

Roberto Conti

Dalla *Fransson* alla *Siragusa*. Prove tecniche di definizione dei “confini” fra diritto UE e diritti nazionali dopo Corte giust. 6 marzo, causa C-206/13, *Cruciano Siragusa*

SOMMARIO: 1. *Corte giust. 6 marzo, causa C-206/13, Cruciano Siragusa: i quesiti del giudice a quo.* – 2. *Segue: La risposta della Corte di Giustizia.* – 3. *Il ruolo della Carta dei diritti fondamentali nelle situazioni puramente interne. La sentenza Siragusa fa ordine o disordine rispetto ad alcune letture estensive della Åklagaren Fransson?* – 4. *La Carta secondo i Trattati.* – 5. *La Carta secondo la Cassazione.* – 6. *Il rispetto delle regole.* – 7. *Nessuna conclusione “finale”.*

1. *Corte giust. 6 marzo, causa C-206/13, Cruciano Siragusa: i quesiti del giudice a quo.* – Nell’ambito di un procedimento pendente innanzi al giudice amministrativo siciliano in cui il proprietario di un immobile si era opposto all’ordinanza ingiunzione che gli aveva intimato di eliminare le opere abusivamente eseguite in assenza di nulla osta della Soprintendenza il giudice italiano aveva sollevato alla Corte di giustizia alcuni quesiti pregiudiziali.

Si chiese, in particolare, se l’articolo 167 del decreto legislativo n. 42/2004, nell’escludere in modo presuntivo una categoria di opere da qualsivoglia accertamento di compatibilità paesaggistica, assoggettandole alla sanzione demolitoria, potesse configurare una ingiustificata e sproporzionata lesione del diritto di proprietà garantito dall’articolo 17 della Carta, ove questa fosse interpretata nel senso che le limitazioni al diritto di proprietà possano essere imposte solo a seguito di un accertamento della effettiva, e non solo astratta, esistenza di un interesse contrapposto.

Il giudice richiamava anche il principio di proporzionalità in quanto principio generale del diritto dell’Unione, sostenendo altresì che, nel diritto dell’Unione, la materia della tutela del paesaggio non è autonoma né concettualmente distinta rispetto alla materia della tutela dell’ambiente. A sostegno di quanto esposto il remittente richiamava talune discipline normative- articolo 2, paragrafo 3, lettera a), della Convenzione sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale, approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 –c.d. «Convenzione di Aarhus» – regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull’applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale; articolo 2, punto 1, lettera a), della direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull’accesso del pubblico all’informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio; articoli 1 e 3 della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati –. Il giudice del rinvio ricordava, ancora, che l’ambiente è materia di competenza dell’Unione europea, ai sensi degli articoli 3, paragrafo 3, TUE, e 21, paragrafo 2, lettera f), TUE, nonché degli articoli 4, paragrafo 2, lettera e), TFUE, 11 TFUE, 114 TFUE e 191 TFUE.

Secondo il Tar siciliano il sistema della tutela paesaggistica implica, per le attività private, vincoli che non sono necessariamente di inedificabilità assoluta. Ne conseguirebbe che non ogni attività edificatoria, anche se comportante aumento di volumetria, risulta sempre e comunque lesiva dei valori tutelati dalla normativa in questione. Secondo lo stesso giudice, un accertamento che includa la possibilità di sanatoria dietro pagamento di una sanzione pecuniaria potrebbe essere effettuato in concreto se il decreto legislativo n. 42/2004 non prevedesse la rigida, astratta e presuntiva esclusione delle opere comportanti «creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati». Infatti, anche in questa ipotesi la tutela del paesaggio poteva risultare, ad una valutazione concreta, compatibile con il

mantenimento dell'opera. Da qui il richiamo al principio di proporzionalità in quanto principio generale del diritto dell'Unione.

Il quesito del giudice del rinvio è rivolto ad acclarare se l'articolo 167 del d.lgs. n. 42/2004, nell'escludere in modo presuntivo una categoria di opere da qualsivoglia accertamento di compatibilità paesaggistica, assoggettandole alla sanzione demolitoria, possa configurare una ingiustificata e sproporzionata lesione del diritto di proprietà garantito dall'articolo 17 della Carta, ove questa fosse interpretata nel senso che le limitazioni al diritto di proprietà possano essere imposte solo a seguito di un accertamento della effettiva, e non solo astratta, esistenza di un interesse contrapposto.

2. Segue: *La risposta della Corte di Giustizia*. – Secondo tali spiegazioni, l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali definiti nell'ambito dell'Unione si impone agli Stati membri soltanto quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

La Corte non mostra di condividere le sollecitazioni del giudice del rinvio, secondo le quali il procedimento che imponeva al proprietario la dismissione delle opere realizzate in violazione di norme in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio presentava un collegamento con il diritto dell'Unione in materia di ambiente in quanto la tutela del paesaggio, che costituisce lo scopo della normativa nazionale in questione, sarebbe parte della tutela dell'ambiente. Nessuna delle disposizioni evocate dal giudice del rinvio depongono secondo la Corte nel senso indicato.

La Corte ritiene, anzi, di dovere chiarire che la nozione di «attuazione del diritto dell'Unione», di cui all'articolo 51 della Carta, richiede l'esistenza di un collegamento *di una certa consistenza*, che vada al di là dell'affinità tra le materie prese in considerazione o dell'influenza indirettamente esercitata da una materia sull'altra (v., in tal senso, Corte Giust., 29 maggio 1997, *Kremzow*, C-299/95, Racc. pag. I-2629, punto 16)¹. Particolare attenzione viene dedicata ai criteri che l'interprete deve seguire per verificare la eurounarietà della controversia e la sua vocazione «attuativa» del diritto UE.

In questo senso, prosegue la Corte, «... occorre verificare, tra le altre cose, se essa abbia lo scopo di attuare una disposizione del diritto dell'Unione, quale sia il suo carattere e se essa persegua obiettivi diversi da quelli contemplati dal diritto dell'Unione, anche se è in grado di incidere indirettamente su quest'ultimo, nonché se esista una normativa di diritto dell'Unione che disciplini specificamente la materia o che possa incidere sulla stessa».

Nel far ciò la Corte richiami i principi a suo tempo espressi in altre pronunzie – Corte Giust., 18 dicembre 1997, *Annibaldi*, C-309/96, punti da 21 a 23; Corte Giust., 8 novembre 2012, *Iida*, C-40/11, punto 79; Corte Giust. 8 maggio 2013, *Ymeraga e a.*, C-87/12, punto 41² – .

Ora, né le disposizioni dei Trattati UE e FUE richiamati dal giudice del rinvio, né la normativa relativa alla Convenzione di Aarhus, né le direttive europee 2003/4 e 2011/92 impongono agli Stati membri obblighi specifici di tutela del paesaggio, come fa invece il diritto italiano.

La Corte, anzi, scendendo all'esame del caso concreto sottolinea la diversità fra disciplina interna e diritto UE, visto che gli obiettivi di tali normative e del decreto legislativo n. 42/2004 non sono i medesimi, anche se il paesaggio è uno degli elementi presi in considerazione per valutare l'impatto ambientale di un progetto, ai sensi della direttiva 2011/92, e rientra tra gli elementi presi in considerazione dalle informazioni in materia di ambiente, di cui alla Convenzione di Aarhus, al Reg. n.1367/2006 e alla Dir.2003/4. Nessun elemento permette di concludere che le disposizioni del d.lgs. n. 42/2004 rilevanti nella controversia principale rientrino nell'ambito di applicazione del diritto

¹ Si richiama, in tal senso, Corte giust. 22 dicembre 2010, *DEB*, C-279/09, Racc. pag. I-13849, punto 32.

² La Corte sottolinea, ancora, che sono da considerare inapplicabili i diritti fondamentali dell'Unione ad una normativa nazionale, quando le disposizioni dell'Unione nella materia in questione non impongono alcun obbligo agli Stati membri in relazione alla situazione oggetto del procedimento principale (v. sentenza del 13 giugno 1996, *Maurin*, C-144/95, Racc. pag. I-2909, punti 11 e 12).

dell'Unione.

Per tale motivo la Corte ritiene inconferente il richiamo, operato in sede di rinvio, alla vicenda che aveva dato che ha dato origine alla sentenza del 15 gennaio 2013, *Križan e a.* (C-416/10), quest'ultima apparendo inidonea ad offrire un parametro interpretativo favorevole alla inclusione della vicenda concreta nel paradigma UE.

Del resto, prosegue la Corte, l'obiettivo della tutela dei diritti fondamentali nel diritto dell'Unione è quello di vigilare a che tali diritti non siano violati negli ambiti di attività dell'Unione, che ciò avvenga in conseguenza dell'attività dell'Unione o in conseguenza dell'attuazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri. Il perseguimento di tale obiettivo è motivato dalla necessità di evitare che una tutela dei diritti fondamentali variabile a seconda del diritto nazionale considerato pregiudichi l'unità, il primato e l'effettività del diritto dell'Unione³.

Da qui la conclusione che la competenza della Corte a interpretare l'articolo 17 della Carta non risultava, nel caso concreto, dimostrata.

Quanto al principio di proporzionalità, pure richiamato dal giudice remittente, la Corte osserva che lo stesso fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione che devono essere rispettati da una normativa nazionale che rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione o che costituisce attuazione del medesimo⁴. Ed è proprio la mancanza di collegamento tra fattispecie interna e diritto UE a escludere, secondo la Corte, il potere di interpretare il principio di proporzionalità⁵.

3. *Il ruolo della Carta dei diritti fondamentali nelle situazioni puramente interne. La sentenza Siragusa fa ordine o disordine rispetto ad alcune letture estensive della Åklagaren Fransson? – Il dibattito sull'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali rispetto alle situazioni c.d. interne si era, in effetti, fatto particolarmente acceso ritenendosi da parte di alcuni studiosi che la Corte di Giustizia, in una recente occasione- Corte Giust., Grande Sezione, 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Åklagaren Fransson,- avrebbe “aperto” alla tutela della Carta di Nizza-Strasburgo anche fuori delle competenze dell'UE.*

A noi parve di sostenere, al contrario, che la vicenda esaminata nella sentenza *Fransson* presentava dei tratti talmente peculiari da non consentirne, in modo agevole, un'automatica generalizzazione. Anzi, un'attenta lettura della decisione non sembra affatto confermare tale prospettiva, ma anzi l'esatto contrario.

Il pensiero della Corte di Giustizia su un tema centrale, qual è quello della portata della Carta dei diritti fondamentali varata a Nizza e modificata a Strasburgo rispetto a questioni che esulano dalle competenze dell'UE è stato, nel tempo, univoco⁶, evidenziandosi che la Carta non trova applicazione

³ Si richiamano Corte giust. 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, causa C-11/70, punto 3, e Corte giust. 26 febbraio 2013, *Melloni*, C-399/11, punto 60

⁴ v., in tal senso, Corte giust. 18 febbraio 1982, *Zuckerfabrik Franken*, 77/81, punto 22; Corte giust. 16 maggio 1989, *Buet e EBS*, 382/87, punto 11; Corte giust. 2 giugno 1994, *Exportslachterijen van Oordegem*, C-2/93, punto 20, nonché Corte giust. 2 dicembre 2010, *Vandrou e a.*, C-422/09, C-425/09 e C-426/09, punto 65.

⁵ Il carattere “tutto interno” della materia esaminata dall'ordinanza del Tar Sicilia remittente era stato già ipotizzato da Tar Campania –sez. Salerno-, 25 giugno 2013 n. 1429:”... L'ordinanza in argomento, per quanto operi un'ardita ed apprezzabile operazione ermeneutica, con l'aggancio del diritto di proprietà e della tutela del paesaggio ai diritti fondamentali dell'Unione europea, trascura tuttavia l'evidente profilo sanzionatorio-punitivo contenuto nella previsione di cui al menzionato art. 167, comma 4, profilo che, ancorché vada a scapito della facoltà edificatorie connesse al diritto di proprietà, non può che costituire una prerogativa intangibile del legislatore nazionale, in ossequio alla salvaguardia del bene paesaggio, peraltro, assistito da previsione di rango costituzionale.”

⁶ Corte giust. 17 marzo 2009, causa C-217/08, *Mariano*. Conf., Corte giust. 26 marzo 2009, causa C-535/08, *Pignataro*; Corte Giust., 3 ottobre 2008, causa C-287/08, *Crocefissa Savia*; Corte Giust., 23 settembre 2008, causa C-427/06, *Birgit Bartsch*; Corte Giust. 5 ottobre 2010, causa C-400/10 PPU, *J. McB*, p.51; Corte Giust. 12 novembre 2010, causa C-339/10,

quando il diritto UE non *entra in gioco*.

Si tratta di una posizione che costituisce naturale prosecuzione di quell'indirizzo, pure patrocinato dai giudici di Lussemburgo, rivolto a "confinare" l'incidenza del diritto UE rispetto alla controversia posta al vaglio del giudice nazionale, escludendone la rilevanza al di fuori delle competenze riservate all'Unione europea⁷.

Pertanto, riconoscere, per la regolamentazione di una vicenda interna non direttamente regolata dal diritto dell'Unione europea, l'efficacia precettiva di un diritto fondamentale garantito dalla Carta di Nizza-Strasburgo (o ritenuto principio generale dalla Corte di Giustizia⁸) potrebbe costituire operazione culturalmente commendevole, ma giuridicamente poco persuasiva – ancorché ventilata autorevolmente in dottrina –⁹.

Asparuhov Estov e a., p.12 e ss.; Corte Giust. 1° marzo 2011, causa C-457/09, *Chartry*, p.25; Corte Giust. 15 novembre 2011, causa C-256/11, *Dereci e a.*, p.71 ss.-

⁷Corte giust., 13 giugno 1996, n. C-144/95 *Jean-Louis Maurin*; Corte giust., 29 maggio 1997, C-299/95 *Kremzow*; Corte giust., 24 giugno 2004, n. C328/04 *Attila Vajnai*; Corte giust. 18 dicembre 1997, C-309/96, *Daniele Annibaldi c sindaco del Comune di Guidonia e Presidente Regione Lazio*. Solo a talune condizioni il carattere puramente interno della situazione in parola non osta a che la Corte risponda a una questione a lui sottoposta ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Ciò può avvenire, in particolare, nell'ipotesi in cui il diritto nazionale imponga al giudice del rinvio di riconoscere a un cittadino dello Stato membro di cui fa parte tale giudice gli stessi diritti di cui il cittadino di un altro Stato membro, nella stessa situazione, beneficerebbe in forza del diritto dell'Unione (Corte giust. 5 dicembre 2000, *Guimont*, C-448/98, punto 23; Corte giust., 30 marzo 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, punto 29, nonché Corte giust. 5 dicembre 2006, *Cipolla e a.*, C-94/04 e C-202/04, punto 30), o se la domanda di pronuncia pregiudiziale verte su disposizioni del diritto dell'Unione alle quali il diritto nazionale di uno Stato membro rinvia per determinare le norme da applicare ad una situazione puramente interna a tale Stato (Corte giust., 18 ottobre 1990, *Dzodzi*, C-297/88 e C-197/89, punto 36; Corte giust., 16 marzo 2006, *Poseidon Chartering*, C-3/04, punto 15, Corte giust. 7 novembre 2013, *Romeo*, C-313/12, punto 21; Corte giust. 20 marzo 2014, C-139/12, *Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona*, p.43).

⁸Principi analoghi a quelli ricordati nel testo a proposito dei diritti fondamentali tutelati dalla Carta di Nizza-Strasburgo si rinvencono nella giurisprudenza della Corte anche con riguardo ai principi generali dell'ordinamento Ue, qual è, ad esempio, quello di non discriminazione-v. Corte giust., 19 gennaio 2010, C-555/07, *Kücükdeveci*, p.23:"... Affinché il principio di non discriminazione in base all'età possa applicarsi in una fattispecie come quella di cui alla causa principale, è anche necessario che tale fattispecie rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Conf. Corte giust. 10 maggio 2011, C-147/08, *Römer*, p.60.

⁹Proprio l'impianto della Carta di Nizza - Strasburgo, si è autorevolmente sostenuto da Sorrentino- *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona (Considerazioni preliminari)*, in *Corr. giur.*, 2010, 2, 148 - dimostrerebbe "la sua attitudine a costituire punto di riferimento dei diritti umani anche al di là del raggio d'azione dell'Unione. Il rispetto della dignità umana, il diritto alla vita, il divieto della pena di morte, il divieto della tortura, ecc. non riguardano, infatti, specificamente il diritto dell'Unione, le cui competenze non toccano tali beni, ma gli Stati che ne fanno parte e, soprattutto, quelli che aspirano a divenirne membri (in quanto il mancato rispetto di tali diritti diverrebbe elemento ostativo alla loro adesione), onde la Carta si presenta come una sorta di sintesi di valori costituzionali comuni cui l'Unione fa riferimento, anche al di là dell'esercizio delle sue competenze. V. anche Bronzini, *I diritti fondamentali nell'ordinamento integrato. Il ruolo della Corte di Giustizia*, Relazione svolta all'incontro di studio organizzato dal CSM in Roma nei 1-3 febbraio 2010 su I diritti fondamentali nell'ordinamento, in www.csm.it, pag.10 del paper.; Id., *La giurisprudenza multilivello dopo Lisbona: alcuni casi difficili*, in www.europeanrights.com; idem, *I diritti fondamentali nell'ordinamento integrato e il ruolo della Corte di Giustizia*, ibidem; idem, *I diritti fondamentali nell'ordinamento integrato e il ruolo della Corte di Giustizia*, in *D&L: Rivista critica di diritto del lavoro*, 2009, 863; idem, *L'efficacia "anticipata" della Carta di Nizza: ius receptum?*, in *I diritti dell'uomo*, 2007, 12 ss.; idem, *La Corte del Lussemburgo "scopre" la Carta di Nizza: verso una nuova stagione nella tutela "multilevel" dei diritti fondamentali?*, in *D&L, Rivista critica di diritto del lavoro*, 2006, 979. Cfr., ancora, in modo davvero intenso, Ruggeri, *Corti costituzionale e corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, in http://archivio.rivistaqaic.it/dottrina/giustizia_costituzionale/Ruggeri.pdf, pag.33 datt.-:"...L'impianto dello studio e le verifiche in esso condotte portano a dire che la logica di una rigida separazione degli ordinamenti (e, per ciò pure, delle sfere di competenza delle relative Corti) non ha ormai più alcun senso, se mai ne ha avuto. È vero che gli stessi ordinamenti parrebbero accreditarla; e basti solo pensare alla perdurante vigenza del principio di attribuzione in ordine ai riparti di materie e funzioni tra Unione e Stati, come pure – per ciò che specificamente attiene alla salvaguardia dei diritti – al principio secondo cui la stessa Carta dei diritti dell'Unione dichiara di poter valere unicamente negli ambiti materiali di competenza dell'Unione stessa. E, tuttavia, l'esperienza ormai insegna che separare a colpi di accetta gli ambiti stessi è impresa vana, i rapporti piuttosto

In effetti, la Carta di Nizza non sembra essere in grado di modificare i *confini* del diritto dell'Unione¹⁰, avuto anche riguardo al contenuto dell'art.5 par.2 del TUE come modificato per effetto dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona - *In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti.*- e ancor di più all'art. 6 par.1 TUE, - *Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati-* e par.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-*e dello stesso art.51 della Carta dei diritti fondamentali, a cui tenore *Le disposizioni della presente Carta si applicano ...esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione*¹¹.

Ora, la sentenza *Åklagaren Fransson* della Grande Camera si inserisce pienamente nel solco del precedente orientamento¹².

L'aver, così, considerato che le misure repressive di condotte evasive degli obblighi fiscali sanciti a livello UE non potevano sottrarsi alla disciplina dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta di Nizza-Strasburgo non è capace di determinare un'apertura significativa della Carta ad ambiti non UE, semmai dimostrando la capacità espansiva degli ambiti UE, peraltro particolarmente attenti ad un settore vitale per l'Unione qual è la repressione delle frodi in materia fiscale¹³.

In quest'ultima direzione, del resto, militano le aperture in tema di cittadinanza, ma anche nell'ambito dei c.d. *diritti di soggiorno derivati* in favore dei familiari di lavoratori migranti, rispetto ai quali la Corte, per spiegare che l'effettivo esercizio delle libertà di circolazione dei cittadini UE è strettamente connesso a quello dei loro familiari a raggiungerli o accompagnarli nel territorio ove si sono recati o soggiornano, ha precisato che la «... finalità e la *ratio* di tali diritti derivati si basano sulla constatazione che negarne il riconoscimento pregiudica la libertà di circolazione del cittadino dell'Unione, dissuadendolo dall'esercitare i suoi diritti di ingresso e soggiorno nello Stato membro ospitante»¹⁴.

In definitiva, prendendo a prestito le parole usate dall'Avvocato generale Sharpston presentate il 12 dicembre 2013 nella causa C-456/12, *Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, "...è necessario considerare la situazione giuridica attraverso il prisma della Carta se, e solo se, una disposizione di diritto dell'UE impone un obbligo positivo o negativo allo Stato membro (a prescindere dal fatto che tale obbligo discenda dai Trattati o dal diritto derivato dell'UE)" – enfasi aggiunta –.

essendo governati da canoni volti a renderne quanto più possibile duttile lo svolgimento e mobili i confini dei campi." Sul versante opposto v., invece Tesauro, *Relazioni tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia*, Relazione tenuta il 25 maggio 2012 a Bruxelles nell'ambito di un incontro con la Corte costituzionale belga, in *Il diritto europeo nel dialogo delle Corti*, a cura di Cosio e Foglia, 2013,7.

¹⁰ Sul punto ci siamo già soffermati in Conti, *Gerarchia fra Corte di Giustizia e Carta di Nizza-Strasburgo? Il giudice nazionale (doganiere e ariete) alla ricerca dei "confini" fra le Carte dei diritti dopo Corte Giust., Grande Sezione, 26 febbraio 2013, causa C – 617/10*, in www.diritticomparati.it, 6 marzo 2013.

¹¹ Sul significato dell'espressione nell'attuazione del diritto dell'Unione v. le interessanti conclusioni dell'Avvocato Generale Sharpston nella causa C-390/12 *Robert Pflieger e altri* presentate il 14 novembre 2013.

¹² Il fatto che ivi si affermi che "... quando un giudice di uno Stato membro sia chiamato a verificare la conformità ai diritti fondamentali di una disposizione o di un provvedimento nazionale che, in una situazione in cui l'operato degli Stati membri non è del tutto determinato dal diritto dell'Unione, *attuа* tale diritto ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione", non ci sembrò segnare l'apertura della Corte a un'efficacia della Carta diversa da quella tradizionalmente espressa dal giudice di Lussemburgo, semmai confermando che il concetto di diritto eurounitario va sempre di più aprendosi verso territori che venivano considerati tradizionalmente come di pertinenza statale.

¹³ V. Corte giust. 8 marzo 2011, causa C-34/09, *Ruiz Zambrano*, punto 41 e la giurisprudenza ivi citata; Corte giust. 5.5.2011, causa C-434/09, *Shirley McCarthy*, p. 46 ss.; Corte giust. 15 novembre 2011, *Dereci* (C-256/11, punto 66).

¹⁴ Corte. giust. 8 maggio 2013, *Ymeraga e a.* causa C-87/12, punto 35; Corte giust. 10 ottobre 2013, *Aloka e a.*, causa C-86/12, punto 22.

4. *La Carta secondo i Trattati.* – Con questo si vuol dire che l’efficacia giuridica della Carta di Nizza non può essere che quella che i Trattati le danno. Il *corpus* dal quale proviene è quello e solo quello.

Ciò significa che gli Stati contraenti potrebbero, modificando i Trattati, certamente decidere di ampliare la portata della Carta anche alle situazioni puramente interne.

E vuol dire, altresì, che i singoli Stati potrebbero, nell’esercizio delle prerogative che competono ai singoli legislatori nazionali, operare un “rinvio diretto e incondizionato” alla Carta, prevedendo che la stessa si applichi alle situazioni interne. Ciò in relazione alla riconosciuta possibilità che essi hanno di ampliare la portata del diritto UE anche a territori non toccati dal diritto UE e *purchè* il rinvio ai principi dell’ordinamento dell’Unione - nel caso di specie la Carta dei diritti- sia effettivamente volto ad assicurare un trattamento identico alle situazioni interne e a quelle disciplinate dal diritto dell’Unione¹⁵.

Ma fuori da tali possibilità e senza una modifica “ampliativa” dei Trattati o dei singoli ordinamenti, l’operatività della Carta al di là del perimetro rappresentato dal diritto UE resta limitata al piano – per nulla marginale, peraltro – interpretativo del diritto interno, al pari di tutti gli altri strumenti internazionali e nazionali che possono incidere sulla decisione del giudice, sempre più condizionata dal ricorso al metodo comparativo.

La Carta dei diritti fondamentali è, infatti, come ci insegna la dottrina interna – Ruggeri, fra gli altri – , un documento *sui generis*, proprio perché si tratta di una carta dei diritti.

Il giudice nazionale che si occupa di fatti interni può e deve averne conoscenza, come hanno mostrato di fare anche i giudici italiani della Cassazione ma non credo che possa da quella sola Carta desumere un principio che nell’ordinamento nazionale ha una diversa configurazione -quando il caso è interno- e farne diretta applicazione.

5. *La Carta secondo la Cassazione.* – Particolarmente lucida appare una recente pronuncia delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione – sent.n.9595/2012 – che, chiamata a verificare il campo di applicazione della Carta – all’interno di una controversia relativa alla determinazione dell’indennizzo espropriativo – sempre sotto il profilo dell’art.17 in tema di tutela del diritto di proprietà, ha in modo caustico affermato che la prospettiva ventilata dalle parti private, rivolta ad affermare il principio dell’integrale ristoro sancito senza limitazioni dalla Carta, non poteva trovare alcuna condivisione. Ciò perché ...siffatta applicabilità diretta della Carta di Nizza sia predicabile solo per le ipotesi nelle quali la fattispecie sia disciplinata dal diritto europeo e non già, totalmente, da norme nazionali prive di alcun legame con il diritto dell’Unione Europea. Ebbene, appare evidente come non sia ravvisabile alcuna “disciplina” da parte delle norme dell’U.E. nella generica previsione, nell’art. 17 par. 1 della Carta, del diritto alla percezione di una “giusta indennità” da parte del soggetto privato della proprietà per “causa di pubblico interesse”, trattandosi di disposizione che non è espressiva del regolamento di una materia di interesse comunitario ed è priva di attitudine regolatrice di situazioni indeterminate in quanto non inclusiva di alcun criterio o parametro determinativo...».

Del resto, se la Carta vive nell’UE e il giudice “maximo” che la interpreta è la Corte di Giustizia, la quale si fa fedele garante della rilevanza solo *eurounitaria* della Carta, non pare si possa prescindere dagli ambiti di competenza della Carta stessa, a meno di ammettere che i giudici nazionali possano procedere a interpretazioni “autonome” della Carta, slegate dal *filo diretto* rappresentato dal rinvio pregiudiziale.

La stessa Corte, infatti, non potrebbe interloquire su questione puramente interna, ad eccezione delle ipotesi di rinvio diretto e incondizionato del diritto interno alla Carta stessa¹⁶, ovvero di pericolo di

¹⁵ Corte giust. 7 novembre 2013, causa C-313/12, *Romeo*, p. 31.

¹⁶ Corte giust. 21 dicembre 2011, *Cicala* (C-482/10) ha dichiarato irricevibile una questione pregiudiziale per la mancanza di un «rinvio diretto e incondizionato» al diritto dell’Unione da parte della norma nazionale in questione affermando che

discriminazioni alla rovescia¹⁷.

Se si volesse ragionare diversamente rispetto a quanto qui sostenuto l'idea di ampliare l'ambito della Carta a territori "extra UE" dovrebbe indirizzare, per ragioni di coerenza, verso la conclusione che la norma interna contrastante con la Carta dei diritti – *recte*, con uno dei diritti che trova immediata tutela al suo interno e non può classificarsi come mero "principio" – in una situazione puramente interna deve essere disapplicata. Tale conclusione sarebbe obbligata, non potendosi certo prendere la Carta "a pezzi" ed omettere di considerare che essa è, prima di tutto, diritto dell'UE, da lì traendo la sua origine e che, dunque, opera secondo le "regole" di quel sistema ordinamentale.

Conclusione, quest'ultima che, in assenza di precise disposizioni normative di segno analogo a quelle ipotizzabili *de iure condendo*, determinerebbe un effetto difficilmente compatibile con il quadro degli ordinamenti nazionali, i quali giustificano la particolare forza del diritto UE proprio – e solo – in ragione delle limitazioni di sovranità che i singoli Paesi contraenti hanno operato, all'epoca della creazione della Comunità europea e, successivamente, dell'adesione alla stessa e alla UE, in favore di tali organismi e nell'ambito delle competenze ai medesimi riservate. La direzione sopra sinteticamente delineata, condivisa dalla Corte costituzionale italiana, certo assai prodiga nel riferirsi ai diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali, soprattutto nell'ultimo periodo di tempo, ma anche particolarmente attenta a non attribuire alla Carta un valore che essa non ha – v. sul punto, in termini estremamente chiari, Corte cost. n.236/12 – consente, d'altra parte, di salvaguardare il ruolo comunque centrale svolto dalle Corti costituzionali stesse, altrimenti destinate a subire un processo di emarginazione che non sembra obiettivamente proficuo.

Quanto a talune decisioni della Corte di Cassazione che una parte della dottrina interna ha guardato con favore¹⁸ o stigmatizzato¹⁹ (a seconda dei rispettivi punti di vista degli osservatori) laddove sembrano orientarsi verso una visione espansiva della Carta fino a giungere a farne una base autonoma di riconoscimento dei diritti fondamentali, è certo che debba proseguirsi il dialogo e vedere quello che fanno i giudici altri, le Corti sovranazionali – *recte* la Corte di giustizia anche quando non viene in diretta rilievo il diritto UE – venendo la CEDU sempre in rilievo- evitando soluzioni che possono risultare – o anche solo apparire – eccentriche rispetto all'ambito operativo della Carta²⁰.

Dunque, la Carta può e deve valere per sagomare i parametri interni che, grazie al loro carattere elastico, si prestano a operazioni interpretative.

In questa direzione va sottolineata, per l'un verso, la vocazione naturale delle Corti costituzionali a essere garanti dei diritti fondamentali e interlocutori per ciò stesso ineliminabili quando si discute di situazioni puramente interne.

«...un'interpretazione, da parte della Corte, di disposizioni del diritto dell'Unione in situazioni puramente interne si giustifica per il fatto che esse sono state rese applicabili dal diritto nazionale in modo diretto e incondizionato». Infine, tale requisito è stato appena ribadito nella recente causa *Nolan*, in cui la Corte si è dichiarata incompetente a motivo della mancanza di un rinvio espresso e preciso al diritto dell'Unione a partire dall'ordinamento giuridico nazionale.

¹⁷ V. Corte giust. 21 febbraio 2013, causa C-111/12, p.35: "... occorre ricordare che, indubbiamente, la Corte non è competente a rispondere a una questione pregiudiziale quando è manifesto che la disposizione di diritto dell'Unione sottoposta alla sua interpretazione non può trovare applicazione, come, ad esempio, nel caso di situazioni puramente interne. Tuttavia, anche in una simile situazione, la Corte può procedere all'interpretazione richiesta nell'ipotesi in cui il diritto nazionale imponga al giudice del rinvio, in procedimenti come quello principale, di riconoscere a un cittadino nazionale gli stessi diritti di cui il cittadino di un altro Stato membro, nella stessa situazione, beneficerebbe in forza del diritto dell'Unione Sussiste quindi un interesse certo dell'Unione a che la Corte proceda all'interpretazione della disposizione del diritto dell'Unione di cui trattasi.".

¹⁸ V., per un particolare approfondimento delle varie prospettive emerse all'interno del panorama giurisprudenziale e dottrinario sulla protezione offerta dalla Carta dei diritti fondamentali, il lavoro particolarmente attento di TRUCCO, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione europea*, Torino, 2013.

¹⁹ Martinico, *Case C-206/13 Siragusa: A further piece for the Åkerberg Fransson jigsaw puzzle*, in <http://europeanlawblog.eu/?p=2253#sthash.yDyIoeVl.dpuf>.

²⁰ Cass. n. 23934/2008; Cass. n. 5770/2010 e Cass. n. 2352/2010.

Per altro verso, estendendo l'ambito della Carta *ab extra*, è fin troppo evidente che il baricentro della tutela uscirebbe dai confini nazionali senza peraltro potere beneficiare del controllo in sede di interpretazione da parte della Corte di Giustizia per le ragioni sopra esposte. Ciò che finirebbe con il risultare inaccettabile.

A ben considerare, proprio questa posizione "formale"- e apparentemente non assiologica- pare costituire il sicuro terreno sul quale gli operatori giudiziari possono contribuire a cambiare radicalmente - e così a implementare- il sistema di protezione dei diritti fondamentali, lavorando sulle Costituzioni nazionali e anche- *recte*, sempre...- sulla CEDU.

Se, poi, la Carta di Nizza-Strasburgo è per più aspetti speculare alla CEDU²¹ e ad essa si affianca nelle tutele dalla stessa apprestate, sembra poco proficuo sforzarsi di approfondire il tema dell'efficacia della Carta nelle situazioni interne.

Anzi, è il caso di dire che si è in presenza di un "falso problema" se è vero, per l'un verso, che i rapporti fra ordinamento interno e CEDU non sono disciplinati dal diritto UE quando si è in presenza di situazione interna e, per l'altro, che la Convenzione dei diritti dell'uomo è naturalmente destinata a operare "sempre" nel campo interno, qualunque controversia sia in discussione fuorchè quelle relative al diritto UE – per le quali, peraltro, è l'art.52 della stessa Carta a disciplinare le "regole di ingaggio" fra le due Carte –²² senza che sia possibile ipotizzare che il diritto UE determini l'efficacia della CEDU nelle situazioni interne²³. E' per questo, allora, che i giudici- soprattutto di ultima istanza- dovrebbero fare corretta applicazione delle "regole" che governano i diversi sistemi, evitando di dare luogo a indirizzi che possano, a loro volta, essere interpretati come favorevoli a indiscriminate applicazioni di tali regole, pur di giungere al risultato che si intende perseguire, spacciandolo come "dovuto"²⁴.

6. *Il rispetto delle regole.* – Questo invito al rispetto delle regole sembra, in definitiva, emergere anche dalla sentenza *Fransson*. Del resto, la stessa Corte di Giustizia aveva fornito una lettura della sentenza *Åklagaren Fransson* in piena linea di continuità con il proprio indirizzo e, dunque, analoga a quella qui prospettata²⁵. E non sembra, in questa prospettiva, affatto marginale la circostanza che proprio la sentenza

²¹ La Corte di Giustizia si è sempre occupata della Cedu come serbatoio di diritti ora formalmente riconosciuto anche dall'art.6 TFUE, ma non può dir nulla sui rapporti CEDU ordinamenti-nazionali che trovano regolamentazione affatto armonizzata.

²² Corte giust. 7 novembre 2013, causa C-224/13, *Sergio Alfonso Lorrain*, in cui la Corte ribadisce la vocazione esclusivamente "eurounitaria" della Carta di Nizza-Strasburgo, come tale non invocabile nelle situazioni puramente interne - si trattava di una questione relativa alle condizioni di salute di un imputato e alla sua partecipazione cosciente al processo-. Il giudice del rinvio aveva evocato, quali parametri per verificare la conformità dell'ordinamento interno ai diritti fondamentali, gli art.47 della Carta e 6 CEDU. La Corte, in questa occasione, non si è limitata a evidenziare l'inconducenza della Carta, ma si occupa anche dell'art.6 CEDU, chiarendo che "...sebbene il diritto di ogni persona a che la sua causa sia esaminata, entro un termine ragionevole, da un tribunale che decide della fondatezza di un'accusa penale che le venga rivolta, quale garantito dall'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, costituisca effettivamente un principio generale del diritto dell'Unione ed è stato ribadito all'articolo 47 della Carta ..., è pur vero che l'ordinanza di rinvio non contiene alcun elemento concreto che consenta di ritenere che l'oggetto del procedimento principale riguardi l'interpretazione o l'applicazione di una norma dell'Unione diversa da quelle figuranti nella Carta." Il che val quanto dire che rispetto alla prospettiva della Corte di Giustizia, anche la CEDU, che alimenta i principi generali, in tanto rileva in quanto ci si occupi di fattispecie disciplinata dall'UE.

²³ Secondo la Corte di Giustizia il diritto dell'Unione non disciplina il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale Convenzione e una norma di diritto nazionale (v., in tal senso, sentenze del 24 aprile 2012, *Kamberaj*, C-571/10, punto 62; Corte Giust. 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, p.44; Corte giust. 12 dicembre 2013, causa C-523/12, *Dirextra Alta Formazione srl*, p.20).

²⁴ Affermare, così, l'immediata precettività ed efficacia all'interno di una vicenda interna non direttamente regolata dal diritto dell'Unione europea di un diritto riconosciuto dalla Carta di Nizza Strasburgo o ritenuto principio generale dalla Corte di Giustizia costituisce operazione culturalmente apprezzabile, ma giuridicamente poco persuasiva.

²⁵ Corte giust. 28.11.2013, causa C-258/13, *Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio Lda*, p.18: "...A tale riguardo, occorre ricordare che l'ambito di applicazione della Carta, per quanto riguarda l'operato degli Stati membri, è

Siragusa richiami, nella sua trama argomentativa, la *Fransson*, quasi a volere definitivamente fugare la prospettiva “aperta” che taluni vi avevano scorto.

Dopo la sentenza *Siragusa* si assiste al tentativo, posto in atto dalla Corte stessa, di fissare in modo sempre più nitido i paletti che consentono al giudice nazionale di verificare non solo e tanto il limite di proponibilità della questione alla Corte di giustizia ma, ancora di più e prima, l’ambito di applicazione del diritto UE e della Carta dei diritti fondamentali. In questa direzione appare orientato il punto 32 della sentenza *Siragusa*. Né secondario e occasionale, in questa prospettiva, può apparire il richiamo incidentalmente operato dalla *Siragusa* alla *Melloni*²⁶.

La formalizzazione di criteri, all’interno della sentenza appena ricordata, sia pur in un reticolo difficile da delineare, sembra andare verso una duplice prospettiva, come si è appena detto per l’un verso orientata a delimitare la competenza della Corte ma, ancor prima, per l’altro verso destinata a tracciare il “confine” della Carta.

Prospettiva che la Corte non sembra volere in alcun modo porre in discussione, se pure si considera la circostanza che il caso *Siragusa* è stato deciso senza che l’Avvocato generale - nel caso di specie l’Avvocato Kokott- fornisse le sue conclusioni.

Una conferma autentica di quanto si è detto è stata fornita dalla Grande Sezione della stessa Corte di Giustizia che, a pochi giorni dalla causa *Siragusa*, in una vicenda in cui era in discussione la compatibilità di una normativa nazionale che non riconosce alla donna che ha avuto un figlio mediante un contratto di maternità surrogata con le direttive UE che vietano le discriminazioni in base al sesso, avendo escluso che la normativa eurounitaria avesse preso in considerazione tale vicenda - non inquadrabile nelle discriminazioni basate sul sesso, ha escluso i doveri verificare la compatibilità della normativa interna con i diritti sanciti – per quel che qui importa - dalla Carta di Nizza Strasburgo. Se, infatti, “...la situazione di una madre committente in ordine al riconoscimento di un congedo di maternità o di un congedo di adozione non rientra nell’ambito di applicazione della direttiva 2006/54[...], non vi è luogo a esaminare la validità di tale direttiva alla luce dell’articolo 3 TUE, degli articoli 8 TFUE e 157 TFUE nonché degli articoli 21, 23, 33 e 34 della Carta.”-v. Corte giust. Grande sezione, 18 marzo 2014, causa C-363/12, Z, pp.64 e 65-.

Percorso, quest’ultimo, addirittura estremizzato se si guarda all’ancorpiù recente Corte giust. 27

definito all’articolo 51, paragrafo 1, della medesima, ai sensi del quale le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione (sentenza del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, punto 17). Tale disposizione conferma pertanto la costante giurisprudenza secondo la quale i diritti fondamentali garantiti nell’ordinamento giuridico dell’Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell’Unione, ma non al di fuori di esse (v., in questo senso, ordinanza del 14 dicembre 2011, *Boncea e a.*, C-483/11 e C-484/11, punto 29, nonché sentenza *Åkerberg Fransson*, cit., punto 19 e giurisprudenza ivi citata). Ove una situazione giuridica non rientri nella sfera d’applicazione del diritto dell’Unione, la Corte non è competente al riguardo e le disposizioni della Carta eventualmente richiamate non possono giustificare, di per sé, tale competenza (v., in tal senso, ordinanza del 12 luglio 2012, *Currà e a.*, C-466/11, punto 26, nonché sentenza *Åkerberg Fransson*, cit., punto 22).”V. anche Corte giust., 8 maggio 2013, causa C-73/13,T., p.11:”... L’articolo 51, paragrafo 1, della Carta stabilisce che le disposizioni della medesima si applicano «agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione». Al punto 24 dell’ordinanza del 1° marzo 2011, *Chartry* (C-457/09, Racc. pag. I-819), la Corte ha rilevato che tale limite non è stato modificato per effetto dell’entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona, momento a partire dal quale, ai sensi dell’articolo 6, paragrafo 1, TUE, la Carta ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. Tale articolo precisa, infatti, che le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell’Unione definite nei Trattati.”.Cfr., infine, Corte giust.14 marzo 2013, C-555/12, *Loreti*, p.15.

²⁶ Su tale decisione v. Rizza, *Il caso Melloni: la Corte di giustizia risponde con il primato dell’Unione alle pretestuose preoccupazioni dei giudici nazionali. Riconoscimento delle decisioni giudiziarie rese a seguito di procedimenti in absentia*, in *I quaderni europei on line*, in http://www.cde.unict.it/sites/default/files/Quaderno%20europeo_53_giugno_2013.pdf.

Sia consentito anche il rinvio a Conti, *Da giudice (nazionale) a Giudice(eurounitario). A cuore aperto dopo il caso Melloni*, in <http://www.diritticomparati.it/2013/04/da-giudice-nazionale-a-giudiceeurounitario-a-cuore-aperto-dopo-il-caso-melloni.html>; Id, *Il caso Melloni:Corte Giust.Unione Europea 26 Febbraio 2013. Un’occasione da non perdere per alimentare il dialogo fra i giudici*, in *Cultura e diritti*, 2,2013, 101 ss.

marzo 2014, C-265/13, *Emiliano Torralbo Marcos*, in cui la Corte²⁷, chiamata a verificare la compatibilità di un diritto di cancelleria e di iscrizione a ruolo fissato sulla base della disciplina iberica con il principio del ricorso effettivo alla tutela giurisdizionale tutelato dall'art.47 della Carta dei diritti fondamentali, ha escluso la propria competenza ancorchè il procedimento intentato dal lavoratore fosse rivolto alla dichiarazione di insolvenza del datore di lavoro e, dunque, all'ottenimento delle garanzie che a tale situazione conferisce il diritto UE (pagamento dei diritti dei lavoratori)²⁸.

In definitiva, la Corte europea di Giustizia tende ad evitare usi distorti della Carta che i giudici nazionali tentano, a volte, di utilizzare per "scardinare" i sistemi "interni". Ora, rispetto a questo uso strumentale della Carta il giudice di Lussemburgo non pare in alcun modo voler transigere.

La Corte, quasi come Giano bifronte, guarda dunque per l'un verso al proprio ambito di operatività e a quello della Carta e, per l'altro, ai sistemi nazionali. Le porte vengono chiuse, dunque, quando la materia non è ritenuta rientrare nell'ambito UE e gravita in ambito nazionale, mentre si spalancano senza formalismi quando i quesiti pregiudiziali si cimentano sul diritto UE, sul quale la Corte non vuole centro indietreggiare nell'applicazione effettiva della Carta e dei diritti in essa scolpiti.

Sarebbe forse troppo oneroso, allora, pretendere dalla Corte ulteriori e ancora più specifici e dettagliati criteri direttivi sul tema.

In definitiva, l'attività di delimitazione del diritto UE non può che passare attraverso la lente dei giudici nazionali, i quali sono essi stessi tenuti ad applicare (e interpretare) il diritto interno e che più della Corte possono verificarne l'effettiva portata, comparandola con la disciplina UE e cogliendone i punti di intersezione o di sovrapposizione o, ancora, di collisione. E', in definitiva, la stessa competenza ripartita fra Corte di Giustizia e giudici nazionali ad esprimere l'idea che non ci si può aspettare che tutto provenga dalla Corte europea, se è vero che l'interpretazione del diritto interno spetta, in via esclusiva, proprio al giudice nazionale.

Alla fine dei conti, può riconoscersi che il valore della Carta di Nizza-Strasburgo può essere molteplice – vincolante, interpretativo e "argomentativo"²⁹ -.

Quando tale documento, fuori dal campo di operatività suo proprio – che si parametra in funzione dell'estensione del diritto dell'Unione europea o, se si vuole, della "inerenza" a questo della materia esaminata – viene evocato con forza giuridicamente vincolante o addirittura come parametro che il giudice deve tenere in considerazione, si corre concretamente il rischio di depotenziarne la portata – sicuramente elevata – negli ambiti che sicuramente ad essa pertengono.

Ciò consente, in definitiva, di scindere il piano dell'efficacia diretta della Carta che la Corte di Giustizia sembra avere delineato in via definitiva, dal "ruolo" della Carta come strumento attivo di protezione dei diritti, rispetto al quale la stessa non può operare in posizione di "primato" come invece

²⁷ Cfr. Corte giust. 27 marzo 2014, C-265/13, *Emiliano Torralbo Marcos*, p.32 ss: "Nel contesto della presente domanda di pronuncia pregiudiziale la normativa nazionale in discussione nel procedimento principale disciplina, in via generale, taluni tributi nell'ambito dell'amministrazione della giustizia. Essa non è finalizzata all'attuazione di disposizioni del diritto dell'Unione. Inoltre, quest'ultimo non comporta alcuna disciplina specifica nella materia o idonea ad incidere sulla menzionata normativa nazionale. Peraltro, l'oggetto del procedimento principale non riguarda l'interpretazione o l'applicazione di una norma di diritto dell'Unione diversa da quella figurante nella Carta... La circostanza che, con le azioni intraprese, il sig. Torralbo Marcos si proponga, secondo le indicazioni del giudice del rinvio, di ottenere siffatta dichiarazione d'insolvenza al fine di fruire dell'intervento del Fogasa conformemente all'articolo 3 della direttiva 2008/94 non è sufficiente per considerare che la situazione in discussione nel procedimento principale ricada, nell'attuale fase del procedimento, nell'ambito di applicazione della direttiva in parola e, di conseguenza, del diritto dell'Unione".

²⁸ Il giudice del rinvio nutre, nel caso di cui al testo, "... dubbi riguardo alla conformità con l'articolo 47 della Carta di una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, che impone al lavoratore subordinato il pagamento di un tributo per poter proporre un appello nell'ambito di una procedura di esecuzione forzata affinché si dichiari in giudizio lo stato d'insolvenza del datore di lavoro e poter quindi avere accesso alle prestazioni dell'ente di garanzia competente, conformemente alla direttiva 2008/94."

²⁹ Cass. pen. 4 gennaio 2011 n. 7.

la Corte di Giustizia riconosce nelle ipotesi di efficacia diretta, ma esercita – *recte*, può e deve esercitare una “forza propulsiva” che gioca alla pari con quella delle altre Carte dei diritti fondamentali.

Certo, sembra oltremodo difficile individuare in astratto la “stella polare” da seguire nell’ambito dei rapporti fra le Carte dei diritti fondamentali.

Ma c’è, forse, da chiedersi se mai le Corti potranno individuare con matematica certezza dei meccanismi di prevalenza, equivalenza o subordinazione fra le Carte ovvero se l’epoca che già si affaccia sarà quella della costruzione, caso per caso, di un sistema policentrico nel quale l’unica granitica certezza sembra rappresentata dal ruolo affidato al giudiziario.

Ancora una volta, sembra emergere in modo evidente la centralità del giudice nel processo di implementazione dei diritti fondamentali che, per essere proficuamente esercitata richiede un particolare sforzo di conoscenza e di comprensione della Carta dei diritti fondamentali e di tutte le sue potenzialità da parte dei giudici nazionali.

7. *Nessuna conclusione “finale”*. – Le considerazioni appena espresse non possono, tuttavia, risultare definitive³⁰.

La storia stessa della giurisprudenza della Corte di giustizia, delle sue evoluzioni, del suo procedere con metodo sostanzialmente e formalmente pretorio mostra come le decisioni offerte dal giudice UE su questioni primarie, quali sono state quelle in materia di diritti fondamentali, hanno preso piede al di là e al di sopra dei Trattati- e dunque delle scelte dei Paesi membri- attraverso un processo assolutamente informale che, anzi, ha preceduto le modifiche dei Trattati e non è stato da queste condizionato.

Non è dunque detto che l’espansione della Carta dei diritti fondamentali rimanga soggetta alla scelta di chi ha la competenza a modificare i Trattati.

Ciò significa che l’atteggiamento, invero allo stato granitico, espresso dalla Corte di Giustizia in punto di estensione della Carta potrebbe, domani, mutare all’atto stesso in cui dovesse emergere, con forza maggiore di quella attuale, un’esigenza di maggiore integrazione fra i popoli europei.

I *luoghi* nei quali potrebbe emergere questa esigenza di universalizzazione della Carta di Nizza-Strasburgo, sono vari e comprendono tanto le Istituzioni nazionali che quelle sovranazionali³¹.

E non v’è, allora, dubbio che il *megafono* più potente per diffondere un’istanza di maggiore integrazione fra “gli europei” non potrà che posizionarsi, ancora una volta, in prossimità dalle Corti nazionali e dalla stessa Corte di Giustizia.

Non resta, allora, che attendere i nuovi sviluppi, con la sola certezza che il dinamismo dei tempi che, ormai, tutto avvolge obbligherà l’interprete a rimettere continuamente in discussione certezze granitiche e pietre miliari, purché tale processo rimanga orientato a garantire alla persona nicchie di tutela dei diritti fondamentali sempre maggiori.

³⁰ Uno scambio di idee con Antonio Ruggeri nel corso della stesura di queste riflessioni è stato per chi scrive, ancora una volta, assai fecondo per le ulteriori riflessioni che seguono nel testo.

³¹ In questa direzione non è certo marginale che la Risoluzione del Parlamento europeo del 27 febbraio 2014 sulla situazione dei diritti fondamentali nell’Unione europea (2012) (2013/2078(INI), in <http://www.marinacastellaneta.it/blog/wp-content/uploads/2014/02/diritti-umani.pdf>, abbia guardato con favore alle dichiarazioni del Presidente della Commissione e della vicepresidente Reding che annunciano una comunicazione in cui saranno delineate possibili modifiche ai trattati, fra le quali viene espressamente “suggerita” la soppressione dell’art.51 della Carta di Nizza.