

*Si può limitare ciò che è fondamentale? -  
La Corte di giustizia e le limitazioni ai  
diritti garantiti dalla Carta di Nizza*

Roberto Cisotta

[roberto.cisotta@unimc.it](mailto:roberto.cisotta@unimc.it)

*Le opinioni sono espresse a titolo personale e non sono  
riconducibili al Ministero degli Affari Esteri e della  
Cooperazione Internazionale*

I risultati della ricerca sono ancora parziali



# L'art. 52, par. 1 CDFUE

- *1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.*

...manca solo il riferimento alla “società democratica”...

# Alcuni spunti per una ricostruzione (I)

- Dopo la stagione pioneristica in cui la Corte di giustizia ha introdotto l'idea di tutela dei diritti fondamentali come principi generali dell'ordinamento dell'UE (anni '70), verso la fine degli anni '80 inizia in alcuni casi ad affermare che essi non sono "prerogative assolute" (v. sentenze *Hauer*, 1979, *Schröder*, 1989 e *Wachauf*, 1989; una pista era in realtà già stata aperta dalla sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, 1970)
- La Corte inizia quindi a misurarsi con l'ammissibilità delle restrizioni che le libertà di circolazione possono portare ai diritti fondamentali ...o viceversa (v. sentenze *Familiapress*, 1997; *Schimdbberger*, 2003; *Omega*, 2004)

# Alcuni spunti per una ricostruzione (II)

- Si affaccia la distinzione tra diritti comprimibili e diritti insuscettibili di limitazioni (come il diritto alla vita e il divieto di tortura: *Schimdbberger*, 2003 e poi *Aranyosi e Căldăraru*, 2016); più in generale, “*la portata del potere discrezionale del legislatore dell’Unione può risultare limitata in funzione di un certo numero di elementi, tra i quali figurano, in particolare, il settore interessato, la natura del diritto di cui trattasi garantito dalla Carta, la natura e la gravità dell’ingerenza nonché la finalità di quest’ultima*” (*Digital Rights*, 2014)
- Se ci sono condizioni specifiche per limitazioni ai diritti, l’art. 52, par. 1 non si applica? (v. ad es. *Association de médiation sociale*, 2014 e *Max-Planck, Bauer*, 2018); il rapporto tra disposizioni specifiche e art. 52, par. 1 non è in realtà chiaro nella giurisprudenza e quest’ultimo viene spesso richiamato comunque e aiuta ad interpretare disposizioni specifiche (v. ad es. sentenza *Digital Rights* in relazione agli articoli 7 e 8).

# I criteri enucleati dall'art. 52, par. 1

- Riserva di legge
- Rispetto del “contenuto essenziale” dei diritti oggetto di limitazione
- Rispetto del principio di proporzionalità
- Rispondenza a finalità di interesse generale esigenza di rispettare diritti e libertà altrui

# La riserva di legge

- Legge da intendersi più in generale come previsione normativa
- Contenuto essenziale della garanzia è la “chiarezza, la prevedibilità, l’accessibilità e la protezione contro l’arbitrarietà” (in particolare in ambito di limitazioni alla libertà personale: v. sentenza *Al Chodor*, 2017)

# Rispetto del “contenuto essenziale”

- Criterio che ha ricevuto scarsa attenzione in una prima lunga fase
- Viene attivato per la prima volta nella sentenza *Schrems I*, 2015 (con alcune premesse già poste dalla sentenza *Digital Rights*)
- I riferimenti *anonimi* (cioè senza richiamo all’art. 52, par. 1 CDFUE) al contenuto essenziale: sentenza LM,
- Criteri identificativi proposti in dottrina:
  - Approcci deduttivi (*ex ante* o in astratto) e induttivi (o *ex post*, in concreto)
  - Obiettivo dei diritti, loro collocazione nell’ambito del sistema di tutela dei diritti fondamentali (dal punto di vista soggettivo, o oggettivo)
  - Approcci basati su singoli diritti o sulla complessiva scala di valori di riferimento nell’ordinamento
  - Impraticabilità/praticabilità del test di proporzionalità in relazione al nucleo essenziale
  - Domanda sulla persistenza della posizione soggettiva in seguito alla limitazione (v. *Schrems I* e *Léger*, 2015)

# La rispondenza a finalità di interesse generale

- Spiegazioni:
  - *“Il riferimento agli interessi generali riconosciuti dall’Unione comprende sia gli obiettivi citati nell’articolo 3 del trattato sull’Unione europea sia altri interessi tutelati da disposizioni specifiche dei trattati (...)”*
- Varietà di obiettivi riconosciuti
  - Tutela della sicurezza nazionale e dell’ordine pubblico (sentenza *J.N.*, 2016)
  - Lotta al terrorismo internazionale (sentenza *Kadi I*)
  - Tutela della salute (Sentenza *Société Neptune Distribution*)
  - Sostenibilità ambientale (Sentenza *Spika*, 2018)
  - Salvaguardia della libertà di espressione e di informazione (art. 11 CDFUE): si apre la strada al bilanciamento tra diversi diritti fondamentali (Sentenza *Sky Österreich*, 2016)

# Il rispetto di diritti e libertà altrui (I)

- Un esempio (sentenza *J. McB*, 2010):
  - “(...) per accertare la liceità del trasferimento di un minore, il quale sia stato condotto in un altro Stato membro dalla madre, il padre naturale deve avere il diritto di rivolgersi al giudice nazionale competente, prima del trasferimento, per chiedere che gli venga conferito un diritto di affidamento del figlio, il che costituisce l'essenza medesima del diritto di un padre naturale ad una vita privata e familiare in un tale contesto”
  - “(...) il fatto che il padre naturale non sia, a differenza della madre, automaticamente titolare di un diritto di affidamento del minore ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 2201/2003 non pregiudica il contenuto essenziale del suo diritto alla vita privata e familiare, purché sia assicurato il diritto enunciato al punto [testé citato] della presente sentenza”

# Il rispetto di diritti e libertà altrui (II)

- Per la Corte di giustizia, il fatto che il padre possa perdere il diritto di chiedere l'affidamento se non agisce in tempo, non si pone in contrasto con l'art. 52, par. 1 CDFUE:
  - Al contrario, una diversa soluzione “(...) sarebbe in contrasto con la necessità di assicurare la certezza del diritto nonché i diritti e le libertà altrui, come prevede l'art. 52, n. 1, della Carta, nella fattispecie quelli della madre. Una tale soluzione rischierebbe, inoltre, di violare l'art. 51, n. 2, della Carta”

# Necessità e proporzionalità (I)

- Problema non nuovo: Sentenza *Spasic*, 2014
  - Art. 54 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAAS): il principio del *ne bis in idem* è garantito subordinatamente alla condizione che, in caso di condanna, la pena “*sia stata eseguita*” o sia “*in corso di esecuzione attualmente*” o non possa più essere eseguita, con una condizione aggiuntiva quindi rispetto a quanto previsto dall'art. 50 CDFUE
  - Per la Corte di giustizia, siccome gli strumenti di cooperazione giudiziaria esistenti non assicurano un perfetto coordinamento (basandosi in ultima analisi sulla volontà dello Stato del giudice che ha emesso la condanna definitiva), quindi la riferita condizione aggiuntiva non eccede quanto necessario

# Necessità e proporzionalità (II)

- Sentenza *F*, 2018
  - Ammissibilità di test “proiettivi della personalità” per i richiedenti protezione internazionale; ancora commistione necessità-proporzionalità (la Corte di giustizia fa riferimento al “carattere appropriato e necessario”);
  - La Corte di giustizia poi richiede che sia accertata l’affidabilità scientifica dei test in questione (su cui avevano sollevato dubbi Francia, Paesi Bassi e Commissione)
  - V. anche sentenza *A*, 2014 e conclusioni dell’AG Sharpston

# La sentenza *Deutsche Umwelthilfe*, 2019 (I)

- Direttiva 2008/50/CE: sentenza interna passata in giudicato che comportava la necessità di modifica dei piani di circolazione da parte del *Freistaat Bayern* (Land Baviera, Germania)
- Rifiuto del Land di conformarsi ed inefficacia delle sanzioni previste dal diritto interno
- La pena detentiva, prevista in astratto, non risultava applicabile in base ad un consolidato orientamento giurisprudenziale, la cui conformità al *Grundgesetz* (Legge fondamentale) veniva ribadita dal giudice del rinvio
- La Corte di giustizia riconosce che l'art. 47 CDFUE incontra un limite nell'art. 6 della stessa Carta (diritto alla libertà e alla sicurezza)

# La sentenza *Deutsche Umwelthilfe*, 2019 (II)

- le norme che consentono al giudice di applicare misure restrittive della libertà personale devono essere accessibili, precise e prevedibili: ciò vale anche quando la restrizione è conseguenza dell'inadempimento ad una decisione giudiziaria e il destinatario avrebbe potuto evitarla adempiendo
- Il giudice del rinvio deve verificare se un'eventuale restrizione della libertà personale nel caso concreto rispetterebbe le condizioni riportate, ma la Corte di giustizia già esprime dei dubbi
- Il diritto dell'UE diventa meno intrusivo nell'autonomia procedurale degli Stati membri e lo stesso primato ne risulta in qualche misura moderato
- Resta la possibilità di una richiesta di risarcimento da parte di eventuali danneggiati, ma anche la possibilità di una procedura per infrazione

# Alcune considerazioni finali

- Evoluzione storica nell'approccio della Corte di giustizia:
  - Emersione della complessità del rapporto libertà di circolazione/diritti fondamentali
  - Emersione della necessità di un bilanciamento anche tra diversi diritti fondamentali
  - Competenze nuove dell'UE e problemi nuovi
- Regole procedurali nazionali e responsabilizzazione dei giudici nazionali
- Quali sono “i confini” di ogni singolo diritto? Che cos'è una “limitazione”?
- Nuove possibilità di applicazione: le misure restrittive per lottare contro la pandemia

# Lecture utili

- R. CISOTTA, *Brevi note sulla giurisprudenza sull'art. 52, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE in materia di limitazioni ai diritti fondamentali ...con uno sguardo in avanti*, in *OSF*, 1/2021, p. 19, <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-fascicoli/1618-fascicolo-n-1-2021/file>
- S. PEERS, Art. 52, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The European Union Charter of Fundamental Rights*, Hart Publishing, Oxford, 2021
- Fundamental Rights Agency, *Fundamental rights implications of COVID-19*, <https://fra.europa.eu/en/themes/covid-19>

Grazie!