex art.* 288 CE) per i pregiudizi procurati ai privati da condotte illecite di istituzioni o agenti europei e come già da tempo qualche autorevole studioso immagina possa accadere per la lesione delle norme Convenzione europea dei diritti dell'uomo da parte dei Paesi firmatari della stessa<sup>57</sup>. Utili indicazioni si possono trarre sul punto dalla sentenza della Corte di Giustizia del 15 gennaio 2014, causa C-176/12, *Association de médiation sociale*<sup>58</sup>. Dopo aver negato la diretta invocabilità dell'art. 27 della Carta di Nizza al fine di disapplicare una normativa nazionale confliggente con la disposizione in questione – sia per il carattere “poco precettivo” di quest'ultima<sup>59</sup>, sia perché la controversia riguardava due soggetti privati –, l'autorità giudiziaria di Lussemburgo ha sottolineato la possibilità per il cittadino interessato di agire in giudizio al fine di ottenere la condanna dello Stato al risarcimento del danno da violazione della norma sovranazionale.

Si tratta di un'impostazione che favorisce certamente la posizione dei soggetti lesi in un loro diritto fondamentale e garantisce il *private enforcement* di una Carta chiamata a svolgere ormai un ruolo importantissimo all'interno dell'Unione europea.

53 Sul tema si rinvia, anche solo a fini bibliografici a CALZOLAIO, E. **L'illecito dello Stato tra diritto comunitario e diritto interno**. Milano: Giuffrè. 2004; FUMAGALLI, Luigi. **La responsabilità degli stati membri per la violazione del diritto comunitario**. Milano: Giuffrè. 2000; VIGLIANISI FERRARO, A. **L'illecito comunitario di un organo giurisdizionale supremo**. in *Danno e responsabilità*. 2017. p. 518-629.

54 V., per tutti, REICH, N. **Horizontal Liability in EC Law: Hybridization of Remedies for Compensation in case of Breaches of EC Rights**. in *Common Market Law Review*: p. 705. 2007; DOUGAN, M. **The Francovich Right to Reparation: Reshaping the Contours of Community Remedial Competence**. in *European Public Law*: p. 103. 2000; HARLOW, C. **Francovich and the Problem of the Disobedient State**. in *European Law Journal*: p. 199. 1996; PRECHAL, S. **Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All?** in *European Business Law Review*. p. 299. 2006

55 Sentenza della Corte di Giustizia del 12 settembre 2006, *Eman*.

56 Sul quale si può rinviare alla sentenza dell'11 giugno 2015, causa C-98/14, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft e a. c. Magyar Állam*.

57 RONZITTI, N. **Introduzione al diritto internazionale**. Torino: Giappichelli. 2009. p. 242.

58 Sulla quale, DUBOUT, E. **Principes, droits et devoirs dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**. in *Revue trimestrielle de droit européen*. p. 409. 2014; LAZZERINI, N. **(Some of) the fundamental rights granted by the Charter may be a source of obligations for private parties**: AMS. in *Common Market Law Review*: p. 907 ss. 2014.

59 Cfr. i parr. 45-49 della sentenza *de qua*.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ARRIGO, G. **La Carta di Nizza: natura, valore giuridico, efficacia**. in Diritto del lavoro. 2001. p. 607.
- BARBERA, A: **La Carta europea dei diritti: una fonte di ricognizione**. in Diritto dell'Unione europea: 2001. p. 241.
- BENACCHIO, G. **Diritto privato dell'Unione europea**. Padova: Cedam. 2016.
- BESSELINK, L.F.M. **The Protection of Fundamental Rights post-Lisbon**. The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights (ECHR) and National Constitutions. 2012. in [http://www.fide2012.eu/index.php?doc\\_id=94](http://www.fide2012.eu/index.php?doc_id=94).
- BIFULCO, R., CARTABIA, M. e CELOTTO A.: **L'Europa dei diritti**. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Bologna: Il Mulino. 2001
- CALZOLAIO, E. **L'illecito dello Stato tra diritto comunitario e diritto interno**. Milano: Giuffrè. 2004.
- CIANI, G. **Carta europea dei diritti fondamentali e società multietnica fra dinamiche di mercato e sincretismo culturale**. in GALASSO, A. (a cura di), Diritti fondamentali e multietnicità, una ricerca per la Costituzione dell'Unione europea. Palermo: Flaccovio. p. 51. 2003.
- D'AMICO, G. **Principi e clausole generali nell'evoluzione dell'ordinamento giuridico**. Milano: Giuffrè. 2017.
- DOUGAN, M. **The Francovich Right to Reparation: Reshaping the Contours of Community Remedial Competence**. in European Public Law: p. 103. 2000.
- DUBOUT, E. **Principes, droits et devoirs dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**. in Revue trimestrielle de droit européen. p. 409. 2014
- FEMIA, P. (a cura di). **Drittwirkung: principi costituzionali e rapporti tra privati**. Un percorso nella dottrina tedesca. Napoli: ESI. 2018
- FERRARA, G. **Intervento in AA.VV., Le libertà e i diritti nella prospettiva europea**. Padova:Cedam. 2002. p. 27.
- FERRARI BRAVO, L., DI MAJO, F.M. e RIZZO, A. **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**. Milano: Giuffrè. 2001.
- FERRARI, G.F. (a cura di). **I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza**. Milano: Giuffrè. 2001
- FRANTZIOU, E. **The Horizontal Effect of Fundamental Rights in the European Union**. Oxford. 2019.
- FUMAGALLI, Luigi. **La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario**. Milano: Giuffrè. 2000.
- GALLO, Daniele. **L'efficacia diretta del diritto dell'Unione negli ordinamenti nazionali. Una dottrina ancora controversa**. Milano: Giuffrè. 2018
- GREEN, N. **Directives, Equity and the Protection of Individual Rights**. in European Law Review. 1984. p. 295.
- HARLOW, C. **Francovich and the Problem of the Disobedient State**. in European Law Journal: p. 199. 1996.
- JACQUÉ, J.P. **La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: présentation générale**. in ROSSI, L.S. (a cura di), Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea, Milano: Giuffrè, p. 75 ss. 2002
- LAZZERINI, N. **(Some of) the fundamental rights granted by the Charter may be a source of obligations for private parties**: AMS. in Common Market Law Review: p. 907 ss. 2014.
- LAZZERINI, N. **La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea**. I limiti di applicazione. Milano: Giuffrè. 2018:
- LENAERTS, K. **Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights**. in European Constitutional Law Review:

p. 375. 2012

LOIODICE, A. **La Carta di Nizza quale parametro assiologico.** in FERRARI, G.F. (a cura di), I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza, Milano: Giuffrè. *passim*. 2001.

GARCIA, R.A. **Le clausole orizzontali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,** in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario: *passim*. 2002

MANZELLA, A., MELOGRANI, P., PACIOTTI, E., e RODOTÀ, S. **Riscrivere i diritti in Europa.** Bologna: Il Mulino. 2001.

PACIOTTI, E. **Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea.** Milano: Giuffrè. 2002

PANEBIANCO, M. **Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.** Milano: Giuffrè. 2001.

PIZZORUSSO, A. **La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: le principali tappe preparatorie.** in ROLLA, G. (a cura di), Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali. Torino: Giappichelli. *passim*. 2001

PRECHAL, S. **Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All?** in European Business Law Review. p. 299. 2006

REICH, N. **Horizontal Liability in EC Law: Hybridization of Remedies for Compensation in case of Breaches of EC Rights.** in Common Market Law Review: p. 705. 2007

RONZITTI, N. **Introduzione al diritto internazionale.** Torino: Giappichelli. 2009

ROSSI, L.S. (a cura di). **Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea.** Milano: Giuffrè. 2002

SALAZAR, C. **I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: "un viaggio al termine della notte"?** in FERRARI, G.F. (a cura di), I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Milano: Giuffrè. p. 241. 2001.

STROZZI, Girolamo. **Diritto dell'Unione europea.** Torino: Giappichelli. 2009.

TRUCCO, L. **Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione europea.** Un'analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo. Torino: Giappichelli. 2013.

VETTORI, G. (a cura di). **Carta europea e diritti dei privati.** Padova: Cedam. 2002

VIGLIANISI FERRARO, A. **I diritti fondamentali dell'uomo nell'ordinamento giuridico comunitario.** Alla ricerca di una definizione. in Diritto e formazione: p. 702. 2004

VIGLIANISI FERRARO, A. **Le Disposizioni finali della Carta di Nizza e la multiforme tutela dei diritti dell'uomo nello Spazio Giuridico Europeo.** in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario. 2005, p. 503.

VIGLIANISI FERRARO, A. **L'illecito comunitario di un organo giurisdizionale supremo.** in Danno e responsabilità. 2017.

WEBER, A. **Il futuro della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.** in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario: p. 42 ss. 2002

RECEBIDO EM: 18/06/2020

APROVADO EM: 21/07/2020

