
ADiM BLOG

Giugno 2020

EDITORIALE

I 20 anni della Carta di Nizza: l'impatto sull'immigrazione

Diletta Tega

Professoressa associata di Diritto costituzionale

Università degli Studi di Bologna

Il 17 aprile 2020, il Parlamento europeo, nella risoluzione contro la pandemia e le spinte disgregatrici nella Ue, ha richiamato la [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione](#) (CDFUE) come simbolo di unità costituzionale e di solidarietà. Si tratta della conferma della centralità acquisita negli anni dal documento, dopo una partenza decisamente problematica. Quest'anno ricorrono i vent'anni dalla sua proclamazione, avvenuta a Nizza nel dicembre del 2000 e dieci anni dalla sua entrata in vigore con il rango di diritto primario dell'Unione (ex art. 6, par. 1, Trattato di Lisbona). Le due ricorrenze costituiscono il punto di partenza ideale per riflettere sull'impatto che la Carta ha avuto tanto sull'ordinamento Ue, quanto sugli ordinamenti nazionali. In particolare, in queste pagine preme, nell'ottica della studiosa di diritto costituzionale, ricordare il punto di svolta che la Carta ha rappresentato per gli ordinamenti nazionali e la rilevante influenza che ha avuto nel potenziare la tutela delle persone coinvolte a vario titolo nel fenomeno migratorio.

Le novità rappresentate dalla Carta sono state numerose e significative: *i*) è stato il primo documento sui diritti (la cui titolarità prescinde, per la gran parte, dal possesso della cittadinanza europea) di cui si è dotata l'Unione ed anche il primo, a livello internazionale, a contenere insieme diritti civili, politici e sociali; *ii*) la stessa genesi della Carta, attraverso i lavori della Convenzione, presieduta da Roman Herzog, già ex

Presidente della repubblica federale tedesca e del *Bundesverfassungsgericht*,¹ ha rappresentato un momento unico e di grande impatto, non solo da un punto di vista sostanziale, ma anche culturale e simbolico; la Carta rientrava, del resto, in un disegno più ampio, perché era stata immaginata come uno dei passaggi maggiormente significativi sulla via del Trattato costituzionale - opera della Convenzione presieduta da Giscard d'Estaing (coadiuvato dal vice-presidente Giuliano Amato) - firmato a Roma nel 2004 e mai entrato in vigore a causa di resistenze nazionali, anche in riferimento al contenuto della Carta; *iii*) proprio il suo contenuto interessò molto la dottrina, anche costituzionalistica, che sin dai lavori della Convenzione, precedenti alla proclamazione, colse almeno alcune delle implicazioni che un tale documento giuridico sui diritti avrebbe comportato per la protezione che le singole costituzioni assicuravano già a livello nazionale.

Allargando la visuale dell'analisi è proprio questo il frangente di tempo in cui inizia a circolare tra gli studiosi la fortunata espressione 'sistema di tutela multilivello dei diritti' per indicare una novità molto significativa nel modo di intendere le garanzie dei diritti (la cui tutela a livello nazionale si arricchiva di quella approntata dal sistema Cedu² e di quella ora rappresentata dalla CDFUE e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia). L'espressione, in qualche modo, risultava rassicurante perché restituiva l'immagine di una tutela sia potenziata sia ben coordinata.

Molti sviluppi giuridici si sono registrati da allora. La Carta è divenuta un riferimento giuridico importante non solo nelle decisioni della Corte di giustizia per la quale i diritti fondamentali sono al centro della *struttura costituzionale* che caratterizza e distingue l'Unione. Lo sviluppo di una protezione integrata dei diritti, per quanto *in nuce*, è fotografata dall'art. 6 TUE e dagli articoli conclusivi della CDFUE, in base ai quali la tutela dei diritti nell'ambito della Ue deriva da due fonti distinte: in primo luogo, dalla Carta dei diritti fondamentali; in secondo luogo, dai «principi generali», di matrice giurisprudenziale, che comprendono i diritti sanciti dalla stessa CEDU e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri». Ma anche le pronunce delle Corti costituzionali e dei giudici comuni nazionali tengono conto della Carta, avendo anche dato luogo a scontri giurisprudenziali di non poco conto.

In particolare, la CDFUE si applica agli Stati membri (oltre che alle Istituzioni Ue) nell'attuazione del diritto Ue, senza per questo estendere l'ambito di applicazione di tale diritto o modificare in alcun modo le competenze e i compiti definiti dai trattati e senza pregiudicare i diritti quali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dalle Costituzioni nazionali (ex art. 53 CDFUE). In un'interpretazione restrittiva, la Carta dunque si applicherebbe solo alle norme nazionali di attuazione in senso stretto del diritto Ue; in realtà, la giurisprudenza più recente sembra orientata ad allargare tale applicazione anche a qualsiasi norma nazionale che interferisca con l'applicazione della normativa europea o ne pregiudichi, in qualche modo, l'effettività. La CEDU costituisce parametro interpretativo in nome del principio della tutela più estesa in materia di diritti (ex artt. 6 TUE, 52.3 e 53 CDFUE), senza però che da ciò si possa ricavare che il giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e la CEDU, possa

¹ Per il nostro Paese parteciparono Andrea Manzella, Piero Melograni, Stefano Rodotà ed Elena Paciotti.

² Solo due anni prima, nel 1998, il Protocollo 11 aveva introdotto il ricorso individuale.

applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto.

La Carta ha introdotto una distinzione fra diritti e principi, specificando che questi ultimi possono essere invocati dinanzi a un giudice solo a fini di interpretazione e controllo della legalità di atti nazionali laddove gli Stati agiscano nell'ambito di applicazione del diritto Ue (art. 51, par. 5). Poiché però la linea di confine fra le due categorie appare nella pratica assai sfumata, la loro qualificazione è in concreto rimessa alla Corte di giustizia che ha, ad esempio, riconosciuto il principio di non discriminazione al pari di un diritto, in quanto tassativo e incondizionato. Inoltre, è stato riconosciuto effetto diretto orizzontale – che implica la disapplicazione della disciplina interna nelle controversie tra privati e la conseguente applicazione del diritto Ue, per come tali principi si declinano nelle direttive di volta in volta considerate – al principio di non discriminazione in ragione dell'età in quanto principio generale dell'ordinamento (sancito all'art. 21 CDFUE); al principio di non discriminazione fondata sulla religione o le convinzioni personali (art. 21 CDFUE); al diritto alle ferie annuali retribuite e al diritto a un ricorso effettivo (artt. 31.2 e 47 CDFUE). Ciò significa, a livello nazionale italiano, che i giudici comuni si possono trovare a disapplicare la normativa interna in contrasto con la Carta, quando i suoi articoli non devono essere precisati mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale.

Alla luce di quanto appena ricordato, accanto alle implicazioni che si erano intraviste all'epoca della proclamazione della Carta, se ne sono messe a fuoco altre legate all'impatto dello sviluppo e della pervasività del diritto Ue sugli ordinamenti nazionali. Il 'sistema di tutela multilivello dei diritti' si è rivelato cioè essere più problematico e meno ordinato del previsto, come, per esempio, hanno dimostrato sia la decisione di non includere il testo della Carta nei Trattati, ma di farvi solo un rinvio, sia le forti resistenze all'adesione della Ue alla Cedu (bloccata, per il momento, dal [parere della Corte di giustizia 2/13](#)).

Se è vero che tra gli scopi della Carta si annoverano quelli di accelerare il processo costituente europeo, di fissare delle condizioni da soddisfare per i Paesi candidati all'adesione, oltre che di fornire una protezione minima a chi vive sul territorio dell'Unione, è altrettanto vero che essa ha giocato un ruolo rilevante sull'interpretazione di atti concernenti la politica dell'immigrazione³, influenzando così sul regime di soggiorno e di trattamento riconosciuto agli immigrati (in particolare, in merito ai temi dell'espulsione, del divieto di *refoulement*, di ricongiungimento familiare, di rimpatri, ma anche di prestazioni sociali).

I riferimenti più importanti a questo riguardo sono rappresentati dagli artt. 4, 7, 15, 18 e 19 della Carta, rispettivamente in tema di proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, di diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione per i cittadini di paesi terzi autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri, di diritto al rispetto della vita privata e familiare, di

³ Per es. si pensi al [reg. 2016/1624](#) che istituisce la Guardia di frontiera e costiera europea, già Frontex, in base al quale le strategie ed attività della Guardia devono rispettare pienamente i diritti fondamentali sanciti dalla Carta.

diritto di asilo, di divieto di *refoulement*.

Provo a richiamare alcuni degli approdi più incisivi. La Corte di giustizia, per esempio, ha affermato che lo Stato che procede all'espulsione è responsabile di violazione indiretta dell'art. 4 della Carta, tutte le volte in cui disponga il rimpatrio, pur sapendo che il trattamento cui l'interessato potrebbe essere sottoposto violerebbe l'art. 3 della CEDU ([N.S., 21 dicembre 2011](#); [Puid, 14 novembre 2013](#); [Abdullahi, 10 dicembre 2013](#)); che l'allontanamento di un cittadino di paese terzo, affetto da una grave malattia, verso un paese nel quale non esistono terapie adeguate, violerebbe il principio di *non-refoulement* e, di conseguenza, «gli Stati membri non possono (...) procedere a tale allontanamento, conformemente all'articolo 5 della direttiva 2008/115, letto alla luce dell'articolo 19, paragrafo 2, della Carta» ([Abdida, 18 dicembre 2014](#)); che gli artt. 6 e 47 della Carta impongono, nell'attuazione della direttiva rimpatri (2008/115), che la decisione assunta dalle autorità competenti di prorogare il periodo di trattenimento del migrante già trattenuto per il periodo massimo iniziale vada «effettuata in forma scritta e con esposizione della relativa motivazione in fatto e in diritto» ([Mahdi, 5 giugno 2014](#)); che l'orientamento sessuale deve essere sempre accertato e valutato quale motivo di persecuzione ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato nel rispetto della Carta e, in particolare, del diritto al rispetto della dignità (art. 1) e del diritto al rispetto della vita privata e familiare ([A, B, C, 2 dicembre 2014](#)); che il divieto di respingimento è espressione di un diritto fondamentale ex artt. 18 e 19.2 Carta ([HT, 24 giugno 2015](#)); che il rifiuto della richiesta di visto, così come articolato dal codice dei visti, deve prevedere la possibilità di ricorso giurisdizionale, alla luce del diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo (art. 47 Carta) ([El Hassani, 13 dicembre 2017](#)); che non viene meno la protezione contro il respingimento anche qualora sia stato negato o revocato lo status di rifugiato in caso di pericolosità dell'individuo per la sicurezza dello Stato membro o per la comunità di accoglienza ([M, X e X, 14 maggio 2019](#)); che la causa di esclusione debba essere comunque interpretata alla luce dei diritti fondamentali, in riferimento al livello di protezione minima approntato non solo dalla Convenzione di Ginevra, ma anche dall'art. 78, par. 1 del TFUE e dall'art. 18 della Carta; che il diniego di protezione sussidiaria non fa venire meno il divieto di respingimento dello straniero per gravi motivi di salute grazie all'art. 19.2 della Carta, interpretato alla luce dell'art. 3 Cedu ([M'Bodj, 18 dicembre 2014](#); [MP, 24 aprile 2018](#)); che occorre valutare il diniego del diritto di soggiorno alla luce del diritto alla tutela della vita familiare previsto dalla Carta ([Dereci, 15 novembre 2011](#)); che, in forza dell'art. 34 della Carta (diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e all'assistenza sociale), anche lo straniero lungo soggiornante può accedere al sussidio per l'accesso alla casa ([Kamberaj, 24 aprile 2012](#)), decisione che ha avuto significative ricadute anche sulla giurisprudenza costituzionale italiana in tema.

Da ultimo non si può non ricordare la sentenza con cui la Grande Camera ([FMS e FNZ, 14 maggio 2020](#)) ha bocciato le politiche messe in atto da Orbán sulle modalità di trattamento dei richiedenti asilo nelle zone di transito ai confini con la Serbia (già commentata sul Blog da [L. Marin](#)): la possibilità per l'autorità amministrativa di modificare il paese di destinazione di una procedura di rimpatrio, senza che la persona destinataria possa proporre ricorso davanti ad un giudice, è in violazione dell'art. 13 della direttiva rimpatri letto in combinato disposto con l'art. 47 della Carta. È il giudice nazionale che è tenuto ad esaminare la legittimità del provvedimento, in base al diritto

dell'Unione e al suo primato che implica di disapplicare la normativa interna non conforme all'art. 47 della Carta. La decisione si spinge a qualificare come detenzione illegale il trattenimento dei richiedenti asilo presso la zona di transito di Röske (conclusione cui non era giunta nemmeno la decisione della Corte Edu, [Ilias e Ahmed c. Ungheria, 21 novembre 2019](#)) e a stabilire l'obbligo di liberazione dei migranti trattenuti nella zona di transito.

Considerate le difficoltà e le perplessità tra le quali la Carta è stata proclamata, i risultati in tema di tutela del fenomeno migratorio appena ricordati inducono a dare un giudizio positivo di questi primi vent'anni e ad augurarsi che la Corte di giustizia continui ad ampliare questo filone giurisprudenziale, corroborato dall'uso sapiente dei riferimenti alla Carta.

A. APPROFONDIMENTI

- A. ADINOLFI, *La «politica comune dell'immigrazione» a cinque anni dal Trattato di Lisbona: linee di sviluppo e questioni aperte*, in S. AMADEO, F. SPITALERI, *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, pp. 3 ss.
- S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea, Controllo delle frontiere, protezione internazionale, immigrazione regolare, rimpatri, relazioni esterne*, Torino, 2019
- S. AMADEO, F. SPITALERI, *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015
- A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018
- M.E. BARTOLONI, *Ambito d'applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, 2018
- M. CARTABIA, *I diritti in azione*, Bologna, 2007
- F. CASOLARI, *La qualità di rifugiato al vaglio della Corte Ue: la ricostruzione dei diritti dei beneficiari di protezione internazionale nell'intreccio tra fonti sovranazionali e internazionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019
- L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2018
- D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali*, Milano, 2018
- N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I limiti di applicazione*, Milano, 2018
- A. MANZELLA, P. MELOGRANI, F. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001

- L. MARIN, *La Corte di Giustizia riporta le 'zone di transito' ungheresi dentro il perimetro del diritto (europeo) e dei diritti (fondamentali)*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, maggio 2020

- R. MASTROIANNI ET AL. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017

- L. TRUCCO, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, Torino, 2013

- S. ZIRULIA, *Riflessioni a margine di CGUE, Grande Camera, 14 maggio 2020, cause riunite C 924/19 e C 925/19 PPU (FMS e FNZ) e C. eur. dir. uomo, Grande Camera, 21 novembre 2019, Ilias e Ahmed c. Ungheria*, in *Sistema penale*, 2020

Per citare questo contributo: D. TEGA, *I 20 anni della Carta di Nizza: l'impatto sull'immigrazione*, Blog ADiM, Editoriale, giugno 2020.