

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI  
CATANIA**

Facoltà di Scienze Politiche  
Corso di Laurea in Scienze Politiche

**CARTA DEI DIRITTI DELL'UNIONE  
EUROPEA E  
COSTITUZIONI NAZIONALI**

**Tesi di laurea di: Patrizia Franco**

Relatore: Prof. Paolo Berretta

Correlatore: Prof. Francesca Longo

*Anno Accademico 2001-2002*

## INDICE

### PREMESSA

### CAPITOLO I - LA NASCITA DELLA CARTA DEI DIRITTI

#### FONDAMENTALI DELL'UE

##### 1.1 LE ORIGINI

*La protezione dei diritti fondamentali nell'UE*

##### 1.2 LE DINAMICHE

*A. Il varo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*

*B. I contenuti della Carta dei diritti C. Il futuro dei rapporti tra la*

*Cedu e la Carta dei diritti*

##### 1.3 L'EVOLUZIONE

*A. Il valore da attribuire alla Carta dei diritti*

*B. Le soluzioni possibili sulla portata giuridica della Carta dei  
diritti*

## CAPITOLO II - L'ESISTENZA DI UNA COSTITUZIONE

### EUROPEA

#### INTRODUZIONE

#### 2.1 COSA È UNA COSTITUZIONE

*Gli elementi distintivi dei trattati e delle costituzioni*

#### 2.2 LA COSTITUZIONE DELL'UNIONE EUROPEA, QUALE MODELLO?

*2.3 LA CARTA EUROPEA DEI DIRITTI: UN APPRODO O UNA NUOVA  
TAPPA PER LA COSTITUZIONE EUROPEA?*

*2.4 IL DIBATTITO IN DOTTRINA RELATIVO ALLA ESISTENZA DI UNA  
COSTITUZIONE EUROPEA*

A. Le tesi favorevoli all'esistenza di una Costituzione europea

B. Le tesi non favorevoli all'esistenza di una Costituzione europea

#### 2.5 IL DIBATTITO POLITICO RELATIVO ALLA ESISTENZA DI UNA COSTITUZIONE EUROPEA

#### 2.6 DALL'INCONTRO DI LAEKEN ALLA COSTITUZIONE EUROPEA

## CAPITOLO III

### ORDINAMENTO COMUNITARIO E COSTITUZIONI NAZIONALI

3.1 LE BASI COSTITUZIONALI DELL'ADESIONE  
DELL'ITALIA ALLA COMUNITA' EUROPEA

3.2 GLI ORIENTAMENTI DELLA CORTE DI GIUSTIZIA E  
DELLE CORTI COSTITUZIONALI NAZIONALI

3.3 IL SISTEMA COMUNITARIO COME MOMENTO DI  
COABITAZIONE DEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI DEGLI  
STATI MEMBRI

3.4 L'INCIDENZA DELLA CARTA DEI DIRITTI SULLE  
COSTITUZIONI NAZIONALI

CONCLUSIONI GENERALI

BIBLIOGRAFIA

TESTI NORMATIVI E GIURISPRUDENZA

## **PREMESSA**

L'Unione Europea gioca un ruolo sempre più importante nella vita di ogni cittadino, sia come unione di popoli che di Stati. L'integrazione attraverso i diritti è il nuovo passo che l'Unione europea deve compiere dopo l'Unione monetaria e l'evoluzione del diritto comunitario.

L'approvazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, "solennemente proclamata" a Nizza da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, i quali hanno congiuntamente firmato il relativo testo il 7 dicembre 2000 certamente contribuisce a rafforzare una grande tradizione culturale che dall'Illuminismo a Kant, dai Padri Fondatori degli Stati Uniti d'America alla Rivoluzione Francese, giunge fino a noi attraverso la Dichiarazione dei Diritti Umani dell'ONU del 1948 fino al recente Vertice Europeo di Nizza.

Il problema del valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è ancora aperto e dibattuto. Dal punto di vista formale, la Carta non è stata incorporata nel Trattato di Nizza, né è stato inserito alcun richiamo ad essa nel Trattato sull'Unione europea, ad esempio modificandone l'art. 6 o integrandone il preambolo, secondo un'ipotesi prospettata nella decisione del Consiglio europeo di Colonia, nel 1999, e secondo quanto auspicato dalla Commissione e dal Parlamento europeo. Va ricordato che la pubblicazione del documento è avvenuta nella parte C della *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*<sup>1</sup>, normalmente contenente gli atti privi di valore normativo.

---

<sup>1</sup> La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in G.U.C.E. del 18 dicembre 2000/C, 364/01.

Dal punto di vista sostanziale, tuttavia, la Carta è formulata come un testo giuridico vincolante, essendo stata predisposta in modo che potesse essere incorporata nei Trattati. Inoltre, la Carta riafferma diritti che già godono di uno *status* giuridico nell'ordinamento dell'Unione ed in quello comunitario: o in quanto direttamente contemplati nel Trattato istitutivo della Comunità europea oppure in quanto principi generali del relativo ordinamento al cui rispetto l'Unione è tenuta in base all'art. 6 del Trattato sull'Unione europea collocato nel titolo I, fra le disposizioni comuni, che confermano l'attaccamento degli Stati membri ai principi della libertà, della democrazia, del rispetto dei diritti dell'uomo, e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto.

L'art. 6 è stato immesso nel sistema essenzialmente in vista dell'adesione all'Unione di nuovi Stati le cui tradizioni giuridiche si presentino meno "solide" in materia di rispetto dei principi di libertà, democrazia. Tanto è vero che l'art. 49, relativo alla procedura d'adesione, richiama esplicitamente l'art. 6, par. 1, e che l'art. 7 contempla una procedura sanzionatoria nei confronti dello Stato membro che violi i principi di cui all'art. 6 par. 1. Inoltre, all'art. 2 TUE, dedicato agli obiettivi che l'Unione si prefigge di realizzare, in virtù di una modifica introdotta con il Trattato di Amsterdam, tra gli obiettivi dell'Unione figura quello di "conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima".

Il rispetto dei diritti fondamentali della persona si presenta come una condizione essenziale per la realizzazione di tale scopo, infatti, uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia non può essere tale se non vi sono

tutelate le libertà fondamentali dell'individuo ed i suoi fondamentali diritti.

Il percorso dell'Unione europea rischia di diluirsi: all'interno per effetto dell'integrazione a velocità differenziate, e verso l'esterno con l'allargamento ai Paesi dell'Est e del Mediterraneo. Ma la Carta può certamente rappresentare un'assicurazione contro entrambi i rischi in quanto rende visibili i valori comuni alla cittadinanza e definisce il perimetro giuridico per accedere all'Unione e per restarci sulla base di standard uniformi di civiltà.

La Carta potrà essere uno strumento estremamente utile per alimentare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee e per stimolare la loro piena partecipazione al processo di integrazione.

Il Consiglio europeo di Nizza proclamando solennemente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ha portato a termine un processo avviato nel giugno del 1999 quando in occasione del Consiglio Europeo di Colonia, si decise di dare mandato ad un organo chiamato Convenzione di redigere il progetto di Carta: in un tempo minore di quello assegnatole ha formulato ed approvato il progetto, poi adottato e sottoscritto a Nizza dai rappresentanti delle tre istituzioni europee Consiglio, Parlamento e Commissione, senza ad essa conferire un valore vincolante e senza includerla nel nuovo Trattato di Nizza, rinviando al futuro ogni decisione circa la natura e la forza giuridica da conferire a tale documento.

Il Parlamento europeo ha apprezzato la novità della "Convenzione" per diversi motivi: perché era composta non solo da rappresentanti dei governi ma anche (ed in maggioranza), da rappresentanti di parlamenti nazionali e del Parlamento europeo oltre che della Commissione; perché lavorava in totale trasparenza, con sedute

aperte al pubblico, su documenti sempre disponibili via internet; ed infine, perché aveva consultato le formazioni della società civile (sindacati, associazioni, organizzazioni non governative) interessate a farsi ascoltare<sup>2</sup>.

La Carta rappresenta una grand'occasione per rilanciare i grandi ideali intorno ai quali i cittadini europei hanno deciso di fondare il proprio senso d'appartenenza.

L'Unione Europea, che sin qui si è identificata come spazio geografico ed economico, trova nella Carta un nuovo elemento di condivisione rappresentata dal riconoscimento di principi e valori indivisibili e universali, la loro tutela, il loro sviluppo.

La protezione dei diritti fondamentali è da sempre un contenuto essenziale delle Costituzioni moderne, nonché la principale ragion d'essere del controllo di costituzionalità esercitato dalle Corti supreme nei paesi occidentali dopo la Seconda guerra mondiale.

Si può ormai sostenere che il controllo di costituzionalità in generale, e la protezione dei diritti individuali in particolare, siano ampiamente considerati una *condicio sine qua non* della democrazia costituzionale e dello stato di diritto dell'epoca contemporanea.

Ma la Carta dei diritti assume anche un valore fortemente simbolico nel progetto di costruzione di un'Europa dei popoli e dei cittadini tracciando la strada verso quel naturale approdo che si chiama Costituzione Europea.

L'obiettivo del primo capitolo del presente scritto, è quello di descrivere la nascita della Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, cercando di tracciare le sue origini, le

---

<sup>2</sup> E. Paciotti, La vera storia dei diritti umani in Europa, in *L'Unità* del 7/7/2001.



dinamiche che hanno portato all'elaborazione di una Carta dei diritti propria dell'Unione Europea e l'evoluzione subita da tale Carta.

L'obiettivo del secondo capitolo è quello di fornire un'esposizione chiara ed efficace del dibattito condotto in dottrina sull'eventuale esistenza di una costituzione europea.

L'obiettivo del terzo capitolo è quello di presentare l'adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario ed i mutamenti costituzionali con particolare riferimento all'Italia nel quadro dell'approvazione ed entrata in vigore della Carta dei diritti.

## CAPITOLO I

### *LA NASCITA DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA*

#### 1.1 LE ORIGINI

##### *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione Europea.*

La protezione dei diritti fondamentali è da sempre un contenuto essenziale delle Costituzioni moderne, nonché la principale ragion d'essere del controllo di costituzionalità esercitato dalle Corti supreme nei paesi occidentali dopo la Seconda guerra mondiale.

Nello spazio europeo, è al Consiglio d'Europa che si deve l'affermazione categorica dei diritti dell'uomo. L'art. 3 del suo statuto, che risale al 5 maggio del 1949, esige, da parte di tutti i paesi membri, il riconoscimento del "principio del primato del diritto" e del "principio secondo il quale tutti coloro i quali dipendono dalla propria giurisdizione nazionale devono godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", questi principi sono stati concretizzati, un anno più tardi, nel 1950, con l'adozione della Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, la cui motivazione fondamentale era "d'impedire che il totalitarismo in Europa risorgesse"

In origine, i trattati istitutivi della Comunità europea non contenevano né un Bill of Rights, né alcun riferimento alla necessità di proteggere i diritti fondamentali nei confronti delle istituzioni della Comunità e, successivamente, dell'Unione, né ovviamente ai mezzi per garantire tale protezione.

L'assenza di riferimenti ai diritti fondamentali nei trattati istitutivi non va vista come una peculiarità della sola Comunità europea. Molti trattati non contengono disposizioni per la protezione dei diritti

fondamentali. Ciò tuttavia non pregiudica la garanzia dei diritti fondamentali, perché qualora uno Stato, nel conformarsi ad un obbligo posto da un trattato internazionale, dovesse violare i diritti dell'individuo, o qualora un'organizzazione internazionale facesse altrettanto, vale il principio che l'individuo riceve protezione grazie all'applicazione, da parte dei giudici nazionali, delle norme costituzionali del proprio paese, nonché da parte degli organi transnazionali istituiti per proteggere i diritti fondamentali.

Nel caso della Comunità europea, tuttavia, si è verificata un'evoluzione normativa e istituzionale che ha reso problematica l'assenza di specifiche forme di garanzia dei diritti fondamentali. La Corte di giustizia delle Comunità europee, in cooperazione con i giudici nazionali, dagli inizi degli anni '60 ha iniziato a sviluppare un'interpretazione dei trattati istitutivi, tale da conferire a molte disposizioni degli stessi, un "effetto diretto", cosicché esse dovevano essere considerate parte integrante del diritto di ciascuno Stato membro. Per di più in virtù del principio del primato del diritto queste disposizioni dovevano essere considerate disposizioni supreme nell'ordinamento nazionale, ossia norme di rango superiore, capaci di prevalere sulle contrastanti disposizioni nazionali.

S'impose, perciò, l'imperativo giuridico e politico di trovare una strada per proteggere i diritti fondamentali a livello comunitario.

L'evoluzione della protezione dei diritti fondamentali non concerne soltanto l'evoluzione dell'ordinamento giuridico comunitario, ma riguarda anche l'evoluzione di un'identità europea<sup>3</sup>. In mancanza di un Bill of Rights scritto nei trattati istitutivi e a fronte dell'apparente libertà dei poteri comunitari di ignorare i diritti individuali nello

svolgimento della loro attività legislativa e amministrativa, la Corte di giustizia, esercitando i suoi poteri d'interpretazione giurisdizionale, ha creato un sistema di principi fondamentali non scritti costituiti dai diritti fondamentali, traendoli dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri e da alcuni trattati internazionali, quali la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, a partire dalla sentenza Stauder del 1969<sup>4</sup> la quale sancisce che "la tutela dei diritti fondamentali costituisce parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte di giustizia garantisce l'osservanza". Di conseguenza, gli atti normativi e amministrativi delle istituzioni comunitarie contenenti obblighi o misure contrastanti con tali diritti fondamentali dei singoli cittadini potevano essere censurate nel normale esercizio del controllo giurisdizionale svolto dalla Corte di giustizia, secondo le previsioni del trattato.

Il contenuto di questo "*Bill of Rights non scritto*" è piuttosto tradizionale e rappresenta una sorta di sintesi delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, così come dei trattati internazionali, in particolare della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Da tale sentenza, la Corte di giustizia ha inaugurato una linea di decisioni nelle quali è stato proclamato il solenne impegno della Corte di giustizia di garantire i principi ed i diritti facenti parte delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e fra loro in primo luogo i diritti fondamentali.

Già l'anno successivo, nel caso Internazionale Handelsgesellschaft del 1970<sup>5</sup>, la Corte si è trovata nuovamente a dover giudicare su una pretesa violazione dei diritti fondamentali da parte delle istituzioni comunitarie, denunciate da un giudice tedesco. Ed è stato in questa

---

<sup>3</sup> M. Pinto Dias Garcia, La protection juridictionnelle des droits de l'homme en Europe: juges nationaux et juges européens, in *Erpl/Redp*, vol 13, n. 1, 2001, p.727.

<sup>4</sup> Sent. Stauder/Città di Ulm, del 12 novembre 1969 causa 29/69, in "Racc." 1969, pag.419.

<sup>5</sup> Sent. Internazionale del 17 dicembre 1970, causa 11/70, in "Racc. Uff." 1970, pag.1125.

decisione che ha fatto la sua comparsa quel riferimento alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, destinato a rimanere un elemento caratteristico della giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>6</sup>. Ne consegue che, benché l'Unione Europea non abbia aderito alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal punto di vista giuridico le misure comunitarie che violino le disposizioni sostanziali di tale Convenzione non sono ammesse nella Comunità e sono destinate ad essere annullate se sottoposte al controllo della Corte di giustizia<sup>7</sup>.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo si è rilevata di importanza decisiva nell'area economica europea a causa della mancanza di una carta dei diritti umani tra i trattati istitutivi della Comunità europea e per l'assenza di un denominatore comune da usare come garanzia dei diritti umani nelle costituzioni nazionali<sup>8</sup>.

Durante i cinquant'anni della sua esistenza, la Convenzione europea<sup>9</sup> dei diritti dell'uomo ha subito varie modifiche: il riconoscimento di nuovi diritti ed i cambiamenti nell'ambito delle competenze, strutture e funzioni delle istituzioni di controllo. L'aumento dei modi d'interpretazione dei diritti umani ma, soprattutto, l'interpretazione di tali diritti secondo modelli differenti che riflettono la specificità delle culture nazionali, lungi dal creare antinomie, contribuiscono all'approfondimento del contenuto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La reciproca interazione tra la società civile e la magistratura statale, e contemporaneamente l'interazione tra

---

<sup>6</sup> V. la pagina web del Jean Monnet Program dell'Harvard Law School consultabile sul sito: [www.jeanmonnetprogram.org](http://www.jeanmonnetprogram.org)

<sup>7</sup> V. Cartabia-Weiler in *L'Italia in Europa*, cit., p. 130.

<sup>8</sup> G. Telese, Dal Trattato di Amsterdam alla proclamazione della Carta dei diritti dell'UE, in *Dir. publ. comp. ed eur.* vol. I, 2001, p. 365.

<sup>9</sup> G. Raimondi, L'Italia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in *Affari Esteri*, 2001, p.265.

queste due e la magistratura europea, arricchiscono la protezione giurisdizionale dei diritti dell'uomo.

La Corte di giustizia, posta di fronte alla necessità di colmare il vuoto dei trattati istitutivi in materia di diritti fondamentali dà vita ad una forma di protezione dei diritti fondamentali basandosi su fonti esterne al diritto comunitario.

Da quel momento si trovano costantemente nella giurisprudenza comunitaria solenni proclamazioni di principio circa l'impegno, il compito ed il dovere della Corte di giustizia di garantire i diritti fondamentali e gli altri principi non scritti deducibili dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri<sup>10</sup>. Infatti, alle proclamazioni solenni della Corte di giustizia hanno fatto eco, anche quelle delle altre istituzioni comunitarie<sup>11</sup>.

Fra le più rilevanti si può ricordare la risoluzione del Parlamento europeo "sulla preminenza del diritto comunitario e la salvaguardia dei diritti fondamentali" del 12 luglio 1976, in cui il Parlamento constata che "secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea i diritti fondamentali fanno parte dei principi generali di diritto di cui essa garantisce l'osservanza ispirandosi (...) alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri"<sup>12</sup>.

In tutte le dichiarazioni ed in tutte le proclamazioni di principio concernenti la protezione dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario è costante il richiamo alle costituzioni degli Stati membri.

---

<sup>10</sup> Sent. Hauer, del 13 dicembre 1979 causa 44/79, in *Racc.*, 1979 p.3727.

<sup>11</sup> *Relazione annuale dell'UE sui diritti dell'uomo*, 1998. Il testo della relazione è reperibile al sito: [www.ue.eu.int/pesc/human-rights.it](http://www.ue.eu.int/pesc/human-rights.it)

<sup>12</sup> In G.U.C.E. 12 luglio 1976, C 159, pag.13.

La protezione dei diritti fondamentali costituisce uno degli obiettivi del secondo e del terzo pilastro, nonché un contenuto della Politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità (art. 177 TCE).

Ancor prima di questi sviluppi normativi introdotti con le più recenti modifiche dei trattati europei, e nell'assenza di un chiaro mandato in tal senso, vi è stata una pleora di attività non giurisdizionali, le cui principali espressioni sono state numerose risoluzioni ed interrogazioni nel Parlamento europeo su una varietà infinita di questioni riguardanti i diritti fondamentali si va dalla risoluzione del 16 novembre 1977 che invitava la Commissione ad elaborare proposte in tema di diritti fondamentali alla luce della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, del Patto internazionale delle Nazioni Unite del 1966 e dei diritti civili e politici previsti dalle costituzioni degli Stati membri, al progetto Spinelli di Trattato dell'Unione europea approvato il 14 febbraio 1984 che prevedeva entro 5 anni una dichiarazione dei diritti fondamentali; dalla risoluzione del 12 aprile 1989 sull'adozione di una dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali (il rapporto De Gucht) alle risoluzioni del 1991 sulla cittadinanza dell'Unione; dalla risoluzione del 10 febbraio 1994 sulla Costituzione dell'Unione europea (rapporto Herman) a quella del 19 novembre 1997 sul Trattato di Amsterdam (rapporto De Vigo-Tsatsos) ed in parte anche quella del 14 dicembre 2000 in cui la costituzionalizzazione dei Trattati viene prospettata nell'ottica di un ampliamento degli Stati membri dell'Unione, che esigeva un ripensamento complessivo del sistema comunitario<sup>13</sup>.

Mentre nessun cenno ai diritti fondamentali era contenuto nel Trattato di Roma originario, il Trattato di Maastricht ha introdotto non

---

<sup>13</sup> E. Paciotti, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: una novità istituzionale*, in *Teoria politica*, n.1, 2001, p.27.

solo il riferimento al rispetto dei diritti fondamentali, già contenuto nel preambolo dell'Atto Unico europeo che, nel suo terzo paragrafo, afferma il proposito della Comunità di “promuovere la democrazia, fondata sui diritti fondamentali riconosciuti dalle Costituzioni e le legislazioni degli Stati membri, sulla Convenzione della Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e della Libertà Fondamentali e sulla Carta Sociale europea, specialmente la libertà, l’uguaglianza e la giustizia sociale”.

Il Trattato dell’Unione (ora art. 6, comma 2° TUE) sancisce che “l’Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri in quanto principi generali del diritto comunitario”, tale norma impone all’Unione l’obbligo di rispettare i diritti umani come valori normativi ai quali il processo di integrazione europea deve mantenersi conforme, indicando poi le fonti a cui la tutela dei diritti fondamentali nell’Unione deve ispirarsi. L’affermazione relativa al carattere essenziale che il rispetto dei diritti umani riveste per l’Unione diviene più concreta con l’indicazione di quali sono i diritti umani cui si fa generico riferimento nel par. 1.

Il Trattato sull’Unione sancisce altresì una serie di diritti, riguardanti al nuovo status di cittadino europeo. L’introduzione di questi, sia pur importanti, riferimenti, è giudicata pressoché unanimamente insufficiente a soddisfare la richiesta di tutela dei diritti fondamentali, non solo perché i diritti attribuiti al cittadino dell’Unione, non sono tutti suscettibili di essere qualificati come “fondamentali”<sup>14</sup>, ma soprattutto in

---

<sup>14</sup> Tale può essere considerato il solo diritto di circolazione e soggiorno che, peraltro non costituisce una novità introdotta dal Trattato di Maastricht, essendo già affermato nel Trattato originario.



quanto il riferimento alla tutela dei diritti fondamentali di cui all'art. 6 comma 2° del Trattato UE risulta non idoneo a far chiarezza sul contenuto del catalogo dei diritti che sarebbe stato per questa via introdotto. Il Trattato di Amsterdam<sup>15</sup>, accentuando la dimensione sociale dell'Unione, ha riproposto con rinnovato vigore l'esigenza dell'introduzione di una Carta dei diritti, sempre più necessaria, se non per introdurre nuovi diritti, quantomeno per razionalizzare il sistema già esistente, ma quanto mai disorganico, risultando solo in parte dalla lettera del trattato (originario e delle successive modifiche), in parte dall'opera interpretativa e creativa della giurisprudenza della Corte di giustizia.

La Commissione ha incaricato nel 1998 un comitato, presieduto dal prof. Simitis, formato da otto esperti di varie nazionalità<sup>16</sup>, di valutare l'opportunità ed i limiti di un riconoscimento esplicito dei diritti fondamentali. Il gruppo d'esperti ha discusso tali questioni in sei riunioni che hanno avuto luogo dal marzo 1998 in poi e ha presentato il suo rapporto nel febbraio 1999.

Il rapporto affronta innanzitutto il trattato di Amsterdam e le sue conseguenze e analizza successivamente fattori e condizioni da tener presente nei futuri sforzi volti a promuovere il riconoscimento esplicito dei diritti fondamentali. Infine, il rapporto formula una serie di raccomandazioni per garantire un espresso riconoscimento dei diritti fondamentali e migliorarne la protezione. Il comitato Simitis<sup>17</sup> si è trovato ad affrontare una serie di questioni di vario ordine. Innanzitutto questioni di ordine sostanziale inerenti alla selezione dei diritti da

---

<sup>15</sup> N. Negri, La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario alla luce del Trattato di Amsterdam, in *Dir. Unione europea*, 1997, p. 26.

<sup>16</sup> Il gruppo di esperti era composto da: S. Simitis (presidente), C. Bell, L. Betten, J.A. Frowein, P.K. Koshinen, L. Martin Retortillo, A. Pizzorusso e J. Rossetto.

<sup>17</sup> L. Azzera, Catalogo dei diritti e Costituzione europea: relazione del gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali (c.d. Comitato Simitis), in *Foro italiano*, 1999, p.212.

inserire nel catalogo, in ragione delle diverse culture giuridiche e tradizioni di cui ciascun paese membro della Comunità è portatore.

In secondo luogo questioni di ordine formale, prima fra tutte quelle di definire il rango da attribuire al *Bill of Rights*<sup>18</sup>.

Il problema si pone su un duplice versante: quello comunitario e quello interno. Si tratta cioè di stabilire quale posto sia destinato ad occupare il Bill of Rights, da un lato, nel sistema comunitario delle fonti e, dall'altro, in quello nazionale.

I problemi più consistenti si pongono, a mio avviso, proprio nel valutare la ricaduta dell'introduzione di un sistema comunitario di diritti fondamentali nei diversi ordinamenti nazionali, ricaduta che avrà un diverso impatto per quegli ordinamenti dotati di una costituzione che riconosce e garantisce i diritti fondamentali, rispetto a quelli che ne sono privi.

La ricaduta va valutata non solo come si accennava, sul piano del sistema delle fonti del diritto, ma anche su quello, strettamente collegato, della tutela giurisdizionale dei diritti. Soprattutto per quegli ordinamenti che oltre ad essere dotati di una carta costituzionale che riconosce i diritti fondamentali, sono dotati di una Corte costituzionale incaricata di garantirli e di proteggerli, l'incidenza dell'introduzione di un diverso sistema di diritti, assistiti da propri meccanismi di tutela, deve essere considerata con grande attenzione.

I problemi posti dalla compilazione di un catalogo di diritti tale da soddisfare le esigenze e le aspettative di tutti gli Stati membri, tra i quali sussistono divergenze anche radicali di tradizione e cultura giuridica,

---

<sup>18</sup> K. Lenaerts e E. De Smijter, A bill of rights for the European Union, in *Common Market Law Review*, 2001, p. 652.

sono stati superati dal comitato con la formulazione del principio del carattere “aperto” del catalogo dei diritti<sup>19</sup>.

L'affermazione di questo principio non ha esentato il comitato dal proporre una lista di diritti che prende le mosse dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, della quale alcuni diritti sono riproposti nel Bill of Rights comunitario, ed è arricchita con altri, ispirati a quelli già enunciati in tale convenzione ma adattati all'ambito comunitario o ispirati a quelli contenuti in altre convenzioni internazionali.

In ordine al delicato problema della collocazione di una Carta nel sistema delle fonti comunitarie, la soluzione che il comitato propone di adottare è nel senso di situarlo, rispetto al diritto comunitario ordinario in una posizione di “*higher law*”. Posizione che dovrebbe essere evidenziata dall'inserimento dei diritti riconosciuti in un unico testo, vale a dire in una parte speciale o in un titolo particolare dei trattati.

Tale collocazione, in primo luogo risponderrebbe all'esigenza, espressamente segnalata dal comitato, di una maggior visibilità dei diritti fondamentali. In secondo luogo, varrebbe a segnalare inequivocabilmente il valore superiore che tali diritti rivestono.<sup>20</sup>

Le conclusioni del comitato hanno trovato un immediato seguito nel Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999<sup>21</sup> poichè in quella sede si è deciso di “riunire i diritti fondamentali in vigore a livello dell'Unione europea in una Carta, così da dare loro una maggiore visibilità ed in tal modo resi più manifesti”.

---

<sup>19</sup> Il carattere “aperto” della disposizione che riconosce e tutela i diritti fondamentali è sostenuto da un autorevole dottrina anche con riferimento all'art. 2 costituzione italiana, cfr. A. Barbera, Commento all'art.2 della Costituzione italiana, in Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, Art. 1-12. Principi fondamentali, Bologna-Roma 1975, 50 seg.

<sup>20</sup> A. Pizzorusso, Il Rapporto del Comitato Simitis, in *Dir. publ. comp. eur.*, 1999, p.52.

<sup>21</sup> Allegato IV Decisione del Consiglio europeo relativa all'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'UE, Colonia 3-4 giugno 1999. Il documento è consultabile al sito internet: <http://consilium.eu.int/df/default.asp?lang=it> accedendo alla base di ricerca.

## 1.2 LE DINAMICHE

### *A. Il varo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.*

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riprende in un unico testo, per la prima volta nella storia dell'Unione europea, i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei, nonché di tutte le persone che vivono sul territorio dell'Unione.

Questi diritti, 54 articoli, sono raggruppati in sette grandi capitoli<sup>22</sup>:

- Cap. I: Dignità
- Cap. II: Libertà
- Cap. III: Uguaglianza
- Cap. IV: Solidarietà
- Cap. V: Cittadinanza
- Cap. VI: Giustizia
- Cap. VII: Disposizioni Comuni

Essi si fondano soprattutto sui diritti e sulle libertà fondamentali riconosciute dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, sulle tradizioni costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea, sulla Carta sociale europea del Consiglio d'Europa e sulla Carta comunitaria di diritti sociali fondamentali dei lavoratori, nonché sulle altre convenzioni internazionali alle quali aderiscono l'Unione europea o i suoi Stati membri.

---

<sup>22</sup> M. Cartabia, Una Carta dei diritti fondamentali per l'UE, in *Quad. cost.*, n.2 2000, p. 459.

La Carta è frutto di una procedura originale<sup>23</sup>, il Consiglio europeo di Colonia (3-4 giugno 1999) conferisce mandato ad una Convenzione di redigere il progetto di Carta dei diritti fondamentali, la cui composizione è stata stabilita nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere (14-15 ottobre 1999) che ne ha definito le modalità di lavoro.

La Convenzione si costituisce nel dicembre 1999 e approva il progetto il 2 ottobre 2000.

Il Consiglio europeo di Biarritz (13-14 ottobre 2000) approva all'unanimità il progetto e lo trasmette al Parlamento europeo ed alla Commissione.

Il Parlamento europeo lo approva il 14 novembre 2000 e la Commissione il 6 dicembre 2000.

Il 7 dicembre 2000 i Presidenti del Parlamento europeo, Consiglio e Commissione in nome delle rispettive istituzioni sottoscrivono e proclamano la Carta a Nizza.

La Convenzione è un organo composto da 62 membri divisi in 3 gruppi:

- ✓ Membri dell'organo
  - 15 rappresentanti di Capi di Stato o di Governo di Stati membri
  - 1 rappresentante della Commissione
  - 16 membri del Parlamento europeo
  - 30 membri dei parlamenti nazionali (2 per ogni Parlamento nazionale).
  
- ✓ Osservatori

---

<sup>23</sup> L. Bourgogue-Larsen, La Charte des droits fondamentaux de l'UE racontée au citoyen européen, in *Revue des affaires européennes*, 2000, p. 265.

- 2 rappresentanti della Corte di Giustizia delle Comunità europee
  - 2 rappresentanti del Consiglio d'Europa (di cui 1 rappresentante della Corte europea dei diritti dell'uomo).
- ✓ Organi europei invitati ad esprimere il loro parere
- Comitato economico e sociale
  - Comitato delle regioni
  - Mediatore

Poiché la Carta<sup>24</sup> è stata proclamata congiuntamente dalle tre istituzioni europee, Consiglio, Parlamento, Commissione, si spiega che a redigerne il progetto si chiamassero i rappresentanti delle stesse e che in particolare i due organi che rappresentano rispettivamente, nell'Unione, la legittimità degli Stati (*il Consiglio europeo*, alle cui riunioni partecipa il presidente della Commissione) e la legittimità dei popoli (*il Parlamento*) fossero presenti con un ugual numero di membri.

Inedita era invece la presenza di “rappresentanti” dei Parlamenti nazionali, in misura oltre tutto prevalente rispetto alle altre componenti. Inoltre, mentre gli altri componenti potevano considerarsi dei veri e propri rappresentanti delle istituzioni di provenienza come i Capi di Stato e di Governo e così il rappresentante del presidente della Commissione, invece, i parlamentari europei sono stati designati dal Parlamento secondo le modalità proprie di quest'organo (cioè secondo una rappresentanza proporzionale dei gruppi politici) con un mandato del Parlamento europeo. Questa presenza si è rivelata molto preziosa, perché ha costituito il tramite con opinioni pubbliche, esperienze politiche e

---

<sup>24</sup> M. Saulle, La Carta europea dei diritti fondamentali, in *Affari sociali*, n. 3, 2001, p. 99.

tradizioni giuridiche, il che è apparso indispensabile per giungere ad un ampio consenso<sup>25</sup>.

La composizione della Convenzione<sup>26</sup> racchiude due poteri: il legislativo da un lato e l'esecutivo dall'altro.

La legittimità parlamentare, nazionale (*Parlamenti nazionali*) ed europea (*Parlamento europeo*), appare trionfante perché s'impone quantitativamente, in rapporto alla legittimità dell'esecutivo, nazionale (*Governi*) e comunitario (*Commissione*).

All'interno dell'organo è stato creato una sorta di "bicameralismo", due membri per Stato rappresentano i parlamenti nazionali (30 delegati) e il Parlamento europeo è riuscito ad ottenere 16 delegati.

In totale 46 delegati parlamentari a Bruxelles hanno lavorato insieme con un ritmo sostenuto ed in modo trasparente per determinare le modalità di lavoro per il funzionamento delle loro sessioni. Accanto ai 15 rappresentanti degli Stati membri, un membro della Commissione ha rappresentato l'esecutivo comunitario.

Invece Presidente della Convenzione è stato eletto all'unanimità Roman Herzog ex Presidente Federale, ex Presidente del Tribunale costituzionale federale e studioso di diritto pubblico e costituzionale.

I lavori procedevano sulla base di documenti predisposti dalla presidenza "*Praesidium*"<sup>27</sup>, composta dal presidente e dai vicepresidenti eletti dalla Convenzione e dal rappresentante della Commissione e dal

---

<sup>25</sup> V. E. Paciotti, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: una novità istituzionale*, cit., p.27.

<sup>26</sup> La Convenzione, in occasione della sua prima riunione del 17 dic.1999, elesse come presidente Roman Herzog, Presidente della Repubblica federale di Germania dal 1994 al 1999 e Presidente della Corte Costituzionale federale dal 1987 al 1994. Tra gli italiani S. Rodotà partecipava per il Governo, A. Manzella per il Senato, P. Melograni per la Camera, E. Paciotti per il Parlamento europeo.

rappresentante del presidente di turno del Consiglio, costituita in comitato di redazione.

I testi venivano discussi dalla Convenzione e poi rielaborati sulla base degli orientamenti emersi nella discussione e degli emendamenti presentati e di nuovo sottoposti all'esame della Convenzione, senza che si procedesse a votazione, ma ricercando ogni volta il più ampio consenso, per aggiustamenti progressivi. Il “*consensus*”, questa tecnica ben conosciuta dal diritto internazionale pubblico, è stata il punto di riferimento delle discussioni, delle negoziazioni, e per finire dei compromessi.

Dopo aver illustrato il modo d'elaborazione *sui generis* della Carta, “né processo costituente, né processo diplomatico” il lavoro svolto dalla Convenzione sotto il segno della trasparenza è la seconda caratteristica maggiore del processo d'elaborazione del testo della Carta. La trasparenza dei lavori è stata totale: il pubblico aveva libero accesso alle sale di riunione della Convenzione e tutti i documenti erano pubblicati su un apposito sito internet, accessibile a tutti.

Gli osservatori permanenti disponevano di un diritto di parola, il Consiglio d'Europa così come la Corte di giustizia delle Comunità, anche i due organi consultivi che sono il Comitato economico e sociale ed il Comitato delle regioni ne facevano parte così come il Mediatore europeo.

I rappresentanti della società civile hanno potuto esprimere le loro proposte in due modi. Innanzitutto depositando regolarmente degli

---

<sup>27</sup> C. Risi e S. Gozi, La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in *Affari sociali internazionali*, n.1, 2001, p. 101.



emendamenti sul sito internet della Convenzione<sup>28</sup> ed in un secondo modo, organizzando delle audizioni.

Quella del 27 aprile del 2000, per esempio, ha permesso a 70 rappresentanti delle organizzazioni non governative di esprimersi. I suggerimenti espressi dalla società civile si sono mostrati importanti per la presa in considerazione di materie nuove come la biotecnologia e l'ambiente innanzitutto, ma anche per la richiesta di un'integrazione massima dei diritti economici e sociali. Così, le organizzazioni internazionali non governative come "l'Associazione delle donne dell'Europa mediterranea", ma anche le Federazioni europee raggruppate per settore, come la Confederazione europea dei sindacati (Ces), hanno commentato punto per punto le negoziazioni, cercando di fare pressione per integrare nel testo degli elementi che giudicavano fondamentali per la difesa dei loro interessi.

Una seconda audizione, il 19 giugno 2000, ha permesso un dialogo costruttivo fra i rappresentanti dei paesi candidati e i membri della Convenzione nella prospettiva di un allargamento, infatti, la Carta s'indirizza anche ai paesi dell'Est.

### *B. I contenuti della Carta.*

La Carta contiene un catalogo dei diritti racchiuso in 54 articoli suddivisi in 7 capitoli. Essi discendono, secondo le istruzioni ricevute dal Consiglio di Colonia, da una pluralità di fonti.

Rispetto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo che rappresenta lo standard minimo delle garanzie protette, la Carta contiene

---

<sup>28</sup> Infatti più di 1500 emendamenti sono stati depositati all'indirizzo internet della Convenzione: [fundamental.rights@consilium.eu.int](mailto:fundamental.rights@consilium.eu.int).

altre due parti concernenti i diritti sociali e i nuovi diritti emergenti dall'evoluzione sociale e dallo sviluppo scientifico e tecnico successivi al lontano 1950 quando la Cedu fu sottoscritta a Roma.

La novità della Carta è nella sua struttura, vi è un'efficace e immediata suddivisione degli articoli non più secondo le tradizionali classificazioni di diritti civili e politici, diritti economici e sociali, diritti di nuova generazione, ma secondo i valori fondamentali cui sono prevalentemente ispirati: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia. Una ripartizione che pone sullo stesso piano tutti i diritti fondamentali, rilevandone l'indivisibilità e l'universalità.

Nell'elenco dei diritti non si accenna ad alcuna distinzione o gerarchizzazione tra i diritti di prima e di seconda generazione, definitivamente archiviati dalla Conferenza di Vienna delle Nazioni Unite del 1993 sui diritti umani che ne ha dichiarato l'inscindibilità.

Un'ulteriore caratteristica della Carta risiede nell'originale classificazione dei diritti in categorie di valori. È questa una classificazione su cui riflettere che porta all'affermazione dell'universalità e della indivisibilità dei valori non più tipizzati, ma raggruppati in diritti e libertà e posti sullo stesso piano ed indivisibili, senza una gerarchizzazione costituzionalmente formalizzata.

Il principio dell'universalità dei diritti è magistralmente consacrato, perché sono censiti, in un solo testo, i diritti "*classici*" accanto a dei diritti economici e sociali, ma anche dei diritti "*nuovi*" (o diritti di terza generazione)<sup>29</sup>, infatti le evoluzioni tecnologiche inerenti alla società post-industriale non potevano essere ignorate dalla Carta.

Nel preambolo con il quale si apre il documento si afferma che l'Unione di popoli europei, organizzata sulla base dei principi di

democrazia e dello Stato di diritto, si fonda sui valori comuni costituiti dai principi universali ed indivisibili di dignità umana, di libertà, d'uguaglianza e di solidarietà.

Il preambolo<sup>30</sup> è fondamentale, poiché esso sottolinea l'aspetto democratico e globalmente pacifico dell'Unione proclamando in modo solenne i “*valori comuni*” che l'Unione, tuttavia, intende “*preservare*” ma anche “*promuovere*”. L'aspetto democratico è duplice, in quanto esso riposa, innanzitutto sul “principio della democrazia ed il principio dello Stato di diritto”ciò ci induce a richiamare l'articolo 3 dello statuto del Consiglio d'Europa che afferma la “preminenza del diritto”. Ciò implica che “la diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale” sia rispettata<sup>31</sup>.

Bisogna cogliere il segno della diversità costituzionale su scala europea, poiché l'Unione è costituita da Stati che conoscono tutte le varianti in materia di ripartizione territoriale del potere. Dalla variante centralizzata molto forte presente in Grecia ad una forma più debole in Francia, alla variante federale in Germania, Austria, Belgio, passando per la variante autonoma della Spagna e regionale dell'Italia e del Regno Unito.

L'Unione colloca la persona al “*centro d'ogni sua azione*” attraverso l'istituzione della “cittadinanza” e la “creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia”. Ecco il capovolgimento con la proclamazione di una Carta dei diritti, le finalità economiche che caratterizzano l'Unione si affiancano alla finalità umanista.

---

<sup>29</sup> B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 1999.

<sup>30</sup> S. Rodotà, La nuova Carta dei diritti prima occasione per l'UE, in *La Repubblica* del 6/7/2000.

L'Europa del mercato non è scomparsa, è chiaro che l'Unione "cerca di promuovere uno sviluppo durevole e assicura la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali, così come la libertà di stabilimento" deve tuttavia l'Europa inclinarsi verso gli individui.

Il mercato cede il passo alla persona umana titolare dei diritti fondamentali, e "il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità e delle generazioni future", così come è espresso nel preambolo della Carta.

Lo sforzo di limitare l'effetto di innovazione rispetto al quadro preesistente è evidente sin dal preambolo, per almeno tre aspetti<sup>32</sup>.

In primo luogo, il rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali si prefigura solo mediante una loro maggiore visibilità, senza prevedere né una loro ridefinizione, né l'introduzione di nuovi strumenti di tutela.

In secondo luogo, l'operatività della Carta si definisce in termini di riaffermazione di diritti esistenti e risalenti ad una pluralità di fonti: le tradizioni costituzionali e gli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, il Trattato sull'Unione ed i Trattati comunitari, la Convenzione europea sui diritti dell'uomo, le carte sociali della Comunità e del Consiglio d'Europa, la giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In terzo luogo, sin dal preambolo si esplicita la salvaguardia delle competenze della Comunità e dell'Unione e del principio di sussidiarietà.

---

<sup>31</sup> A. Manzella, La Carta dei diritti per l'Europa, in *La Repubblica* del 7/7/2000.

<sup>32</sup> L. Torchia, Una Costituzione senza Stato, in *Riv. dir. pubbl.* 2001/2, p. 405.

La configurazione della Carta come uno strumento di ricognizione e non di ridefinizione dei diritti trova conferma, del resto, in numerose disposizioni del testo ed in particolare nelle norme sulle clausole generali, con le quali si statuisce espressamente che la Carta “non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l’Unione, né modifica le competenze ed i compiti definiti dai trattati (art. 51 comma 2°).

Sempre nelle clausole generali è evidente la preoccupazione di non consentire che la Carta possa essere utilizzata per limitare o diminuire il livello di protezione dei diritti, con espressa salvaguardia per la protezione assicurata dalle Costituzioni nazionali (art.53) e, per altro verso, di far coincidere, ogni qualvolta è possibile, la portata di diritti e libertà singolarmente presi con l’ambito già definito (e quindi accettato dagli Stati membri) nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo o, nei Trattati comunitari e dell’Unione.

Il costituzionalismo più moderno ha da qualche tempo adottato schemi interpretativi dei diritti più articolati e meno ideologici, ponendo in luce come tutti i diritti, quale che sia il loro contenuto, richiede una certa misura d’intervento pubblico, ammettono forme e strumenti di tutela assai articolati, divieti, obblighi, condizioni, doveri sia nelle relazioni fra pubblico e privato, sia nelle relazioni fra privati.

Lo sviluppo dei nuovi schemi interpretativi è reso tanto più necessario da un duplice fenomeno: l’emersione di nuovi diritti, con dimensioni e caratteristiche prima sconosciute e la trasformazione dei “vecchi” diritti ed è, sotto questo profilo, un catalogo più aggiornato e moderno, più aperto al futuro di quanto non siano molte Costituzioni nazionali.

Il mandato di Colonia prevedeva dunque un lavoro di codificazione dei diritti esistenti, da diverse fonti, che assicurasse anche un effetto di certezza del diritto, a fronte dell'indeterminatezza del richiamo contenuto nel citato art. 6 comma 2° del Trattato dell'Unione.

L'organismo chiamato a redigere la Carta composto di soggetti legittimati non tanto da una competenza tecnica quanto da una rappresentatività istituzionale e politica, ha introdotto nell'opera di codificazione, oltre alle fonti espressamente citate nel mandato di Colonia, diverse convenzioni internazionali sottoscritte da tutti gli Stati membri nell'ambito del Consiglio d'Europa, delle Nazioni Unite, dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

Si è fatto ricorso al diritto comunitario primario dei Trattati, al diritto derivato delle direttive e dei regolamenti ed anche alla giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Carta comprende in misura rilevante, diritti sociali che non sono riconosciuti come diritti fondamentali in altri paesi occidentali e segnatamente negli Stati Uniti. Ma anche nella nostra tradizione liberale vi è una specificità europea, per esempio nella proibizione della pena di morte (art. 2) che sancisce il diritto alla vita, che non è un dato comune a tutto l'Occidente<sup>33</sup>.

Vi sono anche diritti, riconosciuti nella Carta europea ed ignorati nelle Costituzioni nazionali, emersi a seguito di sviluppi tecnologici ieri impensabili. Basti pensare a come è diversamente articolato oggi, rispetto a ieri, il diritto individuale all'integrità fisica e psichica (art.3) specialmente il suo 2° comma in cui figurano i principi che devono essere rispettati nel quadro della medicina e della biologia implicanti il

consenso informato alle cure, il divieto di commerciare organi, di pratiche eugenetiche e di clonazione riproduttiva degli esseri umani accanto alla consacrazione della libertà di ricerca scientifica (art. 13). O ancora alla garanzia della protezione dei dati personali, che si spinge sino a prescrivere che il rispetto delle regole sulla privacy sia soggetto al controllo di un'autorità indipendente (art. 8).

Con carattere d'originalità, la Carta, accanto ai tradizionali riconoscimenti della libertà d'espressione del pensiero (art. 10), di riunione e d'associazione (art. 12), sancisce il diritto alla vita (art. 2), il diritto alla sicurezza (art. 6), il diritto alla privacy e alla protezione dei dati personali (art. 7 e 8), il diritto all'obiezione di coscienza (art. 10).

Il principio fondamentale di uguaglianza (art. 20), in senso formale, non essendo prevista una disposizione simile a quella dell'art. 3, comma secondo, della Costituzione italiana e non discriminazione (art. 21), trova la sua esplicitazione nella parità tra uomini e donne (art. 23), e nei diritti del bambino (art. 24), degli anziani (art. 25), e dei disabili (art. 26)<sup>34</sup>.

La Carta inserisce, infatti, nel catalogo dei diritti fondamentali, conferendo a loro la stessa dignità dei diritti civili, quelli sociali, dedicandovi un apposito capitolo IV intitolato la Solidarietà, come il diritto di sciopero (art. 28), di consultazione dei lavoratori (art.27), della loro tutela in caso di licenziamento ingiustificato (art. 30), della sicurezza sociale e dell'assistenza sociale (art. 34), così com'è garantito il diritto alla vita familiare e professionale (art. 33). La parte sui diritti sociali è ricalcata sulle Carte sociali del 1961 e del 1989<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> E. Paciotti, *La Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Europa europea*, n.1/2001, p. 33.

<sup>34</sup> G. Bronzini, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Questione giustizia*, n.6/2000, p.285.

<sup>35</sup> V. C. Risi e S. Gozi, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., p.101.

Il diritto all'ambiente, sconosciuto alla maggior parte delle Costituzioni nazionali adottate subito dopo la seconda guerra mondiale, è ormai un diritto in pieno sviluppo, che richiede una nuova configurazione dei meccanismi di tutela e di soddisfazione e si spinge sino ad imporre un limite al perseguimento dello sviluppo e della crescita dell'economia, limite identificabile nella "sostenibilità" dello sviluppo e della crescita rispetto alle risorse naturali disponibili e ai loro possibili usi.

È difficile dire se il diritto all'ambiente sia un diritto civile, politico o sociale, perché esso non è legato alla cittadinanza, né alla classe sociale e anzi i rischi ambientali minacciano indifferentemente popolazioni appartenenti a nazioni diverse e si estendono dalle generazioni presenti a quelle future.

Esso ha più spesso una dimensione collettiva che individuale e rende sicuramente imprescindibile un intervento pubblico, sia in termini di regolazione e di controllo, sia in termini di vere e proprie politiche ambientali.

La tutela dell'ambiente (art. 37) sancito dalla Carta europea, inserito nel capo dedicato alla "Solidarietà", richiama la connessione fra tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile e configura, anzi, un permanente condizionamento a carico delle politiche dell'Unione, stabilendo che un "livello elevato di protezione dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione".

Nella sfera economica e sociale, la tutela dell'ambiente (art. 37), e la protezione dei consumatori (art. 38) riveste un'importanza notevole anche se si può osservare che le formule usate sono relativamente vicine agli articoli 153 e 174 del TCE.



L'articolo 38 impone che un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e degli interessi dei consumatori siano assicurati nelle politiche dell'Unione, l'articolo 37 fa lo stesso per le questioni ambientali.

Si può anche rilevare l'accesso ai servizi d'interesse economico generale (art. 36) che rispetta l'articolo 16 del TCE.

Sotto altro profilo, al contrario dei tradizionali Bill of Rights, la Carta contiene non soltanto il riconoscimento di diritti, ma anche una selezione di principi e strumenti ritenuti essenziali allo svolgimento ed alla tutela dei diritti.

Fra questi la libertà ed il pluralismo dei media (art. 11), il riconoscimento della libertà di riunione e associazione dei cittadini (art. 12), la regola del suffragio universale, diretto, libero e segreto per il Parlamento europeo (art. 39) hanno una particolare rilevanza.

La visibilità ed il rafforzamento dei diritti dipende, così, sia dalla loro connessione con regole e principi di organizzazione del processo deliberativo e dello spazio pubblico europeo, ai quali si aggiunge l'indicazione di particolari strumenti e politiche, come la previsione dell'istruzione obbligatoria gratuita e dell'accesso alla formazione professionale continua sancito dal diritto d'istruzione (art. 14), la previsione di un servizio di collocamento gratuito per chi cerca un lavoro (art. 29), il diritto ad una buona amministrazione (art. 41).

La tradizione costituzionale europea affonda le sue radici, dunque, nelle tradizioni costituzionali nazionali, ma offre un catalogo di diritti, libertà, e principi più completi e aggiornati, raggruppati nei "valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà".

Ciascun individuo è dotato, in virtù, di questa tradizione di un insieme di diritti e di libertà, che può far valere nei confronti del potere pubblico, come degli altri individui, in condizioni d'invariabilità rispetto al livello di protezione precedentemente goduto e maggiore quando possibile (art. 52).

Un intero Capitolo V è dedicato alla “Cittadinanza”<sup>36</sup>.

Il diritto d'eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo (art. 39), diritto di voto e d'eleggibilità alle elezioni comunali (art. 40), il diritto ad una buon'amministrazione (art. 41), il diritto d'accesso ai documenti (art. 42), il diritto di rivolgersi al Mediatore (art. 43), il diritto di petizione davanti al Parlamento europeo (art. 44), la libertà di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri (art. 45), ed infine la protezione diplomatica e consolare (art. 46), sono già espressamente sanciti dal Trattato istitutivo della Comunità europea nella parte seconda a partire dagli articoli 17 fino a 22.

Il principio di uguaglianza ed universalità dei diritti fondamentali previsto dalla Carta non risulta intaccato dalla limitata riserva di alcuni diritti politici, elettorato attivo e passivo (artt. 39 e 40) e tutela diplomatica e consolare (art. 46) ai cittadini europei.

Il Capitolo VI dedicato alla “Giustizia” prevede il diritto alla difesa (art. 48), nonché ad un ricorso effettivo per la tutela delle posizioni soggettive e ad un giudice imparziale per la definizione delle controversie (art. 47).

Il risultato raggiunto sembra realizzare un equilibrio fra i due valori comuni fondamentali dell'Unione: il principio di libertà dell'individuo da ingerenze e costrizioni della pubblica autorità (la

---

<sup>36</sup> V. L. Bourgogue-Larsen, *La Charte des droits fondamentaux de l'UE racontée au citoyen européen*, cit., p.265.

libertà negativa) ed il principio di solidarietà, che richiede un comportamento attivo degli Stati e dell'Unione, compatibile con i rispettivi assetti economici e socio-normativi, in funzione del raggiungimento dell'obiettivo di realizzare condizioni di vita soddisfacenti per tutti.

Le clausole orizzontali con cui si chiude la Carta si trovano nel Capitolo VII, articoli 51 a 54, e sono destinati a risolvere le questioni riguardanti tutti i diritti e le libertà in essa proclamati, in modo particolare, le questioni dell'ambito di applicazione della Carta, la portata dei diritti garantiti, le relazioni con altri strumenti di protezione dei diritti umani e abuso di diritto.

I contenuti della Carta sono destinati a diventare un referente d'obbligo per le politiche comunitarie ed una pietra di paragone per le politiche nazionali.

Il Presidente del Parlamento europeo Nicole La Fontaine ed il Presidente della Commissione Prodi si sono subito impegnati a tener conto nell'attività delle rispettive istituzioni, dei contenuti della Carta, e qualche riferimento ai diritti in essa riconosciuti già comincia ad affacciarsi nella giurisprudenza<sup>37</sup>.

### *C. Il futuro dei rapporti tra la Cedu e la Carta dei diritti.*

Per apprezzare il contenuto della Carta, a mio avviso, può essere utile analizzare in che senso potrebbero cambiare i diritti fondamentali protetti nel quadro dell'Unione europea; in tal senso si può comparare il contenuto della nuova Carta con quello della Convenzione europea dei

---

<sup>37</sup> V. L. Diez-Picazo, *Notes sur la nouvelle Charte des droits fondamentaux de l'UE*, cit., p. 665.

Diritti dell'Uomo firmata a Roma il 4 novembre del 1950, ovvero subito dopo la fine della seconda guerra mondiale. La viva consapevolezza di questo conflitto che aveva scosso i popoli d'Europa ebbe un ruolo determinante per la realizzazione di questo strumento a tutela dei diritti umani<sup>38</sup>.

Il nostro Paese è tra i fondatori, nel 1949, del Consiglio d'Europa, ed i Parlamentari italiani hanno dato un contributo notevolissimo all'elaborazione di questo testo rivoluzionario, in seno a quella che allora si chiamava Assemblea consultiva dell'organizzazione di Strasburgo.

Alla ratifica della Convenzione l'Italia pervenne nel 1955, dopo il Regno Unito e la Germania, che vi provvidero nel 1951 e nel 1952.

La redazione della Convenzione europea del 1950, è il primo strumento internazionale a carattere obbligatorio e successivo alla Dichiarazione universale delle Nazioni Unite del 1948 che riveste una notevole importanza nell'ambito della tutela dei diritti umani.

Non bisogna dimenticare che l'adesione espressa dell'Unione alla Convenzione Europea si limita al solo titolo dei "principi generali del diritto comunitario" (art. 6 comma 2° TUE), tuttavia la Convenzione non cessa di essere oggi la principale fonte d'ispirazione della Corte di giustizia delle Comunità europee<sup>39</sup>.

Il più evidente collegamento della Carta con la Cedu deriva dalla clausola limitativa generale dell'art. 52 par. 1 e dal suo contestuale rinvio "*al significato ed alla portata*" dei diritti della Cedu secondo il par. 3.

A prima vista, comparando la Carta con la Convenzione, tre osservazioni, a mio avviso, possono essere fatte.

---

<sup>38</sup> V. G. Raimondi, *L'Italia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 265.

<sup>39</sup> L. Montanari, *I diritti dell'uomo nell'area europea fra fonti internazionali e fonti interne*, Milano, 1999.

In primo luogo, tutti i diritti raggruppati nella Convenzione si trovano anche nella Carta.

Una differenza può essere menzionata, per esempio, quella che prevede nella Convenzione un diritto generale per le elezioni libere (art. 3 del protocollo n. 6), la Carta invece fa riferimento al diritto d'eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo ed alle elezioni comunali (art. 39 e 40). Ciò è dovuto alla funzione differente che ciascun documento esplica a tal riguardo, in quanto la Convenzione è uno strumento del Consiglio d'Europa per fissare degli standard minimi di democrazia costituzionale per tutto il continente europeo, la Carta, invece, parte dalla base secondo la quale il fatto di essere una democrazia costituzionale omologata e consolidata è una condizione per appartenere all'Unione europea (art. 49 del TUE), ricordando anche il fatto che l'Unione europea è legata al principio d'autonomia istituzionale, in virtù della quale gli Stati membri conservano la libertà di darsi l'organizzazione politica amministrativa che essi reputano più opportuna<sup>40</sup>.

In secondo luogo, la Carta proclama espressamente tutta una serie di diritti che non è possibile trovare nella Convenzione.

Ciò si deve al fatto che la Carta abbia preso in considerazione le nuove esigenze sorte con la nascita delle nuove tecnologie.

Nel complesso la Carta, a prima vista, non appare innovativa rispetto agli strumenti internazionali esistenti ma un'attenta lettura della stessa non può non portare a considerazioni alquanto diverse per l'inserimento di alcuni nuovi diritti, individuati sulla base della loro elaborazione avvenuta nel corso degli anni a livelli ed in fasi diversi.

---

<sup>40</sup> P. Mengozzi, *Il diritto delle Comunità europee*, Padova, Cedam, 1997.

La lista dei diritti che, senza essere nella Convenzione, appare nella Carta sono il diritto alla dignità umana che ha una portata pratica più specifica, principi in materia di bioetica, diritto alla protezione dei dati, diritto al matrimonio, senza riferimento esplicito come leggiamo nella Convenzione, all'uomo ed alla donna, libertà d'informazione, libertà di creazione dei mezzi di comunicazione, libertà di creazione dei partiti a livello europeo come elemento di libertà d'associazione, libertà di ricerca scientifica, libertà professionale, libertà d'impresa, diritto d'asilo e principi in materia d'estradizione. A tutto ciò, bisogna aggiungere la diversificazione degli aspetti del principio d'uguaglianza che riceve un riconoscimento espresso, così come i diritti della cittadinanza europea.

In terzo luogo, la Carta contiene un ampio catalogo dei diritti sociali nel capitolo relativo alla Solidarietà. Evidentemente la Convenzione non contiene dei diritti sociali ma è chiaro che nel quadro del Consiglio d'Europa questi diritti si trovano protetti nella Carta sociale europea.

Infine bisogna chiedersi quale sarà il futuro dei rapporti tra la Cedu e la Carta.

Questo rapporto è determinato dal par. 3 dell'art. 52 che, da una parte considera come acquisita la disciplina fissata dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dall'altra non esclude, come già si è evidenziato, la possibilità dell'Unione di concedere una protezione più estesa. Pertanto appare evidente che in tal modo si è lasciata impregiudicata la soluzione dei rapporti tra la Carta e la Cedu.

Questo problema può collegarsi a quello dei rapporti tra la Comunità europea e la Cedu che è stata al centro di un dibattito

riguardante anche la possibile adesione della Comunità europea alla Convenzione.

Le numerose iniziative volte a spingere le Comunità ad aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sono state respinte sia da parte degli Stati membri sia da parte della Corte di giustizia attraverso una controversa decisione, in cui la Corte ha sostenuto che per l'adesione sarebbe stato necessario un emendamento al trattato.

Nel 1994 il Consiglio ha chiesto alla Corte di giustizia un parere ai sensi dell'art. 228 del TCE. La Corte di giustizia nel parere emanato il 28 marzo 1996<sup>41</sup> ha negato la possibilità di un'adesione sul presupposto che la Comunità fosse priva di competenza in tema di diritti fondamentali e ha dichiarato che allo stato attuale del diritto comunitario la Comunità non ha la competenza per aderire alla Cedu, precisa che tale adesione è possibile solo mediante una revisione dei Trattati.

Infatti, la Convenzione europea è sottoscritta da 41 Stati europei e vincola gli Stati a rispettare, nell'ambito del loro diritto interno, i diritti fondamentali in essa compresi; dunque riguarda il rapporto tra il cittadino ed il suo Stato e consente il controllo della Corte di Strasburgo, dopo che sono stati esauriti tutti i ricorsi interni.

A questo punto, perseguire parallelamente anche l'obiettivo dell'adesione dell'Unione alla Convenzione europea creerebbe ulteriori problemi.

La Convenzione contempla unicamente i tradizionali diritti civili e politici, mentre la nuova Carta prevede anche diritti economici e sociali, sicché si avrebbe l'ulteriore rischio di un duplice sistema di tutela giurisdizionale, secondo la natura del diritto fondamentale in questione: se si tratta di un diritto classico, la competenza sarebbe, oltre che della

Corte di giustizia, anche della Corte di Strasburgo; se invece si tratta di un diritto sociale, solo della Corte di giustizia.

La decisione di redigere una Carta dei diritti, invece, non crea nessun nuovo problema e risolve problemi esistenti: risolve il problema della definizione dei diritti fondamentali, non più lasciata alla giurisprudenza della Corte, e non determina nessuna nuova ipotesi di conflitto con la Corte di Strasburgo, perché mantiene la situazione esistente, limitandosi a specificare esplicitamente quali siano i diritti fondamentali che sono genericamente richiamati nell'art. 6 del TUE.

Prima di concludere questa mia breve comparazione fra la Convenzione e la Carta, è importante portare l'attenzione sulla differenza di stile fra i due testi. La Carta proclama i diritti, in un modo conciso, austero e lapidario, mentre la Convenzione<sup>42</sup> tende a delle enunciazioni prolisse. La Convenzione è redatta seguendo la logica propria dei trattati internazionali, che sono essenzialmente contrattuali, invece, la Carta obbedisce alla logica propria dei testi costituzionali.

La struttura aperta che può essere un difetto nelle norme convenzionali, è una virtù nelle dichiarazioni costituzionali dei diritti, poiché essa permette l'adattamento alle nuove circostanze.

Il linguaggio della Carta presenta una duplice novità, innanzitutto è un linguaggio non sessista, come è stato richiesto unanimemente dalle donne componenti della Convenzione (solo 9 su 62 titolari)<sup>43</sup>.

In secondo luogo è un linguaggio chiaro ma poco ispirato, non ha l'eleganza che deriva da un'unica visione del mondo, quale spesso si ritrova nelle costituzioni nazionali o nelle dichiarazioni dei diritti redatte da una ristretta élite.

---

<sup>41</sup> Corte di giustizia, Decisione del 28 marzo 1996, Causa C-2/94 in Racc., 1996, I-1759 seg.

<sup>42</sup> V. G. Raimondi, *L'Italia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 265.



È indubbio che si tratti di un linguaggio alto, forte e solenne.

L'aspetto che sembra inedito e fortemente peculiare è un altro, il testo della Carta, soprattutto nel Preambolo, ma anche altrove, è costruito con un evidente mosaico di riprese letterali o di parafrasi dei più celebri documenti fondativi del costituzionalismo moderno: la Dichiarazione d'indipendenza, la Costituzione federale americana, la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino.

Gli esempi più evidenti nel Preambolo sono: "I popoli europei, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta" ("We the people in order to form a more perfect union", 1787). Quanto agli articoli vanno sottolineati: il "diritto alla vita" dell'art. 2 (vedi la Dichiarazione d'indipendenza), il "diritto alla libertà e alla sicurezza" dell'art.6 (la libertà ..la suretè, Dèclaration 1789 art. 2).

A queste notazioni interne al testo se ne potrebbe aggiungere una esterna riferita al nome, della "*Convenzione*" attribuito al "consiglio allargato" che ha approvato la Carta: nome evidentemente a sua volta evocativo delle celebri convenzioni protagoniste di momenti chiave della storia costituzionale, dai Convention Parliaments inglesi alla Convenzione di Filadelfia del 1787 a quella francese del 1792 e così via. Anche se l'analogia è soprattutto con quell'americana, che com'è noto non era né un Parlamento né un'Assemblea costituente, ma un comitato *extra ordinem* di delegati riuniti per redigere un progetto di Costituzione da sottoporre alle ratifiche degli Stati.

La Carta non è stata redatta in un'unica lingua, ma contemporaneamente nelle undici lingue ufficiali dell'Unione, ed anche se i testi base erano redatti prevalentemente in francese ed in inglese, e

---

<sup>43</sup> V. E. Paciotti, *La Carta dei diritti fondamentali dell'UE: una novità istituzionale*, cit., p.27.

poi tradotti, dovevano tener conto dei contributi offerti in tutte le lingue, che rappresentavano punti di vista molto diversi.

### 1.3 L'EVOLUZIONE

#### *A. Il dibattito relativo al valore da attribuire alla Carta dei diritti.*

Il Consiglio europeo di Nizza, pur compiacendosi della proclamazione congiunta, da parte del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione, della Carta dei diritti fondamentali che riunisce in un unico testo i diritti civili, politici, economici, sociali finora enunciati in fonti diverse, internazionali, europee o nazionali, non hanno proposto di darle alcun'efficacia giuridica, ma ha determinato che in conformità alle conclusioni di Colonia, la questione della portata della Carta sarà esaminata in un secondo tempo.

Il problema della natura e dell'efficacia, giuridica o politica, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è una questione aperta<sup>44</sup>.

In perfetta armonia con lo stile e con il metodo graduale che ha segnato tutte le tappe dell'integrazione, il Consiglio europeo di Colonia, il 4-5 giugno 1999<sup>45</sup> ha delineato per la Carta un percorso in due fasi: la prima destinata ad acquisire un consenso di natura politica da parte di tutti gli Stati membri sul testo elaborato dalla Convenzione, e la seconda diretta ad affrontare la più impegnativa decisione sulla natura giuridica di questo testo<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> A. Apostoli, Il difficile varo della Carta dei diritti, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2000, p. 56.

<sup>45</sup> Documentazione relativa alla Carta è reperibile anche in *Carta dei diritti fondamentali dell'UE* (a cura di Ferrari Bravo, Di Majo, Rizzo), Milano, 2001.

<sup>46</sup> Conclusione della presidenza del Consiglio europeo di Colonia, 3-4 giugno 1999, allegato IV.

La Convenzione non sapeva se avrebbe redatto un testo destinato a restare una dichiarazione politica o un testo giuridicamente vincolante una parte dei Trattati dell'Unione: la questione è stata risolta con il saggio suggerimento, accolto dalla Convenzione, del suo Presidente Roman Herzog, secondo il quale il progetto sarebbe stato scritto “*come se*” si trattasse di un testo giuridico, a somiglianza di quelli che formano la prima parte delle costituzioni continentali, formulato quindi per articoli sintetici e il più possibile chiari nel linguaggio. Da questa prospettiva Herzog traeva la proposta di redigere la Carta non nella forma di un documento, ma come se il risultato finale fosse la presentazione di un catalogo giuridicamente vincolante<sup>47</sup>.

Nella dichiarazione 23, allegata al trattato di Nizza e contenente l'agenda politica del “Futuro dell'Unione”, si menziona specificatamente la questione dello “status della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”<sup>48</sup>.

La questione, al pari degli altri, non meno spinosi, temi di riflessione indicati nella medesima dichiarazione sul futuro dell'Unione, dovrà essere istruita attraverso un processo preparatorio, che coinvolgerà tutte le istituzioni comunitarie e nazionali, oltre che i portavoce dell'opinione pubblica in tutte le sue componenti.

Solo al termine di questo vasto dibattito nel 2004 su quattro temi fondamentali concernenti la delimitazione di competenze tra Unione europea e Stati membri; la semplificazione dei trattati europei; il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura dell'Unione e lo *status* della Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza, la questione dovrebbe

---

<sup>47</sup> M. Cartabia e S. Ninatti, L'efficacia giuridica della Carta dei diritti: un problema del futuro o una realtà presente?, in *Quaderni Costituzionali*, n.2/2001, p. 41.

<sup>48</sup> B. de Witte, La Dichiarazione di Nizza: è tempo di un Trattato costituzionale dell'UE?, in *Europa europea*, n. 2/2001, p. 195.

tornare all'esame della Conferenza intergovernativa, in vista d'eventuali modifiche dei trattati.

In realtà, quasi immediatamente sono emerse spinte nella stessa Convenzione e a livello politico ed anche in alcune importanti sedi istituzionali per attribuire alla Carta un'immediata efficacia giuridica, inserendola nel sistema dei Trattati europei.

Il Parlamento europeo, nelle risoluzioni adottate il 16 marzo (Risoluzione A5-0064/2000 del Parlamento europeo sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, pubblicata nel verbale della sessione plenaria del 16 marzo 2000) ed il 2 ottobre 2000 (Risoluzione B5-767/2000 del Parlamento europeo sull'elaborazione di una Carta dei diritti dell'UE, pubblicata nel verbale della sessione plenaria del 3 ottobre 2000), poneva fra le condizioni per l'approvazione definitiva del documento, che la Carta *“fosse dotata di carattere giuridicamente vincolante mediante il suo inserimento nel Trattato dell'Unione europea”*<sup>49</sup>. La stessa posizione emergeva nei pareri espressi nel mese di settembre dal Comitato economico e sociale (Risoluzione CES 005/2000, adottata il 20 settembre 2000) e dal Comitato delle Regioni (Risoluzione CdR 140/2000, adottata il 20 settembre 2000).

Anche il Parlamento italiano, in più occasioni, esprimeva la necessità di considerare la Carta come uno strumento per rafforzare la legittimità dell'Unione e per dare un contenuto concreto alla nozione di cittadinanza europea<sup>50</sup>.

Basti pensare, ad esempio, alla Risoluzione del 10 febbraio 2000 un documento di indirizzo veniva approvato dalla Commissione Affari

---

<sup>49</sup> S. Rodotà, ma l'Europa già applica la nuova Carta dei diritti, in *La Repubblica* del 3/1/2001.

<sup>50</sup> A. Ruggeri, La forza della Carta europea dei diritti, in *Riv. di dir. pubbl. comp. ed europ.*, 2001.

Esteri e da quella delle Politiche dell'Unione europea della Camera con tale atto si esortava il Governo ad adottare ogni possibile iniziativa per consentire che una Carta dei diritti fondamentali dell'UE fosse conclusa prima dell'adozione definitiva delle previste modifiche dei trattati, affinché essa potesse essere assunta come preambolo fondante e costitutivo dei Trattati stessi<sup>51</sup>.

La Risoluzione della Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato del 15 marzo 2000 impegnava il Governo nell'ambito del negoziato sulle riforme istituzionali, ad adottare le *“disposizioni volte ad assicurare il carattere vincolante dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta”*<sup>52</sup>. Il 18 luglio 2000 il Senato approvava la mozione presentata da Magone e Salvato con la quale si esortava il Governo a sostenere tutte quelle riforme istituzionali necessarie al processo di integrazione europea e ad assumersi l'impegno affinché venisse *“realizzata l'integrazione nei Trattati di una Carta dei diritti dell'UE che legittimi l'Unione nei confronti dei cittadini e dia contenuto concreto alla cittadinanza europea, nucleo essenziale della futura costituzione europea”*<sup>53</sup>.

La Relazione Schmid, approvata il 3 ottobre 2000 dalla Commissione “Politiche dell'UE della Camera”, qui l'integrazione della Carta nei Trattati è definita *“un obiettivo storico in eludibile”*<sup>54</sup>.

Ma soprattutto si consideri la Risoluzione del 16 marzo 2000 del Parlamento europeo “sull'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'UE”, che poneva come prime condizioni alla sua definitiva approvazione “che la Carta sia dotata di carattere

---

<sup>51</sup> Atti Camera, XIII legislatura, seduta del 10 febbraio 2000.

<sup>52</sup> Atti Senato, XIII legislatura, Risoluzione della giunta per gli affari delle Comunità europee, seduta del 15 marzo 2000, Doc. XXIV n. 15.

<sup>53</sup> Atti Senato, XIII legislatura, seduta del 18 luglio del 2000.

<sup>54</sup> Atti Camera, XIII legislatura, allegato A seduta dell'11 ottobre 2000.

giuridicamente vincolante mediante il suo inserimento nel Trattato sull'UE" e "che qualsiasi modifica alla Carta sia soggetta alla procedura adottata in relazione alla sua formulazione originaria, ivi compreso il diritto formale di parere del Parlamento europeo"<sup>55</sup>.

Posizioni del genere avrebbero però, con tutta evidenza, non solo contraddetto il mandato del Consiglio europeo di Colonia, ma avrebbero portato a modifiche radicali dei Trattati, aprendo molteplici problemi di necessario mutamento di molte altre parti delle normative europee (strumenti giurisdizionali adeguati, immediata piena efficacia della Carta anche nel secondo e nel terzo pilastro, nuovi rapporti con le Costituzioni nazionali), per di più con conseguenti improvvisi impatti rivoluzionari sulle Costituzioni degli Stati aderenti all'Unione.

Ciò è tanto vero che proposte del genere non hanno finora avuto alcuna accoglienza a livello europeo.

Pochi giorni prima del Consiglio di Biarritz il problema è stato riproposto in termini di immediata efficacia giuridica addirittura dalla Commissione delle Comunità europee attraverso un'apposita comunicazione "sulla natura della Carta dei diritti fondamentali dell'UE": questo documento conclude che, il Consiglio europeo potrebbe inserire la Carta nei Trattati o in un suo allegato, o, in attesa di ciò, modificare l'art. 6. par. 2 del TUE inserendovi un richiamo alla Carta.

Questo documento della Commissione sembra arrivare a quest'ultima proposta dopo aver argomentato che, anche senza alcuno specifico riconoscimento giuridico, "verosimilmente la Carta diventerà in ogni caso un testo vincolante attraverso l'interpretazione che la Corte

---

<sup>55</sup> A. Pace, A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'UE? Appunti preliminari, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.2/2000, p. 421.

darà dei principi generali del diritto comunitario ivi formulati dagli Stati membri”<sup>56</sup>.

Alcuni dei componenti italiani della Convenzione hanno sostenuto la natura giuridica e la portata delle enunciazioni che la Carta formula.

Ad esempio, l'onorevole Elena Paciotti ha sostenuto esplicitamente nel Convegno della Fondazione Basso del 15 dicembre 2000 che la Carta avrebbe già ora “un valore giuridico” per tre ordini di motivi: perché la Corte di giustizia delle Comunità europee non potrebbe ignorare le interpretazioni, “ora codificate nella Carta, secondo la comune opinione delle istituzioni dell’Unione”, sia della Cedu che delle tradizioni costituzionali comuni e cioè delle fonti che la Corte di giustizia deve far rispettare ai sensi dell’art. 6 TUE; in secondo luogo perché alcuni organi comunitari in loro documenti si sono già riferiti a disposizioni della Carta; ed infine perché la presidente del Parlamento europeo ed il presidente della Commissione europea hanno affermato che gli organi da loro diretti si sarebbero ispirati nelle loro future attività al contenuto della Carta stessa.

Gli Stati ed i membri della Convenzione che si oppongono all’attribuzione di un valore giuridicamente vincolante alla Carta, affermano che la sua funzione dovrebbe essere unicamente di inviare un messaggio chiaro ai cittadini europei sul fatto che l’Unione rispetta e tiene conto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, mentre la loro effettiva protezione andrebbe lasciata alle Costituzioni nazionali ed ai trattati internazionali. Gli oppositori temono che, attribuendo valore giuridicamente vincolante alla Carta, si finirebbe per attribuire alla Corte di giustizia lo *status* di legislatore supremo<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> E. Pagano, Sui rapporti tra la Carta ed i principi fondamentali elaborati dalla Corte di giustizia, in *Dir. pubbl. comp. ed europ.* vol. 1/2001, p. 63.

<sup>57</sup> V. E. Paciotti, *La Carta europea dei diritti fondamentali*, cit., p. 33.

Coloro che invece vogliono attribuire alla Carta valore giuridicamente vincolante, la considerano come parte di un più vasto processo di costituzionalizzazione dell'intero sistema, che dovrebbe comprendere l'inserimento della stessa all'interno dei trattati e progressivamente portare ad una Carta costituzionale europea<sup>58</sup>.

In ogni caso l'adozione della Carta è destinata a produrre effetti giuridici quantomeno indiretti.

Essa contribuisce a rafforzare la certezza giuridica del sistema, dato che, i cittadini, le istituzioni e gli organi comunitari, gli Stati membri ma anche i giudici conosceranno con maggiore esattezza cosa s'intende per i diritti fondamentali nell'Unione.

In tal modo la Carta faciliterà l'interpretazione sistematica e teleologica della Corte di giustizia e costituirà un potente fattore per approfondire ed espandere la giurisprudenza comunitaria in materia di diritti umani.

Inoltre la Commissione nel suo diritto d'iniziativa legislativa, aggiungerà in tutte le proposte una "dichiarazione di compatibilità" con i rilevanti principi contenuti nella Carta. Anche quest'azione contribuirà alla più ampia diffusione e conoscenza di un testo che, essendo stato redatto come se fosse giuridicamente vincolante, ben si presta a quest'esercizio.

Alla Carta non è stata espressamente fornita alcuna base giuridica e sulla sua giuridicità a Nizza si è voluto mantenere un atteggiamento neutrale. D'altro canto la Carta mostra d'avere aspirazioni giuridiche.

Non solo, ma a tali aspirazioni alcune istituzioni comunitarie non si sono mostrate insensibili. Il Presidente della Commissione, nel

---

<sup>58</sup> V. A. Ruggeri, *La forza della Carta europea dei diritti*, cit., p. 145.



discorso pronunciato il 12 dicembre 2000 davanti al Parlamento europeo ha ribadito la propria convinzione circa “*il carattere fondante*” del testo ed ha ricordato “*che è stato concepito con rigore proprio per diventare norma giuridica*” e che “*Parlamento e Commissione hanno già fatto sapere che intendono applicare integralmente la Carta*”<sup>59</sup>.

Il problema si risolverebbe, se in futuro si scegliesse la via dell’integrazione della Carta nei trattati: attraverso il procedimento di revisione, regolato nell’art. 48 del TUE, gli Stati membri sarebbero liberi di integrare la Carta nel Trattato sull’Unione europea così come di attribuire all’Unione nuove competenze e di prevedere nuovi settori d’azione.

I diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta per lo più godono già, nell’ordinamento comunitario, di una tutela sul piano giuridico<sup>60</sup>.

La questione del valore giuridico della Carta dovrebbe effettivamente porsi solo con riferimento ai cosiddetti diritti nuovi, quelli enunciati per la prima volta proprio nella Carta, che non è strettamente legata al suo carattere vincolante.

La Carta è stata gradualmente utilizzata dalle istituzioni quale documento idoneo a ricostruire l’esistenza e la portata di un certo diritto fondamentale.

Nel caso in cui la prassi applicativa delle istituzioni dell’Unione che hanno solennemente proclamato la Carta vi si conformi, e nel caso in cui essa venga valorizzata dalle istituzioni giudiziarie, la Carta finirebbe per produrre effetti normativi.

---

<sup>59</sup> Il testo integrale del menzionato discorso è pubblicato in News Europa 12/2000.

<sup>60</sup> V. E. Pagano, *Sui rapporti tra la Carta ed i principi fondamentali elaborati dalla Corte di giustizia*, cit., p. 145.

Non sarebbe un fatto inusuale nel sistema dell'Unione, nel quale spesso e specialmente là dove è in gioco la tutela dei diritti fondamentali, documenti privi delle caratteristiche formali degli atti vincolanti hanno prodotto effetti sul piano giuridico e hanno rappresentato elementi significativi di sviluppo del sistema stesso.

L'intenzione delle istituzioni riguardo alla Carta, per la verità non è priva d'elementi contraddittori. Si potrebbe dedurre una volontà di vincolarsi al rispetto della Carta traendo le logiche conseguenze della proclamazione solenne, seguita dalla firma congiunta apposta alla Carta da parte del Consiglio, Commissione e Parlamento: riferiti ad un testo formulato in termini giuridici, questi elementi potrebbero essere intesi come impegno di fedeltà a quel testo, come appropriazione ed approvazione del suo contenuto.

Per altro verso, dell'esistenza di una simile volontà si potrebbe dubitare perché tale proclamazione è avvenuta nello stesso contesto nel quale il Consiglio europeo rinviava ad una futura valutazione la questione della portata della Carta. E, inoltre, perché, mentre Parlamento e Commissione hanno reso esplicita la loro volontà di rispettarne i contenuti fin da subito, ossia prima che si affermi formalmente il valore giuridico della Carta, il Consiglio non ha preso ufficialmente una posizione al riguardo ed è noto che almeno uno degli Stati membri, il Regno Unito, ha esplicitamente affermato di non riconoscere alcun effetto alla Carta sul piano giuridico.

Se s'individuasse, nel Trattato sull'Unione europea, un possibile fondamento giuridico della Carta, un'eventuale tesi favorevole a riconoscerle effetti giuridici risulterebbe avvalorata. Infatti, dato il principio delle competenze di attribuzione<sup>61</sup>, sul quale si fondano

---

<sup>61</sup> V. P. Mengozzi, *Il diritto delle Comunità europee*, cit., p.65.

l'organizzazione internazionale in genere e l'Unione in specie, una affermazione della giuridicità della Carta richiede che la si possa qualificare come risultato dell'esercizio legittimo di competenze attribuite alle istituzioni.

L'ordinamento giuridico dell'Unione europea offrirebbe un fondamento giuridico alla Carta stessa, dato dagli artt. 6, paragrafi 1 e 2, e dall'art. 2. In particolare, l'imperativo in conformità del sistema ai diritti fondamentali, sancito dall'art. 6, par. 2, comporta che si debba riconoscere all'Unione la competenza ad adottare atti volti ad assicurare che l'esercizio delle competenze attribuite alle istituzioni e agli Stati membri in attuazione del diritto comunitario avvenga in modo che i diritti umani fondamentali siano salvaguardati<sup>62</sup>.

L'art. 6 del TUE è la norma di riferimento in tema di diritti fondamentali. Il primo paragrafo definisce i principi generali sui quali si fonda l'Unione e la cui violazione grave e reiterata può far scattare le sanzioni di cui all'art. 7 del TUE. Il secondo paragrafo elenca le fonti dei diritti fondamentali rispettati dall'Unione, tra le quali, le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Il sistema vigente è, quindi, caratterizzato da una sorta di protezione "indiretta" dei diritti fondamentali attraverso i principi generali di diritto comunitario, sostanzialmente di tipo giudiziario, fissato nella ormai consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>63</sup>.

L'adozione della Carta pertanto, anche a prescindere dalla sua natura giuridica, potrà conferire maggiore concretezza ai principi ed un contenuto più puntuale ai diritti fondamentali enunciati all'art. 6 del

---

<sup>62</sup> A. Azzena, *L'integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino italiano al cittadino europeo*, Torino, Giappichelli, 1998.

<sup>63</sup> V. E. Pagano, *Sui rapporti tra la Carta ed i principi fondamentali elaborati dalla Corte di giustizia*, cit., p.145.

TUE. Tuttavia la possibilità di dotare la Carta di forza giuridica, anche solo attraverso una integrazione del secondo comma dell'art. 6 del TUE, fa sorgere la necessità di definire, in considerazione soprattutto delle ripercussioni negli ordinamenti interni degli Stati membri, la posizione di tale documento nella gerarchia delle fonti.

Dette norme tacciono però su chi può agire per l'Unione in materia di diritti umani e soprattutto sulle modalità di tale azione, in particolare sugli strumenti che potrebbero essere utilizzati al fine di realizzarla, dando origine a lacune di non secondaria portata, suscettibili di limitare la capacità d'azione dell'Unione in materia di diritti fondamentali.

La Carta è idonea a contribuire sul piano interpretativo alla ricostruzione, anche da parte degli organi giudiziari europei, dei diritti fondamentali che costituiscono il fondamento dell'Unione (art. 6 par. 1), e al cui rispetto essa è tenuta (art. 6 par. 2).

La Carta può essere considerata un atto volto ad integrare, ai fini della sua interpretazione e applicazione l'art. 6 TUE. Ciò significa che, mentre prima era sempre discutibile se un certo fatto potesse considerarsi in violazione dei generici principi previsti dall'art. 6 del TUE, adesso, a seguito dell'esplicitazione di quei principi da parte della Carta dei diritti, si potrà più facilmente effettuare una pressione sul legislatore e sull'esecutivo nazionale in modo da ricondurli al rispetto dei principi dell'Unione. Il che è importante non solo per la conformazione agli ideali europei delle strutture organizzative dei singoli Stati, ma anche per la costruzione dell'identità europea<sup>64</sup>.

Ciò sembra ammissibile sia se si propendesse per escludere una vincolatività diretta della Carta, sia invece se si ritenesse di ammetterla.

Nel primo caso essa potrebbe essere considerata un elemento della fattispecie dell'art. 6 ed esplicitare per il tramite dell'art. 6 i propri effetti anche sul piano giuridico, sebbene solo in via indiretta.

Nel secondo, il valore giuridico della Carta si fonderebbe, da un lato, sull'intenzione manifestata dalle istituzioni di vincolarsi al suo rispetto, espressa con la proclamazione solenne, e, dall'altro, sul fatto di essere giuridicamente fondata sull'art. 6 del TUE.

In entrambe le ipotesi, la Carta rappresenterebbe un passo in avanti sulla strada, intrapresa fin dagli anni '70 grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia, del rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito della Comunità prima, e dell'Unione poi.

Il primo segnale, in ordine di tempo, è pervenuto dalla Corte di giustizia comunitaria, e particolarmente da uno dei suoi Avvocati generali.

Nell'ambito delle Conclusioni presentate per la soluzione di una controversia in materia di politica sociale (Conclusioni dell'Avvocato generale, A. Tizzano, presentate l'8 febbraio 2001, nella causa C-173/99, BECTU contro Secretary of State for trade and Industry), l'Avvocato generale tocca il problema del riconoscimento del diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite, e ai par. 26, 27 e 28 fa esplicito riferimento alla Carta dei diritti proclamata il 7 dicembre 2000, come dimostrazione risolutiva e conferma definitiva del fatto che nell'ordinamento comunitario è riconosciuto un diritto alle ferie annuali retribuite come diritto sociale fondamentale.

Nel percorso argomentativo seguito dall'Avvocato generale la Carta è posta su un piano diverso rispetto a tutte le altre proclamazioni di diritti, che pure sono rapidamente richiamate nelle Conclusioni, e che

---

<sup>64</sup> V A. Ruggeri, *La forza della Carta europea dei diritti*, cit., p.658.

vanno dai Patti delle Nazioni Unite, alla Carta sociale europea, alla Carta comunitaria dei diritti sociali dei lavoratori.

La maggiore autorevolezza della Carta dei diritti dell'UE deriverebbe nell'opinione di Tizzano, dal fatto che essa si pone come strumento di codificazione di diritti già riconosciuti sul piano giuridico nell'ordinamento comunitario, quindi, essa non può essere ignorata nella soluzione delle controversie giurisprudenziali che coinvolgono i diritti fondamentali.

Non si possono sopravvalutare queste affermazioni che, è bene sottolinearlo, non sono imputabili alla Corte di giustizia, ma provengono da un Avvocato generale<sup>65</sup>.

Tuttavia, non si può fare a meno di notare che se i giudici comunitari avessero voluto mandare un segnale di chiusura verso la possibilità di un uso giurisdizionale della Carta dei diritti avrebbero già potuto farlo, in occasione della sentenza del Tribunale di prima istanza del 20 febbraio 2001, causa T-112/98 Mannesmannroeren-Werke AG contro la Commissione.

In questo caso il Tribunale invoca argomenti che attengono a profili d'efficacia temporale della Carta dei diritti, negando che essa possa esplicare i propri effetti retroattivamente sui casi sorti prima della sua proclamazione. Tuttavia basti osservare che il giudice comunitario lascia del tutto impregiudicata e aperta la questione dell'efficacia che la Carta può proiettare nei casi futuri.

Come alcuni commentatori avevano profetizzato, la Carta si fa largo nell'ordinamento giuridico comunitario attraverso l'attività della

---

<sup>65</sup> Un ampio e motivato riferimento alla Carta è stato fatto dall'avvocato generale Tizzano nelle sue conclusioni dell'8 febbraio 2001 per la causa C-125/99, BECTU. Il riferimento non è stato tuttavia ripreso nella decisione della Corte di giustizia (sent. 26 giugno 2001, causa C-173/99, BECTU).

Corte di giustizia, e precisamente nel momento in cui essa svolge il suo compito di ricostruire quei diritti fondamentali comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri ed ai trattati internazionali cui questi hanno aderito, protetti per via giurisprudenziale sin dal 1969, in forma di principi generali non scritti dell'ordinamento comunitario.

Per questo, indipendentemente dal riconoscimento del suo valore giuridico è facile prevedere che alla Carta si farà riferimento all'occorrenza nella giurisprudenza della Corte di giustizia comunitaria.

Accanto a questi primi richiami alla Carta dei diritti fondamentali da parte degli organi giurisdizionali della Comunità, occorre ancora rilevare che anche nell'ambito delle istituzioni politiche la Carta dei diritti incomincia a diffondere la propria influenza.

Anzitutto si può segnalare la decisione del Mediatore europeo del 30 gennaio 2001, relativa al caso 995/98/OV, che accerta una situazione di cattiva amministrazione perpetrata dalla Commissione.

Il Mediatore richiama anche la Carta dei diritti fondamentali, nel punto in cui riconosce in capo ai cittadini europei un vero e proprio diritto ad una buona amministrazione (art. 41), assolutamente inedito in termini di diritto fondamentale nelle Costituzioni nazionali.

Da parte delle istituzioni e degli organi comunitari provengono segnali di grande attenzione alla Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza.

Certo non si può parlare di un vero e proprio uso giuridico di tale testo. Tuttavia la Carta, a differenza d'altre proclamazioni "*politiche*", sembra dotata di grande autorevolezza e perciò è tenuta in considerazione nell'azione delle istituzioni comunitarie.

*B. Le soluzioni possibili sulla portata giuridica della Carta dei diritti.*

Per alcuni giuristi illustri come De Siervo il tentativo di attribuire immediata forza giuridica alla Carta è criticabile sotto tre diversi punti di vista.

In primo luogo egli considera palese la deviazione dal mandato originario del Consiglio europeo di Colonia.

In secondo luogo ritiene paradossale motivare la ricerca di una base comune di diritti e libertà con la ricerca di un rapporto forte con i popoli europei, così reagendo al cosiddetto deficit democratico dell'Unione, ma poi cercare di adottare la Carta mediante un procedimento tutto di vertice.

In terzo luogo appaiono giustificate, a suo giudizio, le preoccupazioni relative ad una minore tutela di non pochi diritti che scaturirebbe dall'immediata forza giuridica della Carta, a causa di alcune caratteristiche di questo testo.

De Siervo cerca di entrare nel merito di alcune di queste disposizioni generali per dimostrare l'impatto giuridico che avrebbe la Carta dei diritti, così come attualmente redatta, sui diritti costituzionali italiani, se fosse dotata fin d'ora di forza giuridica anche solo tramite un'integrazione del secondo comma dell'art. 6 del TUE, ciò malgrado le molte assicurazioni in senso contrario fornite in tanti dibattiti e negli stessi documenti della Convenzione.

De Siervo smentisce che le disposizioni della Carta si sovrappongono alle disposizioni delle Costituzioni nazionali, ma invece il primo comma dell'art. 51 della Carta afferma il primato delle disposizioni della Carta su tutta l'area in cui opera il diritto comunitario: *“Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli*



*organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione".* Per De Siervo sembra evidente che, una normativa europea che s'ispiri o presupponga una delle situazioni soggettive della Carta, in ipotesi diversa o conflittuale con una libertà costituzionale di un paese aderente all'UE, introduce nell'ordinamento di quel paese una disciplina che potrebbe essere addirittura illegittima costituzionalmente e che comunque fa sorgere la situazione paradossale della presenza di due diverse discipline costituzionali, secondo la materia in cui si opera.

Altri come Spadaro<sup>66</sup> in riferimento alla portata giuridica della Carta immagina soluzioni diverse:

- a) l'inclusione della Carta in un ulteriore trattato che integri gli attuali Trattati comunitari;
- b) revisionare l'attuale par. 2 dell'art. 6 del TUE, formulando un esplicito riferimento alla Carta<sup>67</sup>;
- c) l'indizione di un referendum costituzionale europeo che miri a fare della Carta il nucleo di una Costituzione europea;
- d) la tutela dei diritti enunciati nella Carta, ad integrazione di quelli indicati nella Cedu, ad opera della Corte europea dei diritti dell'uomo (c.d. Corte di Strasburgo);
- e) l'applicazione giudiziale nazionale della Carta, ad opera dei singoli giudici, alla luce dell'art. 47 c. 1, della stessa, che recita: "ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto ad un ricorso

---

<sup>66</sup> Relazione al Convegno su "La Carta dei diritti fondamentali dell'UE". Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Genova, 16/17 Marzo 2001.

<sup>67</sup> Quest'ipotesi è stata caldeggiata a Biarritz dal Presidente del Parlamento europeo, Nicole Fontaine, proprio in vista di una mancata incorporazione del documento nei Trattati.

effettivo dinanzi ad un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo...”;

- f) l'applicazione giudiziale costituzionale nazionale, ad opera delle Corti costituzionali nazionali dei Paesi membri dell'UE;
- g) l'applicazione giudiziale comunitaria ad opera della Corte di giustizia della Comunità europea (c.d. Corte di Lussemburgo).

Secondo Spadaro alcune di queste soluzioni non sembrano praticabili, mentre altre probabilmente si svilupperanno insieme.

Egli considera i vincoli che la Carta pone a se stessa come auto-limiti e la portata giuridica della Carta come capacità espansiva.

Costituiscono auto-limiti: 1) il fatto che la Carta non modifica, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione (art. 51, c. 2) e poi 2) il fatto che, nel caso di diritti corrispondenti a quelli già garantiti dalla Cedu, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione (art. 52, c. 3).

Sono invece indicativi della capacità espansiva: 1) il fatto che, rispetto ai diritti garantiti dalla Cedu, non è impedito al “diritto dell'Unione di concedere una protezione più estesa agli stessi” (art. 52, c. 3 e 2) e il fatto che “nessuna disposizione” del documento in questione deve essere interpretata come limitativa o lesiva di qualunque altra convenzione internazionale in materia (art. 53 e 54).

Nel complesso le Disposizioni generali del Capo VII (art. 51-54) introducono un sistema di garanzie.

Tuttavia secondo Spadaro l'ipotesi che appare destinata a realizzarsi è essenzialmente l'applicazione giudiziale comunitaria della Carta attraverso la Corte di giustizia. Militano a sostegno di questa tesi

una recente decisione del Tribunale di primo grado della Comunità europea<sup>68</sup>.

La Carta riconosce il principio di sussidiarietà e non comporta un estensione delle attuali competenze dell'Unione e della Comunità né le riduce. Non costituisce quindi un'autorizzazione alle istituzioni a legiferare in settori in cui la Comunità o l'Unione non sono competenti.

L'esercizio dei diritti riconosciuti dalla Carta può essere limitato solo nei casi previsti dalla legge.

Nel rispetto del principio di proporzionalità, le limitazioni devono risultare necessarie in vista di obiettivi d'interesse generale perseguiti dall'Unione o per proteggere i diritti e le libertà altrui.

L'adozione della Carta non ha richiesto alcuna modifica costituzionale da parte degli Stati membri.

L'intento del Consiglio europeo non è stato di sostituire i principi fondamentali già riconosciuti e tutelati nei sistemi costituzionali nazionali, ma di dichiarare solennemente che, anche il sistema comunitario riconosce e protegge i diritti e le libertà fondamentali e di rendere più visibile tale protezione.

Le situazioni tutelate a livello comunitario coincidono in larga misura con quelle già garantite a livello nazionale, dato che la Corte di giustizia ha sempre fatto riferimento alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri.

L'adozione della Carta non ha comportato una modifica del sistema giurisdizionale comunitario e non è stata prevista la possibilità di

---

<sup>68</sup> Sent. 20/2/2001, Mannsmannrohren-Werke AG, Causa T-112/98 (in materia di diritto di difesa) in cui l'incidenza della Carta invocata dal ricorrente era esclusa soltanto per il fatto che questi aveva presentato il ricorso prima che la Carta fosse proclamata dal Parlamento europeo.

un ricorso diretto del singolo contro le istituzioni comunitarie e gli Stati membri per violazione di diritti fondamentali.

I singoli cittadini che ritengono di avere subito una lesione di un loro diritto fondamentale dovranno fare riferimento ai mezzi di ricorso esistenti : ricorso per legittimità (art. 230 del TCE), impugnando l'atto comunitario che colpisce direttamente ed individualmente il diritto e azione per responsabilità extracontrattuale dell'istituzione comunitaria (art. 235 e 288 del TCE).

In maniera più indiretta, anche una pronuncia pregiudiziale della Corte (art. 234 del TCE) può assicurare una tutela al singolo, dato che potrebbe dichiarare incompatibile, con un diritto riconosciuto a livello comunitario, una norma interna adottata da uno Stato membro nell'attuazione del diritto comunitario.

Il valore effettivo della Carta dipenderà non solo dal ruolo che la giurisprudenza sarà in grado di svolgere, dagli atteggiamenti che assumeranno le istituzioni comunitarie nella applicazione della Carta stessa, ma anche dalle capacità dei cittadini dell'Europa a sostenere l'effettiva realizzazione del processo.

Il nodo da sciogliere in merito alla Carta consiste nell'identificare un preciso valore giuridico ed un chiaro ruolo storico.

Mi sembra di poter affermare che, affinché possa assumere un significato proprio e non limitarsi ad una mera dichiarazione di principio, la Carta dovrebbe rappresentare non soltanto la “*summa*” dei diritti civili riconosciuti e affermati presso gli Stati membri dell'UE, ma andare oltre, identificando spazi e contenuti di novità rispetto al dato giuridico esistente.

Se pensiamo alle storiche proclamazioni dei diritti che hanno costituito tappe fondamentali nella storia a partire dalla *Magna Charta libertatis* fino alla *Déclaration des droits de l' homme et du citoyen*, soltanto per citare le più rappresentative, riusciamo a renderci conto di cosa ci si possa attendere da questa Carta.

Per questo è necessario che la Carta varata a Nizza sia recepita dalla nuova Costituzione e dai Trattati e ne diventi un fondamento giuridico, etico e civile.

Dopo la moneta unica, l'Europa va verso una “*Costituzione unica*” per tutti i Paesi dell'UE. Si è mosso in questa direzione l'ultimo Consiglio europeo che si è svolto in Belgio, a Laeken (dicembre 2001). La Dichiarazione, allegata alle conclusioni del Vertice, prevede la costituzione di una Convenzione che lavorerà fino alla fine del 2003 sulla riforma delle istituzioni europee per presentare le sue proposte ad una Conferenza intergovernativa. È il primo passo di un processo che permetterà alla Carta di diventare davvero la prima parte di una Costituzione europea.

## CAPITOLO II

### L'ESISTENZA DI UNA COSTITUZIONE EUROPEA

#### INTRODUZIONE

L'Europa, dopo decenni in cui i suoi assetti istituzionali sono stati il risultato del compromesso dettato dalle esigenze contingenti della politica e dell'economia, adesso si trova finalmente a vivere un momento costituzionale.

Il dibattito sull'opportunità che l'Europa debba o meno ricevere una Costituzione è aperto e complesso. Le opinioni sono divise tra chi afferma che una "Costituzione europea" esiste già, e chi lo nega.

Per alcuni l'Europa ha già una sua Costituzione vivente nei trattati, per altri non potrebbe mai averla non essendoci un popolo europeo in grado di legittimare uno Stato europeo.

Da un lato, infatti, sia la politica che i mezzi d'informazione invocano l'emanazione di una Carta costituzionale europea. Dall'altro, invece, gli studiosi di diritto comunitario, supportati dalla Corte Europea di Giustizia, affermano che già da lungo tempo l'Unione Europea dispone di una Costituzione.

Secondo gli esperti di diritto comunitario, la Costituzione europea s'identifica con i Trattati fondativi delle Comunità Europee, posti successivamente al centro di un processo evolutivo proseguito fino alla trasformazione delle Comunità nell'attuale Unione Europea.

## 2.1 COSA È UNA COSTITUZIONE

Nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 è sancito il principio in virtù del quale *“una collettività nella quale non sia assicurata la tutela dei diritti e nella quale non sia prevista la separazione dei poteri non ha una Costituzione”*.

La nascita dello Stato costituzionale moderno trova qui la sua origine<sup>69</sup>: la “Costituzione” come atto normativo, volto a dare fondamento giuridico e a limitare il potere politico a garanzia delle libertà individuali.

Il concetto di Carta costituzionale, così come lo s’intende oggi, è sorto tra la fine del XVII e l’inizio del XIX secolo.

La Costituzione possiede due funzioni fondamentali: una consistente nella giuridicizzazione della sovranità politica, ed un’altra di legittimazione della sovranità politica attraverso il consenso del popolo, che possiamo definire l’elemento democratico della Costituzione. La Costituzione poteva adempiere queste due funzioni solo qualora avesse tratto la sua origine non dall’autorità dominante ma dal popolo. In questo senso la Costituzione è la struttura, l’organizzazione effettiva del gruppo sociale<sup>70</sup>.

Il concetto di Costituzione è, infatti, strettamente collegato al concetto di Stato, nel senso che la Costituzione è essenziale allo Stato come lo Stato è essenziale alla Costituzione, ed è logico anche che uno Stato non può esistere senza Costituzione. Lo Stato è oggetto necessario della Costituzione e strumento indispensabile per renderla effettiva: Stato e Costituzione appaiono così legati da una correlazione inscindibile.

La Costituzione, in conseguenza delle sue caratteristiche e dello scopo che persegue di limitare il potere politico, deve essere una “legge superiore”, nel senso specifico di avere la capacità di imporsi agli atti di qualsiasi autorità operante nell’ordinamento da essa creato, compresi gli atti del legislatore ordinario. Inoltre, dal suo essere atto costitutivo e

---

<sup>69</sup> Mortati, *Le forme di governo*, Padova, 1978, pag.121.

<sup>70</sup> T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1998.

legge fondamentale della comunità politica, discende che la Costituzione non possa che dare origine ad un ordinamento normativo “originario” e cioè ad un ordinamento che non deriva giuridicamente da nessun altro, ma ha in se stesso la propria fonte di legittimazione e che ha e mantiene la disponibilità delle proprie fonti normative ed in particolare la disponibilità del potere di modificare il contenuto della stessa Costituzione.

In quest’ambito si hanno almeno due accezioni del termine Costituzione: la Costituzione in senso materiale e la Costituzione in senso formale.

L’idea di Costituzione in senso materiale designa il complesso delle norme giuridiche fondamentali che formano l’ordinamento dello Stato, disciplina i suoi elementi costitutivi, determina gli organi supremi, le loro competenze, le loro responsabilità, stabilisce la posizione dei cittadini di fronte allo Stato, ne fissa i diritti ed i doveri. Essa si concreta in un insieme di norme, e di principi che caratterizzano un determinato Stato in un dato momento storico.

La Costituzione in senso formale è il complesso degli istituti e delle norme costituzionali riconoscibili come tali per un principio di legalità formale, cioè in quanto poste da quegli organi particolari o secondo quelle particolari procedure stabilite per la formazione o la modificazione delle leggi costituzionali.

Le norme formalmente costituzionali godono di speciali garanzie negate alle altre leggi ed hanno una supremazia sulle altre norme giuridiche perché non possono essere modificate o abrogate che in forza di altra legge costituzionale emanata con le stesse speciali procedure.



Sotto il profilo del mutamento, le costituzioni si distinguono in rigide e flessibili secondo il modo di modificazione delle norme in esse contenute.

La costituzione si dice rigida (è il caso della Costituzione italiana), quando è modificabile soltanto con procedure diverse da quelle valevoli per la legislazione ordinaria. Flessibili, invece, sono quelle modificabili con le procedure ordinarie di formazione delle leggi. Pertanto, le costituzioni rigide hanno un ruolo di preminenza nella gerarchia delle fonti, rispetto a tutte le altre fonti di diritto dell'ordinamento considerato; mentre le costituzioni flessibili sono di pari grado delle leggi formali.

Così le leggi in contrasto con una norma di una costituzione rigida sono costituzionalmente illegittime.

La Costituzione, inoltre, può essere scritta o non scritta (consuetudinaria). Si ha una costituzione scritta quando i principi e gli istituti fondamentali dello Stato sono racchiusi in un unico documento chiamato Costituzione, o Statuto, o Carta fondamentale e per ragioni di certezza e stabilità deve normalmente tradursi in un documento solenne in forma scritta. Si ha una Costituzione consuetudinaria quando, invece, non esiste un documento, ma l'assetto costituzionale dello Stato viene orientandosi attraverso norme consuetudinarie.

Unico esempio è rappresentato, in Europa, dalla Costituzione inglese, che per ragioni storiche del tutto peculiari di quel paese, pur condividendo i fondamenti ideologici essenziali delle Costituzioni liberali, non si è tradotta in un documento scritto, ma è prevalentemente, non scritta e di formazione consuetudinaria.

Secondo il modo della loro formazione, le costituzioni si possono distinguere in ottriate e votate. Le prime, tipiche del regime monarchico, si hanno quando il sovrano concede una costituzione scritta ai suoi

sudditi, votate sono le costituzioni approvate da un'assemblea rappresentativa o direttamente dal popolo.

Quando ci si chiede se l'Europa ha, o può, o deve avere una "costituzione"<sup>71</sup> esplicitamente ci si chiede se l'Europa abbia, possa o debba avere un documento dotato di capacità normativa, un atto formale "fondamentale" che ponga, in modo vincolante, le regole della sua struttura e della sua azione.

### *Gli elementi distintivi dei Trattati e delle Costituzioni.*

La domanda che possiamo porci, allora, deve essere: quale differenza intercorre tra i Trattati e la Costituzione? Quali caratteristiche, assenti nei Trattati, sono invece contenute in una Costituzione?<sup>72</sup>

Il Trattato può essere definito come "l'incontro" delle volontà di due o più Stati, dirette a regolare una determinata sfera di rapporti riguardanti quest'ultimi<sup>73</sup>.

Lo strumento che dava origine alla Comunità era un tradizionale trattato multilaterale.

I Trattati sono fondamentalmente differenti dalle costituzioni: sono notevolmente più lunghi, e a differenza della maggior parte delle Carte costituzionali, sono composti di più documenti, e non da un unico atto normativo, ma questo è un aspetto di carattere formale, non funzionale.

I Trattati in molti paesi non godono la condizione di legge superiore; l'interpretazione dei trattati è soggetta a regole diverse da tutti gli altri; i trattati progettano sistemi di "*checks and balances*" la cui

---

<sup>71</sup> J. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999.

<sup>72</sup> V. D. Grimm, *L'europa ha bisogno di una Costituzione?*, cit., p.7.

<sup>73</sup> B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 1997.

principale funzione è tenere sotto controllo il potere delle organizzazioni che esse costituiscono.

Per ciò che concerne l'aspetto funzionale, i Trattati comunitari pongono in essere l'assetto dell'Unione Europea così come le Costituzioni istituiscono gli ordinamenti statali.

I Trattati stabiliscono gli obiettivi e le competenze dell'Unione, ne istituiscono gli organi, disciplinano le procedure di selezione delle persone che in tali organi andranno ad insediarsi e limitano i poteri di questi ultimi, prescrivono di quali strumenti l'Unione possa disporre, ne statuiscono i processi decisionali, ed infine contengono disposizioni sui rapporti tra l'Unione e gli Stati membri nonché in una certa misura tra l'Unione ed i cittadini: tutte funzioni che possono riscontrarsi nella disciplina prescritta dalla Costituzione di uno Stato nazionale.

I Trattati sono gerarchicamente superiori ai poteri di cui sono titolari gli organi comunitari, i quali non possono di propria iniziativa intervenire a modificarne le norme.

Da questo punto di vista si può dire che i Trattati adempiono in larga misura a funzioni che negli ordinamenti degli Stati nazionali sono affidate alle Costituzioni. Non è pertanto senza ragione che gli esperti di diritto comunitario identificano i Trattati con la Costituzione europea. Il diritto dei trattati, quale è stato fissato con la codificazione operata dalla Convenzione di Vienna del 1969<sup>74</sup>, prevede che i trattati devono essere interpretati alla luce dell'oggetto e dello scopo del trattato medesimo fissati dai contraenti (art. 31), ricostruendone il senso nel momento in cui esso deve essere applicato. I trattati devono essere interpretati, cioè tenendo conto della volontà dei contraenti e fermo restando che ogni

---

<sup>74</sup> La Convenzione di Vienna, sottoscritta nel 1969, è entrata in vigore nel 1980 ed è stata ratificata dall'Italia con legge del 12 febbraio 1974, n.112.

accordo internazionale in quanto limita la sovranità e la libertà d'azione dei contraenti deve essere interpretato in maniera restrittiva.

I Trattati detengono tutti gli elementi caratteristici di una Carta costituzionale tranne uno: essi non traggono la loro origine da un popolo, né non sono stati mai oggetto di una diretta approvazione popolare, in quest'ambito il popolo non è né la fonte, né titolare della sovranità politica.

La differenza fondamentale tra i Trattati comunitari ed una Costituzione non consiste nel fatto che i primi presentino una forma ed una lunghezza differente, o che la struttura organica dell'Unione sia diversa da quella degli Stati nazionali, ma piuttosto che il "*Potere Costituente*" non è stato trasferito agli Stati fondatori alla nuova unità politica così costituita, ma è rimasto nelle mani degli Stati membri, ciò significa che lo status costituzionale della Comunità, diversamente da quello delle costituzioni nazionali, nasce dai trattati internazionali di cui i contraenti sono gli Stati membri sovrani.

Questi sono gli unici detentori del potere costituente che ha generato la Comunità e qualsiasi riforma del trattato dipenderà dalla loro volontà.

Nel caso dell'Unione europea, l'ipotizzata Costituzione<sup>75</sup> non è frutto di un potere costituente originario, ma si fonda su accordi di Stati che stipulano trattati per la costruzione di un nuovo soggetto, con proprie competenze, con propri limiti, con una propria organizzazione essenziale<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> V. D. Grimm, *L'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, cit., p.7.

<sup>76</sup> R. Nania, *Le Costituzioni nazionali e la Costituzione europea*, resoconto della relazione al Seminario dell'Osservatorio costituzionale della Luiss del 7 maggio 1999, consultabile al sito: [www.luiss.it/semcost/europa/calen.html](http://www.luiss.it/semcost/europa/calen.html).

La Costituzione dell'Unione europea non è una fonte originaria ma derivata e la sua validità discende dalla validità delle Costituzioni nazionali che l' hanno consentita. Questa non è una situazione nuova e senza precedenti. Gli Stati federali hanno costituzioni derivanti dalla volontà degli Stati federati, legittimata dalle fonti costituzionali di tali Stati. La nascita della federazione nordamericana n'è un esempio evidente<sup>77</sup>.

Situazione analoga si riscontra nel processo d'integrazione europea. I Trattati di Maastricht e di Amsterdam come già il Trattato di Roma del 1957, sono stati stipulati dai Governi, ma la loro ratifica è avvenuta mediante atti dei Parlamenti nazionali, previa, quando è risultata necessaria, una revisione costituzionale. È quanto è accaduto in Francia ed in Germania, ma analoga situazione si è avuta in Portogallo ed in Irlanda ed anche in Gran Bretagna, dove non esiste una Costituzione scritta e rigida.

## 2.2 LA COSTITUZIONE DELL'UNIONE EUROPEA, QUALE MODELLO?

La delineazione della Costituzione per l'Unione Europea presenta un aspetto peculiarmente tecnico di ricerca di soluzioni di funzionamento per un'entità politica inedita nella storia.

In realtà le soluzioni tecniche che vengono proposte corrispondono a due visioni ideologiche diverse<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> La Costituzione degli Stati Uniti d'America fu approvata nel 1787 dalla Convenzione federale costituita su iniziativa del Congresso continentale e composta dai rappresentanti dei tredici Stati.

<sup>78</sup> R. Toulemon, *Quelle Constitution pour quelle Europe?*, in *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, vol.1/2001, p. 293.

Queste due visioni riguardano innanzitutto la nozione stessa di “Costituzione”. Secondo la prima di esse, una Costituzione è una forma di organizzazione del potere.

Considerata dal lato economico, questa visione ha sotteso tutti i tentativi di definire gli assetti delle istituzioni di una società in conformità a criteri di distribuzione del reddito o del potere.

Essa è strettamente associata con il socialismo, tanto nella sua versione sovietica quanto nella versione che ha prevalso in occidente, la socialdemocrazia.

Nella seconda visione una Costituzione è un insieme di norme e di procedure che ha per scopo di garantire i diritti dei cittadini. Questi diritti non sono generati dalla Costituzione medesima, ma la precedono. Questa è la visione liberale, che forma una linea ininterrotta dalle origini del costituzionalismo sino ai giorni nostri.

A queste due visioni della Costituzione corrispondono sul piano teorico e soprattutto sul piano storico-politico, due visioni ideologiche diverse di cosa l'Europa unita dovrebbe essere<sup>79</sup>.

La prima consiste nel concepirla come una sostanziale replica degli attuali Stati nazionali.

La seconda concezione vede invece nell'Europa una struttura d'istituzioni decentrate, fondata su di un insieme forte e coerente di diritti individuali, difesi e garantiti a livello federale anche nei riguardi dei poteri degli Stati membri. Questa seconda visione è stata tipica della tradizione liberale.

La Costituzione dell'Unione Europea che sarà adottata dovrà necessariamente derivare da un compromesso tra queste due visioni

---

<sup>79</sup> G. Bronzini, Verso una Costituzione europea?, in *Questione giustizia*, n.2/2000, p. 285.

dell'Europa. Occorre, infatti, che la visione liberale e la visione socialista dell'Europa s'incontrino per dar luogo ad un assetto costituzionale funzionante, e che possa riscuotere l'approvazione della grande maggioranza dei cittadini europei.

Oggi sembra difficile parlare di una Costituzione europea in senso tecnicamente corretto, poiché l'Unione Europea non si presenta oggi come uno Stato. Ma uno Stato presuppone un popolo un territorio ed una sovranità, quali ambiti di validità del proprio ordinamento, secondo la concezione kelseniana<sup>80</sup>, e comunque quali elementi costitutivi della propria esistenza.

In questo contesto si deve attribuire rilevanza alla cittadinanza europea (logico sbocco della sentenza Van Gend/Loos, del febbraio 1963, con cui la Corte ha riconosciuto come soggetti non solo gli Stati ma anche i cittadini) ai cittadini degli Stati membri della Comunità<sup>81</sup>.

L'art. 2 del Trattato dell'Unione prevede l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione *“per rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini degli Stati membri”* e tutta la parte seconda del Trattato sulla Comunità è dedicata alla cittadinanza dell'Unione, intesa quale *“completamento della cittadinanza nazionale”* alla quale non si sostituisce. I cittadini dell'Unione godono di una doppia cittadinanza, come è chiarito dal Trattato, tuttavia non impedisce che le stesse persone fisiche siano ad un tempo cittadini di uno Stato nazionale e cittadini dell'Unione.

Il deficit democratico<sup>82</sup> delle istituzioni europee, che differenzia la posizione ed il ruolo che i cittadini hanno nell'ambito dei loro Stati

---

<sup>80</sup> Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1952.

<sup>81</sup> V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, in *Quad. cost.*, 1993, p. 28.

<sup>82</sup> C. Gouaud, *Le projet de Constitution européenne*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1995, p. 289.

nazionali rispetto a quanto è loro riconosciuto nell'ambito comunitario, in qualche misura attenua la rilevanza giuridica dell'attribuzione della cittadinanza dell'Unione che appare più come un'affermazione di principio, politicamente rilevante e significativa, che non come una vera e propria attribuzione di un legame organico e di significato giuridico generale fra i cittadini degli Stati nazionali e l'organizzazione comunitaria. Lo hanno rilevato il Tribunale costituzionale federale tedesco e la nostra Corte costituzionale, con pronunce significative<sup>83</sup>.

Pur tuttavia, non può aversi né popolo né costituzione laddove non vi è una comunità politica.

La politicità di un ente è offerta da due fattori fra loro connessi: l'unità politica e la capacità, almeno potenziale, dell'ente stesso di curare gli interessi generali dell'intera "polis", gli interessi politici di una comunità.

Mancano all'Unione tali caratteristiche non potendo essa provvedere alla cura di due interessi fondamentali: la sicurezza interna e la difesa, la possibilità di fare fronte alle possibili minacce e alla integrità della comunità.

L'art. B del Trattato di Maastricht prevede "una politica di difesa comune", che potrebbe solo condurre ad una "difesa comune" nonché una limitata cooperazione nel settore della sicurezza e della giustizia.

L'unità politica di un popolo non è data necessariamente dalla totale comunanza dei valori culturali, da una lingua (è un potente fattore d'integrazione e manca in Europa, ma la Svizzera è pluri-etnica), ma dal

---

<sup>83</sup> Per la Germania, può vedersi la sent. del 12 ott. 1993, sulla ratifica del Trattato di Maastricht, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994.  
Per l'Italia possono vedersi le sentenze della Corte costituzionale 232/89; 285/90; 188/91; 117/94.



sentirsi partecipi di una medesima “*comunità di destino*”, per richiamare la celebre definizione di Renan<sup>84</sup>.

L’Unione Europea, come afferma Fritz Scharpf<sup>85</sup>, a differenza degli Stati, non fonda la sua legittimazione sull’appartenenza “*ad una Comunità, sull’identità di un gruppo nazionale, ma solo sull’efficacia delle sue politiche*”.

## 2.3 LA CARTA EUROPEA DEI DIRITTI: UN APPRODO O UNA NUOVA TAPPA PER LA COSTITUZIONE EUROPEA?

La Costituzione europea è oggi più che mai al centro del dibattito politico-culturale che coinvolge i quindici Stati facenti parte dell’Unione europea.

L’elaborazione di un atto solenne, in cui fossero enunciati i principi ed i valori comuni dei cittadini dell’Unione, era stata più volte sollecitata sia dalle istituzioni comunitarie, *in primis* dal Parlamento europeo, sia dalla più autorevole dottrina.

Tale esigenza nasceva dalla considerazione per cui l’approvazione di una Carta europea dei diritti dovesse rappresentare lo sbocco necessario per il completamento di un processo di consolidamento costituzionale europeo già in corso.

Le fasi che hanno caratterizzato questo processo di costituzionalizzazione del trattato, operato dalla Corte di giustizia, sono state due.

---

<sup>84</sup> A. Barbera, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma, 1999.

<sup>85</sup> W. F. Scharpf, *Governare l’Europa*, Bologna, 1999.

Il primo passo rappresentato dalla sentenza *Van Gend en Loos*<sup>86</sup>, fu la dichiarazione che, avendo la Comunità creato un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini, tutte le clausole del trattato potevano essere invocate dagli individui direttamente di fronte ai tribunali nazionali.

In una seconda fase sviluppando dette idee nel caso *Costa c. Enel*<sup>87</sup>, la Corte di Giustizia ha precisato la prevalenza della legge comunitaria sulla legge nazionale degli Stati membri, estesa anche alle leggi costituzionali, salvo il limite costituito dai principi inviolabili e dai diritti fondamentali della persona umana.

L'evoluzione del moderno costituzionalismo ha condotto ad una delucidazione del concetto di Costituzione, intesa non più e non solo come fonte superiore delimitativa del potere, ma anche e soprattutto come fonte di legittimazione del potere.

Le Costituzioni moderne non si limitano a tracciare i confini entro i quali il legislatore ordinario è legittimato ad intervenire, ma si pongono come atti normativi solenni, che racchiudono i valori fondanti del sistema, sulla base dei quali procedono alla ripartizione dei poteri pubblici ed alla loro limitazione.

Quest'aspetto è una chiara manifestazione di un'apertura della Costituzione alle esigenze della società civile e del superamento della visione statualistica delle Costituzioni moderne, dal momento che esse codificano i diritti della persona che trascendono i confini degli Stati verso una dimensione universale degli stessi.

---

<sup>86</sup> Sent. Corte di Giustizia 5 febbraio 1963, *Van Gend Loos*, in *Racc.* 1963.

<sup>87</sup> Sent. Corte Costituzionale 7 marzo 1964, *Costa c. Enel* n.14, in *Foro it.* 1964.

Se si accetta tale ricostruzione, in base alla quale il fondamento delle moderne Costituzioni sta nei principi supremi, ed essenzialmente nei diritti fondamentali della persona, si comprende come l'approvazione della Carta europea dei diritti fosse una tappa necessaria per completare un procedimento di consolidamento costituzionale ancora aperto.

Prima dell'approvazione di questo documento la Corte di Giustizia, per ovviare il deficit di completezza del sistema costituzionale europeo, aveva individuato la fonte di legittimazione dell'ordinamento comunitario nei principi costituzionali comuni accolti dagli Stati membri.

Praticamente, in mancanza di una fonte di legittimazione interna si faceva ricorso ad una fonte di legittimazione eteronoma, costituita dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri.

Una soluzione di questo tipo, finendo per confermare la sovranità degli Stati membri, a discapito dell'ordinamento sovranazionale comunitario, di cui, invece, la Corte di Giustizia ha sempre ribadito l'autonomia non poteva considerarsi appagante.

Non bastava operare un minimo comune denominatore dei vari ordinamenti costituzionali nazionali, giacché ogni qual volta un diritto viene estrapolato dal suo contesto, per essere inserito in un altro, esso è destinato a mutare, in quanto mutano i termini del suo bilanciamento con gli altri diritti costituzionali.

Alla luce di queste osservazioni, si comprende come l'approvazione della Carta europea dei diritti formalizza la pretesa dell'Unione europea all'autolegittimazione e all'originarietà.

Può perciò ritenersi che, mentre il diritto precedente costituito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, dalle relative affermazioni

di principio, dalle sparse dichiarazioni, dai regolamenti e dalle direttive, costituisca una sorta di *common law*, la Carta rappresenti, al confronto, un vero e proprio *Bill of rights*<sup>88</sup>, ciò per almeno due ragioni.

La prima è che la proclamazione della Carta rende più “visibili” i singoli diritti soprattutto quelli elaborati giurisprudenzialmente (come il diritto alla buona amministrazione sancito nell’art. 41) ovvero sparsi in regolamenti e direttive.

Conseguentemente essa contribuisce a creare, nei cittadini dell’Unione, la consapevolezza della loro comune identità e del loro comune destino europeo; e quindi dovrebbe servire a spianare la strada ad una futura eventuale costituzione europea. In secondo luogo, la Carta, esprimendo un valore garantista come tale limitativo del potere pubblico europeo, se pur non annulla il cosiddetto deficit democratico delle istituzioni europee, quanto meno lo riduce.

È bene sottolineare che si tratta di diritti proclamati in una dichiarazione (ancorché solenne), e non in una costituzione. E la differenza è notevole, perché concettualmente, la Costituzione attiene essenzialmente all’organizzazione dei pubblici poteri.

L’inclusione di diritti fondamentali in una costituzione scritta implica infatti non solo che essi partecipino delle garanzie derivanti dalla eventuale rigidità di essa, ma implica altresì che le situazioni giuridiche soggettive così riconosciute si pongano in posizione di reciproca interdipendenza con le strutture organizzative pubbliche da questa previste e disciplinate.

L’importanza di questa interdipendenza con la struttura dei pubblici poteri, mentre è intuitiva per i diritti sociali, non lo è meno anche per le altre categorie di diritti, ad esempio per quei diritti di libertà

---

<sup>88</sup> V. A. Pace, A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell’UE? cit., p. 525.

che necessitano dell'intermediazione legislativa per la loro attuazione ( si pensi ai diritti che presuppongono l'accesso ai mass media). Inoltre, la qualità delle strutture pubbliche è comunque importante per la garanzia di tutti i diritti, quale che sia la struttura di essi (diritti di libertà, diritti a prestazione positiva, diritti ad un'omissione, diritti di godimento di beni, diritti di partecipazione).

Mentre una costituzione può ben esistere ancorché in essa non siano proclamati i diritti fondamentali, non ha invece alcun senso identificare come costituzione una proclamazione di diritti che, come la Carta, non preveda alcuna disciplina dell'organizzazione del potere pubblico.

La Carta non può essere considerata una costituzione, deve invece verificarsi se la mera proclamazione di essa (pur priva di una sua efficacia giuridica) sia in grado, e fino a che punto, di influenzare le dinamiche istituzionali europee.

Se si volesse intendere la Carta come il primo passo di un “*processo costituente*”, si dovrebbe anche constatare che si tratta di un “*processo costituente inedito*” nella storia del costituzionalismo moderno: venendo a sfumarsi il tradizionale fondamento di legittimazione del potere costituente rappresentato direttamente o indirettamente dal popolo.

“Il processo costituente europeo” si caratterizza invece per l'assenza dei soggetti sociali, del popolo.

È certamente condivisibile la tesi, autorevolmente prospettata<sup>89</sup> sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo di Colonia, secondo cui la Carta ha avviato un processo teso a far “*diventare i cittadini*”

---

<sup>89</sup> S. Rodotà, *Ma l'Europa già applica la nuova Carta dei diritti*, in La Repubblica, 3 gennaio 2001.

*europèi protagonisti della costruzione europea” e, quindi, a creare “le condizioni per la nascita di un demos europeo”.*

Secondo questa tesi, sar  la Carta dei diritti a porre le premesse per la Costituzione europea, nonch  per la nascita di una sfera pubblica europea, cos  come, in ultima istanza, del suo popolo.

Secondo altre autorevoli opinioni,   difficile pensare che il potere costituente possa essere esercitato direttamente dal popolo europeo, in primo luogo perch  un popolo europeo ancora, secondo alcuni, non esiste; in secondo luogo, perch  il popolo, nel processo costituente, esercita una funzione non meno importante, ma diversa, e cio  quella di legittimare le scelte costituenti poste in essere da altri soggetti politici, cio  ci porta a concludere alla luce della richiamata decisione del Consiglio europeo di Colonia, che la proclamazione della Carta, con riferimento alla problematica della costituzione europea, espliciti soltanto il seguente duplice effetto.

Da un lato, come   desumibile dallo stesso preambolo della Carta, essa si limita a costituire uno strumento per creare le condizioni favorevoli al mantenimento ed allo sviluppo dei valori comuni espressamente indicati (dignit  umana, libert , eguaglianza, solidariet , democrazia e stato di diritto). Si vedr  poi se, raggiunta quest’integrazione culturale, i tempi saranno maturi perch  alla Carta possa seguire anche una costituzione europea, in senso documentale e prescrittivo con i contenuti che la realt  del momento indicher  come i pi  funzionali, su iniziativa degli Stati membri.

Dall’altro lato la proclamazione della Carta potrebbe invece spiegare, gi  con l’entrata in vigore del Trattato di Nizza, un’importante funzione ed un effetto “*sostanzialmente costituzionale*”, nel senso cio  che la visibilit  dei diritti fondamentali prodotta dalla Carta, costituisce

una spinta per i cittadini europei ad identificarsi nei comuni valori, ed agevola allo stesso tempo il controllo sociale delle eventuali violazioni dell'art. 6, comma 1, TUE.

La Carta dei diritti, come ogni bozza di Costituzione, mira ad obiettivi ambiziosi, per sua esplicita ammissione nel Preambolo, essa mira a porre in generale e dall'inizio le basi della convivenza civile e politica dei popoli europei.

Questo testo, che comprende tutti quelli che si ritengono i diritti fondamentali vigenti, può diventare la prima parte di una Costituzione europea.

Inoltre, con questa iniziativa, si supera la criticata prevalenza nei Trattati dei valori di efficienza economica su quelli di giustizia e di equità sociale, ed è questo uno dei valori aggiunti della Carta: per la prima volta in una sede non nazionale, si tenta la definizione di uno statuto completo delle prerogative fondamentali garantite ad ogni individuo, oltre che di quelle assicurate ai cittadini europei.

Quindi, al di là delle singole carenze che ciascuno può rilevare nella Carta, essa, come ha detto Giuseppe Bronzini, *“costituisce il più organico, completo e persuasivo elenco di prerogative fondamentali oggi a disposizione in un contesto non nazionale”*<sup>90</sup>, ove la garanzia di tutti i diritti e dei principi enunciati, assunti nel loro complesso come valori fondamentali dell'Unione, fa emergere un modello sociale europeo ben diverso da quello meramente mercantile ed economico che si suole attribuire tuttora all'Unione europea.

---

<sup>90</sup> V. G. Bronzini, La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, cit., p.937.

## 2.4 IL DIBATTITO IN DOTTRINA RELATIVO ALL'ESISTENZA DI UNA COSTITUZIONE EUROPEA

Da qualche tempo si parla sempre più di un “processo costituente europeo” che dovrebbe concludersi con la redazione e l’approvazione della “Costituzione europea”, infatti, la Carta è spesso indicata come il cuore della futura Costituzione europea.

È ovvio che si possono esprimere dei dubbi, anche radicali, su quanto sta avvenendo, dubbi che possono investire diversi aspetti o l’insieme del “processo costituente europeo”. Possono così essere avanzate critiche di tenore molto diverso tra loro, secondo le angolazioni cui si guardano e s’interpretano i controversi percorsi dell’integrazione. Attraverso la lente della Carta, nelle sue luci e nelle sue ombre, è possibile scorgere i diversi modi di intendere il diritto costituzionale ed il suo ruolo.

L’Unione Europea si presenta come una figura *sui generis* nel panorama delle formazioni di diritto internazionale ed in particolare nell’esperienza delle forme politiche di tipo confederale, soprattutto perché il suo diritto può avere come diretti destinatari non solo gli Stati membri medesimi, ma anche i singoli cittadini di tali Stati<sup>91</sup>.

Essa però neppure si traduce in uno Stato, in particolare in uno Stato federale, nel quale la sovranità degli Stati membri si dissolve nella sovranità dello Stato complessivo. Questa conclusione ha trovato autorevole conferma sia nell’opinione prevalente dei costituzionalisti, sia nella famosa sentenza “Maastricht” del Tribunale costituzionale federale tedesco del 12 ottobre 1993<sup>92</sup>, in cui essa è definita come una “*associazione di Stati*”, sia pure di tipo particolare.

---

<sup>91</sup> P. Mengozzi, *Il diritto delle Comunità europee*, Padova, Cedam, 1997.

<sup>92</sup> Sent.del 12 ott.1993 pubblicata in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994.



Il “problema della Costituzione europea”<sup>93</sup> sorge per il fatto che nessuno dei Trattati si definisce espressamente né implicitamente come una Costituzione, né in alcun passo si allude ad una Costituzione europea perché l’Unione europea non è uno Stato.

I Trattati costitutivi dell’Unione contengono disposizioni di diversa portata normativa e valore assiologico, nei quali sono racchiuse le norme materialmente costituzionali.

Il problema<sup>94</sup> potrebbe essere quello di dare a questo diritto costituzionale comunitario la forma di una costituzione. Una simile operazione pone tuttavia dei problemi di gran portata perché non è affatto facile definire il criterio con cui distinguere le norme materialmente costituzionali dalle altre. Inoltre, quando si parla di dare una costituzione all’Europa si fa riferimento alla necessità di superare attraverso una “costituzione” il rilevante deficit democratico che le istituzioni comunitarie oggi presentano.

“*Deficit democratico*” che è diventato tanto più evidente quanto più si sono allargate le competenze dell’Unione.

In quest’ottica, dare una costituzione all’Unione significa creare un assetto istituzionale più solido, nel quale sia rafforzato il circuito decisionale democratico.

Un folto gruppo di studiosi concorda nel descrivere l’ordinamento giuridico dell’Unione europea come un sistema costituzionale, ma ne contesta il fatto di essere un sistema costituzionale senza costituzionalismo a causa di un evidente deficit di legittimità democratica e di protezione giudiziaria dei diritti individuali,

---

<sup>93</sup> A. Anzon, La Costituzione europea come problema, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, n.3/2000, p.629.

<sup>94</sup> M. Dogliani, Revisione dei Trattati o Processo Costituente?, in *Questione giustizia*, n.2/2000, p.310.

riscontrabile soprattutto, ma non solo, nell'ambito dei pilastri intergovernativi dell'Unione europea<sup>95</sup>.

Coloro che ambiscono alla promulgazione di una Costituzione europea sperano in tal modo di colmare il deficit democratico di cui al momento l'Unione europea soffre. La questione centrale<sup>96</sup> è che, se attraverso una completa costituzionalizzazione, l'Unione possa divenire più democratica di quanto non sia attualmente.

Una maggiore democraticità dell'Unione europea non può basarsi solo sull'assetto istituzionale ma deve anche considerare una substruttura sociale in grado di garantire un processo di collegamento tra soggetto sovrano ed organi, la condizione indispensabile per conseguire tale fine è l'esistenza d'istanze intermedie tra l'ordinamento istituzionale ed i cittadini, vale a dire in primo luogo i partiti politici, ma anche associazioni d'interesse, movimenti civici, iniziative di carattere popolare.

In ambito europeo tutto ciò esiste per il momento quasi esclusivamente sulla base d'impulsi provenienti dalle realtà statuali, i quali solo occasionalmente riescono a produrre delle efficaci azioni di collaborazione transfrontaliera.

Il dibattito sulla *“esistenza di una Costituzione europea”* racchiude due posizioni antagoniste.

Si sostiene da una parte, che una Costituzione europea già esiste, che essa è sufficiente e tutto sommato soddisfacente, al punto da non

---

<sup>95</sup> J. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999; e inoltre in P. Craig, *The evolution of Eu law*, Oxford University Press, Oxford 1999; N. Walker, *European constitutionalism and European integration*, in Public law, 1996.

<sup>96</sup> V. D. Grimm, *L'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, cit., p.7.

richiedere radicali modificazioni, ma eventualmente solo miglioramenti<sup>97</sup>.

Si replica, d'altro lato, che non può esservi costituzione senza potere costituente, rappresentato dal popolo europeo e che fino a che questo non si sia pronunciato non potrà riconoscersi l'esistenza di una Costituzione europea<sup>98</sup>.

I sostenitori della prima tesi sottolineano i tratti costituzionali dell'ordinamento europeo, come, ad esempio, la particolare natura dei Trattati istitutivi rispetto agli altri trattati internazionali, l'effetto diretto e la supremazia del diritto europeo sui diritti nazionali, il superamento del principio d'attribuzione di competenze a favore di un potere pubblico europeo a competenza tendenzialmente generale, il ruolo della Corte di giustizia, il riconoscimento della cittadinanza europea, i meccanismi di tutela dei diritti individuali.

I sostenitori della seconda tesi enfatizzano, invece, i limiti e le carenze, anche oltre l'assenza di un processo costituente: manca una Costituzione riconoscibile come testo formale, manca un elenco dei diritti incorporato nei Trattati, manca una chiara divisione dei poteri, la supremazia del diritto europeo incontra limiti e controlimiti, la stessa natura democratica dell'Unione sembra problematica.

Le ragioni e gli argomenti portati a sostegno di ciascuna ricostruzione sono molteplici e variegati.

#### *A. Le tesi favorevoli all'esistenza di una Costituzione europea.*

---

<sup>97</sup> S. Cassese, La Costituzione europea, in *Quaderni costituzionali*, 1992, p.487; J. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999; I. Pernice, Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution –making revisited?, in *Common market law review*, 1999, p.703.

<sup>98</sup> D. Grimm, Does Europe need a Constitution?, in *European law journal*, n.3/1995, p. 282; G. Mancini, Europe: the case for Statehood, in *European law journal*,n.4/1998.

Solo di recente dottrina e giurisprudenza sono state sostanzialmente concordi nell'attribuire ai Trattati comunitari la qualifica di “*carta costituzionale di una comunità di diritto*”<sup>99</sup>.

La tesi della Corte di giustizia si trova esposta nel modo più compiuto in un parere n.1/1991<sup>100</sup> relativo alla compatibilità con il Trattato comunitario di un progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio per la creazione dello spazio economico europeo: la Corte si pronuncia negativamente, sull'assunto che, mentre l'obiettivo dell'accordo deve essere perseguito mediante un normale accordo internazionale che non prevede alcun trasferimento di poteri sovrani, “per contro il Trattato CEE, benché sia stato concluso in forma di accordo internazionale, costituisce la carta costituzionale di una comunità di diritto (...).

Come risulta dalla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, i Trattati comunitari hanno instaurato un ordinamento giuridico di nuovo genere, a favore dei quali gli Stati hanno rinunciato, in settori sempre più ampi, ai loro poteri sovrani e che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini (...). Le caratteristiche fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario così costituito sono, in particolare, la sua preminenza sui diritti degli Stati membri e l'efficacia diretta di tutta una serie di norme che si applicano ai cittadini di tali Stati nonché agli Stati stessi”.

Sembra derivarne, per la Corte, che non può qualunque accordo o trattato modificare i Trattati istitutivi o derogare ad essi<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> La prima sent. della Corte di giustizia che parla del Trattato CEE come “carta costituzionale” è la sent. *Parti ecologiste “Les Verts”/Parlamento europeo* in C-294/83 del 23 aprile 1986, in *Racc.* 1986.

<sup>100</sup> Parere del 14/12/1991, in *Raccolta*, 1991.

<sup>101</sup> V. A. Barbera, *Esiste la Costituzione europea?*, cit., p.59.

Ogni obiettivo di innovazione può essere perseguito attraverso una modifica dei Trattati stessi, fermo restando che tale revisione incontra un limite *“nei principi fondamentali della Comunità”*.

Le argomentazioni racchiuse in tale parere sono tali da far pensare che la Corte abbia inteso applicare uno schema non dissimile da quello che è proprio delle costituzioni:

- a) si tratta di atti atipici da modificare espressamente con apposito procedimento di revisione;
- b) contengono un nucleo di principi immodificabili (già l'art. N del Trattato di Maastricht fa riferimento ad “emendamenti” ai Trattati, sembrando escludere la revisione totale).
- c) sono assistiti da un controllo di legittimità degli atti posti in essere dalle istituzioni comunitarie attraverso un ricorso diretto alla Corte di giustizia da parte di cittadini, imprese e istituzioni (art. 173 TUE); ovvero, quando ne ricorrano le condizioni attraverso la proposizione dinanzi ai giudici nazionali di una domanda pregiudiziale (art. 177 TUE) volta a provocare l'intervento della Corte stessa;
- d) sono integrati da una “Carta dei diritti”, idealmente costituita dai “diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni comuni degli Stati membri”, prima utilizzati dalla giurisprudenza della Corte (fin dalla sentenza n. 29, Stauder c. città di Ulm, del 12 novembre 1969)<sup>102</sup> poi espressamente richiamati dall'art. F del Trattato di Maastricht (al pari dell'art. 6 del Trattato di Amsterdam) “in quanto principi di diritto comunitario”. Ciò ha consentito di riconoscere nell'ordinamento comunitario le

---

<sup>102</sup> Sentenza 12 novembre 1969, causa 29/69, Stauder, cit., p.419.

stesse categorie di diritti civili, politici ed economici-sociali, che caratterizzano le costituzioni nazionali.

La giurisprudenza pronunciata nell'esercizio di funzioni giurisdizionali non è esplicita nel definire i Trattati come una Costituzione. In proposito si citano le decisioni che affermano la limitazione di sovranità degli Stati e l'integrazione del diritto comunitario negli ordinamenti degli Stati, con la formazione perciò di un ordinamento unitario in cui il diritto comunitario direttamente applicabile ha la prevalenza su quello nazionale incompatibile.

Si tratta di principi non espressamente previsti dai Trattati di Roma, ma sanciti dalla Corte di giustizia: fin dal 1962, per l'ingresso diretto dei regolamenti (*sentenza Van Gend c. Amministrazione delle finanze olandese*<sup>103</sup>); dal 1964, per l'applicazione prioritaria rispetto al diritto interno (*sentenza Costa c. Enel*<sup>104</sup>); dal 1991, per il risarcimento dei danni da parte degli Stati per violazione del diritto comunitario (*sentenza Francovich*<sup>105</sup>).

Nella sentenza dell'aprile del 1986 Parti ecologiste "*Les Verts*" c. Parlamento europeo<sup>106</sup> la Corte di giustizia afferma: "La Comunità economica europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla *carta costituzionale di base* costituita dal Trattato".

Come che si voglia interpretare questa giurisprudenza, da essa ha tratto spunto la tesi per la quale l'ordinamento giuridico comunitario, pur fondato dai Trattati, e cioè da un atto di volontà degli Stati membri, si

---

<sup>103</sup> Corte di giustizia 5 febbraio 1963, c. 26/62, Van Gend en Loos, in *Racc.* 1963.

<sup>104</sup> Corte Costituzionale, 7 marzo 1964, n. 14, in *Foro it.*, 1964.

<sup>105</sup> Corte di giustizia, 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich, in *Racc.*, 1991.

<sup>106</sup> Causa 294/83, in *Racc.*, 1986.

sarebbe poi emancipato e reso autonomo da questi, perché il trasferimento di poteri sovrani in capo alla Comunità da parte di questi Stati equivarrebbe ad una rinuncia definitiva, da parte loro alla propria sovranità.

In un ordine d'idee analogo, perché fondato sull'asserita capacità della normativa europea di trovare un'autonoma fonte di legittimazione, diversa dall'atto di volontà degli Stati membri, si è detto che potrebbe parlarsi per l'Europa di un diritto europeo che si presenta come legge superiore di una dimensione costituzionale in senso proprio, formale o materiale che sia capace di misurarsi con i costituzionalismi nazionali.

A queste ricostruzioni che vedono nei Trattati la Costituzione dell'Unione, si è obiettato che l'ordinamento europeo non solo è stato posto da Trattati, ma può essere modificato solo da successivi trattati e cioè da ulteriori atti di volontà degli Stati membri, mentre la penetrazione di tali norme, e del diritto comunitario in genere, all'interno degli Stati resta subordinata ad un loro ordine di esecuzione.

Gli Stati secondo la formula della già ricordata sentenza Maastricht del Tribunale costituzionale tedesco, restano “*Signori dei Trattati*”<sup>107</sup> e lo restano appunto nel senso che ogni modifica dei Trattati è rimessa alla volontà degli Stati membri, che restano così arbitri del volume dei poteri trasferiti alle autorità comunitarie.

L'ordinamento europeo mantiene un legame permanente con gli Stati contraenti, essendo ad essi riservata la revisione dei Trattati.

Si può concludere che i Trattati non sono la “Costituzione europea”.

---

<sup>107</sup> Sent. del Trib. Cost. fed. ted. del 12 ottobre 1993, in *Giur. Costit.*, 1994.

Ingolf Pernice<sup>108</sup> ricorda che, a distanza di cinquanta anni dalla nascita della Ceca, il tema della Costituzione europea ha assunto una notevole importanza dal punto di vista sia giuridico che politico.

A tal proposito l'autore rileva come da più parti si avverta l'esigenza di dare all'Europa una Costituzione: il Ministro degli esteri tedesco Fischer ha proposto di sviluppare l'idea di una Costituzione europea, nonché Hirsch il giudice tedesco alla Corte di giustizia delle Comunità europee di Lussemburgo si sono mostrati favorevoli all'ipotesi di concludere un trattato costituzionale europeo; da ultimo il Presidente della Repubblica Federale tedesca Rau ha espresso l'opinione di elaborare una "Costituzione federale per l'Europa".

Il gruppo d'esperti, istituito dal Consiglio Europeo a Tampere ed Helsinki ed incaricato di elaborare una Carta dei diritti, è stato già considerato una "*assemblea costituente europea*" così come la stessa Carta dei diritti finisce per assumere il valore di parte integrante di una Costituzione europea.

Il prof. Pernice ritiene che ciò che fu geniale nell'approccio di Jean Monnet e di Robert Schuman cinquant'anni fa fu proprio l'aver compreso la necessità di dover superare il modello di Stato nazionale classico che non era stato in grado di porsi come garante della sicurezza interna ed esterna.

Non ha senso chiedersi se l'Europa abbia o meno bisogno di una Costituzione visto che l'Europa ha già una Costituzione, sia pure in

---

<sup>108</sup> I. Pernice, L'Unione costituzionale europea nella prospettiva della Conferenza intergovernativa del 2000, relazione dell'Osservatorio costituzionale della Luiss del 14/04/2000, consultabile al sito: [www.luiss.it/semcost/europa/calend.html](http://www.luiss.it/semcost/europa/calend.html).



un'accezione più ampia del termine e cioè a prescindere dall'esistenza di uno Stato o di un popolo. Quest'assunto è confermato da una costante giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Non si tratta quindi di elaborare una Costituzione per l'Europa, bensì si tratta di vedere come questa Costituzione possa essere sviluppata e migliorata.

I Trattati dell'Unione europea debbono essere considerati una Costituzione complementare rispetto alle Costituzioni degli Stati membri.

La Costituzione europea non può essere considerata isolatamente, ma solo nel contesto delle Costituzioni nazionali. La sua evoluzione è al tempo stesso evoluzione e mutamento delle Costituzioni nazionali.

Il potere costituente in Europa non si esaurisce in unico atto, ma rappresenta un processo in continuo divenire.

Gradualmente il trattato ha acquisito i connotati simili a quelli di una Costituzione, ma lo scopo ultimo e cioè il mantenimento della pace nonché l'effettiva tutela dei diritti dell'uomo in Europa, è rimasto lo stesso e qualifica ancora oggi l'ulteriore processo costituente.

Il Prof. Pernice<sup>109</sup> auspica un consolidamento dei trattati in luogo di una loro suddivisione. Una Costituzione europea deve essere un documento nel quale siano chiariti sia gli aspetti relativi alle istituzioni sia gli aspetti relativi alle competenze.

La Carta europea dei diritti fondamentali dovrà essere necessariamente inserita nel trattato per acquisire efficacia vincolante.

---

<sup>109</sup> V. I. Pernice, L'unione costituzionale europea nella prospettiva della Conferenza Intergovernativa del 2000 consultabile sul sito: [www.luiss.it/semcost/europa/calend.html](http://www.luiss.it/semcost/europa/calend.html).

Questo documento costituirà un fondamento essenziale della Costituzione europea nell'ambito di quelli che sono i valori comuni e la garanzia delle libertà dei cittadini.

Pernice sostiene, ancora, che sia la Costituzione a creare lo Stato ed i cittadini: gli individui si autodefiniscono concittadini di una comunità in quanto essa abbia una costituzione.

Non c'è un potere costituente, cioè si forma nel momento in cui la gente si mette insieme per creare una costituzione e si crea la forza, il potere costituzionale.

Pinelli<sup>110</sup> si dichiara d'accordo con Pernice, il quale ha fra l'altro confutato la tesi di D. Grimm<sup>111</sup>, secondo cui non essendoci un popolo europeo non c'è la Costituzione europea.

A tal riguardo quest'ultimo sostiene che l'Unione europea sia già costituita, sia pur non attraverso una Costituzione, così com'è avvenuto negli Stati membri, bensì attraverso i trattati. In questo modo non si è alla presenza di un atto d'auto-costituzione, ma di un atto d'etero-costituzione. Non è l'Europa che si è data un ordinamento giuridico, ma al contrario sono stati gli Stati membri ad aver dato all'Europa un ordinamento giuridico.

La confutazione di Pernice si basa sull'affermazione dello Stato costituzionale: non è il popolo o lo Stato che fonda la Costituzione ma è la Costituzione che fonda il popolo e lo Stato.

Occorre partire dal punto per cui la realtà dell'Unione europea come noi la conosciamo oggi, frutto di un'evoluzione di cinquant'anni, è

---

<sup>110</sup> C. Pinelli, La tesi del deficit democratico e le idee d'Europa fra mercato e democrazia, in *Europa europea*, n.5/1999, p.17.

<sup>111</sup> D. Grimm, Does Europe need a Constitution?, in *European law journal*, n.3/1995, p. 282.

una realtà diversa da un ordinamento statale, da uno Stato così come noi lo definiamo in diritto costituzionale.

Il primo punto sta nel colmare questa differenza, ed ecco che alcuni concetti che tradizionalmente si applicano in diritto costituzionale, all'ordinamento statale, allo Stato, devono invece essere applicati nell'esame della realtà europea in una maniera costruttiva, evolutiva.

L'Unione, l'integrazione politica è, al momento attuale, soltanto un'ipotesi: l'integrazione politica, secondo alcune parti dell'Unione europea, non esiste, il concetto d'Unione europea come ordinamento statale non è accettato da molte parti, è ancora un'idea *in fieri*. I concetti di fondo per lavorare su temi come democrazia e Costituzione sono due: in primo luogo, l'Unione europea è una costruzione atipica, cioè non è uno Stato e non è un ordinamento costituzionale.

L'altro concetto di fondo che deve essere rilevato è quello del processo in evoluzione: vi è in Europa una caratteristica specifica costituita da un processo in continua evoluzione, ed è un'evoluzione in costruzione, che aggiunge continuamente elementi.

Le tesi che descrivono la Costituzione europea come una Costituzione *in fieri*<sup>112</sup>, ancora incompleta, sono basate a loro volta sulla comparazione fra Costituzione europea e Costituzioni degli Stati nazionali e individuano nelle asimmetrie fra la prima e le seconde altrettante mancanze da colmare in un processo costituente indefinito tanto nella durata quanto negli effetti finali.

Quelle asimmetrie non si riferiscono quasi mai, ai contenuti della Costituzione europea.

---

<sup>112</sup> V. L. Torchia, *Una costituzione senza Stato*, cit., p.405.

Per questo profilo, anzi, essa sembra completa: contiene la disciplina dell'organizzazione, delle funzioni e dei limiti del potere pubblico europeo, determina le regole di relazione fra i diversi poteri ed i diversi soggetti che operano nell'ordinamento, riconoscono diritti ed obblighi degli individui, determina i mezzi per la garanzia e la tutela di quei diritti.

La discrepanza è relativa alla possibilità riconosciuta per le Costituzioni nazionali e negata per la Costituzione europea di individuare un equilibrio complessivo, caratteristico e proprio di ciascun ordinamento costituzionale, fra diritti, valori ed interessi: o un modello di società condiviso, all'interno del quale sia possibile far valere differenze, ma sulla base della comune accettazione di principi generali e della particolare relazione fra essi costituisce la "tradizione costituzionale" di ciascun paese.

Dell'Acqua<sup>113</sup> rileva come il termine più esatto per definire l'evoluzione costituzionale in atto a livello europeo sia quello di processo, considerandolo come qualcosa di spontaneo, che si sta facendo largo quasi per forza propria, nonostante i trattati.

È un processo autocreativo, che si autolegittima, un processo costituente che ha forti elementi di novità rispetto alle tradizioni costituzionali degli Stati membri.

Secondo Azzariti, l'adozione di una Carta europea dei diritti fondamentali ha perseguito due obiettivi, da un lato, si è voluto rafforzare la deficitaria legittimazione dell'ordinamento comunitario nel suo complesso; dall'altro si è voluto perseguire la politica "dei piccoli passi" e andare avanti nel processo d'attenzione nei confronti dei diritti.

---

<sup>113</sup> Dell'Acqua, *La carta dei diritti fondamentali dell'UE nei processi costituenti europei*, consultabile al sito: [www.luiss.it/semcost/europa/calend.html](http://www.luiss.it/semcost/europa/calend.html).

La Carta appare segnalarsi come il primo testo costituzionale postfordista e postmoderno. In questa prospettiva può anche ritenersi la prima Carta del nuovo millennio.

Secondo Ridola<sup>114</sup>, l'ordine costituzionale europeo si sta formando attraverso un processo. La Carta dei diritti, così come prima ancora l'art. 6 del TUE, segna un passaggio importante in questo processo di costruzione di un ordine costituzionale europeo, un processo di costruzione di cui non si sa ancora con certezza, se l'approdo definitivo sarà contrassegnato da un sistema nel quale la protezione dei diritti sia in qualche modo affidata all'intreccio fra livelli costituzionali differenti e complementari.

Secondo Manzella<sup>115</sup>, i risultati di metodo scaturiti dall'elaborazione della Carta sono di tre tipi. Il primo è stato quello di trovare una procedura nuova di revisione costituzionale. Il secondo è stato quello di avviare un processo di costituzionalizzazione dell'Unione. Il terzo è stato quello di creare un embrione d'identità costituzionale dell'Unione.

Sul primo punto Manzella ritiene che, il metodo della Convenzione segni il passaggio dal metodo di revisione intergovernativo ad un metodo che definisce interparlamentare per il semplice fatto che 46 membri, sui 62 della Convenzione, erano parlamentari.

Il secondo punto è il processo di costituzionalizzazione dell'Unione. La Carta, più che aver posto una base di Costituzione europea, ha avviato una politica di diritti fondamentali.

---

<sup>114</sup> V. articolo consultabile al sito: [www.luiss.it/semcost/europa/calend.html](http://www.luiss.it/semcost/europa/calend.html).

<sup>115</sup> A. Manzella, La Carta dei diritti fondamentali: il progetto, in *Europa europe*, n.4/2000, p.43.

Se non si è di fronte ad un primo passo verso l'adozione di una Costituzione europea, certamente ci si trova di fronte ad un primo tentativo di cambiare la qualità dell'ordinamento giuridico dell'Unione prima fondato sul mercato ed ora sui diritti.

Il terzo elemento è l'identità costituzionale verso l'esterno. Non bisogna dimenticare che l'Unione, in tutti questi anni ha condizionato la sua politica esterna al rispetto della clausola democratica e della clausola sociale. Proprio per questo l'Unione aveva bisogno di una carta identitaria propria.

Secondo Luisa Torchia<sup>116</sup>, la Costituzione europea esiste ed ha caratteri originali rispetto alle Costituzioni degli Stati nazionali. Essa si distingue come Costituzione pluralista e composita, all'interno della quale convivono ed operano diversi soggetti e livelli costituzionali: fra i primi, ad esempio, l'Unione, i popoli e gli Stati, fra i secondi, ad esempio, i Trattati e le Costituzioni nazionali.

La Costituzione europea è completa quanto ad ambito e contenuto e non siamo di fronte alla formazione di una Costituzione, ma piuttosto ad un processo d'attuazione costituzionale.

Il processo d'attuazione si caratterizza come una successione di scelte in ordine agli equilibri da perseguire fra le diverse parti della Costituzione, dando di volta in volta la prevalenza a determinate configurazioni e concatenazioni di diritti ed interessi, sul piano dei contenuti, e indicando di volta in volta la dimensione delle decisioni da prendere, sul piano istituzionale ed organizzativo.

Si possono avanzare sulla base di queste ipotesi alcune osservazioni critiche sulla Costituzione europea.

---

<sup>116</sup> V. L.Torchia, *Una costituzione senza Stato*, cit., p.405.

Essa contiene molte disposizioni su politiche settoriali o su aspetti ancora più specifici che ben potrebbero essere rimessi all'ordinario processo di decisione e di legislazione mantenendo in Costituzione solo le regole prescrittive e le regole sui criteri d'attribuzione o sul modo di decisione.

Le priorità poste al centro dell'azione delle istituzioni comunitarie con la dichiarazione sul futuro dell'Unione che ha concluso la Conferenza intergovernativa di Nizza, sono state articolate, nei termini di un dibattito su questioni di rango costituzionale, la delimitazione delle competenze, lo status della Carta dei diritti, la semplificazione dei Trattati, il ruolo dei parlamenti nazionali volto a rafforzare la legittimità e trasparenza dell'Unione ad avvicinare i cittadini all'Unione stessa, senza prefigurare una rifondazione dell'assetto complessivo, che chiederebbe di mettere in discussione i tratti fondamentali e gli elementi costitutivi di quell'assetto.

La natura plurale della Costituzione europea, che costituisce un suo tratto originario ed originale, ad avviso della Turchia, riflette la pluralità delle società e delle collettività nell'ordinamento europeo ed è allo stesso tempo, il frutto della volontà di darsi un quadro di riferimento comune e condiviso, oltre i confini della nazione<sup>117</sup>.

La Costituzione europea nasce insieme al processo di integrazione europea ed è sin dall'inizio una Costituzione plurale, comprensiva delle norme dei Trattati come delle norme delle Costituzioni nazionali ed affidata all'interpretazione della Corte di giustizia come all'interpretazione delle Corti costituzionali nazionali.

---

<sup>117</sup> J. Piris, *l'Union européenne a-t-elle une constitution? Lui en faut-il une?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, n.4/2000, p. 599.

Il fine ispiratore ultimo della Costituzione europea è identificabile nella volontà di costruire un'unione sempre più stretta fra i popoli d'Europa.

Ad avviso della Turchia, la ricognizione dei contenuti della Costituzione europea non deve limitarsi ai Trattati, ma estendersi alle Costituzioni nazionali, che fanno parte a pieno titolo, sin dall'origine, della Costituzione europea, contribuendo a definire la sua natura.

Habermas<sup>118</sup> sostiene invece l'idea che sia che parliamo di “contratto costituzionale”, di “legge fondamentale” o “Costituzione”, quel che si intende è sempre lo stesso passaggio: l'Unione europea non deve più sussistere soltanto sulla base dei trattati internazionali, bensì concepire se stessa come un ordine politico che i cittadini dell'Europa si diano da se stessi.

Secondo Pizzorusso<sup>119</sup>, forse una Costituzione europea esiste già.

Essa racchiude valori elaborati a prezzo di lotte e sofferenze concentrati in solenni documenti, a cui i nostri ordinamenti pubblici debbono ispirarsi per esserne legittimati.

La Corte di giustizia europea li ha individuati come “tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri” e ne ha ricavato un complesso di diritti di libertà che per derivare da tradizioni dei singoli Paesi, sono diversi e talvolta contrastanti nei dettagli, ma concorrono a formare un “diritto comunitario” superiore agli ordinamenti giuridici nazionali.

La stessa nozione di costituzione è ambigua. Se per costituzione s'intende il complesso di principi e regole che definiscono la struttura ed il funzionamento delle istituzioni comunitarie, allora avrebbero ragione

---

<sup>118</sup> J. Habermas, *Sì voglio una Costituzione per l'Europa federale*, consultabile al sito: [www.cluny.ensam.fr:8085/Europe/iec/titre.htm](http://www.cluny.ensam.fr:8085/Europe/iec/titre.htm).

<sup>119</sup> A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, 2002.



quelli che dicono che una costituzione europea esiste già, ricavabile dai trattati istitutivi sottoscritti dai paesi membri.

Ma se per costituzione s'intende quella fonte dell'ordinamento giuridico statale mediante il quale si esprime la sovranità dello Stato, allora i cittadini di quella realtà politica in via di nascita che è l'Europa unita aspettano ancora il momento di esercitare il loro potere sovrano.

Secondo Rossano<sup>120</sup>, è possibile riscontrare un concetto di legge superiore in Europa, tant'è che i singoli Stati si sentono direttamente vincolati da quanto disposto dall'ordinamento comunitario.

Infatti, il rapporto fra fonti comunitarie e fonti interne non è più inteso come un rapporto di coordinamento, ma di superiorità dell'ordinamento dell'Unione europea con tratti peculiari.

A suo avviso, non è sufficiente affermare che la Costituzione, oltre a costituire, a fondare il potere, lo limita, per caratterizzarla come democratica. Occorre anzitutto individuare la legittimazione della stessa Costituzione.

Nei regimi democratici titolare del potere costituente è il popolo.

Pertanto alla base del problema è proprio il potere costituente, ciò che esprime l'unità reale e politica del popolo, il quale manifesta la sua volontà dandosi una Costituzione.

*B. Le tesi non favorevoli all'esistenza di una Costituzione europea.*

Gli argomenti contrari ad una costituzione europea sono basati su una comune premessa secondo cui i Trattati europei non rappresentano una vera "Costituzione"<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> C. Rossano, resoconto della relazione al seminario dell'Osservatorio costituzionale della Luiss del 28 maggio 1999 consultabile al sito: [www.luiss.it/semcost/europa/calend.html](http://www.luiss.it/semcost/europa/calend.html).

<sup>121</sup> V. A. Anzon, *La Costituzione europea come problema*, cit., p.629.

I Trattati sono formulati tipicamente come una normativa risultante da un patto tra Stati e che intende rimanere tale, come è palese tra l'altro dalla normativa sulla revisione che disciplina un procedimento di diritto internazionale, affidando ad una conferenza intergovernativa di stabilire di comune accordo le modifiche da apportarvi, e subordinando l'entrata in vigore degli emendamenti alla previa ratifica da parte di tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali (art. 48 TUE).

Il fatto che i Trattati non possano considerarsi una Costituzione deriva anche da altre ragioni.

Essi non contengono solo principi fondamentali e non disciplinano solo le istituzioni e le funzioni supreme, al contrario, essi pongono una tale mole di disposizioni che si spingono anche a disciplinare gli aspetti più piccoli delle politiche comunitarie e dei programmi d'integrazione nei diversi settori.

Da più parti e da tempo si lamenta il fatto che la normativa dei trattati non rappresenta affatto un testo organico ed unitario, ma è afflitta da una certa confusione. Essa oltre ad essere molto abbondante, consta di successive versioni ed è affiancata da una quantità di protocolli e dichiarazioni di vario contenuto e stipulati nei tempi più diversi, ciò è in netto contrasto con la necessità che, una Costituzione scritta rappresenti un atto di volontà unitario, ben individuabile e riconoscibile.

Un ulteriore argomento contrario alla qualificazione dei trattati come una Costituzione, che deriva dal carattere dinamico del fenomeno europeo, è la disomogeneità della struttura dell'Unione europea governata da regimi diversi a seconda dei "tre pilastri": all'interno della Comunità, per esempio, a differenza del primo pilastro, il secondo e il terzo pilastro non hanno un proprio ordinamento giuridico né proprie

istituzioni, e le azioni comuni sono affidate non ad autorità europee, ma ad organismi intergovernativi; inoltre la giurisdizione della Corte di giustizia non si estende al secondo e terzo pilastro per la protezione dei diritti fondamentali.

Questa disomogeneità di regimi si è concretata poi in molteplici deroghe a singoli regimi comuni di settore, contrattate e ottenute da questo o quel singolo Stato, e si è infine tradotta in un sistema generale d'integrazione differenziata dei partecipanti all'Unione con l'introduzione, per opera del Trattato di Amsterdam, della cooperazione rafforzata, che tende ad accrescere ulteriormente la frammentazione dei regimi tra i vari settori e pilastri dell'Unione europea.

Altri argomenti che impediscono di vedere nei Trattati una Costituzione stanno nella mancanza di una disciplina analitica dei diritti fondamentali, nella limitatezza della cittadinanza europea, nell'assenza del principio della separazione dei poteri e nel complessivo deficit democratico dell'assetto e dei processi decisionali da essi disegnato.

Oltre alle obiezioni finora esaminate, ne esiste un'altra, più generale, che induce con una certa sicurezza ad affermare che l'Unione europea non ha né, e né può avere una Costituzione.

Infatti, un ordinamento come quell'europeo attuale, fondato espressamente sul principio democratico e sul rispetto dei diritti fondamentali (art. 6 TUE), basato sull'associazione di Stati democratici, se vuole avere una Costituzione, può averla ma essa, oltre ad essere legge superiore, non sarà una Costituzione legittimata democraticamente e cioè non deriverà da un consapevole atto costituente del popolo e cioè, non sarà una Costituzione nel senso ideale tipico del costituzionalismo democratico moderno.

I Trattati quindi non possono considerarsi una Costituzione, perché essi sono stati approvati solo dagli Stati membri e non dal popolo europeo.

Anche Barbera<sup>122</sup> afferma che manca un popolo europeo e che il Parlamento europeo a differenza delle altre assemblee prefederali non è mai stato sede di delegazioni di Stati, vincolati ad un mandato imperativo e che dopo l'elezione diretta del 1979 ha ancor più le caratteristiche di un organo rappresentativo. Pur tuttavia esso rappresenta ancora *“i popoli europei, non il popolo d'Europa”*.

Dopo Maastricht c'è l'importante novità della cittadinanza europea<sup>123</sup> ( logico sbocco della sentenza Van Gend/Loos, del febbraio 1963, con cui la Corte ha riconosciuto come soggetti non solo gli Stati ma anche i cittadini).

Ma è una cittadinanza a doppio livello, cittadini d'Europa e cittadini dei singoli Stati. L'art. 17 del TCE riconosce la cittadinanza europea a *“chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro”*, ma con ciò lascia allo Stato la determinazione dei requisiti per l'acquisto della cittadinanza. La cittadinanza europea, recita l'art. 2 del TUE, serve non a fondare ma *“a rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri.”*

Non può aversi né popolo né costituzione laddove non vi è una comunità politica<sup>124</sup>. Il problema allora si sposta sull'interrogativo seguente: se si vuole dare all'Europa unita una Costituzione, esiste un popolo europeo al quale si possa riconnettere una volontà “costituente”?

---

<sup>122</sup> V. A. Barbera, *Esiste una Costituzione europea?*, cit., p.59.

<sup>123</sup> S. Bartole, La cittadinanza e l'identità europea, in *Quad. costit.* n.1/2000, p. 39.

<sup>124</sup> E' un argomento presente anche in L. Díez-Picazo, Notes sur la nouvelle Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2001, p.665.

Non è possibile riassumere i termini di un problema, come quello dell'individuazione del concetto di "popolo" come titolare della sovranità e del potere costituente, che rappresenta uno dei massimi problemi del costituzionalismo, pur tuttavia, Adele Anzon sostiene un'opinione condivisa sostanzialmente dalla dottrina prevalente e più autorevole: il popolo come titolare del potere costituente è tale se, attraverso la consapevole condivisione di valori culturali e politici comuni, acquista coscienza di sé come soggetto politico<sup>125</sup>.

Occorre considerare il rilievo della cultura come fattore d'integrazione. Essa può funzionare da fattore d'integrazione di un popolo europeo tanto da renderlo determinato a darsi una Costituzione se si diffonde a strati sempre più ampi della popolazione ma anche se è accompagnata dall'effettiva e diffusa coscienza della condivisione di valori politici (democrazia, eguaglianza, diritti fondamentali, stato di diritto, stato sociale proclamati dalle Costituzioni nazionali degli Stati membri), così che si possa formare quell'identità, oltre che culturale, propriamente politica in cui gli europei si possano riconoscere ed alla quale possano sentirsi di appartenere al punto di fondare una forma comune di convivenza politica dandosi una Costituzione.

Il processo di formazione di una tale identità è in una fase avanzata, ma ha conosciuto e conosce momenti d'arresto e non è ancora giunto ad uno stadio sufficiente.

Ma, il compito più gravoso incombe sulle Costituzioni nazionali e soprattutto sugli organi di giustizia costituzionale dei singoli Stati, sulla loro apertura verso l'Europa e sulla loro disponibilità a collaborare per la costruzione della nuova formazione comune.

---

<sup>125</sup> M. Luciani, Diritti sociali e integrazione europea, in *La Costituzione europea*, Atti del XIV Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Perugia, 7/10/1999, Padova, 2000, p. 512.

Se quest'integrazione culturale e politica giungerà ad un grado sufficientemente alto, si potrà riconoscere l'esistenza di un popolo europeo idoneo non solo a darsi una Costituzione democratica (e cioè ad agire come popolo costituente), ma anche a trasmettere legittimazione democratica all'ordinamento prodotto da questa Costituzione, consentendogli così di disporre di strumenti idonei a rendere effettivi i valori o principi che la caratterizzano.

Fino a questo momento l'integrazione culturale e politica non si è spinta ancora così avanti: quindi l'Unione europea non può avere una Costituzione.

Secondo Adele Anzon, è meglio, al momento, non pretendere una Costituzione europea, ma acquietarsi al riconoscimento dell'esistenza del diritto costituzionale europeo di cui parla Haberle<sup>126</sup>, al riconoscimento cioè del diffondersi e del radicarsi di principi, regole ed istituti analoghi nei vari ordinamenti degli Stati e nella stessa Unione, perché tale esistenza costituisce ad un tempo un sintomo dell'integrazione culturale e politica già avvenuta e, insieme, uno strumento indispensabile del suo ulteriore sviluppo.

Nel frattempo il permanere, nell'ambito dell'Unione, di Stati nazionali aperti all'Europa, dotati d'ordinamenti democratici per principi e legittimazione, può, anche se, parzialmente, compensare il deficit democratico che affligge le istituzioni europee e governare, cooperando con queste istituzioni, l'evoluzione del processo in corso.

Lo stesso Barbera<sup>127</sup> afferma che non è possibile individuare un potere costituente nel popolo europeo sostenendo che una Costituzione

---

<sup>126</sup> P. Haberle, Per una dottrina della Costituzione europea, in *Quad. costit.* n. 1/1999, p. 3.

<sup>127</sup> V. A. Barbera, Esiste una Costituzione europea?, cit., p.59.

europea non esiste già, ma tuttavia siamo di fronte ad una Costituzione europea in divenire, frutto del potere costituente degli Stati.

I Trattati, altre importanti norme europee e le più significative decisioni della Corte danno dunque vita ad un diritto costituzionale europeo senza una formale carta costituzionale.

L'Unione dunque ha un ordinamento costituzionale in transizione, e quindi sotto questo profilo ha una costituzione.

Proprio per questo secondo il parere di Barbera, è insoddisfacente sia la posizione di chi individua già una Costituzione europea sia quella di chi si richiama ancora ai Trattati, quali atti di diritto internazionale.

Secondo Bronzini<sup>128</sup>, invece, affermare che un momento costituente per l'Europa è necessario, non vuol dire, però, negare gli aspetti problematici di tale passaggio.

Non è realistica la posizione di coloro, come il politologo Scharpf<sup>129</sup>, per il quale l'Unione europea, data la sua particolare natura, non trova la propria legittimazione al pari dei singoli Stati esclusivamente sulla base di una prospettiva orientata all'*input* (governo da parte del popolo), e ciò perché l'Unione non ha raggiunto quell'identità collettiva propria delle democrazie dei singoli Stati. In altri termini la legittimità dell'Unione dovrebbe trovare il suo fondamento anche sulla base di una prospettiva orientata all'*output* (governo per il popolo).

La legittimità delle scelte comunitarie potrebbe, per Scharpf, essere misurata solo sulla base della loro efficacia: nell'impossibilità di radicare un'effettiva responsabilità politica europea (per la mancanza di

---

<sup>128</sup> G. Bronzini, Obiettivo: verso una costituzione europea?, in *Questione giustizia*, n. 2/2000, p. 285.

<sup>129</sup> V. W.F. Scharpf, *Governare l'Europa*, cit., p. 35.

un'identità socio-culturale tra i cittadini dell'Unione), l'efficacia funzionale di tali scelte potrebbe essere controllata da organi giudiziari come la Corte di giustizia o da autorità amministrative indipendenti di cui l'Unione è ampiamente dotata.

La posizione di Scharpf è poco realistica proprio perché l'attuale tecnocrazia europea ha effetti distruttivi sul tessuto democratico all'interno dei paesi aderenti: sul lungo periodo non può reggere un compromesso tra governo dei tecnici a Bruxelles e sovranità popolare negli Stati membri.

A tutti coloro che con Grimm<sup>130</sup>, hanno insistito sulla mancanza di una lingua comune, ma anche di media, partiti, sindacati, associazioni, ecc..., che hanno enfatizzato le forti differenze tra i sistemi educativi e quelli amministrativi in vigore nei singoli paesi, Habermas ha replicato ricordando l'aspetto istitutivo dei processi di costituzionalizzazione: *“è lecito attendersi che le nuove istituzioni politiche create da una costituzione abbiano un effetto inducente creando inediti contesti di comunicazione e intesa e così contribuendo a determinare quel legame culturale che attualmente è ancora troppo fragile”*<sup>131</sup>.

Baldassarre<sup>132</sup>, invece, non nega che possa esistere qualcosa vicino ad una legge superiore europea, un diritto superiore di fonte europea, che si muove sempre all'interno del concetto ottocentesco-liberale di costituzione come legge superiore. In tal senso è difficilmente contestabile la conclusione cui è giunto il Tribunale costituzionale federale di Germania, del 12 ottobre 1993<sup>133</sup>, sul Trattato di Maastricht,

---

<sup>130</sup> V. D. Grimm, *Does Europe need a Constitution?*, cit., p. 282.

<sup>131</sup> J. Habermas, *Comment on the paper by Dieter Grimm: Does Europe need a Constitution?*, in *European law journal*, n. 3/1995, p. 303.

<sup>132</sup> A. Baldassarre, *La Carta europea dei diritti*, relazione dell'Osservatorio costituzionale della Luiss del 28 maggio 1999, consultabile al sito: [www.luiss.it/semcost/europa/calend.html](http://www.luiss.it/semcost/europa/calend.html).

<sup>133</sup> V. Sent. del Trib. Cost. feder. Tedesco del 12 ottobre 1993, cit. p. 356.



che riserva a sé il giudizio su eventuali violazioni di principio democratico da parte dell'Unione ed affermando che rispetto all'Europa i signori del Trattato sono i singoli Stati, e ciò perché la fonte di legittimazione dell'ordinamento europeo è ancora quella delle costituzioni statali.

Se è corretto dire che la base della legittimazione delle costituzioni sta nei principi supremi ed essenzialmente nei diritti fondamentali della persona umana, se questo è il vero fondamento delle costituzioni statali europee, è spiegabile la “*riserva*” che le Corti costituzionali pongono all'immissione nell'ordinamento nazionale di norme di fonte comunitaria.

Tale riserva, infatti, tocca la fonte di legittimazione dell'ordinamento europeo, che risiede nei principi costituzionali accolti dagli Stati membri. Baldassarre si ricollega alle posizioni dottrinali che negano l'esistenza di una Costituzione europea, pur tuttavia, anche egli afferma che esiste un processo costituente europeo, ma non esiste ancora una Costituzione.

Uno dei maggiori costituzionalisti europei Peter Haberle afferma che l'Europa non è soltanto una comunità di valori fondamentali, è soprattutto una comunità di diritti fondamentali<sup>134</sup>. Partendo da questo fatto ha avanzato nel 1993 la teoria di un diritto costituzionale comune europeo, realizzato attraverso i diritti fondamentali scritti, rappresentati dai diritti fondamentali comuni alle tradizioni degli Stati membri.

Il diritto costituzionale in Europa è diviso sul piano metodologico in due livelli strettamente interconnessi: i singoli Stati costituzionali nazionali, le loro similitudini e le loro differenze rappresentano il livello rispetto al quale si possono definire i principi costituzionali.

L'altro livello costituisce ciò che in Europa è "sovranazionale" sin dai tempi del Consiglio d'Europa e che successivamente si è sempre più fittamente sviluppato come diritto costituzionale, del quale esso è ancora una costituzione di settore. Egli sostiene che in Europa esiste già un insieme di costituzioni parziali scritte e non scritte; i trattati dell'UE sono una componente della costituzione parziale come la Carta dei diritti.

Egli considera l'UE "*una comunità di costituzioni*", e ritiene che non sia ancora arrivato il momento di formulare una Costituzione piena per l'Europa, ma che si debba continuare ad elaborare gradualmente costituzioni parziali, come ad esempio una Carta relativa alla divisione delle competenze tra Europa e Stati nazionali, regioni e comuni.

L'individuazione delle modalità e del momento più opportuno per la redazione di una costituzione più articolata è un problema "storico", nel senso che tale momento dipende da un insieme di condizioni politiche, sociologiche e di rapporti economici.

## 2.5 IL DIBATTITO POLITICO RELATIVO ALL'ESISTENZA DI UNA COSTITUZIONE EUROPEA

All'inizio del 2000, il costituzionalista francese Dominique Rousseau ha scritto: "*Depuis 1945, l'Europe attend sa constitution*"<sup>135</sup>.

Eppure oggi stiamo assistendo ad un improvviso fiorire di nuovi progetti per un documento costituzionale europeo.

L'idea di un assetto costituzionale che si basi su una Carta costituzionale ha avuto origine in Germania, con due discorsi del ministro degli Esteri tedesco Fischer.

---

<sup>134</sup> P. Haberle, Per una dottrina della Costituzione europea, in *Quad. costit.*, n.1/1999, p.3.

<sup>135</sup> D. Rousseau, Pour une constitution européenne, in « le Débat », 2000, p. 57.

Nel suo discorso al Parlamento europeo<sup>136</sup> del 12 gennaio 1999, ha rilevato l'esigenza di un dibattito sull'elaborazione di una Costituzione per l'UE. In un primo momento tale dibattito sembrava limitato alla Germania, dove erano intervenute diverse autorità politiche (il presidente Rau, il leader dell'opposizione Schauble ecc...) e molti accademici.

Questa discussione ha condotto ad una più vasta iniziativa europea, vale a dire la decisione presa dal Consiglio europeo di Colonia nel giugno 1999, in seguito ad una decisa richiesta da parte del governo tedesco di mettere in moto il processo d'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Il dibattito si è diffuso dalla Germania al resto d'Europa in modo rapido, con il secondo discorso di Fischer, tenuto all'Università di Humboldt il 15 maggio 2000. Sebbene il tema principale del discorso fosse quello della "finalità" del processo d'integrazione europea, Fischer ha anche richiamato la necessità di adottare un "*Trattato costituzionale*"<sup>137</sup>.

Tale richiesta è stata ben accolta tra i leader politici di altri Stati membri: in modo assai marcato da parte di Chirac nel suo discorso al Bundestag il 27 giugno 2000<sup>138</sup>, ma anche dal presidente italiano Ciampi. La presidenza della Repubblica italiana ha diffuso sessantasei pagine che contengono il "*pensiero*" di Ciampi sul tema della Costituzione europea, sviluppato nell'arco di un anno 1999-2000<sup>139</sup>.

Egli si era già riferito alla tematica della Costituzione europea in occasione del giuramento di fronte al Parlamento italiano quando affermò che "vi è una Costituzione europea che nei principi democratici

---

<sup>136</sup> Il discorso del 12 gennaio 1999 davanti al Parlamento europeo a Strasburgo è consultabile al sito: [www.auswaertiges-amt.de/6-archiv/index.htm](http://www.auswaertiges-amt.de/6-archiv/index.htm).

<sup>137</sup> Il discorso del 15 maggio 2000 è consultabile al sito: [www.whi-berlin.de/fischer.htm](http://www.whi-berlin.de/fischer.htm).

<sup>138</sup> Il discorso del 27 giugno 2000 è consultabile al sito: [www.elysee.fr/disc/disc-htm](http://www.elysee.fr/disc/disc-htm).

<sup>139</sup> C.A. Ciampi, Verso una Costituzione europea, in *Europa europe*, n.4/2000, p.181 seg.

generali, nella tutela dei diritti fondamentali, nelle fonti del diritto fa già corpo unico con la Costituzione italiana del 1948”.<sup>140</sup> Con quest’affermazione, Ciampi sembrava esser vicino alle posizioni di coloro i quali sostengono che, l’Europa ha già una costituzione nata dai trattati, approccio di una parte consistente della dottrina giuridica, ma anche della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee come ho mostrato nei precedenti paragrafi.

Ciampi ha affermato nel suo discorso tenuto all’Università di Lipsia il 6 luglio 2000<sup>141</sup>: “l’integrazione europea si sta ampliando da economica e monetaria ad autentico legame di solidarietà democratica. Questo processo ha bisogno di una Costituzione europea (...). Della Costituzione europea possiamo definire sin d’ora i due cruciali nuclei: una prima parte che farà proprio il contenuto della Carta dei diritti fondamentali; una seconda parte che individui le sfere di competenza e di responsabilità non solo per gli organi dell’Unione ma per i soggetti istituzionali (dai Comuni, alle Regioni, agli Stati) che partecipano alla vita associativa europea”.

Infine, anche Romano Prodi, Presidente della Commissione europea si è pronunciato in favore di una Costituzione davanti al Parlamento europeo<sup>142</sup>.

I protagonisti della politica cui si accennava hanno focalizzato la loro attenzione in primo luogo sulla sostanza del documento proposto piuttosto che sulla sua forma.

Tentando un confronto fra i diversi interventi al dibattito, i principali elementi innovativi sembrano essere i seguenti:

---

<sup>140</sup> Il discorso integrale davanti alle Camere è consultabile al sito: [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>141</sup> V. C.A. Ciampi, *Verso una Costituzione europea*, cit., p.181 seg.

<sup>142</sup> R. Prodi, *The State of the Union in 2001*, Parlamento europeo, Strasburgo, 13 febbraio 2001.

- La separazione delle disposizioni essenziali da quelle meno importanti al testo attuale del Trattato CE e di quell'UE, in modo tale da consentire alle norme davvero costituzionali di diventare più rilevanti. L'idea di elaborare un trattato fondamentale fu sostenuta nel 1999 nel Rapporto Daehene (che faceva seguito alle precedenti proposte del Parlamento europeo) e sperimentata in un rapporto scritto per la Commissione europea da un gruppo del Centro Robert Schuman dell'Istituto universitario europeo di Firenze<sup>143</sup>.
- Una più chiara definizione della divisione “verticale” dei poteri tra UE e Stati membri.
- Un capitolo sui diritti fondamentali basato sulla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, elaborata nel corso del 2000, ma il cui *status* giuridico, per il momento, è quello di una “solenne proclamazione” del tutto separata dal testo del Trattato UE.
- Una riforma della divisione “orizzontale” dei poteri, e cioè del ruolo e delle procedure decisionali delle istituzioni europee.

Sebbene gli aspetti sostanziali delle future disposizioni costituzionali rappresentino l'oggetto principale del dibattito, per quanto concerne il processo d'elaborazione e d'adozione, sembra esservi la tendenza a ritenere che il meccanismo della Conferenza intergovernativa, nonostante i suoi risultati negli ultimi quindici anni, risulterebbe meno adatto all'elaborazione e all'adozione di una Costituzione. Il meccanismo della “Convenzione”, che nel processo di stesura associa parlamentari nazionali ed europei, è apparsa come una strada alternativa per l'adozione delle future riforme costituzionali.

---

<sup>143</sup> Il Rapporto dell'IUE sulla “riorganizzazione dei Trattati” del 15 maggio 2000 è consultabile sul sito della Commissione relativo alla CIG: [www.europa.eu.int/comm/archives/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/archives/index.htm).

Innovativo è il punto di vista espresso da Chirac a Berlino: “Il testo di un futuro Trattato costituzionale, dopo aver ricevuto l’approvazione dei governi, dovrebbe essere approvato anche dai popoli d’Europa.”<sup>144</sup> Il Parlamento europeo, in modo alquanto più esitante, spera che “i cittadini dell’UE saranno consultati a tempo debito attraverso un referendum”<sup>145</sup>.

Pur tuttavia, modificare su vasta scala la natura giuridica dello strumento su cui si fonda l’Unione europea non è nelle intenzioni dei principali attori coinvolti nel dibattito. Quella che Fischer, Chirac e gli altri propongono è una Costituzione che può essere identificata con un Trattato costituzionale, cioè un accordo internazionale distinto dagli attuali Trattati europei per il suo contenuto e, per una procedura d’adozione particolarmente solenne, ma ancora basata su una decisione collettiva da parte degli Stati membri, in conformità con le relative norme del diritto pubblico internazionale ed entro i limiti posti dalle singole Costituzioni nazionali. Sia Fischer che Chirac sono inflessibili nel sostenere che questo Trattato costituzionale non comporterebbe la creazione di uno Stato federale europeo ma, al massimo, di una “federazione di Stati-nazione”. Questo trattato renderebbe ufficiale la dimensione europea della “struttura costituzionale multilivello”, di cui le Costituzioni nazionali continueranno a formare i mattoni fondamentali.

Secondo Blair<sup>146</sup>, il dibattito costituzionale in Europa non deve necessariamente concludersi con la definizione di una Costituzione europea. Blair ritiene che, data la complessità e diversità dell’Unione, sia auspicabile e realistico elaborare una “Dichiarazione di Principi”, che ripartisca le competenze tra l’Unione e gli Stati membri. Questa

---

<sup>144</sup> V. J. Chirac discorso del 27 giugno 2000 consultabile al sito: [www.elysee.fr/disc/disc.htm](http://www.elysee.fr/disc/disc.htm).

<sup>145</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulla costituzionalizzazione dei Trattati, A5-0289/2000.

<sup>146</sup> T. Blair, Il futuro politico dell’Europa, discorso a Varsavia, sede della Borsa del 6/10/2000.

dichiarazione dovrebbe avere un carattere politico e giuridicamente non vincolante.

Nel dibattito politico<sup>147</sup> è stato messo in luce come una conseguenza dell'adozione di un documento costituzionale permetterebbe di superare i confini tra il Trattato CE e Trattato UE, e tra pilastri. Un documento costituzionale che affronterà argomenti attualmente affrontati sia nel Trattato CE che in quello UE. Il nuovo Trattato costituzionale potrebbe sia lasciare in vita le rimanenti disposizioni dei due Trattati, ma allora dovrebbe esistere una clausola in caso d'incompatibilità che assicuri il prevalere del Trattato costituzionale, sia sostituire i due Trattati, mentre le loro disposizioni non incorporate nel Trattato costituzionale dovrebbero essere trasformate in qualche altro strumento (probabilmente una serie di protocolli allegati al Trattato costituzionale). Qualunque sia la soluzione tecnica, l'emanazione di un Trattato costituzionale rafforzerebbe senza dubbio la struttura unitaria del diritto dell'Unione europea.

Al di là della questione se l'Europa ha bisogno o meno di una Costituzione, una cosa è certa, l'Unione deve cercare di avvicinarsi ai cittadini dotandosi di un testo breve, preciso e comprensibile, in cui siano enunciati i principi base del sistema politico europeo. La società europea ha, infatti, bisogno di una "*Carta*" che definisca in modo semplice i principi fondamentali che regolano la sua organizzazione istituzionale, nonché i rapporti tra le istituzioni ed i cittadini.

Questo documento rappresenterebbe un nuovo atto di fondazione per l'Unione europea e contribuirebbe a fare chiarezza agli occhi dei cittadini europei, al di là delle discussioni che giuristi e diplomatici intrattengono sulla preferibilità di un trattato piuttosto che di una

costituzione. La Costituzione europea è la vera bussola per orientare l'integrazione europea: l'ago deve puntare sul cittadino, sulla democrazia, sulla politica e non solo sugli interessi del mercato.

## 2.6 DALL'INCONTRO DI LAEKEN ALLA COSTITUZIONE EUROPEA

Il Consiglio europeo, tenutosi a Laeken il 14 e 15 dicembre 2001, sotto presidenza belga costituisce certamente uno dei più importanti vertici degli ultimi anni, per il suo ruolo di passaggio verso una nuova fase.

Il Consiglio europeo, appuntamento programmato nella 23<sup>a</sup> Dichiarazione allegata al Trattato di Nizza si è concluso con la "Dichiarazione sul futuro dell'Europa"<sup>148</sup>: documento nel quale, tra l'altro è stata decisa la convocazione di una Convenzione per esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione europea comporta e per ricercare le diverse soluzioni possibili in preparazione della prossima Conferenza intergovernativa, che si terrà nel 2004 per le decisioni finali in merito alla riforma dei trattati.

Dunque, l'organo nominato a Laeken avrà il compito di avviare il processo costituente europeo.

Lo strumento della Convenzione, già utilizzato peraltro in occasione della redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, presenta un carattere d'originalità, poiché vi partecipano rappresentanti sia delle istituzioni dell'Unione sia dei Governi e dei Parlamenti nazionali.

---

<sup>147</sup> B. de Witte, La Dichiarazione di Nizza: è tempo di un Trattato costituzionale dell'Unione europea?, in *Europa europea*, n. 2/2001, p. 195.



Il compito di tale organo è di formulare le ipotesi di riforma che saranno poi sottoposte alla successiva Conferenza intergovernativa. Il lavoro della Convenzione<sup>149</sup> si articolerà in tre fasi successive:

- ascolto delle aspettative e dei bisogni dei cittadini europei;
- analisi delle proposte di riforma;
- sintesi delle proposte e formulazione di raccomandazioni.

La Convenzione è composta di:

- 15 rappresentanti dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri;
- 13 rappresentanti dei paesi candidati all'adesione;
- 30 rappresentanti dei Parlamenti nazionali degli Stati membri;
- 26 rappresentanti dei Parlamenti nazionali dei paesi candidati all'adesione;
- 16 rappresentanti del Parlamento europeo;
- 2 rappresentanti della Commissione europea.

A questi 105 membri si affiancano 13 osservatori in rappresentanza del Comitato economico e sociale, del Comitato delle Regioni, del Mediatore europeo e delle parti sociali europee.

Gli italiani presenti sono 6 e ad essi si aggiungono 3 parlamentari nel ruolo di eventuali sostituti.

La Convenzione è presieduta da Valery Giscard d'Estaing, cui si affiancano due Vicepresidenti, Giuliano Amato e Jean-Luc Daehene.

---

<sup>148</sup> M. Bonini, Verso la Conferenza intergovernativa del 2004: quali prospettive di evoluzione per i Trattati istitutivi?, in *Riv. ital. dir. pubbl. comun.*, 2002, p. 251.

<sup>149</sup> V. Onida, L' "avvenire dell'Europa" e il difficile compito della Convenzione, in *Quad. costit.* n.2/2002, p. 391.

All'interno della Convenzione opera un "Presidium" che sarà responsabile della preparazione dei testi che saranno sottoposti alle decisioni plenarie e che è composto di 12 membri. Parallelamente al lavoro della Convenzione sarà creato un Forum per le organizzazioni che rappresentano la società civile. È prevista una riunione plenaria della Convenzione a scadenza bisettimanale e una durata complessiva dei lavori di un anno (marzo 2002 - marzo 2003).

Compito della Convenzione è di esaminare le questioni essenziali che lo sviluppo dell'Unione comporta e ricercare le diverse soluzioni possibili.

La Dichiarazione di Laeken ha previsto che, al termine dei suoi lavori, la Convenzione rediga un documento finale che potrà comprendere opzioni diverse; tale documento finale costituirà il punto di partenza dei lavori della Conferenza intergovernativa, alla quale, ai sensi dell'art. 48 del TUE, spetteranno le decisioni finali sulle proposte di modifica dei trattati.

Secondo l'art. 48 del TUE (ex art. N), il trattato oggi può essere modificato su richiesta di uno Stato membro o della Commissione; il Consiglio, cui viene indirizzata la richiesta, previa consultazione del Parlamento europeo ed eventualmente della Commissione, può decidere di convocare una Conferenza intergovernativa alla quale viene demandato il compito di decidere dei singoli emendamenti. Quest'ultimi entreranno in forza solo nel momento in cui tutti gli Stati membri abbiano espletato le procedure di ratifica disciplinate a livello nazionale. La natura del procedimento di revisione dei Trattati è intergovernativa, in quanto tale, risente di un deficit democratico.

La necessità di intervenire sullo squilibrio causato dall'impossibilità d'eleggere democraticamente un'"Assemblea

costituente europea”, formata dalla libera e consapevole scelta dei cittadini comunitari per introdurre le modifiche rese necessarie dagli sviluppi dell’integrazione, non è dunque ignorata dal Consiglio, che risolve con la convocazione di una Convenzione i cui lavori precedano cronologicamente la Conferenza intergovernativa del 2004, in modo da compensare il deficit democratico insito nel procedimento di modifica di cui all’art. 48 TUE. La composizione della Convenzione sembra rispondere a questo scopo.

La Convenzione tende, quindi, ad affermare un nuovo criterio di revisione costituzionale, che combina il metodo intergovernativo classico con la dimensione interparlamentare, nel quale possano intervenire attivamente, a livello europeo e nazionale, tutte le istanze istituzionali, economiche, sociali e civili interessate.

Se da un lato la Convenzione di Laeken ricalca, sotto il profilo della sua composizione, l’esperienza di quella che l’ ha preceduta con il compito di redigere la Carta dei diritti proclamata a Nizza, non c’è invece analogia tra le due convenzioni sotto il profilo del compito ad esse affidato.

La prima era chiamata a redigere la Carta, sia pure senza che fosse precisato prima quale ne sarebbe stata la specifica natura e l’efficacia: la carta stessa è stata scritta “come se” dovesse acquistare valore di testo giuridico.

La nuova Convenzione ha il compito di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell’Unione comporta e di ricercare le diverse possibili soluzioni; inoltre, redigerà un documento finale che potrà comprendere opzioni diverse, e costituirà il punto di partenza per i lavori della Conferenza intergovernativa che prenderà le decisioni finali.

La Carta dei diritti ha operato una sorta di “ricognizione” di un patrimonio ideale e giuridico che fa parte delle comuni tradizioni costituzionali degli Stati membri. Essa è stata presieduta da un ex Presidente della Corte costituzionale tedesca, e composta di giuristi, senza che i maggiori dirigenti politici nazionali ed europei siano stati direttamente coinvolti.

La Convenzione istituita a Laeken, invece, è presieduta da esponenti politici di primo piano e l’interesse politico portato ai problemi della sua composizione è stato elevato, basti citare l’esempio dell’Italia, come hanno dimostrato sia la rivendicazione da parte del Governo del potere di designare un rappresentante di propria fiducia, sia la designazione, da parte del Governo, del vice presidente del Consiglio e da parte del Parlamento, di esponenti politici rappresentativi, di maggioranza e opposizione.

La Convenzione allargando, ad altri soggetti istituzionali oltre ai Governi, la responsabilità di preparare le necessarie riforme e lavorando, a differenza di una CIG, in piena trasparenza (tutte le sedute plenarie saranno pubbliche), appare più adatta a recepire tutti quei suggerimenti che perverranno dai vari soggetti partecipanti al dibattito (ambienti politici, economici, accademici nonché la società civile).

A mio avviso, il lavoro della Convenzione sarà, perciò, da seguire molto da vicino, augurandosi che in tutti i paesi europei si manifestino attenzione, partecipazione, ma anche riflessione e dibattito, da cui dipenderà anche l’esito positivo di questo “processo costituente”.

## CAPITOLO III

### ORDINAMENTO COMUNITARIO E COSTITUZIONI NAZIONALI

#### 3.1 LE BASI COSTITUZIONALI DELL'ADESIONE DELL'ITALIA ALLA COMUNITA' EUROPEA

I rapporti tra l'ordinamento italiano e la Comunità europea sono stati impostati sin dall'origine in base al principio della separazione degli ordinamenti giuridici, secondo l'approccio tradizionalmente dualistico dello Stato italiano nei confronti del diritto internazionale.

Pur tuttavia, l'ordinamento comunitario è ormai considerato, per le sue peculiari caratteristiche, come autonomo, non soltanto dal diritto interno, ma dallo stesso trattato che ne prevede l'istituzione e perciò dal diritto internazionale. Così ritengono anche le Corti costituzionali dualiste, quali sono la nostra e quella tedesca.

Nel nostro paese la Corte costituzionale, pur muovendosi nell'ordine d'idee della concezione dualistica nei rapporti tra diritto

nazionale e diritto comunitario, è pervenuta a conclusioni analoghe a quelle cui sono giunti gli Stati che si sono mossi nel quadro del sistema monistico.

Questa decisione è di portata storica, perché con essa la Corte costituzionale italiana ha posto fine ad un'annosa questione con la Corte di giustizia europea, relativa al primato e all'effetto diretto delle norme europee.

La Corte italiana con la *sentenza Granital*<sup>150</sup> del 1984, pur con premesse teoriche diverse si conformava alla *sentenza Simmenthal*<sup>151</sup> del 1978 della Corte di giustizia europea, accogliendo il principio della disapplicazione del diritto interno da parte dei giudici comuni e ritenendo, perciò, inammissibili le questioni relative al contrasto tra norme interne e norme comunitarie con effetto diretto.

Tuttavia, a queste identiche conclusioni le due Corti giungono da premesse differenti. Nella prospettiva della Corte di giustizia, il regime delle norme europee dipende dal fatto che il sistema comunitario europeo ha ormai generato un unico ordinamento giuridico, al cui interno si dispiega una costruzione gerarchica delle fonti, che vede al vertice le norme comunitarie, in posizione sovraordinata alle norme nazionali.

Alle medesime conclusioni sul regime giuridico delle norme comunitarie giunge la Corte costituzionale in base ad un'impostazione dualistica dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno, secondo la quale i due ordinamenti sono autonomi, per cui nel conflitto tra i due, prevale quello competente a disciplinare la materia presa in considerazione.

---

<sup>150</sup> Sent. Granital dell'8 giugno 1984, in *Casi e materiali*, p.773.

<sup>151</sup> Sent. Simmenthal del 9 marzo 1978, in *Racc.* 1978, p. 629.

Tutti coloro che devono applicare una norma nel diritto interno, ed in primo luogo i giudici nazionali, ove ravvisino la difformità della norma statale rispetto a quella comunitaria sono tenuti ad applicare quest'ultima se la materia rientra fra le competenze comunitarie. La Corte cioè, applica alla fattispecie in questione il criterio della specialità anziché quello gerarchico.

Il problema del fondamento costituzionale dell'adesione italiana alla Comunità europea fu risolto con l'avallo della Corte costituzionale che, a partire dalla *sentenza Costa/Enel*<sup>152</sup>, stabilì che in presenza delle condizioni previste dall'art. 11 della Cost. “è consentito stipulare trattati con cui si assumano limitazioni di sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria”, precisando, tuttavia, che l'art. 11 Cost. non conferisce “alla legge ordinaria, che rende esecutivo il trattato, un'efficacia superiore a quella propria di tale fonte del diritto”. I trattati furono perciò recepiti con leggi ordinarie e la copertura costituzionale fu individuata nell'art. 11 Cost. il quale recita: “L'Italia (...) consente in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

Se in nome delle “limitazioni della sovranità” consentite dall'art. 11 Cost. il diritto comunitario gode della prevalenza su tutto il diritto nazionale, comprese le norme costituzionali, tali limitazioni incontrano però a loro volta dei limiti, costituiti dai principi e dai diritti inviolabili della Costituzione, che sono sottratti alla prevalenza del diritto comunitario e che perciò vengono usualmente qualificati come “controlimiti”, dottrina elaborata dalla nostra Corte costituzionale.

---

<sup>152</sup> Corte Cost. 7 marzo 1964, n.14, in *Foro it.* 1964, I, p. 465.

La sentenza del 27 dicembre 1965 n. 98<sup>153</sup>, costituisce il capostipite della giurisprudenza costituzionale sulla salvaguardia dei principi e dei diritti fondamentali nei confronti delle normative comunitarie. Il caso deciso con questa sentenza dalla Corte costituzionale verteva sulle attribuzioni della Corte di giustizia.

La Corte costituzionale ha ammesso che la Corte di giustizia, al pari delle altre istituzioni comunitarie, possa sottrarre parte delle competenze agli organi dello Stato italiano, anche se queste sono determinate da norme di livello costituzionale, occorre, però, che questo trasferimento di competenze agli organi giurisdizionali comunitari avvenga *“senza pregiudizio del diritto del singolo alla tutela giurisdizionale perché questo diritto è tra quelli inviolabili dell’uomo, che la Costituzione garantisce all’art. 2”*.

Nell’ottica della Corte i trattati istitutivi delle comunità europee possono comportare deroghe alle norme costituzionali che stabiliscono le competenze degli organi dello Stato, ma tali deroghe non possono riflettersi sui diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione.

Questa prima pronuncia della Corte costituzionale sul problema della tutela dei principi e dei diritti fondamentali nei confronti delle Comunità europee non delineava ancora in modo compiuto tutta la problematica dei controlimiti<sup>154</sup>.

È con la sentenza n. 183 del 1973, i cui passaggi fondamentali sul problema dei controlimiti sono stati poi ripresi testualmente nella sentenza n.170 del 1984, che si incominciano a definire due principi che definiscono il regime giuridico delle norme comunitarie: la diretta applicabilità, ritenuta compatibile con la Costituzione nella sentenza

---

<sup>153</sup> Sent. n. 98 del 1965, in *Foro it.* 1965, p. 1339.

<sup>154</sup> M. Cartabia, *L’Italia in europa*, Il Mulino, 2000, p.172 seg.



della Corte costituzionale n. 183 del 1973, risolutiva del cosiddetto *caso Frontini*<sup>155</sup> e il primato delle norme comunitarie già inizialmente accettato dalla giurisprudenza costituzionale degli anni '70, ma pienamente riconosciuto solo con la sentenza del 1984 relativa al *caso Granital*<sup>156</sup>.

La Corte costituzionale, in tale sentenza, appoggiandosi di nuovo sull'art. 11 Cost. e sul concetto di limitazioni di sovranità in esso contenuto, ha giustificato la capacità delle norme comunitarie di limitare i poteri legislativi attribuiti dalla nostra Costituzione, agli art. 70 ss., al legislatore nazionale.

Dopo numerosi anni di silenzio, la Corte torna sulla problematica della salvaguardia dei principi e dei diritti fondamentali nei confronti dell'ordinamento comunitario nel 1989 con la sentenza n. 232<sup>157</sup>.

Nella questione di legittimità costituzionale portata all'esame della Corte costituzionale si affermava che il diritto alla tutela giurisdizionale, protetto dall'art. 24 della Costituzione italiana risultava violato nell'ordinamento comunitario a causa della prassi, seguita dai giudici comunitari di limitare nel tempo gli effetti retroattivi delle proprie pronunce d'invalidità degli atti normativi comunitari.

Mentre nei casi precedenti la Corte sembrava ipotizzare una dichiarazione d'incostituzionalità dell'intera legge di esecuzione del trattato, nella decisione del 1989 essa istituisce un controllo di costituzionalità su qualsiasi norma del trattato così come essa è interpretata ed applicata dalle istituzioni comunitarie.

La Corte non pretende più soltanto di svolgere un controllo sul rispetto delle condizioni di costituzionalità dell'adesione dell'Italia alla

---

<sup>155</sup> Sent. Frontini del 27 dicembre 1973, n. 183, in *RDI*, p.130.

<sup>156</sup> Sent. Granital dell'8 giugno 1984, cit., p.773.

Comunità europea, ma si riserva la possibilità di svolgere un ordinario controllo di legittimità costituzionale del diritto comunitario, anche se in riferimento ai solo principi e diritti fondamentali della Costituzione.

La sentenza n.232 del 1989 apre il problema della natura dei valori inviolabili ed il problema del loro rapporto con le norme costituzionali, ma non li risolve<sup>158</sup>.

Quanto al problema dell'identificazione di questi "controlimiti", bisogna osservare che non vi è una perfetta concordanza d'opinioni.

La Costituzione non enuncia esplicitamente quali siano i principi e i diritti fondamentali sottratti ad ogni modifica e deroga, né un'elencazione esplicita ed esaustiva di tali principi e diritti è reperibile nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che fino ad oggi ha avuto occasione di riconoscere la qualifica di diritto inviolabile, al solo diritto di difesa e alla tutela giurisdizionale, protetto dall'art. 24 della Costituzione.

I rapporti tra il diritto comunitario ed il diritto interno risultano perciò determinati da due criteri cumulati: da un lato vi è la separazione per competenza dei due ordinamenti, in base alla quale ciascun ordinamento può regolare, senza trovare ostacoli da parte dell'altro ordinamento, i rapporti giuridici di propria competenza; dall'altro lato, però il principio delle limitazioni di sovranità, con i "controlimiti" che esso presuppone, richiede che le norme comunitarie non solo rispettino gli ambiti di propria competenza ma anche che, pure all'interno delle materie ad esse spettanti, tali norme si conformino ai valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale interno.

---

<sup>157</sup> Sent. n. 232 del 1989, in *Foro it.* p. 1007.

<sup>158</sup> M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995, p.120.

In questo modo i “controlimiti” condizionano il primato del diritto comunitario: le norme comunitarie sono in grado di prevalere su tutte le norme dello Stato italiano e di provocarne la disapplicazione, ma a loro volta si devono conformare a quei valori fondamentali sui quali tutto l’ordinamento italiano è basato.

S’intuisce, allora, come la logica dei “controlimiti”, diversamente dal principio dualista, tenda ad introdurre nei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario degli elementi d’integrazione, in quanto esige che alcuni valori fondamentali siano condivisi dalle istituzioni comunitarie e siano da essi rispettati.

### 3.2 GLI ORIENTAMENTI DELLA CORTE DI GIUSTIZIA E DELLE CORTI COSTITUZIONALI NAZIONALI.

In Italia le evoluzioni del sistema comunitario sono sempre state ricondotte all’art. 11 Cost., mentre molti altri Stati membri hanno provveduto ad introdurre specifiche norme costituzionali per delineare le condizioni per la partecipazione alla costruzione comunitaria, infatti, per Francia e Germania la limitazione di sovranità ha richiesto delle revisioni costituzionali.

In Francia<sup>159</sup>, la legge costituzionale n.92-554 del 25 giugno 1992 ha introdotto un titolo XV (artt. 88-1, 88-2, 88-3, 88-4), ulteriormente modificato e integrato con la legge costituzionale 99-49 del 25 gennaio 1999 a seguito della decisione del Tribunale Costituzionale n. 97/394 del 31 dicembre 1997, mirante a consentire la ratifica del Trattato di Maastricht, e poi quello di Amsterdam, con le limitazioni di sovranità da quelli derivanti.

La Repubblica federale tedesca<sup>160</sup>, dal canto suo, ha adottato una legge di revisione costituzionale (la legge del 21 dicembre 1992) con la quale è stata inserita una disposizione specifica (l'attuale art. 23 del GG), con la quale si consente il trasferimento di poteri sovrani all'Unione europea ma con particolari procedure ed entro limiti definiti segnatamente dal rispetto dei principi di democrazia, dello Stato di diritto, sociale e federale e del principio di sussidiarietà garantendo una tutela dei diritti fondamentali analoga a quella della Carta costituzionale tedesca (*Grundgesetz*).

Sul punto si è anche pronunciato il Tribunale costituzionale federale tedesco nella sentenza *Maastricht Urteil* del 12 ottobre 1993<sup>161</sup> in cui ha ribadito la possibilità per il legislatore federale di attribuire l'esercizio autonomo di funzioni sovrane all'Unione europea ma entro il limite posto dall'art. 79, comma 3, del GG e con la tutela dei diritti fondamentali assicurati dalla Costituzione, ai quali non può sovrapporsi alcun diritto sovranazionale con pretesa di prevalenza.

La Francia e la Germania hanno fornito così come l'Italia una copertura costituzionale alla preminenza delle fonti comunitarie competenti sulle norme interne, ma possono ricordarsi anche l'Irlanda<sup>162</sup> ed il Portogallo<sup>163</sup>.

Tuttavia deve rilevarsi che la supremazia della normativa comunitaria su quelle nazionali è stata affermata soprattutto attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee non di

---

<sup>159</sup> F. Chaltiel, Droit constitutionnel et droit communautaire, in *Rev. trim. dr. eur.*, n.3/1999, p.395.

<sup>160</sup> G. Fromont, *Les institutions de la République fédérale d'Allemagne*, Parigi, 1999, 25seg.

<sup>161</sup> Sent. Maastricht Urteil del 12 ottobre 1993, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 677.

<sup>162</sup> Art. 2 dell' European Communities Act del 1972, in *Giur. Cost.* n.1/2000, p. 606.

<sup>163</sup> Legge costit. 1982, n.1 e revisione costit. del 1989 che introduce il nuovo articolo 7, in *Giur. Cost.* n.1/2000, p. 598.

rado in posizioni divergenti o addirittura conflittuali con quelle delle Corti costituzionali nazionali.

L'impostazione della giurisprudenza costituzionale italiana, rispetto ai principi formulati dalla Corte di giustizia europea, differisce su due aspetti essenziali: anzitutto, la Corte costituzionale accoglie un primato con riserva o *controlimiti*, nel senso che pone alcuni limiti alla prevalenza delle norme comunitarie su quelle interne; in secondo luogo, nella prospettiva della Corte costituzionale italiana, la prevalenza delle norme comunitarie s'innesta su una prospettiva di separazione degli ordinamenti giuridici, che presuppone la possibilità d'individuare i settori materiali di competenza delle fonti comunitarie e di mantenerli distinti da quelli su cui operano le fonti interne, laddove la Corte di giustizia formula il primato in termini di vera e propria prevalenza gerarchica tra norme che possono venire a sovrapporsi dal punto di vista dei contenuti.

In particolare, la Corte di giustizia, a partire dalla famosa sentenza *Mearleasing*<sup>164</sup>, del 13 novembre 1990, ha istituito per le autorità giudiziarie nazionali il criterio dell'interpretazione "conforme al diritto comunitario". Questo criterio d'interpretazione potrebbe in qualche occasione collidere con gli altri criteri d'interpretazione del diritto imposti al giudice nazionale.

Pur tuttavia, alcune difficoltà potrebbero essere generate dall'obbligo, imposto da qualche tempo dalla Corte costituzionale ai giudici comuni di privilegiare sempre l'interpretazione conforme ai valori costituzionali. Si pensi al caso, recentemente risolto dalla Corte di giustizia europea, riguardante un problema d'interpretazione del principio d'uguaglianza o di non discriminazione tra i sessi.

---

<sup>164</sup> Sentenza del 13 novembre 1990, Causa C -106/89, *Racc.* p. 1215.

Tale principio è tutelato sia dall'ordinamento comunitario, sia nelle Costituzioni nazionali. Tuttavia, di fronte ai casi concreti esso può essere interpretato in modi diversi e dare luogo a soluzioni persino contrastanti.

Il caso risolto con la sentenza del 28 ottobre 1999<sup>165</sup>, riguardava la Grecia. Nonostante che la Costituzione della Repubblica ellenica tuteli il principio d'eguaglianza ed in particolare il divieto di discriminazione a sfavore delle donne, le autorità nazionali hanno ritenuto che non fosse incompatibile con tale principio costituzionale una normativa in materia di lavoro che subordinava la concessione degli assegni familiari ai lavoratori di sesso femminile a condizioni più gravose rispetto a quelli di sesso maschile. La medesima normativa è stata invece considerata contraria al diritto comunitario da parte della Corte di giustizia, ed in particolare contraria al divieto di discriminazione, tutelato dall'art. 141 del TCE. Sulla base di un'interpretazione del medesimo principio di non discriminazione dei lavoratori di sesso femminile diversa da quella accolta dalle autorità elleniche, la Corte di giustizia europea ha condannato la Grecia per inadempimento agli obblighi comunitari.

Di fronte a casi di tal natura, generati dalla discrezionalità che sempre accompagna l'attività d'interpretazione delle disposizioni giuridiche e che si accentua di fronte alle disposizioni costituzionali, le competenze dei giudici comuni, delle Corti costituzionali nazionali e della Corte di giustizia potrebbero venire ad intrecciarsi e dare luogo a contrasti giurisprudenziali.

La ricostruzione degli assetti reciproci degli ordinamenti comunitario e statali è un tema controverso all'interno del quale si confrontano almeno due impostazioni interpretative. Vi è chi propone di

---

<sup>165</sup> Sentenza del 28 ottobre 1999, C-187/98, *Racc.* p. 658.

concentrare l'attenzione sul momento attributivo di competenze effettuato a vantaggio dell'Unione europea al momento della stipulazione dei trattati.

Secondo tale impostazione teorica si ritiene di poter pervenire ad una definizione piuttosto precisa d'ambiti d'applicazione distinti tra ordinamento comunitario ed ordinamenti statali.

I confini tra i rispettivi ambiti applicativi sarebbero garantiti in via giurisdizionale, in alcune ipotesi interpretative dalla Corte di giustizia europea, in altre dalle Corti costituzionali nazionali.

Il Protocollo (n. 30) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam sembrava aver dato una definizione conclusiva del problema della prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno. Al punto 2 del Protocollo si affermava che "l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (...) non deve ledere i principi elaborati dalla Corte di giustizia relativamente al rapporto tra diritto nazionale e comunitario (...)".

Il principio di sussidiarietà<sup>166</sup> è affermato in via generale con riferimento a tutta l'Unione dall'art. 2 TUE. L'art. 5 TCE, che ne dà la definizione (2° comma), lo affianca a quelli di attribuzione (1° comma) e di proporzionalità (3° comma).

Se invece si dovesse applicare il livello di garanzia idoneo a fornire standard di protezione più elevati, il principio dell'incondizionata prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno incontrerebbe una significativa limitazione.

Si potrebbe delineare un sistema complessivo di garanzia dei diritti fondamentali collocato anche a livello comunitario.

---

<sup>166</sup> P. Mengozzi, *Il diritto comunitario e dell'Unione europea*, cit., p. 83.

Il principio di sussidiarietà, con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali, potrebbe significare ottimizzazione graduale di questa particolare funzione all'interno di diversi livelli ordinamentali integrati.

Non si tratterebbe più di individuare il livello di tutela più adeguato in virtù di un non meglio definito standard di tutela, bensì di articolare il complesso contenuto della tutela di ciascun diritto su più livelli.

Nel caso dei diritti fondamentali la valutazione comparativa richiesta nell'applicazione del principio di sussidiarietà dovrebbe essere orientata valutando l'opportunità di apprestare una tutela uniforme dello stesso diritto piuttosto che differenziata, così da non soffocare le spinte emerse negli ordinamenti degli Stati membri verso l'affermazione delle molteplici specificità istituzionali.

Marta Cartabia<sup>167</sup> mette in evidenza come l'originale sistema dualista di protezione dei diritti fondamentali in Europa non regga, in quanto si registrano numerosi elementi di sovrapposizione tra la giurisdizione della Corte di giustizia e quella delle Corti costituzionali nazionali.

L'unico modo di risolvere questa situazione alquanto confusa sarebbe quello d'introdurre un'unica Carta dei diritti con un unico organo giudicante. Tutto ciò si potrebbe fare adottando la Convenzione europea dei diritti umani, ma secondo la stessa Cartabia ciò sarebbe da escludere per tre ragioni. In primo luogo, la stessa Corte di giustizia ha affermato nell'opinione 2/94 del 1996<sup>168</sup> che la Comunità europea non ha

---

<sup>167</sup> M. Cartabia, *Messy system of protection of fundamental rights in Europe*, relazione presentata al Convegno, La protezione dei diritti fondamentali in Europa: lezioni dal Canada, Trento 24 aprile 2001.

<sup>168</sup> Decisione del 28 marzo 1996, C-2/94, cit., p. 1759.



la capacità giuridica per accedere alla Convenzione stessa, che rappresenta tutt'oggi una fonte d'ispirazione per la Corte.

In secondo luogo, l'eventuale incorporazione sarebbe problematica anche dal punto di vista dei singoli stati perché come fonte normativa non è collocata allo stesso livello gerarchico in tutti gli Stati membri. Infine, la Convenzione protegge soltanto i cosiddetti diritti della prima generazione e anche dopo l'adozione dei protocolli non disciplina molti diritti che sarebbero essenziali nel contesto comunitario, come i diritti sociali ed i cosiddetti nuovi diritti.

Anche Elena Paciotti<sup>169</sup> ritiene che perseguire parallelamente l'obiettivo dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea sarebbe da evitare, perché ciò creerebbe l'ulteriore rischio di un duplice regime di tutela giurisdizionale a seconda della natura del diritto fondamentale in questione.

Un'altra soluzione secondo Cartabia, potrebbe essere quella di vincolare la Corte di giustizia europea ad uno standard massimo di protezione basato sulla somma dei diritti fondamentali internazionali e nazionali, come suggerito da una parte della dottrina. Questa via, non è tuttavia praticabile perché non esiste un livello massimo di protezione.

Secondo Cartabia, i diritti fondamentali sono relazionali. Ogni diritto fondamentale consiste in una relazione tra l'individuo e la società, oppure tra l'individuo e le autorità, oppure tra individui; quindi, solo l'approccio pluralistico può essere considerato come una soluzione originale con la quale l'Europa protegge i diritti fondamentali a vari livelli e che rispecchia la specifica identità dell'Europa, caratterizzata dalla coesistenza di elementi di diversità e di unità.

---

<sup>169</sup> E. Paciotti, *la Carta: i contenuti e gli autori*, in *Riscrivere i diritti in europa*, Il Mulino, 2001, p. 24.

La concezione classica descrive la protezione dei diritti fondamentali come un'idea universale unificante, uno dei valori centrali capace di unire i popoli dell'Europa attorno a questo patrimonio condiviso. Ma è vero anche l'opposto.

Al di là di un determinato nucleo di diritti, costituito in Europa dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la definizione specifica dei diritti fondamentali spesso differisce da Stato a Stato.

I diritti fondamentali sono aperti ad una pluralità di letture possibili e sono destinati ad assumere significati diversi a seconda degli ordinamenti in cui vengono riconosciuti. Così quando la Corte di giustizia fa propria una determinata versione di un diritto fondamentale, applicandolo nella Comunità, essa implicitamente opera una scelta sull'identità culturale dell'Europa.

La Corte di giustizia ritiene che gli standard comunitari di tutela dei diritti fondamentali derivino da un bilanciamento che esprime la specificità del sistema comunitario.

È un richiamo a concepire la Comunità e l'Unione come una nuova comunità politica con le sue identità e sensibilità costituzionali che devono definire i propri equilibri fondamentali, i propri valori essenziali, anche se questi non possono essere totalmente dissociati dal contesto in cui la Comunità è situata.

La soluzione della questione dello standard della tutela dei diritti fondamentali nella Comunità dovrebbe essere cercata nel riconoscimento delle diversità culturali che esistono nella comunità politica.

Si tratta di un processo a due vie, riguardanti l'una la produzione delle norme giuridiche e l'altra l'utilizzazione delle norme giuridiche.

La produzione giuridica nasce dal terreno multiculturale europeo e da questo terreno scaturiscono le norme europee sui diritti fondamentali che riflettono quella ricchezza culturale che si trova nella società e che, al momento dell'applicazione del diritto comunitario, può essere invocata dai cittadini negli Stati membri.

Invece, l'utilizzazione giuridica da parte dei singoli di tali norme, nate dal terreno multiculturale della società, è il modo attraverso il quale i cittadini possono fare esperienza di un contesto culturale più ampio rispetto a quello cui sono abituati.

### 3.3 IL SISTEMA COMUNITARIO COME MOMENTO DI COABITAZIONE DEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI DEGLI STATI MEMBRI

Nel sistema comunitario coesistono attualmente diversi ordini di valori fondamentali: quello comunitario, elaborato e garantito dalla Corte di giustizia europea e quelli nazionali, affidati alle cure delle autorità giurisdizionali interne.

Originariamente si poteva delineare una netta distinzione tra il sistema dei valori comunitario e quelli nazionali: ognuno di essi avrebbe dovuto essere applicato nel rispettivo ordinamento, senza possibilità di interferire con gli altri.

La protezione dei principi fondamentali non scritti nell'ordinamento comunitario nasceva come risposta al vuoto di tutela prodottosi con l'affermazione del primato delle norme comunitarie su tutte le norme nazionali, comprese quelle costituzionali, e avrebbe

dovuto rivolgersi solo a quelle attività che, sottratte agli Stati membri, risultavano devolute alle istituzioni comunitarie.

Eppure questa dicotomia, che vede in posizione distinta e complementare il ruolo della Corte di giustizia e quello delle Corti nazionali nella tutela dei valori fondamentali, non ha resistito alla dinamica del sistema comunitario: osservando lo sviluppo della giurisprudenza, nazionale e comunitaria, si possono constatare delle sovrapposizioni tra i diversi ordini di garanzie dei valori fondamentali, che offuscano la nitidezza della distinzione tra i due sistemi di garanzie, giustapposti e complementari.

La prima interferenza è data dal potenziale esercizio, da parte delle Corti costituzionali (italiana e tedesca), del controllo di costituzionalità sugli atti comunitari, per violazione dei valori supremi dei rispettivi ordinamenti costituzionali nazionali, la cosiddetta teoria dei “controlimiti”.

La seconda interferenza si muove in direzione opposta ed è costituita da una tendenza della Corte di giustizia, che si sta consolidando nel tempo, di estendere il controllo sul rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento comunitario anche nei confronti degli atti delle autorità statali, sia pur entro determinati limiti.

La costruzione di un rapporto di collaborazione tra Corte costituzionale e Corte di giustizia, oltre ad evitare i rischi di una “gerarchizzazione” dei rapporti tra Corti, consentirebbe anche di escludere la necessità della creazione di un giudice *ad hoc* per la tutela dei diritti fondamentali contenuti nella Carta europea; una proposta in tal senso era contenuta nella relazione del comitato Pintasilgo, incaricato nel 1995 dalla Commissione europea di formulare proposte di riforma dei

diritti civili e sociali europei, ma non ha avuto seguito nel progetto di Carta dei diritti.

Molto probabilmente, proprio la necessità di evitare la complicazione di un quadro ordinamentale già caratterizzato dalla compresenza di diverse Corti ha determinato il mancato accoglimento della proposta.

In tal senso, non si può non accennare alla parziale sovrapposizione di tutela che si potrà determinare tra Corte comunitaria e Corte di Strasburgo, custode della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, infatti, molte disposizioni della Carta dei diritti riproducono corrispondenti norme della Convenzione europea.

La stessa Carta si premura di scongiurare conflitti giurisprudenziali tra queste due Corti, stabilendo all'art. 52 comma 3, che, "Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione". L'utilità di una tale previsione è quella di indicare la necessità dell'instaurazione di un dialogo tra Corti, come strumento privilegiato di prevenzione dei conflitti.

Sia pure secondo logiche e con meccanismi diversi rispetto a quelli che possono caratterizzare il rapporto di collaborazione della Corte di giustizia con la Corte costituzionale, dunque, anche il rapporto della Corte di giustizia con la Corte di Strasburgo dovrà orientarsi ad uno spirito di collaborazione.

Da tempo è infatti ormai superato l'originario principio delle competenze di attribuzione, in base al quale la Comunità era dotata delle sole competenze ad essa riservate in virtù del Trattato. Questo principio, progressivamente eroso dall'utilizzo di strumenti quali *la teoria dei*

*poteri impliciti* (art. 235, ora 308, del TCE), è stato definitivamente superato dall'affermazione del principio di sussidiarietà, costituzionalizzato nel Trattato di Maastricht<sup>170</sup>.

L'introduzione, nel Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht, del principio di sussidiarietà, secondo l'art. 5 del TCE, quale criterio generale per il riparto di funzioni tra la Comunità e l'Unione da una parte, e gli Stati dall'altra, prosegue ed accentua la tendenza alla sovrapposizione d'azioni comunitarie e statali nelle stesse materie.

La previsione del principio di sussidiarietà indica che il futuro dei rapporti tra Stati e Comunità sarà sempre meno segnato dall'immagine di due ordini perfettamente distinti in base a precisi confini di carattere materiale, all'orizzonte si intravede, piuttosto, una coesistenza fra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri sempre più accentuata.

L'equilibrio dei rapporti tra ordinamenti nella Comunità e nell'Unione europea non può essere stabilito in via definitiva, a causa del carattere dinamico del processo d'integrazione: il sistema comunitario ha subito una profonda evoluzione e nulla impedisce che possa ulteriormente svilupparsi.

A tal proposito lo scenario prefigurabile per la futura Costituzione europea la vede porsi in una relazione di sussidiarietà reciproca, e bidirezionale con le Costituzioni nazionali. Una sussidiarietà che, tuttavia, si esprime al meglio di sé non già attraverso il forzoso accantonamento dell'una a vantaggio dell'altra *legge fondamentale*, bensì attraverso il loro sostegno continuo.

Da qui si ricava la produttiva "coabitazione" delle due Costituzioni, l'europea e la nazionale, o, il che è praticamente lo stesso

---

<sup>170</sup> A. Manzella, *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in Quad. cost., 2000, p.531 seg.

secondo Ruggeri<sup>171</sup>, delle due Corti costituzionali, preposte alla loro garanzia.

Secondo Pernice<sup>172</sup>, i due ordinamenti costituzionali sono complementari. La Costituzione europea non è un ordine statico ed immutabile, ma è in continuo sviluppo attraverso le revisioni successive dei trattati, ma anche attraverso l'esercizio delle competenze, che mira ad allocare ogni materia al livello di governo più efficiente, più razionale e più appropriato.

L'approccio proposto di un costituzionalismo a più livelli (teoria del multilevel constitutionalism), volendo evidenziare con tale termine l'esistenza di un processo costituente cui partecipano gli Stati membri con le proprie costituzioni legate insieme da un corpo costituzionale complementare costituito dai Trattati europei, suggerisce che l'Unione europea costituisce un sistema costituzionale composto di un livello nazionale e di uno sovranazionale del potere pubblico legittimo, che s'influenzano reciprocamente e che ingloba gli stessi cittadini o soggetti di diritto.

Olivier Duhamel, nel suo rapporto al Parlamento europeo sulla costituzionalizzazione dei trattati<sup>173</sup>, si limita ad affermare che noi abbiamo già una costituzione sotto forma di Trattati, ma la sua formulazione è densa, frammentaria, confusa ed invisibile.

Egli ritiene che l'Europa non ha e probabilmente non ha bisogno di una costituzione come quella nazionale, per il semplice fatto che non è uno Stato nazionale.

---

<sup>171</sup> A. Ruggeri, *La forza della Carta europea dei diritti*, in *Dir. pubbl. com. ed eur.*n.1/2001, p. 182.

<sup>172</sup> I Pernice e F. Mayer, *De la constitution composée de l'Europe*, in *RTD eur.*, n.4/2000, p. 632.

<sup>173</sup> O. Duhamel, *Rapporto sulla costituzionalizzazione dei trattati*, Parlamento europeo 12 ottobre 2000.

Tuttavia, se si vuole rimanere su un piano più prossimo alla descrizione attuale della realtà comunitaria, al momento i Trattati potrebbero essere visti come una sorta di costituzione “complementare” alle costituzioni nazionali, che con queste è intrecciata e che s’interseca con la costituzione materiale degli Stati membri fino a costituire una “*Verfassungverbund*”, cioè un’unione di costituzioni su più livelli, (così l’originaria espressione tedesca del prof. Pernice, da cui è derivata la traduzione inglese del *multilivel constitutionalism*, citata nello stesso rapporto di Duhamel).

Da una parte, infatti, le costituzioni degli Stati membri hanno assorbito al loro interno il fenomeno europeo, dall’altra si evolve un sistema costituzionale europeo che, pur radicato in queste, si sviluppa poi secondo una direzione propria: tale intreccio tra i due sistemi (nazionale e comunitario) si ripete poi all’interno dello stesso ordinamento giuridico nazionale, sfumando i confini tra fonti di grado diverso ed espandendosi a rete nei diversi livelli di un complesso normativo parzialmente integrato.

Pernice, in conclusione, afferma che “l’evoluzione costituzionale della Comunità è, nel medesimo tempo, evoluzione costituzionale degli Stati membri; ogni mutamento della costituzione dell’Unione comporta in una “*unione delle costituzioni*” degli Stati membri una revisione sostanziale delle costituzioni statali. In tal modo la costituzione nazionale risulta ampliata di un ulteriore livello”<sup>174</sup>.

In un sistema a più livelli, si osserva, ci sono in linea di principio almeno due costituzioni e due ordinamenti giuridici che hanno la loro propria e peculiare qualificazione. Per questo, a mio avviso, dobbiamo abituarci ad una duplicità di prospettive, molti problemi devono essere



esaminati dal punto di vista del diritto comunitario e da quello degli Stati membri, senza che l'una o l'altra prospettiva abbia la precedenza e senza che risulti chiaro quale prospettiva sia quella dominante.

Con ciò si perviene ad un'interna compenetrazione in entrambe le direzioni e a forme di cooperazione istituzionale, nelle quali si realizza un effetto di condizionamento reciproco.

A partire da questi diversi ordinamenti giuridici ha avuto origine qualcosa di simile ad un *diritto costituzionale comune europeo*, di cui ha parlato Peter Haberle<sup>175</sup>.

In tale contesto la Carta dei diritti si nutre delle Costituzioni nazionali, riflettendo sia valori universali sia la ricchezza culturale dei singoli popoli europei.

A sua volta essa può favorire il rapporto fra i due livelli ordinamentali europeo e nazionale, la sussidiarietà reciproca bidirezionale ed il dialogo fra la Corte di giustizia ed i giudici costituzionali nazionali.

### 3.4 L'INCIDENZA DELLA CARTA DEI DIRITTI SULLE COSTITUZIONI NAZIONALI

Più complessa si presenta la questione di definire quale posizione sia destinato ad occupare un catalogo comunitario dei diritti nel sistema nazionale delle fonti del diritto. Il profilo non è stato affrontato dal comitato Simitis<sup>176</sup>, spettando a ciascuno Stato di affrontarlo, essendo ovviamente diversi i problemi che si pongono per i diversi Stati membri.

---

<sup>174</sup> I. Pernice, Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitution- making revisited, in *Common market law review*, n. 4/1999, p. 703.

<sup>175</sup> P. Haberle, *Per una dottrina della Costituzione europea*, cit., p.3.

<sup>176</sup> A. Pizzorusso, Il rapporto del comitato Simitis, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, p. 558 seg.

Innanzitutto, l'affermazione giurisprudenziale di un diritto fondamentale ne determinerebbe l'inserimento nel cosiddetto catalogo non scritto e dunque, come gli altri diritti di tale catalogo, sarebbe da riconoscersi, stando alla consolidata ricostruzione della dottrina, un'efficacia pari a quella delle norme scritte del Trattato. Inoltre, ne deriverebbero conseguenze nel sistema nazionale delle fonti del diritto.

È noto, infatti, come la giurisprudenza costituzionale da tempo abbia riconosciuto alle statuizioni contenute nelle pronunce della Corte comunitaria la stessa efficacia che è attribuita al diritto comunitario scritto: se dotate del carattere della diretta applicabilità, al pari del diritto comunitario scritto, anche le statuizioni contenute nelle pronunce della Corte di giustizia assumerebbero rango "paracostituzionale"<sup>177</sup>, prevalendo sulle norme di legge ordinaria e, nel rispetto dei controlimiti, anche sulle norme costituzionali.

Anche le norme della Carta dei diritti, dunque, pur non produttive di effetti diretti, potrebbero collocarsi nel sistema nazionale delle fonti del diritto, in virtù di pronunce della Corte di giustizia che, utilizzandole come parametro di riferimento, le tramutino in fonti giurisprudenziali.

Occorre, infatti, riflettere se detta ricostruzione possa essere soddisfacente e accettata con riferimento a tutte le fonti di diritto comunitario, che non sono riconducibili ad un'unica categoria, o se si debba cercare una soluzione adeguata in relazione a ciascun tipo di fonte comunitaria.

---

<sup>177</sup> L'etichetta di fonte "paracostituzionale" è stata proposta per identificare quelle fonti che, pur non essendo costituzionali per forma, ugualmente sono in grado di manifestare una "forza" in tutto o quasi identica a quella propria delle leggi approvate con le procedure dell'art. 138, in A. Ruggeri, *Fonti norme, criteri ordinatori*, Torino, Giappichelli, 1999, p.163 seg.

La dottrina italiana è divisa tra chi ritiene che la distinzione tra i vari tipi di fonte comunitaria si dissolve interamente ove si considerino i precetti comunitari nel loro impatto con l'ordinamento interno e chi invece sostiene la necessità di un diverso inquadramento secondo i diversi tipi di fonte comunitaria: mentre il diritto derivato si porrebbe in una posizione intermedia tra Costituzione e fonti primarie, le norme dei trattati avrebbero rango costituzionale.

Posto che l'adozione del catalogo dovrebbe avvenire mediante modifica del trattato e che le norme contenute nel catalogo verrebbero ad assumere lo stesso rango delle norme contenute nel trattato, salva l'opportunità, sostenuta da autorevole dottrina, di imporre il rispetto dei diritti fondamentali nei confronti delle stesse norme dei trattati, occorre riflettere sulle conseguenze che ne derivano sul sistema nazionale delle fonti del diritto.

Le tesi del rango differenziato del diritto comunitario derivato rispetto alle norme dei trattati pare aver ricevuto un avallo dalla Corte costituzionale che, se con giurisprudenza consolidata afferma la "forza di legge" del diritto comunitario derivato secondo la nota sentenza *Granital* n.170/84<sup>178</sup>, da ultimo sembra aver riconosciuto alle norme del trattato un rango superiore, quanto meno costituzionale, sembrandone ammettere l'utilizzabilità come parametro alla cui stregua valutare la legittimità di una legge nazionale.

La questione è estremamente delicata, tanto più se si affermasse, nel sistema comunitario delle fonti del diritto, la superiorità delle norme dei trattati sui diritti fondamentali rispetto alle norme pure contenute nei trattati.

---

<sup>178</sup> Sent. Granital dell'8 giugno 1984, cit., p. 773.

De Siervo osserva criticamente come l'inserimento di una Carta dei diritti nel sistema dei Trattati, se avvenisse al di fuori di una consapevole riconsiderazione dei Trattati europei e delle Costituzioni nazionali, produrrebbe sul piano giuridico trasformazioni profondissime sia nel sistema dell'Unione sia nei sistemi costituzionali degli Stati aderenti: nell'ordinamento dell'Unione la tutela di queste situazioni soggettive si applicherebbe a tutte le materie di sua competenza, compreso il secondo ed il terzo pilastro, e legittimerebbe una potestà legislativa degli organi europei in materia; ma tutto ciò sul versante dei sistemi nazionali produrrebbe una corrispondente compressione degli autonomi poteri normativi statali ed addirittura un possibile svuotamento delle disposizioni costituzionali nelle materie disciplinate nella Carta dei diritti.

L'adozione di un Bill of rights, dunque, avrebbe effetti di enorme rilievo: oltre a “scardinare”, a livello europeo, il sistema dei pilastri, “scardinerebbe”, a livello nazionale, l'attuale ricostruzione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno<sup>179</sup>.

La Carta dei diritti si propone di evitare le ipotesi di conflitto tra i diritti costituzionali e i diritti europei introducendo un criterio preventivo di risoluzione dei conflitti con le Costituzioni nazionali, secondo quanto previsto dall'art. 53 che dispone che “nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo o delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione, la Comunità o gli Stati membri sono parti contraenti, in particolare la Convenzione europea dei

---

<sup>179</sup> U. De Siervo, L'ambigua redazione della Carta dei diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea, in *Dir. pubbl.*, 2001, p. 39.

diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri".

La disposizione orientata a garantire il massimo di protezione per il cittadino, non è però risolutiva. Spesso, nelle Costituzioni nazionali, a differenza della maggior parte delle disposizioni della Carta, l'affermazione di un diritto non è assoluta ma si accompagna alla predisposizione di limiti, che valgono a contemperare il diritto garantito con altri diritti, pure costituzionalmente garantiti.

Alla base delle moderne Costituzioni democratiche sta la considerazione che all'espansione di un diritto corrisponde la compressione di un altro diritto: le disposizioni costituzionali valgono non solo ad affermare un diritto, ma anche a bilanciarlo con altri diritti costituzionali.

Diversamente, le disposizioni della Carta dei diritti, tranne qualche isolata eccezione, nell'affermare un diritto, non ne indicano i limiti; la possibilità di introdurre eventuali limitazioni è prevista solo in via generale dall'art. 52, comma 1.

I principi di resistenza e di supremazia della Carta, racchiusi agli artt. 52, comma 1 e art. 53, risolvono con molta semplicità problemi da tempo emersi tra gli studiosi.

Per quanto riguarda il livello di resistenza, la Carta ammette l'eventualità di limitazioni all'esercizio dei diritti fondamentali con il concorso di quattro limiti: a) la riserva di legge<sup>180</sup>; b) l'intangibilità del contenuto essenziale dei diritti; c) il rispetto del principio di proporzionalità (intervento limitato al livello necessario per conseguire

---

<sup>180</sup> La riserva di legge si ha quando la disciplina della materia è riservata alla legge del Parlamento con esclusione di altre fonti; tale tipo di riserva vale nel campo penale (art. 25 Cost.) ed in quello dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini (artt. 13, 14, 15, 16, 21, 25 comma I Cost.), in T. Martines, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 489.

l'obiettivo della legge); d) l'esistenza di finalità generali riconosciute dall'Unione.

Per quanto riguarda invece la posizione gerarchica della Carta, dall'art. 53 si ricava che l'unico limite alla sua supremazia consiste nell'impossibilità di una sua interpretazione *in pejus*.

Tale articolo recita che “nessuna disposizione della Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti” da altre fonti e, in particolare “dalle Costituzioni degli Stati membri”.

Si tratta di una norma importante ai fini interpretativi sia perché conferma la sostanza costituzionale della Carta, sia perché introduce una sorta di “sussidiarietà costituzionale”, per cui prevale la protezione più favorevole al cittadino europeo, e quindi se il suo diritto è meglio tutelato dalla propria Costituzione nazionale, è questa la tutela che sarà applicata.

Dunque, il criterio di prevenzione dei conflitti tra Costituzione e Carta europea dei diritti potrebbe ricevere applicazione solo nel caso in cui la lettura degli enunciati costituzionali in senso conforme al diritto sovranazionale si rivelasse impossibile: la prevalenza dovrebbe essere accordata non alla disposizione che enuncia il diritto nella formulazione più ampia, bensì alla norma di questo o quell' ordinamento che sia considerata maggiormente idonea a soddisfare le esigenze del caso concreto, secondo un meccanismo che abbiamo definito come “sussidiarietà o competitività costituzionale”.

De Siervo con riguardo all'art. 53 della Carta ha criticato fortemente la debolezza della clausola di salvaguardia contenuta nell'articolo citato.

Egli ritiene che questa formulazione stabilisce una garanzia solo apparente, poiché sarà difficile la comparazione tra i vari diritti richiamati, e, soprattutto, perché questa garanzia è limitata agli “ambiti di applicazione” della Carta.

Secondo De Siervo, a garantire l’effettività della tutela potrebbe considerarsi anche l’art. 52 della Carta, che pone una “riserva di legge” e due limiti di carattere generale alla regolamentazione dei diritti.

Da un lato, dunque, si ribadisce il ruolo fondamentale del “*legislatore*” europeo nella determinazione dei diritti, dall’altro l’indicazione dei limiti del “*contenuto essenziale*” e del “*principio di proporzionalità*”, accresce il ruolo ed il peso delle Corti di giustizia nella concreta delimitazione del contenuto dei diritti.

Una tecnica garantista del genere, che affida al legislatore il potere di decidere sul bilanciamento fra libertà e limiti, appare minore di quella che lascia una discrezionalità al legislatore solo nello specificare il punto di bilanciamento fra libertà e limiti già predeterminato in via generale nella disposizione costituzionale<sup>181</sup>.

Pur tuttavia, il dialogo, lo scambio, culturale prima ancora che giuridico, può portare all’arricchimento reciproco della Costituzione nazionale e della Carta dei diritti, con il risultato della massimizzazione della tutela dei diritti.

In un’ottica di collaborazione e di reciproca assimilazione tra sistemi giuridici questi principi potrebbero finire per caratterizzare l’intero diritto processuale nazionale, favorendo così, non solo l’affermazione di uno *ius commune* in materia processuale utile ai fini dell’uniforme ed omogenea applicazione del diritto comunitario, ma

---

<sup>181</sup> U. De Siervo, *L’ambigua redazione della Carta dei diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell’Unione europea*, cit., p. 39.

anche, ed ancor prima, la creazione dei presupposti per un dialogo tra le Corti.



## CONCLUSIONI GENERALI

L'obiettivo iniziale del presente scritto era quello di fare il punto sull'attuale situazione della tutela dei diritti fondamentali nel sistema dell'Unione europea, al fine di delineare i progressi raggiunti e le opportunità che il futuro riserva.

Certamente, la tutela dei diritti fondamentali non è un problema che si pone solo oggi. In proposito, non si può dimenticare l'importante esperienza della Convenzione europea e della Corte Europea per i diritti dell'uomo di Strasburgo nell'ambito del Consiglio d'Europa.

Ma i problemi nuovi sono legati, da un lato, alla necessità di adeguare gli strumenti di tutela alle nuove possibili lesioni dei diritti fondamentali e, dall'altro, all'esigenza di garantire che anche nell'ambito dell'Unione europea, man mano che crescono e si espandono le competenze funzionali, si consolidi un sistema di garanzie e di tutela.

L'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza si pone dunque in questa direzione.

La Comunità europea, alle sue origini, sembrava poter sancire e garantire solo i diritti strettamente necessari per la progressiva instaurazione del mercato unico, le quattro libertà di circolazione: delle persone, dei capitali, dei beni, dei servizi. I diritti fondamentali e le loro garanzie continuavano a costituire il nucleo intimo di esclusiva competenza di ciascuno Stato. Fu solo quando l'Europa politica iniziò a crescere con istituzioni non solo economiche, e il momento centrale, fu l'elezione diretta del Parlamento, che i diritti cominciarono ad essere considerati come patrimonio comune dei cittadini europei.

Per ciò che concerne il primo obiettivo è apparso in modo evidente nel primo capitolo attraverso l'analisi della sua nascita e del suo

contenuto come l'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non è un mero catalogo compilativo fine a se stesso, nella Carta troviamo un elenco di quei diritti fondamentali, che era stato accuratamente evitato per decenni, sembrando agli Stati ed alle istituzioni fra le quali la Corte di giustizia, che fosse sufficiente un rinvio agli ordinamenti costituzionali degli Stati membri ed ai testi convenzionali che già li vincolavano al rispetto di alcuni principi e regole essenziali.

La Carta viene a collocarsi nel sistema delle fonti della Comunità ed Unione europea come una sorta di “*prima parte*” di una “*costituzione*”, la cui seconda parte è rappresentata dalla “*forma di governo*” incentrata sui trattati di Parigi e di Roma, sull'Atto Unico Europeo, sui Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza (quest'ultimo, non ancora entrato in vigore).

Ho mostrato, analizzando la sua evoluzione e tenendo conto del dibattito in dottrina relativo al valore da attribuire alla Carta dei diritti, come, peraltro, una vera e propria decisione circa la sua collocazione definitiva sia stata soltanto rinviata.

Nel secondo capitolo ho cercato di rispondere all'interrogativo se il concetto di costituzione sia applicabile al fenomeno dell'unificazione europea, posto che l'oggetto cui si riferiva una costituzione era sempre uno Stato.

Partendo da ciò, si è contestato, da parte di rilevanti correnti della dottrina giuridica, che il concetto di costituzione sia applicabile alle istituzioni ed ai principi giuridici dell'integrazione europea.

A mio avviso, l'assunto secondo il quale se manca uno Stato europeo non esiste nemmeno una Costituzione europea, e dunque non c'è necessità di interrogarsi su questi temi, appartiene alla logica di una

dinamica politica tradizionale e solidificata: la fluidità della situazione attuale, invece, comporta la necessità che le costituzioni ed i costituzionalisti intervengano anche in realtà nelle quali l'elemento statale sia assente. È fondamentale, per questo, arrivare a concepire un concetto di costituzione diverso da quello tradizionale, più emancipato dall'idea di statualità.

Se si vede il problema di riferimento di una costituzione in un sistema politico funzionante, ma non necessariamente in uno Stato, allora è possibile sostenere che una Costituzione europea c'è già e precisamente nella forma dei Trattati, del trattato sulla comunità europea e di quello sull'Unione europea.

Il carattere costituzionale dei Trattati è riconosciuto da una parte della dottrina e anche dalla Corte di giustizia europea; in un senso funzionale è possibile dunque riconoscere nella forma dei Trattati una Costituzione europea.

Lo sviluppo costituzionale dei Trattati comunitari, in particolare dopo il Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001, sembra diventare sempre più concreto grazie all'istituzione della Convenzione con il compito di portare avanti il "*processo costituente europeo*".

Nel terzo capitolo la mia analisi ha cercato di comprendere se ed in che misura sia già accertabile una compenetrazione fra diritto costituzionale nazionale e diritto costituzionale europeo, la quale dovrebbe considerarsi come condizione di uno sviluppo costituzionale europeo.

In ogni caso la Costituzione europea non potrà essere, a mio avviso, né la sommatoria, né la fusione, né la replica delle Costituzioni nazionali.

Ciò perché essa si colloca su un piano diverso rispetto a quest'ultime che continueranno ad esistere. L'una esprime l'identità europea, le altre le identità nazionali. Il progetto dell'Unione è quello di far convivere le diverse nazionalità, lingue, identità e costituzioni.

Pertanto, il livello nazionale e quello sovranazionale appaiono destinati a coesistere, secondo geometrie sempre più articolate sulla base del modello del *multilevel constitutionalism* di cui ho parlato.

Le riflessioni future dovranno essere incentrate sulla doppia funzione dei diritti fondamentali. Essi costituiscono il fondamento di una società basata sui principi citati nel preambolo e all'art. 6, par. 2 del TUE e, nel contempo, garantiscono l'autodeterminazione degli individui e le loro opportunità di partecipazione.

La capacità dell'Unione europea di contribuire a realizzare una società che corrisponda alle sue aspirazioni dipenderà essenzialmente dalla capacità dei suoi cittadini di comprendere e di esercitare i loro diritti fondamentali. Pertanto, la salvaguardia di tali diritti a prescindere dall'argomento o dal pilastro in causa non è solo un dovere primario dell'Unione europea, ma anche una responsabilità comune degli Stati membri e dell'Unione.

Gli obiettivi dell'Unione europea possono variare ma la protezione dei diritti fondamentali va garantita in ogni caso. Per questo motivo il livello di tutela dei diritti fondamentali è una garanzia importante per il singolo cittadino, ma allo stesso tempo il grado d'importanza conferita ad essi nel diritto positivo sembra un ottimo indicatore per lo stato di avanzamento del processo d'integrazione e di costituzionalizzazione dell'Europa.



## **BIBLIOGRAFIA**

- A. Anzon, *La Costituzione Europea come problema*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3-4/2000, p.629.
- F. Attinà, *Il Sistema politico della Comunità Europea*, Milano, Giuffrè, 1992.
- G. Azzariti, *La Carta dei diritti fondamentali dell'UE nei "processi costituenti" europei*, resoconto della relazione al Seminario dell'Osservatorio costituzionale della Luiss del 22 giugno 2001 sul sito internet: <http://www.luiss.it/semcost/europa/calend.html>.
- A. Azzena, *L'integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino italiano al cittadino europeo*, Torino, Giappichelli, 1998.
- L. Azzera, *Catalogo dei diritti e Costituzione europea: relazione del gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali (c.d. comitato Simitis)*, in *Foro italiano*, 1999, p. 212.
- A. Apostoli, *Il difficile varo della Carta dei diritti*, in *Quaderni costituzionali*, 2000/I, p. 56.
- A. Baldassarre, *La Carta europea dei diritti*, resoconti del seminario su "I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea", Roma, 18 maggio 1999, reperibili sul sito internet <http://www.luiss.it/semcost/europa/carta/index.html>.
- A. Barbera, C. Fusaro, *Introduzione al diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- A. Barbera, *Esiste una Costituzione Europea?*, in *Quaderni costituzionali* n. 1/2000, p. 59.
- A. Barbera, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma, 1999.
- P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1999.

- P. Barile, *Diritti fondamentali e garanzie costituzionali: un'introduzione*, in Studi in onore di Leopoldo Elia, 1999, p.135.
- S. Bartole, *La cittadinanza e l'identità europea*, in Quaderni costituzionali, n.1/2000, p. 39.
- R. Bifulco, M. Cartabia, A.Celotto, *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001.
- L. Bonanate, G. Bronzini, A. Beffardi, M. Dogliani, I. Mortellaro, *Verso una Costituzione europea?*, in *Questione giustizia*, n. 2/2000, p. 285.
- M. Bonini, *Il futuro dell'Unione*, in Riv. dir. pubbl. comun. 2002, p. 41.
- M. Bonini, *Verso la Conferenza intergovernativa del 2004: quali prospettive di evoluzione per i Trattati istitutivi?*, in Riv. it. dir. pubbl. comun., 2002, p. 251.
- L. Bourgogue-Larsen, *La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne racontée au citoyen européen*, in *Revue des affaires européennes*, 2000, p. 265.
- G. Bronzini, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Questione di giustizia*, n. 6/2000, p. 937.
- G. Bronzini, *Verso una Costituzione europea?* in *Questione Giustizia*, n. 2/2000, p. 285.
- G. Cannella, *La Carta dei diritti: un passo verso un'Europa democratica?*, in *Questione giustizia*, n.1/2001, p. 148.
- E. Cannizzaro, *Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2/2000, p. 241.
- P. Caretti, *I diritti fondamentali, libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2002.
- M. Cartabia, *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti: un problema del futuro o una realtà presente?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2001, p. 521.
- M. Cartaria, J. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2000.

- M. Cartabia, S. Ninatti, *L'efficacia giuridica della carta dei diritti: un problema del futuro o una realtà presente?*, in Quaderni Costituzionali, n. 2/2001, p. 123.
- M. Cartabia, *Una Carta dei diritti fondamentali per l'Unione Europea*, in Quaderni costituzionali, n. 2/2000, p. 459.
- M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995.
- S. Cassese, *La Costituzione europea* in Quaderni costituzionali, 1992, 481 ss.
- C. A. Ciampi, *Verso una Costituzione europea*, n. 4/2000, p. 181.
- B. Conforti, *Diritto Internazionale*, Napoli, 1999.
- B. Conforti, *Valore ed efficacia della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nel diritto interno*, in Affari esteri, 2001, p. 18.
- M. Corrado, *I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea*, in Bollettino n. 24/2001 dell'Università Luiss.
- F. Cuocolo, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1999.
- F. Cuocolo, *L'Europa del mercato e l'Europa dei diritti*, in Giurisprudenza costituzionale, n.1/2000, p. 587.
- M. Dausès, *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire*, in Revue trimestrale de droit européenne, 1984, p. 401.
- M. De Salvia, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 1999.
- U. De Siervo, *I diritti fondamentali europei ed i diritti costituzionali italiani*, Diritto pubblico comparato ed europeo, vol. I, 2001, p. 421.
- U. De Siervo, *L'ambigua redazione della Carta dei diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, in Diritto pubblico, 2001, p. 154.



- B. De Witte, *La dichiarazione di Nizza: è tempo di un Trattato costituzionale dell'Unione europea?*, in *Europa europea*, n. 2/2001, p. 195.
- L. M. Diez-Picazo, *Notes sur la nouvelle charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, p. 665.
- M. Dogliani, *Revisione dei Trattati o Processo costituente?*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2000, p. 310.
- M. Duverger, *L'Europa degli uomini*, Rizzoli, 1994.
- G. F. Ferrari, *I diritti dopo la Carta di Nizza*, Atti del convegno AIDC, Taormina, 2001, Giuffrè, Milano.
- M. Fragola, *Sovranità diffuse e diritti umani nella prospettiva comunitaria*, in *Rivista di diritto europeo*, n.2/1999, p. 3.
- L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, Laterza, Roma- Bari, 2001.
- L. Ferrari Bravo, F. Di Majo, A. Rizzo, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Commentata con la giurisprudenza della Corte di giustizia Ce e della Corte europea dei diritti dell'uomo e con i documenti rilevanti*, Giuffrè, Milano, 2001.
- M. Fragola, *Sovranità diffuse e diritti umani nella prospettiva comunitaria*, in *Rivista di diritto europeo*, n.2/1999, p. 3.
- G. Fromont, *Les institutions de la République fédérale d'Allemagne*, Paris, 1999, p. 25.
- E. Garcia De Enterría, *Les droits fondamentaux et la révision du traité sur l'Union européenne*, in *Cahiers de droit Européen*, 1996, p. 607.
- G. Gaja, *Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p.574 ss.
- S. Gozi, *Il Governo dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2000.

- S. Gozi e C. Risi, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Affari Sociali Internazionali* n. 1/2001, p. 101.
- C. Gouaud, *Le projet de Constitution européenne*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1995, p. 289.
- S. Guerrieri, A. Manzella, F. Sdogati, *Dall'Europa a quindici alla grande Europa*, Il Mulino, 2001.
- S. Greco, *I diritti fondamentali nella Costituzione europea*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comun.*, 2001, p. 187.
- D. Grimm, *L'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in *Nomos* n. 2-3/2000, p. 7.
- P. Habermas, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, a cura di P. Ridola, Roma, 1993.
- P. Habermas, *Per una dottrina della costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 3.
- J. Habermas, *Comment on the paper by Dieter Grimm: Does Europe need a Constitution?*, in *European law journal*, n. 3/1995, p. 303.
- H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1952.
- R. Keohane, S. Hoffmann, *The new European community*, Westview Press, 1991.
- A. La Pergola, *Costituzione ed integrazione europea: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, 1999, p. 815.
- K. Lenaerts, E. De Smijter, *A bill of rights for the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2001, p. 652.
- A. Leparmentier, L. Zecchini, *Une Convention sur l'avenir de l'Europe*, in *Le Monde*, 20/2/2002.
- A. Lindgren Alves, *The declaration of human rights in post modernity*, in *Human rights quarterly*, n. 2/2000, p. 48.

- M. Luciani, *La costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica e diritto*, 1992, 560 ss.
- P. Magnette, *Oltre il funzionalismo. L'UE e il suo linguaggio costituzionale*, in *Europa europea*, n.6/2001, p.165.
- G. Mammarella, *Imparare l'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- G. F. Mancini, *A Constitution for Europe*, in *Common Market Law Review*, 1989, p.595.
- A. Manzella, *La Carta dei diritti per l'Europa*, in *La Repubblica*, 7/7/2000.
- A. Manzella, P. Melograni, E. Paciotti, S. Rodotà, *Riscrivere i diritti in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- A. Manzella, *La Carta dei diritti fondamentali: il progetto*, in *Europa europea*, n.4/2000, p. 43.
- T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1998.
- P. Mengozzi, *Il diritto delle Comunità europee*, Padova, Cedam, 1997.
- L. Montanari, *I diritti dell'uomo nell'area europea fra fonti internazionali e fonti interne*, Milano, 1999, p. 29.
- F. Monceri, *Tutela dei diritti fondamentali dell'uomo: prospettive di tutela di carattere sovranazionale*, sul sito [www.cahiers.org/htm/articoli/dir-fon-tut-sovrn-monceri.html](http://www.cahiers.org/htm/articoli/dir-fon-tut-sovrn-monceri.html).
- C. Mortati, *Le forme di Governo*, Cedam, Padova, 1973.
- R. Nania, *Le Costituzioni nazionali e la Costituzione europea*, resoconto della relazione al seminario dell'Osservatorio della Luiss del 7 maggio 1999 sul sito internet: <http://www.luiss.it/semcost/europa/calend.html>.
- N. Negri, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario alla luce del Trattato di Amsterdam*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1997, p. 26.
- B. Olivi, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-1998*, Il Mulino, Bologna, 1998.

- V. Onida, *L'”avvenire dell'Europa”e il difficile compito della Convenzione*, in Quaderni costituzionali n. 2/2000, p. 391.
- A. Pace, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari*, in Giurisprudenza costituzionale n.2/2000, p. 421.
- E. Paciotti, *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: una novità istituzionale*, in Teoria politica, n.1 2001, p. 27.
- E. Paciotti, *La vera storia dei diritti umani in Europa*, in l'Unità del 7/7/2001.
- E. Pagano, *Sui rapporti tra la Carta ed i principi fondamentali elaborati dalla Corte di giustizia*, in Diritto pubblico comparato ed europeo vol. 1, 2001, p. 180.
- E. Palici di Suni, F. Casella, M. Comba, *Le Costituzioni dei Paesi dell'UE*, Cedam, Padova, 2001.
- I. Pernice, *Multilivel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitution making revisited*, in Common market law review. 4/1999, p.703.
- C. Pinelli, *La tesi del deficit democratico e le idee d'Europa fra mercato e democrazia*, in Europa europe, n. 5/1999, p.17.
- M. Pinto Dias Garcia, *La protection juridictionnelle des droits de l'homme en Europe: juges nationaux et juges européennes*, in Erpl/Redp vol.13, n. I/2001, p. 727.
- J. C. Piris, *L'Union européenne a-t-elle une constitution? Lui en faut-il une?*, in Revue trimestrielle de droit européen, n. 4/2000, p. 599.
- A. Pizzorusso, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: le principali tappe preparatorie*, in Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali, Giappichelli, Torino, 2001.
- A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002.

- A. Pizzorusso, *Il rapporto del Comitato Simitis*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, p. 52.
- F. Pocar, C. Secchi, *Il Trattato di Nizza e l'Unione europea*, 2001, Giuffrè, Milano.
- G. Raimondi, *L'Italia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Affari esteri*, 2001, p. 16.
- G. Recchia, *L'applicazione da parte del giudice italiano delle norme sui diritti umani*, in *Riv. dir. intern.* n. 4/2001, p.139.
- S. Rodotà, *Ma l'Europa già applica la nuova Carta dei diritti*, in *La Repubblica* del 3/1/2001.
- S. Rodotà, *La nuova Carta dei diritti prima occasione per la UE*, in *La Repubblica*, 6/7/2000.
- S. Rodotà, *La Carta europea dei diritti: una vittoria dimezzata*, in *La Repubblica*, 4/10/2000.
- A. Ruggeri, *La forza della Carta europea dei diritti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. 1, 2001, p. 182.
- M. Saulle, *La Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Affari sociali*, n. 3/2001, p. 99.
- S. Senese, *La protezione internazionale dei diritti umani*, in *Questioni giustizia*, n.4/2000, p.768.
- F. Scharpf, *Governare l'Europa*, Bologna, 1999.
- A. Spadaro, *La Carta europea dei diritti fra identità e diversità e fra tradizione e secolarizzazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. II, 2001.
- F. Sorrentino, *La Costituzione italiana di fronte al processo d'integrazione europea* in *Quaderni costituzionali*, 1993, 71 ss.
- F. Sorrentino, *La tutela dei diritti nell'ordinamento comunitario e in quello italiano*, in *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, a cura di M. Cappelletti e A. Pizzorusso, Milano, 1982.

- G. Telese, *Dal trattato di Amsterdam alla proclamazione della carta dei diritti dell'Unione europea: recenti sviluppi nella codificazione dei diritti fondamentali in ambito comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. I, 2001, p. 365.
- G. Telese, *La codificazione dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 100.
- G. Tesauro, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Riv. Internaz. Dir. uomo*, 1992, p. 426.
- R. Toulemon, *Quelle Constitution pour quelle Europe?*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 4/2001, p. 293.
- A. Tizzano, *Il ruolo della Corte di giustizia nella prospettiva dell'Unione europea*, in *Scritti Predieri*, Milano, 1996, III, p. 1459 ss.
- A. Tizzano, *Il Trattato di Amsterdam*, Cedam, 1998.
- L. Turchia, *Una costituzione senza Stato*, in *Rivista di diritto pubblico*, n.2 /2001, p. 405.
- M. Wathelet, *La Charte des droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue*, in *Cahiers de droit européen*, n. 5/2000, p. 585.
- J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999.
- J. H. H. Weiler, *Il sistema comunitario europeo*, Bologna, 1985.
- J. H. H. Weiler, *Human rights, constitutionalism and integration*, in *International law* n. 3/2001, p. 236.
- J. H. H. Weiler, *L'Unione Europea- Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, 1998.
- A. Verrilli, *Codice del diritto e delle Organizzazioni internazionali*, Edizioni Giuridiche Simone, 1998
- A. Vitorino, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in *Revue de droit de l'Union européenne*, 2000, p. 502.

E. Zampini, *La Cour de justice des Communautés européennes, gardienne des droit fondamentaux dans le cadre du droit communautaire*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1999, p.659.

## GIURISPRUDENZA

### Corte di Giustizia

Sent. 12/11/1969, causa C-29/69, Stauder, in *Racc.* 1969, p. 419.

Sent. 5/2/1963 Van Gend Loos, in *Racc.*, 1963, p.215.

Sent. 17/12/1970, causa C-11/70, Internationale Handelgesellschaft, in *Racc.*, 1970, p. 1125.

Sent. 9/3/1978 Simmenthal, in *Racc.*, 1978, p. 629.

Sent . 13/12/1979, causa C-44/79, Hauer, in *Racc.* 1979, p. 3727.

Sent. 8/6/1984, Granital, in *Casi e materiali*, p. 773.

Sent. 23/4/1986 Parti ecologiste “Les Verts”/Parlamento europeo, in C-294/83, in *Racc.* 1986, p.564.

Sent. 21/9/89, cause riunite C-46/87 e 227/88, Hoechst, in *Racc.*, 1989, p. 2859.

Sent. 13/11/1990 causa C-106/89, in *Racc.* p.1215.

Parere 14/12/1991 in *Racc.*, 1991, p.356.

Sent. 19/11/1991 cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich, in *Racc.*, 1991, p. I-5357.

Opinione 2/94 del 28/3/1996, (adesione CEDU) in *Racc.* I-1759.

Sent. 28/10/1999 C- 187/98, in *Racc.*, p. 658.

Sent. 26/6/2001, causa C-173/99, BECTU, in *Racc.*, 2001, I-59.

Sent. 20/2/2001 Mannsmannrohren-Wurke AG, causa T-112/98, in *Racc.*, 2001, I-112.

## Corte costituzionale

Sent. 12/10/1993 Maastricht Urteil, in *Giuris. Cost.* 1994, p. 677.

Sent. 7/3/1964 Costa c. Enel n. 14, in *Foro it.*, 1964, p. 465.

Sent. 27/12/1965 n. 98, in *Foro it.*, p. 1359.

Sent. 27/12/1973 n. 183, Frontini, in *RDI*, p. 130. Sent. n.232 del 1989, in *Foro it.*, p. 1007

.