

Alberto Dal Ferro \*

## *I diritti dell'uomo nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*

### *Introduzione*

Il presente articolo, premesse alcune riflessioni sui motivi dell'assenza di un esplicito riferimento ai diritti dell'uomo nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea<sup>1</sup>, esamina l'apporto offerto dalla Corte di giustizia delle Comunità europee<sup>2</sup> alla loro progressiva introduzione nel sistema giuridico comunitario.

Con l'espressione diritti dell'uomo s'intendono quei diritti fondamentali considerati il presupposto della stessa società civile, riconosciuti e garantiti dalle norme superiori degli ordinamenti giuridici e permeanti l'esistenza ed il contenuto degli altri diritti previsti dai medesimi ordinamenti<sup>3</sup>.

I diritti fondamentali sono oggetto di diversi approcci dottrinali. Verranno esaminati separatamente i diritti di natura sostanziale, come il diritto di associazione o quello di professare la propria fede religiosa, rispetto a quelli di carattere processuale amministrativo, come il diritto ad essere giudicato da un giudice indipendente ed imparziale.

Sarà per contro tralasciata la distinzione, spesso utilizzata dalla dottrina, fra diritti umani fondamentali della prima generazione, se così si può dire, come il diritto alla vita, e diritti umani fondamentali della seconda generazione, come i diritti di carattere economico e sociale; nè verrà approfondita la distinzione fra diritti individuali e diritti collettivi<sup>4</sup>.

\* Procuratore legale, Vicenza.

<sup>1</sup> Trattato firmato a Roma il 25.3.1957.

<sup>2</sup> La Corte di giustizia, che siede a Lussemburgo, è l'organo giudiziario del sistema comunitario.

<sup>3</sup> Cf. L. Marcoux Jr, *Le concept de droits fondamentaux dans le droit de la Communauté Economique Européenne*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1983 p. 691.

<sup>4</sup> Cf. sull'argomento Th. C. Van Boven, *Distinguishing Criteria of Human Rights*, in Vasak, *The International Dimension of Human Rights*, Paris, 1982, p. 43.

## *Il Trattato di Roma ed i diritti dell'uomo*

Come accennato, il Trattato di Roma non contiene un preciso riconoscimento dei diritti umani fondamentali anche se talune sue disposizioni fanno riferimento ad alcuni di essi.

Prima di effettuare un breve elenco delle disposizioni in questione vale la pena di soffermarsi sui motivi di un'assenza così rilevante e, di primo acchito, inquietante nel testo del Trattato.

In effetti non va dimenticato che persino nell'accordo istitutivo dell'Unione Europea Occidentale, il cui scopo è essenzialmente militare, si afferma nel preambolo la fiducia degli Stati contraenti nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana.

È assai difficile poter dire con sicurezza quale sia la ragione che ha determinato l'assenza di una lista dei diritti umani nel Trattato di Roma; si possono tuttavia avanzare alcune ipotesi<sup>5</sup>.

Uno dei principali motivi che veniva addotto fino a qualche anno fa riguardava la natura eminentemente economica che avrebbe avuto il Trattato. Concepito in certo senso come prosecuzione ed approfondimento del Trattato di Parigi istitutivo della CECA, quello di Roma pur allargandone l'azione poteva sembrare, al momento della sua creazione, abbastanza lontano dalla materia dei diritti umani fondamentali. È evidente che una tale osservazione, se accettabile fino a qualche tempo fa, sembra addirittura ridicola oggi in cui il corpus legislativo comunitario tocca inevitabilmente i più svariati campi dell'esistenza dei cittadini europei<sup>6</sup>.

Un'altra spiegazione è incentrata sul timore degli Stati membri circa un eccessivo ampliamento dei poteri attribuiti agli organi comunitari<sup>7</sup>. Certamente tale timore, ancor oggi assai vivo, presente in ogni caso di conferimento di poteri ad organi centrali in qualche maniera sopraordinati rispetto agli organi dei singoli Stati conferenti tali poteri, può aver giocato un ruolo non marginale nell'assenza di una «codificazione» dei diritti dell'uomo a livello comunitario.

Da ultimo va certamente tenuto in considerazione un elemento storico di notevole peso: nel periodo post-bellico le diversità socio-economiche fra i vari Stati membri della CEE erano certamente molto marcate per cui la ricerca di un'intesa su un tema suscettibile di modificare gli equilibri etico-sociali degli Stati sarebbe stata estremamente difficile<sup>8</sup>.

Si può anche sostenere che la non inclusione dei diritti in questione nel Trattato sia stata semplicemente determinata dalla convinzione che gli stessi sarebbero stati meglio tutelati se lasciati alla sola competenza dei singoli Stati membri, eventualmente integrata dalle strutture previste nell'ambito della Convenzione Europea sui diritti dell'uomo<sup>9</sup>, piuttosto che inserendo gli stessi diritti in un

<sup>5</sup> Cf. Weiler, *Protection of Fundamental Human Rights within the Legal Order of the European Communities*, in *International Enforcement of Human Rights*, Berlin, 1983, p. 115 s.

<sup>6</sup> Cf. Dauses, *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 1984, p. 401ss.

<sup>7</sup> Weiler, *op. cit.*, p. 116.

<sup>8</sup> Weiler, *op. cit.*, p. 118.

<sup>9</sup> Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4.11.1950.

documento comunitario la cui novità non poteva offrire determinate garanzie circa la sua applicazione<sup>10</sup>.

Al di là delle ipotesi che si possono avanzare sulla mancanza di un espresso richiamo ai diritti dell'uomo nel Trattato di Roma, va certamente osservato che oggi ci si trova di fronte ad un sistema comunitario che sebbene leghi fra loro dodici Stati che hanno aderito alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo ed hanno inglobato nelle loro carte costituzionali e nelle loro dottrine e giurisprudenza i diritti fondamentali, non prevede nel proprio trattato istitutivo un riconoscimento preciso ed espresso di tali diritti.

### *Disposizioni del Trattato di Roma coinvolgenti i diritti dell'uomo*

Pur nella mancanza di espresso riconoscimento, il Trattato di Roma contiene alcuni accenni ai diritti fondamentali.

Circa i diritti dell'uomo nel loro aspetto sostanziale, il Trattato prende in considerazione<sup>11</sup>:

1. la tutela e la promozione di un tenore di vita sufficiente;
2. l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, servizi e capitali;
3. il miglioramento delle possibilità di occupazione e del livello di vita dei lavoratori;
4. il divieto di ogni discriminazione basata sulla nazionalità.

Altre disposizioni si occupano invece dell'aspetto in senso lato processuale amministrativo dei diritti dell'uomo: così è garantito un diritto alla riparazione dei danni cagionati dalle istituzioni comunitarie e dagli agenti nell'esercizio delle loro funzioni (art. 215); è assicurato il rispetto del diritto nell'interpretazione e applicazione del Trattato (art. 164) ed è di conseguenza ammesso un ricorso alla Corte di giustizia da parte dei singoli che si ritengono lesi dagli atti del Consiglio o della Commissione delle Comunità Europee; è inoltre stabilita una forma di controllo democratico effettuato dal Parlamento su alcuni atti delle istituzioni (art. 137); infine sono assicurate determinate garanzie procedurali<sup>12</sup> nei processi davanti alla Corte di giustizia: indipendenza dei giudici ed avvocati (art. 167 ed inoltre art. 17 dello Statuto della Corte), assistenza giudiziaria gratuita in caso di indigenza (art. 76 del Regolamento di Procedura della Corte di giustizia), diritto ad una pubblica udienza, ad un processo verbale dell'udienza, a sentenze pubbliche e motivate<sup>13</sup>.

L'Atto Unico europeo che modifica i trattati istitutivi delle Comunità Europee in alcune loro parti cercando, almeno nelle intenzioni dei redattori, di accelerare il processo di unificazione europea, nulla aggiunge alle disposizioni esistenti, in tema di diritti dell'uomo. Va ricordato, comunque, che l'art. 100 A n. 3 prevede, in materia di salute, sicurezza, protezione dell'ambiente e dei consumatori,

<sup>10</sup> Bisogna considerare ad esempio che il problema della supremazia della legislazione comunitaria su quella statale era al momento della stipulazione del Trattato di Roma tutto da scoprire: cf. Weiler op. cit. p. 118.

<sup>11</sup> L. Marcou Jr., op. cit. p. 691; cf. inoltre P. Pescatore, *Les droits de l'homme et l'intégration européenne* in *Cahiers de droit européen*, 1968, p. 629.

<sup>12</sup> Previste in parte nel Trattato e meglio specificate nello Statuto o nel Regolamento di Procedura della Corte.

<sup>13</sup> Artt. 28, 30, 33, 34 dello Statuto della Corte.

un livello di protezione elevato; mentre l'art. 130 R in materia di protezione dell'ambiente dichiara che l'azione comunitaria in materia ambientale ha per oggetto, tra l'altro, di contribuire alla protezione della salute umana.

Esaminiamo ora più dettagliatamente le disposizioni sopra accennate (numerate dal 1 al 4) sui diritti sostanziali dell'uomo.

### 1. *Tenore di vita sufficiente*

Numerosi articoli del Trattato (art. 2,3(1), 117, 123) sia nella parte dedicata ai principi che nelle altre che disciplinano materie specifiche contengono accenni al miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini della Comunità. L'art. 117 in materia di politica sociale precisa che gli Stati membri convengono sulla necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera che consenta la loro parificazione nel progresso. Come osservato<sup>14</sup>, l'insieme delle disposizioni atte ad assicurare il miglioramento del tenore di vita potrebbe significare il riconoscimento implicito del diritto ad un livello di vita sufficiente, comprendente cioè, come minimo, il diritto al nutrimento, agli abiti e ad un alloggio.

### 2. *Libera circolazione*

Il tema della libera circolazione delle persone, servizi e capitali anche alla luce delle implicazioni di carattere economico che comporta, è una delle materie considerate con maggiore attenzione dal Trattato. A parte le disposizioni di principio (art. 30), numerose altre norme riguardano specificamente la libera circolazione dei lavoratori (artt. 48-51) o delle persone in genere (artt. 52-58 sulla libertà di stabilimento). La libertà di stabilimento, recita specificatamente l'art. 52 paragrafo 2, importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini.

### 3. *Impiego*

A parte l'art. 3 di carattere generale, l'art. 118 stabilisce che la Commissione ha il compito di promuovere una stretta collaborazione fra gli Stati nel campo sociale per il miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione; l'art. 123 istituisce al riguardo il Fondo sociale europeo. Dall'insieme di queste disposizioni deriva, come è stato ricordato<sup>15</sup>, una sorta di diritto all'impiego nelle migliori condizioni possibili.

<sup>14</sup> L. Marcoux Jr., op. cit., p. 696.

<sup>15</sup> L. Marcoux, op. cit., p. 698 che cita Bridge, *Fundamental Rights in the European Economic Community*, in *Fundamental Rights*, 1973, p. 291-294.

#### 4. *Non discriminazione*

Il principio in questione, principio cardine nella struttura e nella logica del Trattato, è solennemente sancito all'art. 7 che vieta ogni discriminazione basata sulla nazionalità.

Più puntualmente l'art. 37 vieta qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi. Da un diverso punto di vista, l'art. 119 proibisce le discriminazioni fondate sul sesso prevedendo l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro.

Per ciò che concerne i diritti di natura processuale amministrativa, a parte le disposizioni sopra accennate che non necessitano di alcuna spiegazione, si rimanda direttamente più avanti in sede di esame delle sentenze della Corte che precisano il riconoscimento di tali diritti.

Da questa breve rassegna delle disposizioni che fanno riferimento ad alcuni diritti fondamentali emerge che, a parte il significativo riferimento al miglioramento delle condizioni di vita (riferimento presente nel preambolo stesso del Trattato e considerato dunque come uno dei suoi obiettivi fondamentali), tutti gli altri accenni ai diritti umani sono effettuati con un linguaggio piuttosto puntuale, che sembra voler evitare il carattere altisonante delle dichiarazioni di principio in favore di quello certamente molto limitato, ma più concreto, delle disposizioni che possono essere oggetto di applicazione immediata.

Al di là di tali osservazioni, il problema riguarda comunque la concreta tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario. Sulla base del testo dei Trattati<sup>16</sup>, testo che presenta le carenze e le particolarità sopra accennate, ed in forza della successiva normativa emanata conseguentemente ai Trattati stessi, è dunque spettato alla Corte di giustizia assicurare la tutela dei diritti dell'uomo attraverso le decisioni relative ai casi concreti che le sono stati sottoposti.

#### *La giurisprudenza della Corte di giustizia*

Prima di esaminare le decisioni della Corte di giustizia sull'argomento, vale la pena di accennare alla funzione di tale magistratura comunitaria.

La Corte di giustizia è l'organo giudiziario del sistema comunitario ed ha il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato<sup>17</sup>.

È competente a pronunciarsi in particolare nel caso in cui uno Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del Trattato ed inoltre in materia di legittimità degli atti del Consiglio e della Commissione, in ipotesi di omissione nel pronunciarsi da parte di quest'ultimi, in ipotesi di responsabilità della Comunità e nelle controversie fra la Comunità ed i propri agenti.

È inoltre competente in relazione e determinate controversie relative alla

<sup>16</sup> Cioè del Trattato Cee del 25.3.1957, del coevo Trattato Euratom e del precedente Trattato Ceca (18.4.1951).

<sup>17</sup> Articolo 164 del Trattato Cee.

Banca Europea degli Investimenti ed in virtù di compromesso nei limiti precisati agli artt. 180, 181, 182 del Trattato Cee. La Corte può essere adita dagli Stati membri, dalle istituzioni comunitarie e dalle persone fisiche o giuridiche alle condizioni ed entro i limiti specificati agli artt. 169, 170, 173, 175 del Trattato Cee.

Essa può essere inoltre adita in via pregiudiziale dai giudici nazionali relativamente tra l'altro alla interpretazione del Trattato e alla validità ed interpretazione degli atti delle istituzioni comunitarie. Vedremo che proprio sfruttando gli spunti offerti da tali ricorsi, la Corte ha affrontato spesso il tema dei diritti umani.

Questi accenni sulle sue competenze fanno comunque comprendere che la Corte di giustizia non è certamente un organo giuridico nato con la prospettiva di divenire un organismo di protezione dei diritti dell'uomo. Ciò nonostante, come vedremo, essa, pur restando nei limiti delle proprie competenze, è riuscita ogni volta che una questione pertinente le è stata validamente sottoposta, a creare una concreta tutela dei diritti dell'uomo attraverso una serie di coraggiose argomentazioni.

Nella sua primissima giurisprudenza, tuttavia, non si è certo dimostrata aperta sulla questione.

Nella causa *Stork*<sup>18</sup> la ricorrente, una società carbonifera che si vedeva esclusa dall'acquisto diretto di carbone presso gli uffici centrali di vendita tedeschi poiché il suo volume d'affari non era sufficientemente importante, sosteneva che l'Alta Autorità, con l'adozione delle decisioni di cui alla causa, avrebbe leso in particolare gli articoli 2 e 12 della Legge fondamentale (Costituzione) tedesca che garantiscono ad ogni cittadino il diritto inviolabile alla libera esplicazione della propria attività professionale.

La Corte di giustizia si limitava a dichiarare che il suo compito, conformemente all'art. 8 del Trattato Ceca, era quello di applicare il diritto comunitario e non i singoli diritti nazionali e che pertanto l'osservazione della ricorrente relativa al fatto che l'Alta Autorità avrebbe violato i principi fondamentali della Costituzione tedesca, non poteva essere presa in considerazione.

Un'ipotesi simile si presentava nella causa 40/59<sup>19</sup> in cui, di fronte alla richiesta della società *Nold* che ricordando una determinata interpretazione dell'art. 14 della Costituzione tedesca, articolo che tutela la proprietà privata, voleva far valere il principio del mantenimento delle situazioni acquisite<sup>20</sup>, la Corte dichiarava espressamente che essa non era tenuta a garantire l'osservanza delle norme di diritto interno, sia pure costituzionali, degli Stati membri. Aggiungeva inoltre che «comunque il diritto comunitario, quale risulta dal Trattato Ceca, non contiene alcun principio generale esplicito od implicito, che garantisca il mantenimento delle situazioni acquisite».

Questi primi approcci della Corte con i diritti fondamentali non sono possibilisti, tuttavia va precisato che nel caso di specie veniva in questione il Trattato Ceca, precedente a quello di Roma, ed ancora più "tecnico" di quest'ul-

<sup>18</sup> Sentenza del 4.2.1959 nella causa 1/58 *Stork* c. Alta Autorità della CECA, Racc. p. 41.

<sup>19</sup> Sentenza del 15.7.1960 nelle cause riunite 36, 37, 38 e 40/59, *Präsident, Geitling, Mausegatt e Nold* c. Alta Autorità Ceca, Racc. 1960 p. 827.

<sup>20</sup> La causa verteva su alcune decisioni dell'Alta Autorità che eliminavano precedenti decisioni con le quali erano stati accordati determinati benefici a certi grossisti di carbone. La ricorrente chiedeva in sostanza una deroga alla nuova normativa, e pretendeva che, sulla base del principio del mantenimento delle situazioni acquisite, venissero mantenuti quei benefici a favore dei grossisti che precedentemente ne usufruivano.

timo: certamente anche il preambolo del Trattato Ceca ed i suoi articoli di principio contengono, ad esempio, accenni al «miglioramento delle condizioni di vita», ma la natura prettamente economica e specialistica di tale Trattato lasciava ancora meno spazio ad interpretazioni particolarmente ardite<sup>21</sup>.

Come osserva la dottrina<sup>22</sup>, inoltre, la Corte in quegli anni era soprattutto preoccupata di far valere l'uniformità nell'applicazione del diritto comunitario. Indulgere sul problema dell'introduzione nel diritto comunitario dei principi tratti dai diritti nazionali, poteva tradursi nel pregiudicare l'autonomia del sistema comunitario e nell'attendere a quell'uniformità d'applicazione che era stata uno dei motivi che avevano portato alla creazione della Corte stessa.

Il cambiamento radicale nella giurisprudenza della Corte è stato determinato dalla sentenza Stauder del 12.11.1969<sup>23</sup>.

In tale occasione il Verwaltungsgericht di Stoccarda aveva posto una domanda pregiudiziale riguardante la compatibilità col diritto comunitario di una decisione della Commissione che subordinava la fornitura di burro a prezzo ridotto ai beneficiari di determinate forme di assistenza pubblica, alla dichiarazione da parte dell'acquirente del proprio nome al venditore. Il ricorrente nel procedimento davanti alla magistratura tedesca, un invalido di guerra, sosteneva fra l'altro, che tale procedura che lo obbligava a declinare le proprie generalità nei negozi, era lesiva del diritto alla dignità umana garantita dagli art. 1 e 3 nella Costituzione tedesca.

La Corte, nel precisare che comunque la decisione della Commissione resa operativa negli Stati membri, con procedure diverse da Stato a Stato, doveva essere interpretata nel senso che essa imponeva soltanto l'individuazione dei beneficiari senza prescrivere o vietare la loro identificazione nominativa, espressamente dichiarava che «così interpretata la disposizione di cui è causa non rivela alcun elemento che possa pregiudicare i diritti fondamentali della persona, che fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l'osservanza».

Per la prima volta la Corte parla dunque di «diritti fondamentali della persona».

È evidente il radicale mutamento rispetto alle sentenze precedenti, mutamento che, come si vedrà, costituisce il pilastro da cui prende avvio la giurisprudenza sempre più favorevole ad una concreta tutela dei diritti dell'uomo a livello comunitario. Non è questa la sede per indagare sui motivi che hanno indotto la Corte a cambiare direzione; tuttavia vale la pena di mettere in luce il ruolo giocato dal problema dell'uniformità d'applicazione del diritto comunitario. Come accennato da Teitgen<sup>24</sup>, la soluzione di chiusura nei confronti dei diritti dell'uomo offerta dalla Corte di giustizia con le precedenti sentenze proprio in nome dell'uni-

<sup>21</sup> Inoltre va osservato che nel caso di specie si trattava di decisioni dell'Alta Autorità (l'attuale Commissione unica per i tre Trattati Ceca, Euratom, Cee) che autorizzavano alcuni accordi intervenuti fra imprese tedesche. Detto per inciso, quest'ultime potevano dunque provocare un giudizio della propria Corte Costituzionale sugli accordi di imprese, successivamente autorizzati dall'Alta Autorità.

<sup>22</sup> Weiler op. cit., p. 119; Marcoux op. cit. p. 707.

<sup>23</sup> Sentenza del 12.11.1969 nella causa 29-69 Stauder C. Uhn Racc. p. 419.

<sup>24</sup> P.M. Teitgen, *La protection des droits fondamentaux dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*, Louvain, 1981, p. 25. Cf. inoltre la comunicazione scritta del giudice P. Pescatore «The protection of Human Rights in the European Community» presentata in occasione della Conferenza sui Diritti dell'uomo organizzata dal Consiglio d'Europa il 18-20 ottobre 1970.

formità della applicazione del diritto comunitario, rischiava di produrre il risultato opposto. In effetti soprattutto la Corte Costituzionale tedesca, preoccupata di fronte ad una possibile lesione, operata dalle disposizioni comunitarie, dei diritti fondamentali garantiti dalle corti costituzionali nazionali, manifestava l'intenzione di non garantire l'applicazione di tali disposizioni comunitarie nella misura in cui potessero ledere diritti fondamentali, posto che quest'ultimi non erano protetti a livello comunitario.

Sta di fatto che con la sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>25</sup> la Corte, in linea con la sentenza *Stauder*, ha affrontato apertamente il problema dei diritti fondamentali ed ha espressamente confermato la propria competenza a proteggerli nell'ambito del diritto comunitario.

Nella causa in questione la Corte di giustizia era stata adita in via pregiudiziale dal Tribunale amministrativo di Francoforte relativamente alla liceità della disciplina delle "cauzioni".

Queste ultime, disciplinate dal regolamento comunitario 120/67, erano obbligatoriamente versate dalle ditte che effettuavano importazioni o esportazioni comunitarie di cereali: qualora le ditte in questione non avessero effettuato le operazioni di importazione o esportazione nei termini fissati e per i quantitativi preventivamente comunicati, le cauzioni venivano incamerate. Ora tale disciplina sarebbe stata lesiva dei principi di libertà d'azione e di disposizione, di libertà economica e di proporzionalità, sancite, fra l'altro, dagli articoli 2, primo comma e 14 della legge fondamentale tedesca. La Corte dopo aver ribadito, coerentemente alla propria precedente giurisprudenza, che la validità degli atti della Comunità può essere stabilita unicamente alla luce del diritto comunitario ed aver addirittura esplicitamente affermato che il fatto che siano «menomati i diritti fondamentali sanciti dalla costituzione di uno Stato membro non può sminuire la validità di un atto della Comunità né la sua efficacia nel territorio dello stesso Stato», aggiungeva che era opportuno accertare che non fosse stata violata alcuna analoga garanzia, inerente al diritto comunitario. «La tutela dei diritti fondamentali – precisava la Corte – costituisce infatti parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte di giustizia garantisce l'osservanza. La salvaguardia di questi diritti, pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, va garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità».

Rispetto alla precedente sentenza *Stauder*, dunque, la Corte opera un *approfondimento del tema dei diritti fondamentali*: questi ultimi fanno parte di principi giuridici comunitari che devono essere tratti «dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri».

Attenendosi alla lettera della sentenza ci si chiede se i trattati internazionali in tema di diritti dell'uomo sottoscritti dagli Stati membri rientrano o meno fra gli elementi da cui attingere per costituire i diritti fondamentali tutelati a livello comunitario.

Con la sentenza *Nold*<sup>26</sup> la Corte di giustizia ha fugato tale dubbio. La sentenza in questione è stata pronunciata pochi giorni dopo che la Francia, ultimo stato membro a farlo, aveva ratificato la Convenzione europea per i diritti del-

<sup>25</sup> Sentenza del 17.12.1970 nella causa 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft c. Einfuhr - und Vorratsstelle Getreide*, Racc. p. 1125.

<sup>26</sup> Sentenza del 14.5.1974 causa 4/73 *Nold. c. Commissione*, Racc. p. 491.

l'uomo e le libertà fondamentali. Nel caso in questione la società tedesca Nold chiedeva l'annullamento della decisione della Commissione del 21.12.1979 relativa alla regolamentazione del commercio del carbone da parte dei grossisti, decisione che, ad avviso della Nold, era discriminatoria nei suoi confronti. La ricorrente sosteneva in particolare che la decisione in questione era in evidente contrasto con alcuni diritti fondamentali come il diritto di proprietà garantito all'articolo 14 della costituzione tedesca; la suddetta decisione infatti escludendo dal commercio del carbone la ricorrente finiva col metterla nell'impossibilità stessa di proseguire la propria attività.

Il giudice comunitario, in tale occasione, ha ulteriormente sviluppato e chiarito il sistema di protezione dei diritti dell'uomo. Veniva infatti precisato che la Corte garantendo la tutela dei diritti fondamentali «è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e non potrebbe quindi ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle costituzioni di tali Stati. I trattati internazionali relativi alla tutela di diritti dell'uomo cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito possono del pari fornire elementi di cui occorre tenere conto nell'ambito del diritto comunitario». La Corte continuava prendendo in considerazione il diritto di proprietà ed il diritto di libero esercizio del commercio, diritti garantiti dall'ordinamento costituzionale di tutti gli Stati membri – precisando comunque che non costituiscono prerogative incompressibili, ma vanno, invece, considerati «alla luce della funzione sociale dei beni e delle attività oggetto della tutela».

Sembra dunque che con tale sentenza la Corte abbia completato in modo inequivocabile la propria “apertura” verso i diritti fondamentali, ed è significativo che lo abbia fatto proprio mentre si trovava ad esaminare materie relative al Trattato Ceca, il trattato più tecnico, quello che come sopra ricordato, era stato oggetto della sentenza Stork.

Con la sentenza Rutili<sup>27</sup> la Corte ha ulteriormente messo l'accento sull'importanza degli accordi internazionali in tema di diritti dell'uomo ed in particolare sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ratificata da tutti gli Stati membri. In sede di interpretazione dell'art. 48 del Trattato Cee che assicura la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità «fatte salvo – tra l'altro – le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico» (art. 48 n. 3), la Corte affermava che pur se gli Stati membri «restano liberi di determinare, conformemente alle loro necessità nazionali, le esigenze di ordine pubblico, tale nozione va intesa in senso restrittivo in quanto derogatoria dei principi fondamentali della parità di trattamento e della libera circolazione dei lavoratori. Disposizioni comunitarie precisano inoltre che i motivi di ordine pubblico non possono essere invocati per fini economici, e garantiscono espressamente la parità di trattamento fra i lavoratori di differenti Stati membri in tema di diritti sindacali» (la controversia di cui la Corte era adita verteva su tale materia). Tali affermazioni sono dunque dedotte da disposizioni comunitarie (sia il Trattato stesso, sia atti emanati dalle istituzioni comunitarie come direttive o regolamenti): la Corte quindi nel renderle, si è limitata ad interpretare il diritto comunitario scritto. È invece estremamente significativo come la Corte dopo aver dichiarato ciò, si sia affrettata a precisare che

<sup>27</sup> Sentenza del 28.10.1975 nella causa 36/75 Rutili c. Ministre de l'Interieur, Racc. p. 1219.

«tali restrizioni dei poteri degli Stati membri in materia di polizia relativa agli stranieri appaiono come la manifestazione specifica di un principio più generale, sancito dagli artt. 8, 9, 10 e 11 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata da tutti gli Stati membri e dall'art. 2 del Protocollo n. 4 della convenzione firmato a Strasburgo il 16 settembre 1963».

Tale circostanziato richiamo alla Convenzione di Roma sembra addirittura suonare come un rafforzamento dei principi specificamente previsti dalle singole disposizioni comunitarie: pertanto non solo i suddetti principi sono disciplinati dalle disposizioni comunitarie esaminate, ma essendo gli stessi direttamente ripresi dalla Convenzione di Roma, la loro importanza e vigenza sono particolarmente evidenti.

Con la sentenza Hauer<sup>28</sup> la Corte ha precisato la propria posizione sulla tutela dei diritti dell'uomo. Nella causa pregiudiziale in questione la signora Hauer si riteneva tra l'altro lesa nei propri diritti fondamentali di proprietà e di libero esercizio dell'attività professionale tutelati dagli artt. 12 e 14 della legge fondamentale tedesca, in quanto in seguito ad una disposizione comunitaria (regolamento 1162/76) le era stato vietato di piantare viti su un appezzamento di terreno di sua proprietà. La Corte di giustizia dichiarava che le disposizioni in questione non erano lesive dei diritti fondamentali. Essa mettendo in luce la sua preoccupazione prima, cioè l'uniformità di applicazione del diritto comunitario in tutti gli Stati membri, dichiarava in sostanza che le questioni relative alla violazione di diritti fondamentali mediante atti emananti dalle istituzioni della Comunità, potevano essere valutate soltanto alla stregua del diritto comunitario onde evitare che il richiamo a criteri speciali di valutazione proprio di uno Stato membro incrinassero e compromettessero la coesione della Comunità. Ricordando la propria precedente giurisprudenza, la Corte ribadiva che i diritti fondamentali facevano parte dei principi generali di diritto di cui essa garantiva l'osservanza ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ed anche ai trattati internazionali in materia cui gli Stati hanno cooperato o aderito. Alla luce di ciò essa proseguiva affermando che i dubbi del giudice tedesco che aveva rinviato alla Corte di giustizia la causa, circa una compatibilità del regolamento 1162/76 con i diritti fondamentali concernevano "evidentemente" la legittimità del regolamento sotto il profilo del diritto comunitario.

Sembra cioè, che la Corte abbia in sostanza voluto affermare che alla luce del proprio orientamento non si dovrebbe nemmeno porre il problema di una possibile lesione di principi fondamentali garantiti dagli Stati membri da parte di una disposizione comunitaria che dalla Corte medesima sia riconosciuta legittima.

Comunque il giudice comunitario, dopo aver ricordato la dichiarazione comune di Assemblea, Consiglio e Commissione del 5.4.1977<sup>29</sup> ha svolto un esame particolareggiato dell'articolo 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione euro-

<sup>28</sup> Sentenza del 13.12.1979 nella causa 44/79 Hauer c. Land Rheinland - Pfalz, racc. p. 3727).

<sup>29</sup> Il 5.4.1977 l'Assemblea, il Consiglio e la Commissione affermavano in una solenne dichiarazione comune che le istituzioni politiche comunitarie attribuiscono un'importanza fondamentale alla tutela dei diritti dell'uomo e ribadiscono che intendono sempre rispettare questi diritti nell'esercizio dei poteri che sono loro attribuiti e nel perseguimento degli obiettivi della Comunità». Tale dichiarazione comune si riferisce espressamente ai diritti garantiti dalle Costituzioni degli Stati membri ed alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

pea dei diritti dell'uomo nonché delle disposizioni di alcune Costituzioni degli Stati membri che trattano il problema degli obblighi inerenti al diritto di proprietà o della funzione sociale cui tende tale diritto.

La Corte ha quindi concluso affermando che il divieto di impianto di nuovi vigneti (divieto istituito al fine di migliorare le strutture del settore vitivinicolo) non può costituire una limitazione al diritto di proprietà tale da menomare tale diritto fondamentale, trattandosi invece di limitazione nota, in forma identica o analoga, agli ordinamenti costituzionali di tutti gli Stati membri, e da questi riconosciuta legittima.

Nella causa National Panasonic<sup>30</sup>, la Corte, adita da un'impresa che si riteneva lesa nei suoi diritti fondamentali in seguito alle modalità con cui era stato svolto un accertamento nei propri locali da parte dei funzionari della Commissione che svolgevano indagini sull'eventuale lesione alla libera concorrenza tutelata dagli artt. 85 e 86 del Trattato Cee, pur respingendo il ricorso, ricordava che i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto «conforme alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e ai Trattati internazionali cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito». La Corte nel fare tale riferimento ha espressamente ricordato la sentenza Nold (Racc. 1974 p. 507) ma sembra che quel maggior "peso" attribuito alle «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» rispetto ai «Trattati internazionali cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito» che sembrava sussistere nella sopra ricordata sentenza<sup>31</sup>, sia qui completamente sparito. A conferma di ciò è sufficiente controllare il seguito della sentenza National Panasonic in cui la Corte, in ciò "invitata" dalla ricorrente che aveva fatto particolare riferimento all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, si riferisce esclusivamente all'articolo in questione senza soffermarsi a considerare le tradizioni costituzionali degli Stati membri.

### *I diritti fondamentali riconosciuti alla luce dei principi generali di diritto*

Prima di illustrare i singoli diritti riconosciuti dalla Corte di giustizia, si rende necessario accennare al concetto di "principi generali di diritto".

Senza affrontare il complesso problema relativo al loro collocamento ed alla giustificazione giuridica della loro validità, in questa sede si può semplicemente affermare che si tratta di regole generali ed astratte da cui vengono fatti derivare diritti ed obblighi che si applicano al caso concreto<sup>32</sup>.

Tali principi generali che devono servire da criterio d'interpretazione delle norme giuridiche concrete e che pertanto sono posti in posizione di supremazia rispetto ad esse, non possono essere disconosciuti se non mettendo in forse lo stesso sistema giuridico su cui insistono<sup>33</sup>.

È chiaro che nei casi in cui la Corte ha parlato di «principi generali di diritto di cui fanno parte i diritti umani fondamentali» non ha inteso riferirsi ai

<sup>30</sup> Sentenza del 26.6.1980, causa 136/79 National Panasonic c. Commissione, Racc. p. 2033.

<sup>31</sup> V. l'estratto di sentenza sopra riportato.

<sup>32</sup> Così, riprendendo Dausès, *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire*, Revue Trimestrielle de Droit Européen, 1984, p. 409.

<sup>33</sup> Dausès, *ibidem*.

Trattati istitutivi della Comunità o comunque non solo ad essi dato che, come sopra osservato, gli stessi nemmeno contengono un elenco di tali diritti. Essa si è dunque riferita a dei principi non scritti, indipendenti dai trattati, che sono considerati gli stessi presupposti del sistema giuridico comunitario. I Trattati forniscono tuttavia la giustificazione giuridica del ricorso a tali principi generali: tale giustificazione si basa sull'ampia formula con cui viene attribuito alla Corte di giustizia il compito di assicurare «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati» (art. 164 del Trattato Cee; art. 136 del Trattato Euratom; art. 31 del Trattato CECA)<sup>34</sup>. E la Corte si avvale dei suddetti principi generali nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati. Inclusi dunque i diritti fondamentali dell'uomo nei principi generali di diritto in questione, ed inseriti pertanto nel sistema giuridico comunitario, ci si chiede successivamente quale sia la portata del riferimento alle «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri»; questa formula è utilizzata dalla Corte per individuare una delle fonti (l'altra essendo costituita dai Trattati internazionali) da cui sono stati attinti i diritti umani fondamentali. Viene osservato in particolare che l'espressione «comune agli Stati membri» esclude la necessità che i diritti fondamentali riconosciuti dalla Corte siano comuni a *tutti* gli Stati in questione<sup>35</sup>.

Come già nel 1968 osservava Pescatore a proposito dei sei Stati allora membri, gli ordinamenti costituzionali di quest'ultimi sono fondati sul rispetto dei diritti umani fondamentali. Invece di limitarsi per forza ai soli diritti che siano espressamente previsti dalle leggi fondamentali di tutti gli Stati membri, è certamente legittimo per la Corte di giustizia riconoscere i diritti previsti dalle leggi fondamentali di alcuni soltanto fra gli Stati membri, nell'assenza di elementi contrari al riconoscimento di tale diritti, nelle leggi fondamentali di altri Stati membri<sup>36</sup>.

Il problema si pone in modo diverso relativamente ai Trattati internazionali sui diritti dell'uomo cui hanno aderito gli Stati membri. E infatti è stato sottolineato come i diritti fondamentali previsti dai trattati internazionali possano entrare a far parte del sistema giuridico comunitario soltanto quando la totalità degli Stati membri abbia aderito a tali Trattati<sup>37</sup>. Ed è significativo al riguardo che la Corte di giustizia nella sentenza Rutili sopra ricordata, riferendosi alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo che con la ratifica della Francia era divenuta comune a tutti gli Stati membri, abbia espressamente sottolineato il fatto che la stessa fosse stata ratificata dalla totalità degli Stati membri.

### *I diritti umani fondamentali riconosciuti dalla Corte di giustizia*

Dopo aver accennato al meccanismo utilizzato dalla Corte di giustizia per inglobare i diritti dell'uomo nel sistema giuridico comunitario segue ora un breve esame dei singoli diritti riconosciuti e dei limiti entro cui essi sono tutelati osser-

<sup>34</sup> Dausès op. cit., p. 410.

<sup>35</sup> Cf. per esempio Marcoux op. cit., p. 716.

<sup>36</sup> Pescatore, op. cit., p. 654.

<sup>37</sup> Cf. Pescatore, *The protection of Human Rights in the European Communities*, Common Market Law Review 1972, p. 75.

vando dapprima i diritti di natura sostanziale e successivamente quelli di natura processuale amministrativa.

### *a) Diritti di natura sostanziale*

Nella sentenza Prais<sup>38</sup> la Corte riconosce il principio della libertà di religione per i dipendenti delle Comunità europee. Adita da una candidata di religione ebraica che per motivi religiosi non aveva potuto sostenere le prove scritte in un certo giorno prefissato dal Consiglio, la Corte affermava in sostanza che nel caso in cui i candidati dichiarino preventivamente che per ragioni di religione non possono presentarsi agli esami in determinati giorni, le istituzioni devono cercare di evitare le prove d'esame per quelle date. Nel caso di specie, tuttavia, il ricorso veniva respinto, in quanto la ricorrente aveva avvisato il Consiglio del suo impedimento solamente dopo che questi aveva stabilito la data degli esami e comunicato la stessa a tutti gli altri candidati ammessi.

Nella sentenza Valsabbia<sup>39</sup> la Corte ha, tra l'altro, affrontato nuovamente il tema della tutela del diritto di proprietà ribadendo gli ormai consolidati principi sopra riportati.

Con la sentenza Testa<sup>40</sup> la Corte si dichiarava disposta ad esaminare se il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale potesse essere considerato attinente alla tutela del diritto di proprietà, come garantito dall'ordinamento comunitario. L'inglobamento delle prestazioni di sicurezza sociale nella tutela del diritto di proprietà era stata invocata sulla base dell'art. 14 della legge fondamentale tedesca. La Corte pur dichiarandosi disponibile, qualora nel caso di specie fosse stato utile, ad un esame di tale problema a livello comunitario, non ha preso posizione poiché le disposizioni comunitarie oggetto di causa (l'articolo 69 del regolamento n. 1408-71) non comportavano alcuna limitazione indebita alla conservazione del diritto alle prestazioni sociali in questione.

La sentenza National Panasonic, come sopra ricordato<sup>41</sup>, si occupa in particolare dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4.11.1950. Nel caso di specie la ricorrente, un'impresa di diritto inglese, venne sottoposta ad una procedura di accertamento a termini dell'art. 14 del regolamento 17/62.

La ricorrente asseriva in particolare che a termine dell'articolo 8 della Convenzione sui diritti dell'uomo secondo cui ognuno ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria "corrispondenza", essa avrebbe avuto per lo meno il diritto di essere avvertita anticipatamente della visita dei funzionari della Commissione.

La Corte ha affermato che anche supponendo che l'articolo 8 della Convenzione sui diritti dell'uomo si applichi alle persone giuridiche, il 2° paragrafo dello stesso articolo stabilisce espressamente che un'ingerenza delle autorità pub-

<sup>38</sup> Sentenza del 27.10.1976 causa 130/75, Prais Consiglio, Racc. p. 1589.

<sup>39</sup> Sentenza del 18.3.1980 in cause riunite 154, 205, 206, 226, 228, 263, 264/78, 39, 31, 83, 85/79 Valsabbia e.a.c. Commissione, Racc. p. 907.

<sup>40</sup> Sentenza del 19.6.1980 in cause riunite 41, 121 e 796/79 Testa c. Bundesanstalt Für Arbeit, Racc. p. 1979.

<sup>41</sup> Sentenza del 26.6.1980 in causa 136/79 National Panasonic c. Commissione, Racc. p. 2033.

bliche nell'esercizio dei diritti indicati nel primo paragrafo è possibile se prevista dalla legge e se costituisce un provvedimento che sia necessario in particolare al benessere economico del paese, alla protezione della salute o della morale, alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

La Corte ha osservato che le norme dettate dal regolamento Cee n. 17/62 e quelle previste dagli artt. 85 e 86 del Trattato di Roma hanno proprio la funzione di evitare che la concorrenza sia alterata a danno dell'interesse pubblico, delle singole imprese e dei consumatori. Alla luce di ciò ha pertanto ritenuto che il potere attribuito alla Commissione di procedere ad accertamenti senza preavviso non comporta una lesione del diritto fatto valere dalla ricorrente.

La sentenza Ames<sup>42</sup> sancisce il principio della tutela della corrispondenza fra avvocato e cliente. La Corte, adita da una società inglese che riteneva leso tale principio dall'obbligo impostole dalla Commissione di consegnare certa corrispondenza avuta con il proprio avvocato, ha dichiarato che «il diritto comunitario, derivante da una compenetrazione, non soltanto economica, ma anche giuridica, fra gli Stati membri, deve tener conto dei principi e delle concezioni comuni ai diritti di questi Stati, per quanto riguarda il rispetto della riservatezza, relativamente, fra l'altro, a talune comunicazioni fra gli avvocati ed i loro clienti».

Il giudice comunitario ha quindi precisato che tale riservatezza copre la corrispondenza proveniente da avvocati indipendenti, cioè non legati al proprio cliente da rapporto d'impiego.

Nella sentenza Dorca Marina<sup>43</sup> viene affermato che il principio di non discriminazione sancito tra l'altro, dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, non permette certo di qualificare discriminatoria una situazione in cui tanto i pescatori spagnoli<sup>44</sup> quanto quelli comunitari siano assoggettati ad un regime di quote di cattura il cui controllo venga effettuato in maniera diversa. Per i primi vigeva in effetti un sistema di licenze preventive mentre per i secondi il controllo era effettuato nei porti del litorale comunitario: ciò si rendeva necessario per garantire il rispetto delle quote di cattura da parte dei pescherecci dei Paesi terzi, dato che tali navi normalmente ritornavano ai loro porti d'origine per sbarcarvi il ricavato della pesca e pertanto nessun controllo successivo sarebbe stato possibile.

Con la sentenza Johnston<sup>45</sup> la Corte, applicando il principio di parità di trattamento fra uomini e donne, ha interpretato restrittivamente alcune disposizioni di una direttiva che consentono una deroga al suddetto principio<sup>46</sup>.

La Corte dopo aver precisato che le discriminazioni basate sul sesso e operate per motivi attinenti alla pubblica sicurezza<sup>47</sup> devono essere esaminate alla luce delle deroghe al principio della parità di trattamento contemplate nella direttiva stessa, stabiliva tra l'altro che i singoli possono esigere l'applicazione del

<sup>42</sup> Sentenza del 18.5.1982 nella causa 155/79 Amgs c. Commissione, Racc. p. 1575.

<sup>43</sup> Sentenza del 28.10.1982 nelle cause riunite 50-58/82 *Affaires Maritimes di Bayonne C. Dorca Marina*, Racc. 1982 p. 3949 cf. anche le conclusioni dell'avv. generale e Capotorti nelle cause riunite 13-28/82 a p. 3939.

<sup>44</sup> In quel tempo la Spagna non faceva ancora parte della Comunità Europea ma l'Accordo sulla pesca fra la Comunità e la Spagna firmato il 15.4.1980 disciplinava i rapporti del settore fra i due contraenti.

<sup>45</sup> Sentenza del 15.5.1986 nella causa 222/84 Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Racc. p. 1651.

<sup>46</sup> Si trattava delle disposizioni di cui all'art. 2 n. 2 della direttiva Cee 76/20 relativa all'attuazione della parità di trattamento fra uomini e donne.

<sup>47</sup> Nel caso di specie ad un agente femminile della Polizia Nord-irlandese veniva vietato di portare armi al contrario dei colleghi di sesso maschile.

principio di parità di trattamento fra uomini e donne, fissato dalla direttiva in questione, relativamente alle condizioni di accesso al lavoro, all'addestramento ed al perfezionamento professionale chiedendo la disapplicazione delle norme nazionali che derogano a tale parità oltre i limiti consentiti dalla direttiva.

### *b) Diritti di natura processuale amministrativa*

Con questa dizione ci si riferisce da un lato a tutti quei diritti fondamentali che costituiscono i presupposti di un processo giusto, come l'imparzialità del giudice o la tutela del diritto di difesa, dall'altro a quei diritti di indole in senso lato amministrativa che costituiscono la base del diritto pubblico come il principio di proporzionalità, di tutela dell'affidamento, o dopo l'annullamento di atti amministrativi, il rispetto dei diritti acquisiti dai terzi.

Come sopra accennato alcuni dei diritti qui enunciati sono quantomeno abbozzati nel testo del Trattato Cee, nello statuto o nel Regolamento di procedura della Corte di giustizia; tuttavia è interessante notare come la Corte stessa abbia riconosciuto, inglobato nel diritto comunitario, ed applicato i suddetti diritti.

Nella sentenza *Balkan*<sup>48</sup> ripresa recentemente nella sentenza *Valsabbia*<sup>49</sup>, la Corte ha affermato chiaramente l'esistenza del principio di proporzionalità precisando che le istituzioni nell'esercizio dei loro poteri devono «aver cura di evitare che gli oneri imposti agli operatori economici superino la misura necessaria al raggiungimento degli scopi che le istituzioni stesse devono perseguire».

Nella precedente sentenza *Hoesch*<sup>50</sup> la Corte aveva dichiarato in sostanza che le istituzioni debbono agire in modo che «gli scopi perseguiti siano raggiunti nel modo migliore e con minimo sacrificio possibile per le imprese partecipanti».

Nella sentenza *Decastaing*<sup>51</sup> la Corte era chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità di alcune misure di polizia riguardanti gli stranieri con la direttiva Cee 64/221. Veniva inoltre sollecitata a prendere concretamente posizione circa il riconoscimento nell'ordinamento comunitario dell'art. 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo a norma del quale ognuno ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale, costituito per legge, ai fini della determinazione dei suoi diritti ed obblighi di natura civile o della fondatezza di qualsiasi accusa in materia penale formulata nei suoi confronti.

La Corte ha innanzitutto fornito un'interpretazione certamente garantista dell'art. 8 della direttiva dichiarando tra l'altro che esso «impone agli Stati membri l'obbligo di garantire alle persone contemplate dalla direttiva una tutela giurisdizionale che non sia meno favorevole di quella che essi attribuiscono ai loro cittadini in caso di impugnazione degli atti dell'amministrazione».

Il giudice comunitario ha dichiarato inoltre che sebbene gli Stati membri

<sup>48</sup> Sentenza del 24.10.1973 nella causa 5/73 *Balkan Import Export Hauptzollamt Berlin-Packof*, Racc. p. 1091.

<sup>49</sup> Sentenza del 18.3.1980 in cause riunite 154, 205, 206, 226, 228, 263, 264/78, 31, 39, 83, 85/79 *Valsabbia* e a c. Commissione, Racc. p. 907.

<sup>50</sup> Sentenza del 13.7.1962 nelle cause riunite 17 e 20/61 *Klockner - Werke - AG e Hoesch AG c. Alta autorità*, Racc. p. 597.

<sup>51</sup> Sentenza del 5.3.1980 in causa 98/79 *Decastaing c. Belgio*, Racc. p. 691.

non abbiano l'obbligo di ammettere la presenza di uno straniero nel loro territorio, nelle more del giudizio, egli deve comunque «fruire di un processo equo ed essere in grado di far valere tutti i suoi mezzi di difesa».

Per ciò che concerne la specifica domanda vertente sull'art. 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, la Corte ha dichiarato che poiché l'interpretazione della direttiva effettuata nel senso sopra precisato, era senz'altro conforme all'esigenza del processo equo previsto dall'art. 6 su citato, era inutile risolvere la specifica domanda nel caso di specie.

In sostanza dopo aver chiaramente interpretato la direttiva, la Corte ha ritenuto inutile pronunciarsi sull'ulteriore domanda del giudice nazionale.

Il rifiuto del giudice comunitario di rispondere a tale domanda non va certamente interpretato nel senso di considerare eccessivamente garantista e non inglobato nei principi di diritto comunitario il concetto espresso dall'art. 6 della Convenzione di Bruxelles, ma invece, come mette in luce Dausès<sup>52</sup>, nel senso di dare piena attuazione di fatto alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo nell'ordinamento comunitario pur preservando e ribadendo l'autonomia di quest'ultimo.

Nella sentenza Panasonic sopra ricordata viene ribadita, tra l'altro, l'applicabilità al diritto comunitario del principio secondo cui l'interessato deve essere ascoltato prima che nei suoi confronti sia adottata una decisione di carattere giudiziario od amministrativo diretta a far cessare un'infrazione o a constatare un'incompatibilità con norme di legge.

Nella Sentenza Van Landewyck<sup>53</sup> la Corte, dopo aver precisato che il principio del contraddittorio esige che la comunicazione degli addebiti indichi almeno i fatti essenziali sui quali si fonda, sempre che nel corso del procedimento amministrativo siano forniti gli elementi necessari per la difesa degli interessati, esamina il principio dell'indipendenza e dell'imparzialità del giudice alla luce dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La Corte, pur affermando, come sopra accennato, che la Commissione è obbligata ad osservare le garanzie procedurali contemplate dal diritto comunitario, nega che la stessa possa essere qualificata come giudice ai sensi della Convenzione nel caso in cui essa agisca in una procedura di violazione della concorrenza ai sensi dell'art. 85 del Trattato di Roma<sup>54</sup>.

Nel motivare ciò il giudice comunitario esamina la giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo dimostrando dunque inequivocabilmente che il principio dell'imparzialità ed indipendenza del giudice di cui all'articolo 6 della Convenzione europea fa senz'altro parte dei diritti fondamentali garantiti dal diritto comunitario<sup>55</sup>.

Nella sentenza Pioneer<sup>56</sup> la Corte, riprendendo la sentenza Hoffmann-La

<sup>52</sup> Dausès, *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire*, Revue Trimestrielle de Droit Européen, 1984, p. 417.

<sup>53</sup> Sentenza del 29.10.1980 in cause riunite 209-215 e 288/78 Vanlandewyck c. Commissione, Racc. p. 3125.

<sup>54</sup> La Commissione, come precisato nel regolamento Cee 17/62, effettua delle indagini per controllare se vi siano violazioni delle norme della concorrenza; la causa in questione riguarda alcune violazioni così constatate dalla Commissione.

<sup>55</sup> Nella recente sentenza del 1.4.1987 nella causa 257/85 Dufay c. Parlamento non ancora pubblicata, la Corte ha dichiarato espressamente che il diritto ad un equo processo garantito dall'articolo 6 della Convenzione sui diritti dell'uomo è «riconosciuto nell'ordinamento giuridico comunitario».

Roche<sup>57</sup>, ha dichiarato che le disposizioni del regolamento 17/62 in materia di concorrenza sono informate «ad un principio fondamentale di diritto comunitario il quale esige il rispetto delle prerogative della difesa in qualsiasi procedimento anche di carattere amministrativo». La Corte ha aggiunto che «il diritto comunitario contiene tutto quanto è necessario per esaminare... i mezzi... relativi alle asserite trasgressioni delle prerogative della difesa delle ricorrenti».

Il principio dell'irretroattività delle norme penali, principio comune a tutti gli orientamenti giuridici degli Stati membri, sancito dall'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – è stato riconosciuto – come un diritto fondamentale che fa parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte deve garantire l'osservanza»<sup>58</sup>.

Nella sentenza *De compte*<sup>59</sup> la Corte garantisce, «tenuto conto della regola prevalente nella maggior parte degli ordinamenti giuridici degli Stati membri», il principio cosiddetto della «cross examination». In occasione di un procedimento disciplinare a carico di un funzionario comunitario, quest'ultimo o il proprio avvocato in forza dell'art. 6 dell'allegato IX dello Statuto dei funzionari, deve essere messo in grado di assistere all'audizione dei testimoni e di porre domande. La Corte ha precisato che il fatto che il funzionario possa presentare delle osservazioni e prendere conoscenza delle trascrizioni delle domande rivolte ai testi non è sufficiente ad assicurare il carattere contraddittorio della procedura.

Il principio secondo cui chiunque si ritiene vittima di una discriminazione deve poter far valere i propri diritti in via giudiziaria è stato da ultimo ricordato dalla Corte nella sentenza *Johnston*<sup>60</sup> sopra ricordata, in materia di discriminazioni basate sul sesso.

Nella sentenza in questione la Corte dopo aver ricordato che tale principio è comune alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, precisa che esso è inoltre sancito dagli artt. 6 e 13 dell'Convenzione europea sui diritti dell'uomo.

La Corte ha aggiunto inoltre espressamente che «come si riconosce nella dichiarazione comune del 5 aprile 1977 del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione (G.U. n. 103 pag. 1), e come è dichiarato nella giurisprudenza della Corte si deve tener conto, nell'ambito del diritto comunitario, dei principi ai quali è ispirata la Convenzione suddetta».

## *Conclusioni*

In seguito a questa breve scorsa sulla più significativa giurisprudenza in tema di diritti dell'uomo mi sembra che si possa affermare che, dopo un inizio quantomeno claudicante, la Corte di giustizia si è certamente riscattata aprendosi in maniera decisa e coraggiosa verso una tutela dei diritti dell'uomo, non solo realizzata in linea teorica, ma anche concretamente attuata ad un livello elevato di

<sup>56</sup> Sentenza del 7.6.1983 in cause riunite da 100 a 103 83 *Musique Diffusion Française c. Commissione*, Racc. p. 1825.

<sup>57</sup> Sentenza 13.2.1979 nella causa 85/76, *Hoffman La Roche c. Commissione*, Racc. p. 461.

<sup>58</sup> Sentenza del 10.7.1984 in causa 63/83 *Regina c. Kirk*, Racc. p. 2689.

<sup>59</sup> Sentenza del 20.6.1985 in causa 141/84 *De Compte c. Parlamento*, Racc. p. 1361.

<sup>60</sup> Sentenza del 15.5.1986 in causa 222/84, *Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, Racc. p. 1651.

protezione. Ciò non significa ovviamente che il problema della effettiva tutela di questi diritti sia risolto in modo completo ed a livello europeo: la Corte di giustizia Cee non può certamente vincolare con le proprie decisioni se non entro i limiti che le sono attribuiti dal Trattato stesso <sup>61</sup>.

Il problema che non viene affrontato in questa sede di una possibile adesione della Comunità europea in quanto tale <sup>62</sup> alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali resta aperto <sup>63</sup>. È stato peraltro sottolineato che nel 1979 allorché la Commissione propose l'adesione della Comunità alla Convenzione, adesione che inevitabilmente porterebbe ad una subordinazione della Corte di giustizia alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, la prima, forse preoccupata di perdere l'effettiva possibilità di affrontare e decidere talune questioni inerenti ai diritti dell'uomo, ha accentuato la propria propensione a giudicare in senso garantista nella materia <sup>64</sup>. ■

<sup>61</sup> Cf. in proposito la sentenza dell'1.7.1985 nelle cause riunite 60 e 61/84 Société Cinéthèque non ancora pubblicata. Interpellata sulla compatibilità di una legge francese sulla comunicazione audiovisiva con l'art. 10 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo che tutela la libertà d'espressione, la Corte ha dichiarato che «se pur - essa - ha il compito di garantire il rispetto dei diritti fondamentali nel settore specifico del diritto comunitario, non le spetta tuttavia esaminare la compatibilità con la Convenzione europea di una legge nazionale riguardante, come nel caso di specie, una materia di competenza del legislatore nazionale».

<sup>62</sup> e non dei singoli Stati membri come è a tutt'oggi.

<sup>63</sup> Cf. per es. Ehlermann, *L'adhésion des Communautés Européennes à la Convention européenne des droits de l'homme e des libertés fondamentales. Les difficultés, la justification*. Publications du Centre d'études européennes de l'Université Catholique de Louvain, 1981, p. 57.

<sup>64</sup> Weiler, *op. cit.*, p. 122.