AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI UE E GIUDICI NAZIONALI

IL SISTEMA UE DI TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Articolo 6 Trattato sull'Unione europea

1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. (…)

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.

3. **I diritti fondamentali**, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti del l'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, **fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali**.

LA RILEVANZA INDIRETTA DELLA CEDU NELL'ORDINAMENTO UE

Corte di giustizia, sent. 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Fransson*, punto 44

"[la CEDU] non costituisce, fintantoché l'Unione non vi abbia aderito, un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Di conseguenza, il diritto dell'Unione non (…) determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale convenzione ed una norma di diritto nazionale".

NO RILEVANZA DIRETTA, MA RILEVANZA INDIRETTA:

"come conferma l'art. 6, par. 3, TUE, i diritti fondamentali riconosciuti dalla CEDU fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali e (…) l'art. 52, par. 3, della Carta impone di dare ai diritti in essa contemplati corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU lo stesso significato e la stessa portata di quelli loro conferiti dalla suddetta convenzione"

L’ART. 52, PAR. 3, DELLA CARTA

“Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell’Unione conceda una protezione più estesa.”

Da applicare con l’ausilio delle “Spiegazioni relative alla Carta” (*infra*)

LE CLAUSOLE GENERALI E LE SPIEGAZIONI RELATIVE ALLA CARTA

Art. 6, par. 1, ultimo comma, TUE

I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

RAPPORTI CARTA - PRINCIPI GENERALI (I)

- Rapporti non formalizzati
- PG mantengono una propria funzione
- Continuità della giurisprudenza
- Apertura del sistema di tutela
- Complementarietà
  - art. 41 Carta, Diritto a una buona amministrazione

ESEMPIO

Corte di giustizia, sent. 10 febbraio 2022, C-219/20, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Délai de prescription)*

12 Il Tribunale amministrativo regionale della Stiria ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 6 CEDU e gli artt. 41, paragrafo 1, e 47, secondo comma, della [Carta] debbano essere interpretati nel senso che ostino a una normativa nazionale che prevede un termine di prescrizione tassativo di cinque anni nel caso di un illecito colposo nell'ambito di un procedimento per illecito amministrativo».

14 A norma dell'art. 267 TFUE la Corte è incompetente a pronunciarsi in materia di interpretazione di norme di diritto internazionale che vincolano gli Stati membri ma esulano dalla sfera del diritto dell'Unione.

15 La Corte non è pertanto competente a rispondere alla questione sollevata laddove essa si riferisce all'interpretazione dell'art. 6 CEDU, mentre la Corte è invece competente a interpretare l'art. 47, secondo comma, della Carta, il quale corrisponde, come precisato dalle Spiegazioni relative alla Carta, all'art. 6, paragrafo 1, CEDU. (…)

36 L'art. 41 della Carta, cui si riferisce il giudice del rinvio, non è pertinente per fornire delucidazioni a quest'ultimo nell'ambito del procedimento principale. Infatti, dal tenore letterale di tale disposizione emerge chiaramente che essa si rivolge unicamente alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione, e non agli Stati membri.

37 Ciò premesso, si deve altresì ricordare che il diritto ad una buona amministrazione, sancito dall'art. 41 della Carta, riflette un principio generale del diritto dell'Unione, applicabile agli Stati membri quando attuano tale diritto. La Corte può quindi rispondere alla questione pregiudiziale alla luce di detto principio generale del diritto dell'Unione.

AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA CARTA - I

Art. 51(1) Carta

1. Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione (…), come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione.

AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA CARTA - II

Corte di giustizia, sent. 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Fransson*, punti 18-22

18. Tale articolo della Carta conferma (…) la giurisprudenza della Corte relativa alla misura in cui l'operato degli Stati membri deve conformarsi alle prescrizioni derivanti dai diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

20. Tale definizione (…) è confermata dalle spiegazioni relative all'articolo 51 della Carta, le quali, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE e all'articolo 52, paragrafo 7, della Carta, debbono essere prese in considerazione per l'interpretazione di quest'ultima. Secondo tali spiegazioni, «l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali definiti nell'ambito dell'Unione vale per gli Stati membri soltanto quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione».

21 Di conseguenza, (…) <u>i diritti fondamentali garantiti dalla Carta devono essere rispettati quando una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione</u> (…). <u>L'applicabilità del diritto dell'Unione implica quella dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta</u>.

22 <u>Ove, per contro, 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</u>.

AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA CARTA - III

Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale

(2019/C 380/01)

10. Per quanto concerne i rinvii pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, occorre ricordare che in forza dell'art. 51, par. 1, della stessa, le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Sebbene le ipotesi di una siffatta attuazione possano essere diverse, è tuttavia necessario che dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulti in maniera chiara e inequivoca che una norma di diritto dell'Unione diversa dalla Carta è applicabile nel procedimento principale. Posto che la Corte non è competente a statuire su una domanda di pronuncia pregiudiziale se una situazione giuridica non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, le disposizioni della Carta eventualmente richiamate dal giudice del rinvio non possono, da sole, costituire il fondamento di tale competenza.

AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA CARTA - IV

Il caso di specie riguarda:

- applicazione di un regolamento UE
- norme nazionali di attuazione di una direttiva UE
  - disposizioni *ad hoc*
  - diritto nazionale pre-esistente
    - che disciplina la materia della direttiva
    - ovvero garantisce l’effettiva applicazione della direttiva
      - apparato sanzionatorio
      - norme procedurali

ESEMPIO 1 - CAUSA *FRANSSON* (FATTI)

L'amministrazione tributaria infliggeva al sig. Åkerberg Fransson sanzioni per gli esercizi 2004 e 2005 per essere venuto meno ai propri obblighi dichiarativi in materia fiscale. Successivamente, per gli stessi fatti di falsa dichiarazione, veniva avviato nei suoi confronti un procedimento penale, che avrebbe potuto culminare in una pena detentiva.

Il tribunale svedese si chiede se l'azione penale debba essere considerata inammissibile per il fatto che col sig. Fransson è già stato sanzionato per gli stessi fatti. In particolare, si chiede se l'art. 50 della Carta "Diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato" osta a una normativa nazionale che, nel caso di specie, consente di cumulare la sanzione amministrativa e quella penale.

Le disposizioni nazionali in questione (legge sui reati tributari e legge in materia di imposte sui redditi) erano anteriori all'adesione della Svezia all'Unione.

ESEMPIO 1 - CAUSA *FRANSSON*

Corte di giustizia, sent. 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Fransson*

24 [Le] sovrattasse e i procedimenti penali di cui il sig. Åkerberg Fransson è o è stato oggetto sono in parte collegati a violazioni dei suoi obblighi dichiarativi in materia di IVA.

25 Orbene, in materia di IVA, risulta, da un lato, dagli articoli 2, 250, paragrafo 1, e 273 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (…) che ogni Stato membro ha l'obbligo di adottare tutte le misure legislative e amministrative al fine di garantire che l'IVA sia interamente riscossa nel suo territorio e a lottare contro la frode.

26 Inoltre, l'art. 325 TFUE obbliga gli Stati membri a lottare contro le attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione con misure dissuasive ed effettive (.)… [Ora,] sussiste un nesso diretto tra la riscossione del gettito dell'IVA (…) e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle corrispondenti risorse IVA (.).

27 **Ne risulta che sovrattasse e procedimenti penali (…) a causa dell'inesattezza delle informazioni fornite in materia di IVA, costituiscono un'attuazione (…) del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta**.

28 Il fatto che le normative nazionali che fungono da base a tali sovrattasse e procedimenti penali non siano state adottate per trasporre la direttiva 2006/112 non può essere tale da rimettere in discussione detta conclusione, dal momento che la loro applicazione mira a sanzionare una violazione delle disposizioni della direttiva summenzionata e pertanto ad attuare l'obbligo, imposto dal Trattato agli Stati membri, di sanzionare in modo effettivo i comportamenti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione.

ESEMPIO 2 - *BERLIOZ* (FATTI)

La Berlioz, società lussemburghese, si rifiutava di fornire alcune informazioni all'amministrazione tributaria lussemburghese relative a una sua società controllata francese. Queste informazioni erano state richieste dall'amministrazione tributaria francese in forza della direttiva 2011/16. Ad avviso di Berlioz, le informazioni in questione non erano pertinenti per il controllo in corso.

Al rifiuto faceva seguito l'applicazione di un'ammenda amministrativa di 250 000 euro e un'ingiunzione a fornire le informazioni richieste. Berlioz chiede l'annullamento in sede giudiziale dell'ammenda e dell'ingiunzione. In primo grado, l'ammenda viene ridotta mentre il giudice ritiene di non poter sindacare la legittimità dell'ingiunzione. Il giudice dell'appello si rivolge alla Corte di giustizia chiedendo (tra l'altro) se l'art. 47 della Carta richiede che, in tali circostanze, un amministrato debba poter contestare la legittimità della decisione amministrativa che gli ingiungeva di fornire informazioni.

Le normativa nazionale che prevedeva la sanzione non era stata adottata per trasporre la direttiva 2011/16.

ESEMPIO 2 - *BERLIOZ*

Corte di giustizia, sent. 16 maggio 2017, causa C-682/15, *Berlioz*

36. Ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2011/16 (…) gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie al fine di assicurare il buon funzionamento del sistema di cooperazione amministrativa previsto da tale direttiva.

39 La circostanza che la direttiva 2011/16 non preveda espressamente l'applicazione di misure sanzionatorie non osta a che queste ultime siano considerate rientranti nell'attuazione di tale direttiva e, di riflesso, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. In effetti, la nozione di (…) «misure necessarie per (…) assicurare il buon funzionamento del sistema di cooperazione amministrativa», nell'accezione dell'articolo 22, paragrafo 1, della medesima direttiva, [è atta] ad includere siffatte misure.

40 In tale contesto, la circostanza che la disposizione nazionale che funge da base di una misura sanzionatoria come quella inflitta alla Berlioz figuri in una legge che non è stata adottata per trasporre la direttiva 2011/16 è irrilevante, dal momento che l'applicazione di tale disposizione nazionale persegue la finalità di garantire quella della citata direttiva.

42 Occorre pertanto rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 51, paragrafo 1, della Carta deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro attua il diritto dell'Unione, nell'accezione di tale disposizione, – e che, di conseguenza, la Carta risulta applicabile – quando attraverso la propria normativa commina una sanzione pecuniaria a carico di un amministrato che si rifiuti di fornire informazioni nel contesto di uno scambio tra autorità tributarie fondato, segnatamente, sulle disposizioni della direttiva 2011/16.

ESEMPIO 3 - *BELVEDERE COSTRUZIONI*

Il giudice del rinvio (Commissione tributaria centrale, sezione di Bologna) si chiede se il diritto UE osti all'applicazione, nei procedimenti in materia di IVA, di una disposizione (art. 3, comma 2 *bis*, del decreto legge n. 40/2010, convertito nella legge n. 73/2010) che prevede l'estinzione automatica dei procedimenti pendenti dinanzi al giudice tributario di terzo grado che originano da un ricorso proposto in primo grado più di dieci anni prima dell'entrata in vigore della disposizione, se l'Amministrazione tributaria è risultata soccombente nei primi due gradi di giudizio.

L'estinzione del credito rivendicato dall'amministrazione fiscale è contraria all'obbligo di assicurare l'efficace riscossione dell'IVA, *ex* direttiva IVA e art. 4, par. 3, TUE (leale cooperazione degli Stati membri con UE)?

ESEMPIO 3 - *BELVEDERE COSTRUZIONI*

Corte di giustizia, sent. 29 marzo 2012, causa C-500/10, *Belvedere Costruzioni*

23 l'obbligo di garantire l'efficace riscossione delle risorse dell'Unione non può contrastare con il rispetto del principio del termine ragionevole di un giudizio il quale, in forza dell'articolo 47, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si impone agli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione.

(…)

25 I fatti della causa principale, che risalgono ad una trentina di anni fa, attestano che la durata di alcuni di questi procedimenti ha persino raggiunto un numero di anni considerevolmente (…) elevato. Orbene, una tale durata della procedura è *a priori* idonea a pregiudicare, di per sé, l'osservanza del principio del termine ragionevole nonché, d'altra parte, l'obbligo di garantire la riscossione efficace delle risorse proprie dell'Unione.

RILEVANZA DELLA CARTA

Nei casi di attuazione del diritto UE (ex art. 51, par.1) le disposizioni della Carta rilevano come:

- parametro di validità del diritto UE
- parametro di interpretazione del diritto UE
- parametro di compatibilità del diritto nazionale

Facoltà/obbligo di proporre rinvio pregiudiziale secondo regole generali

SOLUZIONE DEL CONTRASTO - I

La soluzione, in sede giudiziale, del contrasto tra norma nazionale e Carta segue le regole generali:

Corte di giustizia, sent. 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Fransson*, punto 45

Per quanto riguarda poi le conseguenze che il giudice nazionale deve trarre da un conflitto tra disposizioni del proprio diritto interno e diritti garantiti dalla Carta, secondo una costante giurisprudenza il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le norme di diritto dell'Unione ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (sent. 9 marzo 1978, *Simmenthal*, 106/77, Racc. pag. 629, punti 21 e 24)

SOLUZIONE DEL CONTRASTO - II

- interpretazione conforme
- disapplicazione, se disposizione Carta sodisfa test effetto diretto
- Corte di giustizia, sent. 15 gennaio 2014, causa C-176/12, *Association de médiation sociale*, punto 47: “è di per sé sufficiente per conferire ai singoli un diritto soggettivo invocabile in quanto tale”
- Corte di giustizia, sent. 6 novembre 2018, cause riunite C-569/16 e C-570/16, *Bauer e Broßonn*, punto 85: “non richiede (…) una concretizzazione ad opera delle disposizioni del diritto dell’Unione o del diritto nazionale”
- es. artt. 21, 31(2) e 47 Carta

RAPPORTO CON STANDARD DI TUTELA NAZIONALE

Corte di giustizia, sent. 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Fransson*, punto 29

"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, attua tale diritto ai sensi dell'art. 51, par. 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 (v., per quest'ultimo aspetto, sentenza del 26 febbraio 2013, *Melloni*, C-399/11, punto 60)."