Parte 2 - Quando un individuo può invocare la protezione assicurata dalla Carta?

Quando un Individuo può invocare la protezione assicurata dalla Carta

1. I destinatari della protezione assicurata dalla Carta

Sin dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1993, qualsiasi persona che possieda la cittadinanza di uno Stato Membro dell'UE possiede automaticamente anche la cittadinanza dell'UE. La cittadinanza dell'UE si somma alla cittadinanza nazionale e conferisce una gamma di diritti, incluso il diritto alla non discriminazione sulla base della nazionalità quando si applica il Trattato, ed il diritto di circolare e risiedere liberamente nel territorio dell'UE, alle condizioni stabilite dal diritto dell'UE. Maggiori informazioni sui diritti connessi alla cittadinanza dell'UE e le loro modalità di esercizio sono disponibili qui.

È importante sottolineare che i **cittadini dell'UE non sono i destinatari esclusivi di tale tutela:** anche **i cittadini dei Paesi Terzi** e **gli apolidi** possono invocare la Carta. Anche le **persone giuridiche** godono della tutela che la Carta offre rispetto ad alcuni diritti: sulla questione, si veda più diffusamente la sezione 1.1.

Solo alcuni diritti fondamentali contemplate dalla Carta sono riconosciuti unicamente ai cittadini dell'UE, nello specifico:

la libertà professionale e il diritto di lavorare (Articolo 15(1))

la libertà di impresa (Articolo 16);

il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento Europeo e alle elezioni comunali (Articoli 39 and 40);

il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio dell'UE (Articolo 45);

il diritto alla tutela diplomatica e consolare da parte di qualsiasi altro Stato Membro dell'UE (Articolo 46).

Si deve inoltre notare che, finora la Corte di Giustizia ha riconosciuto solo ai cittadini dell'UE il diritto a non essere discriminati sulla base della nazionalità nell' ambito applicativo dei Trattati, previsto dall'Articolo 18 del TFUE ed ora anche dall'Articolo 21(2) della Carta.

Tuttavia, sia i cittadini UE che i cittadini *extra*-UE possono esercitare la maggior parte dei diritti fondamentali suggellati dalla Carta dell'UE. Il fattore decisivo è se l'asserita violazione dei diritti fondamentali sia attribuibile specificamente all'UE, oppure a uno Stato Membro "nell'attuazione del diritto dell'UE". Indicazioni al riguardo sono fornite nella sezione 3.

1.1 Le persone giuridiche come destinatarie della protezione garantita dalla Carta

Alcune previsioni della Carta includono specificamente fra i destinatari dei diritti che garantiscono "qualsiasi persona giuridica che abbia la sede sociale nell' Unione", in particolare:

il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, degli organi, degli uffici e delle agenzie dell'UE (Articolo 42);

il diritto di sottoporre al Mediatore Europeo i casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi, degli uffici e delle agenzie dell'UE (Articolo 43);

il diritto di petizione al Parlamento Europeo (Articolo 44).

Tuttavia, la maggior parte delle disposizioni della Carta non contiene alcuna indicazione a tale riguardo.

Alcune di esse sembrano essere inerentemente limitate alle persone fisiche, come ad esempio: l'Articolo 1 (Dignità umana), l'Articolo 2 (Diritto alla vita), Articolo 3 (Diritto all'integrità della persona), Articolo 4 (Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti), Articolo 5 (Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato), Articolo 9 (Diritto di sposarsi e di costituire una famiglia), Articolo 18 (Diritto di asilo), Articolo 19 (protezione in caso di allontanamento, espulsione o estradizione), Articolo 23 (Parità fra donne e uomini), Articolo 24 (Diritti del minore), Articolo 25 (Diritti delle persone anziane), Articolo 26 (Inserimento delle persone con disabilità), Articolo 29 (Diritto di accesso ai servizi di collocamento), Articolo 30 (Tutela in caso di licenziamento ingiustificato), Articolo 31 (Condizioni di lavoro giuste ed eque), Articolo 32 (Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro), Articolo 33 (Vita professionale e vita familiare), Articolo 34 (Sicurezza sociale ed assistenza sociale), Articolo 39 (Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento Europeo), Articolo 40 (Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali), Articolo 45 (Libertà di circolazione e di soggiorno), Articolo 46 (Tutela diplomatica e consolare).

Invece, sulla base della giurisprudenza della Corte di Giustizia, le persone giuridiche possono invocare solo alcune delle previsioni della Carta che non le menzionino esplicitamente fra i destinatari, ossia: gli Articolo 7 e 8 sul rispetto della vita privata e familiare e sulla protezione dei dati personali (si veda la sentenza C-92/09 Volker und Markus Schecke), e l'Articolo 47(3) sull'ammissione al gratuito patrocinio (si veda la sentenza C-279/09 DEB). Al tempo stesso, la giurisprudenza della Corte di Giustizia mostra che la protezione la tutela offerta alle persone giuridiche può essere diversa, per portata e livello, da quella che ricevono le persone fisiche.

Le rimanenti disposizioni si collocano in un'"area grigia". Se un caso che interessa una di queste ultime previsioni ricade, a qualsiasi altro titolo, nel campo applicativo della Carta, potrebbe essere opportuno interpellare la Corte di Giustizia affinché chiarisca se una persona giuridica faccia parte della rosa dei destinatari della tutela offerta.

In tale valutazione, la Corte di Giustizia dovrà tenere in considerazione la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, qualora la previsione della Carta invocata si qualifichi come "diritto corrispondente" ai sensi dell'Articolo 52(3) della Carta (si vedano le sezioni 5 e 5.1 Parte III ed i casi *Schecke* e *DEB*, precedentemente citati).

2. Gli enti tenuti ad osservare la Carta

Ai sensi del suo Articolo 51(1), **la Carta è vincolante per**:

le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'UE;

gli Stati Membri unicamente quando danno attuazione al diritto dell'UE.

Qualsiasi **istituzione, organo, ufficio e agenzia dell'UE** è tenuto a rispettare la Carta, e così i loro agenti nell'esercizio delle loro funzioni.

Essi devono rispettare la Carta quando adottano ed applicano gli atti dell'UE e, più in generale, quando esercitano i poteri e le funzioni conferiti loro dai Trattati dell'UE (il TUE ed il TFUE).

Esempi di violazioni dei diritti fondamentali da parte delle **istituzioni, degli organi, degli uffici e delle agenzie** dell'UE, o da parte di uno dei loro agenti, includono:

l'adozione di un atto giuridico (ad esempio, una Direttiva o un Regolamento dell'UE) che non preveda adeguate garanzie per quanto concerne il trattamento dei dati personali;

il rifiuto di consentire l'accesso ai documenti;

un'indagine svolta dai funzionari della Commissione al fine di accertare la violazione delle regole in materia di concorrenza, che si ponga in contrasto con il diritto al rispetto per la vita privata.

Si noti che la Carta vincola le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'UE anche qualora adottino o applichino un atto destinato ad avere efficacia anche, o esclusivamente, al di fuori dell'UE. Analogamente, la Carta vincola gli agenti dell'UE anche qualora svolgano i propri doveri fuori dal territorio dell' UE. Si considerino i seguenti esempi:
un accordo internazionale negoziato fra l'UE e gli USA relative allo scambio di dati personali;
una decisione del Consiglio dell'Unione Europe che disponga il congelamento dei fondi di un cittadino iracheno, o di una persona giuridica avente sede in Iraq.
Per quanto riguarda la nozione di "Stato", la Spiegazione dell'Articolo 51(1) (sulle Spiegazioni della Carta si veda la sezione 6 Parte III) puntualizza che essa include "la autorità centrali così come le autorità regionali o locali, e gli enti pubblici, quando danno attuazione al diritto dell'Unione". La Carta è vincolante nei confronti dello Stato anche quando agisca nella veste di datori di lavoro.
Inoltre, secondo consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia, la nozione di "Stato" ricomprende anche "un organo, qualsiasi sia la sua veste giuridica, che sia stato incaricato, sulla base di un provvedimento adottato dallo Stato, di fornire un pubblico servizio sotto il controllo dello Stato e che per tale proposito disponga di speciali poteri che si collocano al di là di quelli derivanti dalle regole ordinarie applicabili ai rapporti interindividuali" (si veda il Caso C-282/10 *Dominguez*). Pertanto, quando un organo di tale natura dà attuazione al diritto dell'UE, è tenuto a rispettare la Carta al pari di qualsiasi articolazione statale.
Ricapitolando, ai sensi del suo Articolo 51(1), la Carta può essere invocata per censurare qualsiasi violazione dei diritti fondamentali che tragga origine da un atto adottato dalle istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'UE. Per converso, gli individui possono invocare la tutela assicurata dalla Carta in risposta ad una violazione unicamente laddove sia cagionata da un atto nazionale che "attua il diritto dell'UE".
In ciò risiede una **differenza notevole** in confronto alla CEDU e alle Costituzioni nazionali: qualsiasi atto di uno Stato Membro dell'UE può essere impugnato se in contrasto con la Costituzione dello Stato o con la CEDU.
Una persona potrebbe allora domandarsi se valga veramente la pena impegnarsi a stabilire se un atto nazionale che asseritamente viola la Carta ricada in un'ipotesi di attuazione del diritto dell'UE.
Dalla **prospettiva dell'individuo che invoca protezione**, vale la pena di fare il suddetto sforzo in quanto, se la Carta è applicabile:
la vittima della violazione può avvalersi dei diversi strumenti di protezione giudiziali e non giudiziali previsti dal diritto dell'Unione (si vedano la sezione 4 Parte I);
per esempio, prima di poter proporre un ricorso dinanzi alla Corte EDU (Corte di Strasburgo) riguardo a una violazione della CEDU, bisogna avere precedentemente esaurito tutti i mezzi di impugnazione nazionali (su tale regola e i limiti della sua portata, si veda la Guida pratica sulle condizioni di ricevibilità);
invece, le prime corti nazionali che trattano il caso possono effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia (si veda la sezione 4);
il diritto dell'UE produce peculiari effetti a livello nazionale, che possono offrire una tutela particolarmente efficace alla vittima della violazione, come l'obbligo della corte nazionale di disapplicare qualsiasi atto nazionale incompatibile con la Carta o di interpretarlo in conformità con la stessa, ed inoltre il risarcimento dei danni da parte dello Stato Membro interessato.
Dal **punto di vista del rapporto fra il diritto dell'UE e il diritto nazionale (la prospettiva giuridica)**, è necessario affrontare la questione se un atto nazionale dia attuazione al diritto dell'UE: poiché il diritto dell'UE gode del primato (la primazia) rispetto al diritto nazionale, quest'ultimo deve essere conforme al primo.
In sostanza, nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE, la Carta rappresenta il punto di riferimento per la tutela dei diritti fondamentali. Le fonti nazionali di protezione dei diritti fondamentali possono rivestire un ruolo; tuttavia, la loro rilevanza dipende dall'"intensità" della connessione fra il diritto dell'UE e le previsioni nazionali in rilievo nel caso concreto (si veda la sezione 7 Parte III).

2.1 Quando privati sono tenuti a rispettare la Carta

I soggetti privati sono destinatari della tutela garantita dalla Carta. Al contrario, essi non vengono menzionati fra coloro che sono tenuti a rispettare la Carta. Ciononostante, questo non significa che i privati non soggiacciano mai ad un obbligo di osservare la Carta.
Secondo la Corte di Giustizia, una **previsione** della Carta che sia **"di per sé sufficiente per conferire ai singoli un diritto soggettivo invocabile in quanto tale" può essere invocata per richiedere la disapplicazione delle disposizioni nazionali confliggenti, anche nei procedimenti che interessino soggetti privati** (si veda il Caso C-176/12 *Association de médiation sociale*, § 47).
Si consideri il seguente esempio (basato sul Caso C-555/07 Kücükdeveci). Il Signor A è un datore di lavoro privato e la Signora B è una sua impiegata. La Signora B riceve una lettera di licenziamento, che le accorda un periodo di preavviso di un mese. Ciò è conforme alle disposizioni nazionali applicabili, secondo le quali il periodo di preavviso è di un mese qualora il rapporto di lavoro si sia protratto per meno di due anni, senza includere nel computo i periodi precedenti al compimento del venticinquesimo anno di età del lavoratore. Secondo la Signora B, che aveva lavorato come impiegata sin dall'età di 18 anni, la disposizione in considerazione è discriminatoria sulla base dell'età. Pertanto ella conviene in giudizio il suo datore di lavoro dinanzi al giudice nazionale. La corte nazionale reputa che le previsioni nazionali asseritamente discriminatorie diano attuazione al diritto dell'UE, poiché disciplinano la materia delle condizioni del licenziamento la quale ricade nel campo applicativo della Direttiva 2000/78/CE, che configura una cornice generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e lavoro. La Corte di Giustizia, confermando che le disposizioni nazionali interessate danno attuazione al diritto dell'UE, ritiene che l'Articolo 21(1) della Carta, che vieta le discriminazioni sulla base – inter alia – dell'età, possa essere direttamente invocato e utilizzato al fine di disapplicare una previsione nazionale contrastante, anche nell'ambito dei procedimenti che vedano contrapposti soggetti privati. Ad avviso della Corte, le disposizioni nazionali come quelle in rilievo nel caso di specie sono discriminatorie sulla base dell'età; pertanto, il giudice nazionale non le deve applicare nei confronti della Signora B.
In altri termini, benché il dovere di assicurare che le previsioni nazionali siano compatibili con la Carta vincoli unicamente gli Stati Membri, l'inadempimento di questi ultimi rispetto all'obbligo in considerazione si potrebbe tradurre una diretta applicazione delle disposizioni della Carta nei riguardi di soggetti privati.
Tale caratteristica distintiva della Carta, nota come **efficacia orizzontale diretta**, è un **valore aggiunto rispetto alla CEDU**, le cui disposizioni sono sprovviste di una simile efficacia.
Naturalmente, l'efficacia orizzontale diretta della Carta è una **presenta un risvolto duplice e contrastante**: da un lato, essa rafforza la protezione offerta ai diritti fondamentali degli individui; dall'altro lato, i privati che agiscano conformemente al diritto nazionale potrebbero perdere la controversia.
Conseguentemente, è molto importante essere consapevoli di quali previsioni della Carta siano dotate di efficacia diretta. Maggiori informazioni sulla questione sono fornite alla sezione 7 Parte III.

3. Quando un atto nazionale dà attuazione al diritto dell'UE

Secondo la Corte di Giustizia, un atto nazionale 'dà attuazione al diritto dell'UE' quando 'ricade nel campo del diritto dell'UE' (si veda la sentenza nel Caso C-617/10 *Åkerberg Fransson*, §§ 17-23). Quindi, la Carta si applica a qualsiasi atto nazionale che **'ricade nel campo di applicazione del diritto UE'**, e solamente a tali atti.
A prima vista, questa ulteriore, oscura affermazione non offre alcuna guida sulla comprensione del campo applicativo della Carta. Eppure, prima del Trattato di Lisbona, la Corte di Giustizia si è avvalsa della medesima formula nel delineare l'ambito di applicazione dei diritti fondamentali tutelati quali principi

generali del diritto dell'UE. Tale giurisprudenza ha offerto dei chiarimenti sulla sostanza al di là dell'espressione 'implementazione/campo applicativo del diritto dell'Unione'. Ciò significa che:
la tutela della Carta non può essere azionata semplicemente reclamando che il caso concreto riguarda la violazione, da parte di un atto nazionale, di un diritto fondamentale contemplato dalla Carta; piuttosto,
un atto nazionale che ricade nell'ambito applicativo del diritto dell'UE, e dunque della Carta, quando una norma di rango primario o secondario del diritto dell' UE, diversa dalla disposizione della Carta asseritamente violata, è applicabile al caso di specifico.
In altri termini, **la situazione in cui la violazione si è verificata deve essere disciplinata dalle norme del diritto dell'UE**. Un elenco dei casi nei quali tale condizione è soddisfatta è fornito nella sezione 2 Parte III.
Oltre alle disposizioni della Carta in sé stesse, vi sono anche altre previsioni del diritto dell'UE non possono essere utilizzate per azionare la protezione che la Carta offre. In particolare, le disposizioni dei Trattati (TUE e TFUE) che conferiscono all'Unione il potere di agire in determinati campi non possono, in sé stesse e per sé stesse, azionare la tutela della Carta. Ma, se il legislatore dell'UE esercita la propria potestà normativa, mediante l'adozione di atti in un determinato campo, le violazioni dei diritti fondamentali che si verifichino nella sfera di pertinenza di tali atti saranno sussumibili nell'orbita applicativa della Carta.
Per esempio, l'Articolo 30 garantisce protezione nel caso di licenziamento ingiustificato. L'Unione dispone della potestà normativa di adottare atti che disciplinino il licenziamento, ma non ha a tutt'oggi esercitato tale potere. Pertanto, una decisione di licenziare un impiegato non può essere censurata in virtù dell'Articolo 30 della Carta in assenza di un'ulteriore connessione con il diritto dell'UE, come avvenuto ad esempio nella sentenza nella causa C-117/14 *Poclava*.

3.1 Un esempio pratico

I seguenti due casi concernono norme nazionali che precludono l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato persone giuridiche. Ad ogni modo, la Carta – nello specifico, il suo Articolo 47(3) sul diritto al patrocinio a spese dello Stato – è applicabile solo in un caso.
***Caso ALFA**: Alfa, una società tedesca operante nel settore del gas naturale, vuole agire in giudizio per accertare la responsabilità della Germania secondo il diritto dell'UE. A causa dell'inadempimento della Germania all'obbligo di trasporre nell'ordinamento nazionale entro il termine stabilito due Direttive dell'UE inerenti al commercio del gas naturale, Alfa aveva subito delle pesanti perdite economiche. Non disponendo né di proventi né di alcun cespite, Alfa non è in grado di permettersi un avvocato e pertanto richiede di essere ammessa al patrocinio a spese dello Stato. Ciononostante, secondo la normativa tedesca, solo le persone fisiche possono essere ammesse al gratuito patrocinio. Alfa censura le previsioni rilevanti dinanzi al giudice nazionale.*
***Caso BETA**: Beta, una società portoghese che lavora nel settore dei prodotti agricoli, vuole agire in giudizio nei confronti di Omega, un'altra società commerciale con sede in Portogallo, al fine di recuperare un credito per un servizio prestato in Portogallo. Ciononostante, Beta è sprovvista di alcun reddito e di un cespite e quindi non può affrontare le spese per retribuire un avvocato. Essa domanda di essere ammessa al patrocinio a spese dello Stato ma la sua richiesta viene rigettata perché, secondo la normativa portoghese, solo le persone fisiche possono beneficiarne. Beta censura le norme nazionali rilevanti dinanzi al giudice nazionale.*
ALFA può invocare la protezione offerta dalla Carta, mentre Beta no. Perché?
L'azione legale che Alfa vuole proporre contro la Germania mira a far rispettare un diritto tutelato dal diritto dell'UE: il diritto a conseguire dagli Stati Membri il risarcimento dei danni cagionati dalle violazioni dei loro obblighi discendenti dal diritto dell'UE (come il dovere di attuare una Direttiva dell'UE entro il termine stabilito). Dunque, non sussiste solo una 'mera' doglianza che una disposizione della Carta sia stata violata.
Al contrario, nessuna altra norma è applicabile al caso Beta, oltre alla previsione della Carta asseritamente violata. Tutti gli elementi del caso risultano confinati nell'ambito del territorio di un singolo Stato Membro (infatti, non si applicano le previsioni dei Trattati sulla libera prestazione dei servizi), l'azione legale che Beta vuole esercitare non concerne una situazione disciplinata dal diritto dell'UE, a non vi è alcuna normativa dell'UE che riguardi l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato dinanzi alle corti nazionali.
I casi ALFA e BETA sono ispirati a due casi reali sui quali si è pronunciata la CGUE, rispettivamente il Caso C-279/09 *DEB* ed il Caso C-258/13 *Sociedade Agrícola*.

4. Quando la Carta non è applicabile

La Carta non può essere invocata per dolersi della violazione di diritti fondamentali che originano da un atto nazionale che non 'dia attuazione al diritto dell' UE' (si veda la sezione 2).
Ciò non significa che le persone che lamentano una violazione dei loro diritti fondamentali siano prive di qualsiasi tutela. Piuttosto, le loro doglianze dovranno essere indirizzate o alle corti nazionali o alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, a seconda delle circostanze.
La **domanda** da porsi non **è** *se* vi sia una porta alla quale bussare per invocare tutela, quanto piuttosto ***quale sia* la porta corretta alla quale bussare**.
La pagina "A chi rivolgersi per aiuto?" fornisce informazioni su dove trovare consulenze professionali sul modo opportuno di procedere.
Inoltre, gli operatori del diritto possono consultare ulteriori chiarimenti sull'ambito applicativo della Carta e sui suoi effetti nella Parte III.
Ultimo aggiornamento: 17/11/2020
Questa pagina è a cura della Commissione europea. Le informazioni contenute in questa pagina non riflettono necessariamente il parere ufficiale della Commissione europea. La Commissione declina ogni responsabilità per quanto riguarda le informazioni o i dati contenuti nel presente documento. Si rinvia all'avviso legale per quanto riguarda le norme sul copyright per le pagine europee.