

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

SEDUTA CONGIUNTA

CON LA

XIV Commissione permanente della Camera dei deputati
(Politiche dell'Unione europea)

INDAGINE CONOSCITIVA
SULLA QUESTIONE DELLA REDAZIONE DELLA CARTA
DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 8 FEBBRAIO 2000

Presidenza del presidente della Giunta per gli affari delle Comunità europee
BEDIN

INDICE

**Audizione del Presidente dell'Autorità garante
per la tutela dei dati personali e di esperti di diritto costituzionale**

PRESIDENTE:		
– BEDIN (PPI), senatore . . .Pag. 3, 11, 19 e passim		
RUBERTI (DSU), deputato	24	
		<i>BALDASSARRE</i> Pag. 16
		<i>BARBERA</i> 11
		<i>CARAVITA DI TORITTO</i> 19
		<i>LUCIANI</i> 21
		<i>NASCIMBENE</i> 25
		<i>PIZZORUSSO</i> 28
		<i>RODOTÀ</i> 4

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professore Stefano Rodotà, presidente dell'Autorità garante per la tutela dei dati personali, il professor Antonio Baldassarre, presidente emerito della Corte costituzionale, il professor Augusto Barbera, il professor Beniamino Caravita di Toritto, il professor Massimo Luciani, il professor Bruno Nascimbene ed il professor Alessandro Pizzorusso.

I lavori hanno inizio alle ore 11.35.

Audizione del Presidente dell'Autorità garante per la tutela dei dati personali e di esperti di diritto costituzionale

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulla questione della redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Informo la Giunta e la Commissione che, in considerazione della rilevanza dell'argomento, era stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta prevista dal Regolamento e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Poiché non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Porgo il benvenuto, anche a nome del presidente Ruberti, agli illustri interlocutori con cui iniziamo questa nostra attività di approfondimento e di affiancamento: è l'inizio di un percorso che intendiamo proseguire nelle prossime settimane e poi aggiornare in funzione dei lavori della Convenzione incaricata della Carta dei diritti fondamentali. Ci è parso opportuno scegliere questa sede, anche se ha alcuni limiti regolamentari che dobbiamo rispettare e che sono un po' rigidi, per consentire che le indicazioni e i suggerimenti delle persone che collaborano e collaboreranno con noi siano registrati in una sede istituzionale, in quanto riteniamo che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea debba nascere anche con il contributo dei Parlamenti nazionali.

Non farò l'elenco delle questioni da affrontare; d'altra parte, le persone presenti hanno ricevuto la documentazione fino ad oggi arrivata da parte delle istituzioni comunitarie, tranne l'ultimo documento, che comunque è stato distribuito ora e che è il progetto di elenco dei diritti che il Segretariato di Bruxelles ha predisposto. In fondo, il primo scopo di queste nostre audizioni è proprio quello di stendere insieme e di verificare un elenco dei diritti fondamentali. Resta aperta, ma credo che anche sotto il profilo procedurale sia una questione che sia meglio tenere alla fine, la natura di questo documento, cioè se debba essere una dichiarazione poli-

tica o un testo di natura giuridica; questo è un tema rilevante dal punto di vista conclusivo, se posto all'inizio, in quanto potrebbe suscitare in alcuni membri dell'Unione europea delle preoccupazioni che rischierebbero di bloccare l'attività della stessa Convenzione incaricata della redazione. È certo un problema aperto, ma credo che sia utile posporlo in una fase successiva.

Per sfruttare al meglio il tempo che abbiamo a disposizione, inviterei i nostri interlocutori a svolgere i propri interventi; poi procederemo a rivolgervi delle domande e delle richieste eventuali di chiarimento. Prego il professor Rodotà, che tra gli auditi ha un diverso incarico rispetto agli altri, di aprire questo nostro dialogo e poi, sulla base anche della sua disponibilità di tempo, concluderemo con lui, cercando di mettere in comunione le idee di ciascuno.

RODOTÀ. Nel ringraziarvi a mia volta, vi faccio presente che la mia disponibilità di tempo è totale e che ho qualche motivo di affezione per l'istituzione parlamentare. Io ovviamente sono stato qui convocato nella qualità di presidente dell'Autorità garante per la tutela dei dati personali, ma voi mi consentirete di andare un po' al di là, perché tra l'altro le questioni che più specificamente conosco hanno bisogno di essere riferite ad un quadro che non solo è in movimento, ma abbastanza difficile da definire in tutti i dettagli. Per ragioni ovvie di tempo sarò estremamente schematico, cominciando col dire che i vari documenti che noi abbiamo ricevuto, compreso l'ultimo, l'elenco dei diritti fondamentali, preparato dal Segretariato di Bruxelles, che io già conoscevo, sviluppano l'indicazione dell'articolo 6 del Trattato, anche se, lo devo dire, sinceramente mi danno l'impressione di essere scritti con gli occhi volti al passato. Nella stessa elencazione delle fonti da tener d'occhio (perché esiste un «acquis» europeo in materia di diritti e libertà fondamentali), ho riscontrato omissioni che mi hanno molto colpito e che riguardano poi proprio i settori nei quali l'innovazione è stata più intensa, e che peraltro ha già ricevuto riconoscimenti in Costituzioni o in documenti internazionalmente rilevanti.

Mi limiterò a ricordare, oltre a ciò che è già contenuto nella documentazione a vostra disposizione, che tra le Convenzioni europee, a parte quella sui diritti dell'uomo, che costituisce un riferimento essenziale, ce ne sono due particolarmente significative: la n. 108, relativa proprio alla protezione dei dati, la cosiddetta Convenzione di Oviedo del 4 aprile 1997 e la Convenzione sulla biomedicina del 1998, che è già entrata in vigore perché è stato raggiunto il numero prescritto di 5 Stati che l'hanno ratificata ed è in corso di ratifica da parte del Parlamento italiano, essendo in discussione alla Camera dei deputati. Questo è un documento importante sul piano dei diritti fondamentali, che adesso si affianca alla Dichiarazione universale sul genoma umano, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel dicembre 1998. Credo poi che sia necessaria un'attenzione più puntuale al modo in cui la giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo hanno evidenziato una serie di posizioni rilevanti, che non dico debbano essere immediatamente con-

siderati diritti fondamentali; così come è necessaria un'attenzione alle stesse direttive europee. Quella che io conosco meglio per ragioni di mestiere, cioè la 95/46/CE sulla protezione dei dati personali, ha un articolo particolarmente impegnativo e significativo in questa materia che dice che l'oggetto di questa protezione sono i diritti e le libertà fondamentali. Sicchè l'omissione di attenzione o una disattenzione per documenti che già rappresentano all'interno dell'Unione europea riferimenti fondamentali e attribuzioni ai cittadini di diritti fondamentali nuovi mi sembrerebbero veramente singolari; vi sono poi altre fonti, credo meno significative di quelle che ho appena citato, ma tutt'altro che irrilevanti, come i pareri espressi (il presidente Ruberti li conosce bene) dal gruppo, come si chiamava in passato, di esperti per l'etica delle biotecnologie, che ora, in maniera più impegnativa, si chiama gruppo per l'etica delle scienze delle nuove tecnologie, che sono piuttosto impegnativi proprio su questioni che toccano direttamente il problema dei diritti fondamentali.

Una sola parola su un tema al quale lei, Presidente, ha fatto cenno: non dico che sia prematuro, perché nel calendario fissato dal Comitato europeo è stato rinviato all'autunno, ma il tema del valore giuridico non può essere trascurato. Io mi limito ad esprimere in maniera molto sommaria un'opinione: un basso valore giuridico non sarebbe riscattato dall'enfasi politica di una dichiarazione. Penso che ciò che sta avvenendo intorno a noi proprio in questi giorni in riferimento ai diritti fondamentali, come ragione di una presa di posizione di 14 Stati e della stessa Commissione europea, escluda ormai nei fatti che si possa marciare in tale direzione dando alla Carta dei diritti uno scarso significato giuridico. La Carta dei diritti non si può limitare ad una sorta di *restatement* o di consolidazione di quello che già esiste; non sarebbe inutile, ma francamente la prima grande Carta - ma non voglio cedere all'enfasi - del millennio, il primo impegno sul terreno dei diritti fondamentali da parte di una grande organizzazione sovranazionale come l'Europa che si limitasse un po' pigramente a registrare quello che già esiste nei vari Stati sarebbe un frutto molto, molto modesto; non darebbe ai cittadini europei nessun valore aggiunto perché questo diventa un punto essenziale per la costruzione di una cittadinanza europea.

Dalla discussione di questi giorni si evidenzia in prospettiva una doppia valenza politica di questo tipo di dichiarazione per quanto riguarda i cittadini: se assumerà un valore giuridicamente vincolante aumenterà i poteri dei singoli cittadini ma li responsabilizzerà in una maniera del tutto nuova. Nel momento in cui essi saranno chiamati ad esprimere, per le loro vicende interne, un voto a favore di una parte politica o di un'altra, qualora da parte di uno di questi partecipanti alla competizione elettorale vi fosse uno scostamento forte nei programmi, nelle intenzioni e quindi possibilmente nei comportamenti da quella che è la Carta dei diritti, i cittadini si pronuncerebbero implicitamente, ma neanche tanto, anche sulla attitudine del loro paese a rimanere in quel concerto comunitario per ciò che riguarda i problemi dei diritti. Le elezioni in qualche misura di-

venteranno una sorta di *referendum* permanente sulla adesione ai diritti fondamentali.

Questo è un punto importante perché in questi anni, come voi sapete benissimo, il fondamento delle democrazie è stato trasportato al di là del semplice riferimento alla sovranità popolare (che qualcuno, come Turaine, ha detto non più spendibile dopo l'esperienza fallimentare delle democrazie popolari), ricercando proprio nei diritti fondamentali la ragione di forte legittimazione dei sistemi democratici, tanto che non si parla più tanto di Stato di diritto ma di Stato dei diritti o di Stato costituzionale dei diritti; sicchè, in presenza di costituzionalisti così importanti come sono i miei amici seduti a questo tavolo – lo dico sapendo di sfondare porte aperte – l'istituzione di uno spazio dei diritti è ormai ritenuto un connotato essenziale di ogni comunità costituzionalmente fondata. Altrimenti, avrebbe ragione Habermas nel dire che ormai rischiamo di avviarci a Stato di diritto senza democrazia, perché questo è il connotato dei sistemi democratici.

Detto questo, qual è il modo corretto di affrontare il problema della costruzione di questo spazio dei diritti, cosa diversa e più impegnativa della compilazione di un nuovo catalogo dei diritti? È evidente che stiamo superando l'idea del minimalismo costituzionale, cioè che fosse sufficiente mantenere il passo della Costituzione diffusa. Ci troviamo di fronte ad un passaggio impegnativo, ad una forzatura, se la vogliamo così definire, ormai necessaria che mette in discussione molte cose del tradizionale modo di affrontare il problema dei diritti, ad esempio, una delle maniere in cui abbiamo guardato ai diritti ed ai loro cataloghi in questi anni: le varie generazioni dei diritti civili, politici, sociali, di quarta, di quinta generazione, legati ai diritti collettivi ed alla innovazione tecnologica. Questa distinzione non regge più. Riporterò qualche esempio: nel momento in cui da una parte si aveva fiducia in una sorta di sviluppo lineare della logica dei diritti – che sappiamo non corrisponde alla realtà – aveva ragione di esistere nel momento in cui, parlandosi per esempio della terza generazione dei diritti sociali, si voleva razionalizzare quello che era già avvenuto. Oggi, però, in una situazione in cui l'innovazione tecnologica forza le frontiere dei diritti, in cui la dimensione è globale, quel modo di affrontare il problema attraverso lo stratificarsi di diverse generazioni dei diritti mi pare assolutamente inadeguato. Riporto a tale proposito un dato conoscitivo, pur con tutta la prudenza necessaria. L'esperienza che stiamo facendo in questo momento come autorità europee garanti per i dati personali nella negoziazione difficile con gli Stati Uniti per ciò che riguarda il trasferimento dei dati dall'Europa agli Stati Uniti ha un'incidenza economica gigantesca (la guerra delle banane, da un punto di vista economico è ridicola rispetto all'entità economico-sociale di questa partita). Basti pensare al trasferimento di tutti i dati dell'utilizzo delle carte di credito che ognuno di noi fa perché, se venisse bloccato il trasferimento di questi dati, si paralizzerebbe uno dei canali essenziali del commercio internazionale. La nostra esperienza è legata ad una norma della direttiva trasposta nelle discipline interne che condiziona il trasferimento dei dati personali

fuori dall'Unione alla adeguatezza della tutela nel paese di arrivo dei dati. Il paradosso che stiamo sperimentando – ecco perché faccio riferimento a questa esperienza – è che oggi la tutela di questo diritto così squisitamente legato alla storia degli Stati Uniti (lì è stato inventato; non diciamo che è un concetto anglosassone; gli inglesi non hanno questa idea; infatti dicono *private* e non *privacy*) non più racchiudibile nella grettezza dell'essere lasciato solo, è incomparabilmente più forte in Europa – dove si è incontrato con la tradizione della forte tutela costituzionale dei diritti costituzionali, che si traduce poi in azionabilità e in leggi *ad hoc* – che non negli Stati Uniti. Sicché oggi noi negoziatori viviamo un paradosso: esiste un *Transatlantic consumer dialogue* ed i consumatori americani che dispongono delle associazioni più forti del mondo in questa materia chiedono agli Europei di tener ferma quella posizione perché dal destino che in Europa si avrà per la tutela della *privacy* dipende il destino della tutela della *privacy* fuori l'Europa. In Canada, dove era in dirittura di arrivo l'approvazione di una nuova legge in materia, si sono fermati perché aspettano il risultato di questa negoziazione, destinata ad influenzare globalmente il peso di questo tipo di tutela d'interessi. Ecco perché la Carta europea rappresenta – non ho fatto riferimento perché oggi è di moda parlare di globalizzazione – in questo momento anche la forza sicuramente economica ed eventualmente politica che potrebbe assumere l'Europa in una vicenda non riducibile ad una partita che si gioca soltanto nell'Unione europea.

Detto questo ed avviandomi a concludere con una serie di indicazioni concrete, mi limiterò a ricordare che in questi anni, in vari ambiti legati all'innovazione scientifica e tecnologica visibilissima (elettronica in genere, informatica, biologia, genetica), si sono moltiplicate le figure di diritti, a torto a ragione, le espressioni verbali o le formule già consacrate in Costituzione (leggi, atti internazionali). Si pone oggi, per i nuovi costituenti europei, un problema di selezione e valutazione della meritevolezza costituzionale nel riconoscimento di questi diritti. Molti certamente possono mantenere il rango e la dignità di diritti soggettivi. Non è detto che possano assumere la valenza di diritti fondamentali. Ci sono riferimenti in cui si possono trovare spazi; uno degli esempi più noti – mi limito a ricordarlo ma è molto conosciuto – riguarda un interessante lavoro di elaborazione fatto in alcuni dei nuovi *Länder* della Germania; la Costituzione del Brandeburgo è sicuramente quella che contiene alcune tra le considerazioni più significative.

Farò un elenco, assolutamente incompleto, di nuovi diritti di cui in questi anni si è parlato. Mi limiterò soltanto a quelli riconosciuti in luoghi giuridicamente rilevanti: diritto di procreare; diritto di nascere; diritto di non nascere; diritto a un patrimonio genetico non manipolato; diritto all'unicità; diritto di morire; diritto di morire con dignità; diritto al suicidio assistito; diritto di non sapere; diritto all'identità; diritto alla salute, comprensivo di tutta la discussione sulla tutela dell'ambiente, sulle biotecnologie e sui cibi geneticamente modificati; diritto all'anonimato. Addirittura il vice presidente Gore in un discorso del luglio 1998 ha parlato della necessità di integrare la Costituzione degli Stati Uniti d'America

con un *information bill of rigths*, cioè una nuova dichiarazione dei diritti, misurata sulle esigenze della società dell'informazione.

Naturalmente qui si pone un problema, perché questo elenco, che ovviamente richiede una ponderazione particolarmente attenta degli interessi, mette in evidenza quali sono le caratteristiche che viene assumendo la società e pone, al di là del tema classico della bioetica (per cui si dice che non tutto ciò che è tecnicamente o scientificamente possibile è anche eticamente lecito, giuridicamente ammissibile, socialmente accettabile), lo stesso problema in tutti i settori legati all'innovazione tecnologica. Credo che le caratteristiche che stanno assumendo, per effetto della possibilità di trattare informazioni, le nostre organizzazioni sociali, sempre più società del controllo e della classificazione, pongano lo stesso interrogativo: tutto ciò che è tecnicamente possibile è poi socialmente, giuridicamente, eticamente accettabile?

Qui si pone un quesito che deve – a mio giudizio – trovare una risposta in questa sede.

Credo si possano identificare alcune aree che ci danno questa prospettiva, per guardare ai diritti da un angolo visuale diverso, almeno in parte, da quello dal quale l'abbiamo finora individuato. Le ho raggruppate in quattro categorie, per comodità di esposizione.

Diritti legati all'identità. Il problema dell'identità è capitale. Noi facciamo tanta retorica sulla «rete»; questa è diventata per definizione il luogo dell'assunzione libera dell'identità, lì si afferma il diritto all'anonimato come componente della personalità, ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 2 della Legge fondamentale di Bonn, in maniera meno intensa nel nostro articolo 2 della Costituzione.

Il diritto all'identità sessuale. La nostra legge sulla rettificazione di sesso, le sentenze più blande della Corte costituzionale italiana e quelle più impegnative del *Bundesverfassungsgericht* affermano il diritto fondamentale all'identità sessuale. Questo è un tema ineludibile: come oggi si definisce costituzionalmente l'approccio all'identità.

Seconda categoria: i diritti di inclusione. Non è più possibile guardare ai problemi dell'eguaglianza dal punto di vista costituzionale soltanto nell'ottica negativa del divieto di discriminazione. Qui la logica delle azioni positive in qualche misura si trasferisce nella dimensione costituzionale in Europa. Questi diritti di inclusione sono una cittadinanza senza reciprocità, evidentemente, ma il problema è chi vota in Europa. Questa possibilità era stata ampliata al di là della cittadinanza, soprattutto nelle elezioni locali in Germania, ma è stata fermata da una decisione del *Bundesverfassungsgericht*.

Ci sono poi i diritti sociali, indipendenti dalla cittadinanza europea. È un problema; l'Europa come luogo di accoglienza – se vogliamo usare questa brutta espressione – e come luogo di inclusione. Tutto questo deve trovare una rilevanza costituzionale per caratterizzare gli spazi di libertà e di diritti fondamentali.

Credo che gli italiani dovrebbero essere sensibili, perché l'Italia, all'epoca di Pasquale Stanislao Mancini, concedeva tutta una serie di diritti

di cittadinanza agli stranieri senza il vincolo della reciprocità, che cade con il regime fascista. L'Italia in quel momento aveva una straordinaria apertura. Possiamo leggere Mancini e Terenzio Mamiani, che scrive un libro sul diritto europeo in cui si parla anche di diritto di ingerenza. Quindi abbiamo anche noi una sorta di miniera nella quale andare a ripescare qualcosa.

Poi ci sono tutti i problemi legati all'autodeterminazione. Quando il *Bundesverfassungsgericht*, e devo dire che il Tribunale costituzionale federale tedesco è stato particolarmente attento a questi problemi, nel dicembre 1983 ha affrontato la legge sul censimento, di cui si metteva in discussione la legittimità proprio per i vincoli e le violazioni alla sfera privata, non si limitava a giudicare singoli articoli della legge, ma proclamava un diritto fondamentale della persona all'autodeterminazione informativa, aprendo tutta una serie di possibilità e riscattando - io dico - dalla sua grettezza la stessa nozione di *privacy*, perché il soggetto diventava colui il quale opera l'insieme delle scelte che riguardano le sue informazioni.

Badate che oggi parlare di informazioni non significa parlare di qualcosa di secondario; si usa correntemente l'espressione persona digitale o corpo elettronico per dire che ormai una serie di problemi che ci riguardano sono legati al fatto che noi siamo le nostre informazioni.

Nel 1983 il *Bundesverfassungsgericht* coglie questo punto aprendo una prospettiva di riflessione. Per esempio, mi limito a citare il titolo di un libro importante che riporta l'intera problematica delle scelte in materia di vita a un diritto - il calco giuridico e linguistico è identico - all'autodeterminazione bioetica. Naturalmente il problema dell'autodeterminazione tocca la sfera politica, le scelte in materia politica sono strettamente legate alla disponibilità delle informazioni.

Come potete notare, se si parla di diritti di inclusione, la tradizionale distinzione tra diritti civili, politici e sociali regge poco. Invece si identificano altre dimensioni nelle quali si costituisce lo spazio dei diritti con riferimento ai singoli soggetti.

Lo stesso vale per ciò che riguarda l'autodeterminazione, rispetto alla quale esiste tutta una serie di problemi, che mi limito a ricordare prima di concludere: i limiti nell'autodeterminazione; la ponderazione con interessi di carattere generale; la ponderazione con interessi di altri soggetti.

Per ciò che riguarda informatica e bioetica, stiamo affrontando una questione decisiva, cioè la proprietà del sé, se posso adoperare questa espressione. Fino a che punto posso disporre di me medesimo? Viviamo in una situazione nella quale ancora l'antropologia che ci portiamo dietro è molto pesante. Noi giustamente inorridiamo tutte le volte che si parla di vendita di un organo, di far da cavia e via dicendo. Lo dico in modo un pò paradossale ma per intenderci: donare un organo è ammesso, anche se con limiti, perché da ciò il corpo fisico non è poi menomato nella sua funzionalità. Noi non abbiamo la stessa sensibilità e non inorridiamo quando si cedono le proprie informazioni sulla salute o genetiche, mentre gli effetti di questa cessione possono essere drammatici per un soggetto e incompa-

rabilmente superiori ai rischi che si corrono donando un organo; perché – ad esempio – da questo può determinarsi l'esclusione dalla possibilità di essere assunti o di concludere contratti di assicurazione. Tutte questioni non astratte ma che in questo momento costituiscono anche oggetto di un durissimo confronto. Infatti il *Genetic Privacy Act* proposto dall'amministrazione Clinton e fortemente sostenuto dalla Presidenza degli Stati Uniti non va avanti, incontrando le stesse resistenze che incontrò il progetto di riforma sanitaria (e questa volta non ci sono gli argomenti economici), perché le compagnie di assicurazione si oppongono al riconoscimento della indisponibilità dei dati genetici e della illegittimità dell'uso di questi dati per giudizi sulle persone. Siamo su un terreno classico di diritti fondamentali, dove il discorso dell'eguaglianza – vedete – assume caratteristiche del tutto nuove.

Così pure, però, credo che in questa materia non possiamo giocare tutto con la tecnica dell'esclusione (non voglio che vengano adoperati i miei dati) perché viviamo di cessione di dati in ogni momento della nostra giornata. Si tratta di stabilire i casi in cui questo è legittimo e riconoscere la possibilità di seguire i dati dovunque siano; e allora ecco che assume rilevanza un diritto trasversale e uno strumento anch'esso trasversale che sono, da una parte, il consenso informato dei soggetti e, dall'altra, il diritto di accesso come diritto fondamentale della persona per controllare l'uso dei suoi dati presso chiunque, soggetto pubblico o privato.

Ricordo che la legislazione italiana è la più avanzata del mondo, dal momento che neppure il segreto di Stato è opponibile in questa materia, e tuttavia richiede una particolare riflessione nella materia dell'uso dei mezzi di comunicazione e di informazione; qui certamente un passo ulteriore si può fare sviluppando l'indicazione contenuta nella Dichiarazione dei diritti delle Nazioni Unite, dove si dice che il cittadino ha diritto di «cercare, ottenere e diffondere informazione». Non posso entrare in dettaglio, ma se misurate ciascuna di queste tre parole – «cercare, ottenere e diffondere» informazioni – nel quadro delle opportunità ormai offerte dalle nuove tecnologie, la formulazione dei diritti sconvolge l'insieme dei rapporti tradizionali tra ciascun cittadino e i poteri pubblici e privati. Ed è un tema, badate, che va affrontato perché in tempi di privatizzazioni – mi limito a ricordare solo questo dato – abbiamo leggi di accesso ai documenti in mano pubblica (in quasi tutti i paesi più ricche delle nostre leggi); tuttavia, nel momento in cui un settore viene privatizzato, i vantaggi che spiegabilmente si hanno in termini di efficienza sono pagati da una perdita di potere del cittadino che, divenendo privato il soggetto che gestisce le informazioni, viene privato della possibilità di utilizzare quella legge di accesso ai documenti in mano pubblica riferibile soltanto ai soggetti pubblici. Quindi la definizione non è più da fare in termini di soggetto pubblico o privato, facendo cioè riferimento ad una caratteristica formale del soggetto, ma di qualità dell'informazione. C'è una massa critica di informazioni, a cui il cittadino deve poter accedere, che richiede una strutturazione costituzionale complessa; ciò è la premessa per la quarta categoria rappresentata dai diritti di partecipazione.

Ormai si intensificano le situazioni in presenza delle quali dobbiamo ripensare l'istituto referendario in questa dimensione perché tale istituto non è destinato a declinare, anzi è destinato ad essere ulteriormente incentivato dalle tecnologie. Ma è solo un riferimento. L'intervento del cittadino non nella fase finale – che non è la più importante – ma in tutte le fasi di preparazione della decisione diventa possibile.

Mi fermerei qui toccando soltanto due ultime questioni. La vicenda Europa-Statì Uniti mette in evidenza un problema, e cioè se la cura di determinati interessi debba essere affidata alla logica dei diritti o alla logica del mercato. Questo è un punto che non può essere eluso in questa sede perché affermare che qualcosa che interessa una situazione è qualificabile in termini di diritti può voler dire due cose: o attribuire un titolo scambiabile sul mercato (il diritto di proprietà) oppure porre una situazione fuori dal mercato. Se io affermo che la salute è un diritto fondamentale della persona – lo dice la Corte costituzionale – questo sta fuori dal mercato, è incompressibile attraverso la legislazione ordinaria. È un passaggio essenziale, è un aspetto di sfondo che deve essere tenuto in considerazione.

Mi scuso della lunghezza del mio intervento e vi ringrazio.

PRESIDENTE. Ringraziamo noi il professor Rodotà e proseguiamo con gli interventi dei nostri ospiti.

BARBERA. Signor Presidente, i temi sarebbero tanti e quindi sono costretto ad enuclearne qualcuno, riservandomi semmai di intervenire successivamente per rispondere alle richieste di chiarimenti.

Provo a prendere un punto di vista: quali dovrebbero essere le caratteristiche dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Voglio prima fare una premessa. Tante cose si potrebbero dire sul perché sarebbe utile una Carta dei diritti: ci sono tanti motivi, alcuni dei quali sono già stati indicati dal collega Rodotà. Vorrei ricordare che ce ne fu uno particolarmente importante: le categorie dei diritti in ambito europeo sono state elaborate dalla Corte di giustizia al fine di consentire il primato del diritto europeo sui diritti nazionali. Lo scopo è stato quello, proprio perché la tendenza delle corti costituzionali nazionali era quella – mi riferisco agli anni Settanta e ai primi anni Ottanta – di controllare il diritto europeo alla luce dei diritti fondamentali previsti dalle singole Costituzioni nazionali (per esempio, ricordo la decisione Solang e 1 del *Bundesverfassungsgericht*). La Corte di giustizia delle Comunità europee ha sentito il bisogno di porsi essa stessa quale organo a tutela dei diritti fondamentali comuni alle varie tradizioni europee, oltre che far riferimento alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa.

Questo è stato il motivo per cui si è cominciato a parlare di diritti fondamentali in Europa. Ricordiamo tutti la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 1969: si trattava di un regolamento – lo richiamo per evocare rapidamente una serie di questioni – che prevedeva la distribuzione delle eccedenze di burro ai cittadini bisognosi imponendo,

però, la registrazione dei dati delle persone a cui il burro veniva offerto, in questo modo violando un diritto che doveva considerarsi comune al patrimonio europeo, che era il diritto alla dignità personale e alla riservatezza anche di chi aveva bisogno. Così è iniziata una lunga giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee che ha portato alla elaborazione dei diritti per assicurare il primato del diritto europeo.

Adesso, invece, il problema è mutato: una Carta dei diritti è necessaria per assicurare un'integrazione del diritto comunitario con il diritto europeo, per far sì, cioè, che questo ordinamento diventi sempre più unito attorno a valori fondamentali e visibili. Questa mi pare una delle motivazioni nuove importante da sottolineare insieme a tante altre per cui è necessaria una Carta dei diritti e che giustifica anche l'accelerazione impressa dal Consiglio dei ministri di Colonia del giugno scorso che nel giro di un anno e mezzo dovrebbe portare alla elaborazione, appunto, di una Carta dei diritti.

Vengo ora a un punto più specifico da cui possiamo affrontare i tanti problemi esistenti. La prima caratteristica è che la Carta dovrebbe essere fissata in un diritto superiore così come è tradizione del costituzionalismo liberaldemocratico in riferimento a tutte le carte dei diritti. Ma cosa significa fissare la Carta in un diritto superiore del sistema delle fonti? Su questo aspetto non ci è di aiuto la decisione del Consiglio europeo di Colonia, il quale ha stabilito che proporrà alla Commissione di proclamare solennemente una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e ha inoltre previsto che successivamente occorrerà prevedere un sistema per integrare la medesima Carta nei Trattati.

Ebbene, la collocazione in un diritto superiore ha due possibili significati. Il primo è tecnicamente più facile e più consueto; si tratterebbe cioè di seguire la soluzione prevista a Colonia di una integrazione della Carta nei Trattati di Roma. In questo caso però bisogna avere ben presente che, se viene inserita in quei Trattati, dovrà anche essere sottoposta alla ratifica dei singoli Parlamenti. Ecco allora il primo interrogativo che mi pongo: siamo sicuri che una Carta dei diritti avanzata reggerebbe alla ratifica di tutti i Parlamenti europei? Potrei porre, ad esempio, la questione del diritto alla vita che, soprattutto dopo il protocollo alla Convenzione europea che ha abolito la pena di morte, potrebbe essere di facile accoglimento. Tuttavia potrebbero sorgere problemi nel momento in cui il Parlamento irlandese suggerisse l'ipotesi di inserire anche il diritto dei nascituri; proposta che potrebbe non trovare d'accordo altri Parlamenti. Del resto, non si tratta neppure di una ipotesi del tutto astratta, in quanto già la Corte di giustizia delle Comunità europee ha dovuto affrontare il problema con la sentenza concernente la causa n. 159 del 1990, a proposito di un provvedimento del Parlamento irlandese che aveva proibito la pubblicità di cliniche «abortiste» nel territorio di quella Repubblica, violando in questo modo il principio della libertà di circolazione e della libertà professionale. In quell'occasione, la Corte ha adottato una decisione diplomaticamente assai abile, ma il problema rimane.

Sempre riferendomi al diritto superiore nel sistema delle fonti, l'altra strada percorribile potrebbe essere quella della codecisione del Parlamento europeo e del Consiglio dei ministri. Ma quale sarebbe allora la fonte? L'unica fonte che i Trattati di Roma prevedono, infatti, è il regolamento. Ma contenere una Carta dei diritti all'interno di un regolamento significherebbe non aver dato particolare forza e visibilità alla Carta stessa.

Bisogna porsi il problema – secondo me maturo per altri aspetti – di arrivare a una sorta di fonte intermedia tra il diritto primario dei Trattati e i diritti derivati rappresentati da regolamenti e direttive. Questa proposta viene avanzata in una relazione dei tre saggi – il cosiddetto rapporto Dehane – che è stata considerata con attenzione, e addirittura con una presa di posizione, da parte della Commissione. Si tratterebbe di dividere gli attuali Trattati in due parti: una prima parte fondamentale dovrebbe contenere principi e diritti, mentre la seconda dovrebbe essere relativa alle politiche comunitarie. Anche in questo caso però la prima parte conserverebbe la stessa natura dei Trattati, vale a dire di fonte del diritto internazionale, seppure nel particolare ambito comunitario.

Se invece si dovesse pervenire (mi riferisco a una fase *de iure condendo*) all'individuazione di una fonte interna all'ordinamento comunitario, si avvierebbe un processo (uso un'espressione che spero non venga equivocata) di autolegittimazione costituente dell'Unione europea. Fino a quando si tratta di modifiche dei Trattati, è chiaro infatti che gli Stati rimangono i padroni dei Trattati stessi. Se invece si dovesse procedere non con un inserimento nei Trattati, ma con una codecisione Parlamento-Consiglio si tratterebbe di una assunzione di potere, di una deliberazione che rimarrebbe all'interno dell'Unione europea. È vero, infatti, che nel Consiglio sono rappresentati gli Stati, ma lo sono all'interno di un organo proprio dell'Unione europea. Questa soluzione offrirebbe la doppia possibilità di avere una Carta dei diritti e di avviare con forza un processo costituente.

Mi rendo conto però che sono due scelte differenti di politica istituzionale e che non hanno soltanto un valore simbolico.

Un'altra caratteristica che la Carta dovrebbe avere per essere coerente con i principi del costituzionalismo liberaldemocratico riguarda l'indivisibilità dei diritti. L'indivisibilità può avere molteplici significati. In primo luogo, dovrebbe riguardare non soltanto il primo pilastro, ma tutti e tre, quindi anche quello relativo alla giustizia e agli affari interni e quello concernente la politica estera e di sicurezza comune. Tra l'altro siamo proprio nel momento in cui, lo ricordava il collega Rodotà, la politica estera non può più ispirarsi a interessi nazionali, ma deve basarsi su valori e principi di respiro europeo.

C'è anche un altro aspetto però dell'indivisibilità e si tratta di un punto delicato che ci fa correre in avanti. La Carta dei diritti dovrebbe cioè riferirsi sia all'Unione europea che agli Stati membri. A essa dovrebbe ispirarsi l'Unione nella produzione del proprio diritto e dovrebbero farvi riferimento anche i singoli Stati nella produzione del diritto interno applicativo del diritto dell'Unione (questa soluzione è possibile dopo la

sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee dell'ottobre 1975) oppure la Carta deve informare anche i diritti interni degli Stati?

Sarebbe una fuga in avanti, me ne rendo conto, ma bisogna avere coscienza che si sta aprendo un processo. Tutti sappiamo che il *Bill of rights* negli Stati Uniti d'America era stato previsto e voluto dagli antifederalisti per limitare le possibili ingerenze della Federazione all'interno degli Stati. Ma tutti sappiamo anche che quella Carta si rivolse contro quei proponenti, poiché progressivamente i diritti sono entrati di fatto all'interno degli Stati, fino a quando con il quattordicesimo emendamento, approvato nel 1968, quei principi sono entrati a far parte anche formalmente del diritto dei singoli Stati. Bisogna allora avere coscienza che si sta aprendo un processo.

Un altro aspetto dell'indivisibilità riguarda i diritti civili nel rapporto con i diritti sociali. Non credo sia possibile distinguere gli uni dagli altri. Si tratta di un punto assai delicato. Il documento di Colonia sembra prevedere tre livelli di diritti: i diritti garantiti dalla Convenzione europea e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, i diritti fondamentali riservati ai cittadini dell'Unione, i diritti sociali. Dice il documento: «Nell'elaborazione della Carta occorrerà inoltre prendere in considerazione i diritti economici e sociali quali sono enunciati nella Carta sociale europea di Torino del 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali del 1989». Però, richiamando l'articolo 136 del Trattato, aggiunge: «nella misura in cui essi non sono unicamente a fondamento di obiettivi per l'azione dell'Unione». Mi rendo conto della difficoltà di elaborare una Carta che comprenda diritti sociali che possa essere approvata da paesi che hanno livelli di diritti sociali così differenti tra loro; però mi pare uno sforzo che merita di essere compiuto. Merita di essere compiuto perché se si vuole passare dall'Europa della moneta e dall'Europa mercato economico all'Europa dei diritti non si può non fare uno sforzo anche in questo senso, anche per ragioni economiche: per evitare forme di *dumping* sociale più o meno surrettizio che anche all'interno dei paesi della Comunità potrebbe realizzarsi. Quindi, una Carta dei diritti sociali potrebbe avere un significato simbolico, politico, di integrazione, ma anche di carattere economico. Ci sarebbe da dire qualcosa – ma mi trattengo sul punto – sulla recentissima decisione della Corte costituzionale sui diritti sociali in riferimento ai diritti europei, ma sarebbe troppo complicato aprire questo paragrafo.

Sempre richiamandomi ai principi del costituzionalismo liberaldemocratico, vorrei riferirmi all'universalità. Io credo che bisogna applicarla anche a cittadini di Stati terzi, ovviamente non tutti i diritti, ma facendo il massimo sforzo; d'altro canto, così ha deciso la Commissione a proposito del Regolamento n. 1408 del 1971, per quanto riguarda le norme sulla sicurezza del lavoro che devono esser previste anche per gli immigrati extracomunitari. È però una apertura che non mi pare possa far giungere fino al punto di superare la distinzione (ho letto una relazione molto importante su questo profilo, ma su questo punto non la condivido, del relatore Besostri) fra i diritti dell'uomo e i diritti del cittadino, in questo caso del

cittadino europeo, perché questa nobile aspirazione potrebbe volatilizzare i diritti sociali, cioè non è possibile poi in questo modo applicarla ai diritti sociali per motivi che sono, credo, evidenti. Quindi massima apertura, ma è chiaro che ci sono alcuni punti che devono essere riservati ai cittadini.

Un'altra caratteristica, sempre richiamandomi alle tradizioni del costituzionalismo liberaldemocratico, ed anche al primo punto del mio stesso intervento in materia di diritto superiore, è quella della giustiziabilità: i diritti devono essere giustiziabili. Non è facile, ovviamente, intanto per quanto riguarda quei diritti sociali che finora si è voluto perseguire attraverso azioni e non attraverso il riconoscimento dei diritti soggettivi. Comunque esiste un problema, anche sotto l'aspetto tecnico, difficilmente superabile. Ad esempio, in che modo prevedere un sistema di controllo diffuso, quando i giudici nazionali che sollevano delle questioni davanti alla Corte di giustizia, in questo modo scavalcano completamente le singole Corti nazionali? Si può accettare un'opinione che è stata avanzata da Weiler, uno studioso americano molto attento a questi problemi, proprio nel convegno dei costituzionalisti a Perugia, cioè di creare una sorta di Corte costituzionale europea che metta insieme rappresentanti delle singole Corti europee e della Corte di giustizia. Quindi, in questo modo vincendo delle diffidenze che ci sono nelle Corti europee, ma nello stesso tempo ponendosi un ulteriore problema che è quello del ricorso diretto, tenuto conto che oggi il ricorso diretto alla Corte di giustizia è possibile solo nel caso di atti che tocchino direttamente gli interessi dei cittadini, mentre rimangono completamente esclusi gli atti generali. Ma c'è anche un altro problema che si pone, ed è il rapporto tra la Corte del Lussemburgo e quella di Strasburgo, tra la Corte di giustizia e la Corte dei diritti. È vero, si tratta di due coordinamenti diversi ed è vero anche che elaborando una Carta dei diritti dell'Unione si toglie l'aggancio al CEDU, alla Carta Europea del 1950; però il nucleo forte sia dell'Unione, come anche dei paesi del Consiglio di Europa, è dato dagli stessi Stati. Possono accettare questi paesi che ci siano due Corti che agiscono in maniera tra loro non collegata e separata? O si può anche prevedere – interrogativo che pongo – una sorta di questione pregiudiziale, oggi prevista, ad esempio, dall'articolo 234 del Trattato delle Comunità europee, di porre la questione davanti alla Corte dei diritti, quindi creando un collegamento tra Lussemburgo e Strasburgo? Sono tutti problemi non facili che il gruppo di lavoro dovrà affrontare.

Non possiamo limitarci soltanto alla proclamazione dei diritti, e neanche alla pur necessaria tutela dei diritti sociali, dovendo essere opportuno anche, sulla base di un'esperienza che è stata fatta in vari paesi, guardare alle necessarie misure organizzative, a quelle che sono state chiamate «istituzioni delle libertà».

C'è poi il punto che riguarda la garanzia dei diritti come processo aperto: non un catalogo dei diritti chiusi, ma la previsione di una clausola analoga a quella contenuta nell'articolo 2 della nostra Costituzione, o analoga al principio della *Frei entfaltung der Personlichkeit* tedesca che consenta l'apertura a nuovi diritti, quindi diritti come processo aperto.

C'è un penultimo punto che è quello della visibilità dei diritti, su cui avrei da dire alcune cose, ma preferisco per il momento limitarmi ad enunciare il principio, che devono essere scolpiti nella pietra, anche a costo di ripetersi. Ma c'è anche un problema di collegamento con i diritti previsti dalle Costituzioni nazionali, che rischiano di essere delegittimate. È però una delegittimazione che si può anche accettare se questo significa passare ad un livello superiore di integrazione sovranazionale. È un problema aperto, forte, soprattutto per alcuni paesi che sono affezionati alle proprie Costituzioni.

C'è un ultimo punto – e concludo – che non riguarda propriamente un diritto ma riguarda le garanzie dei diritti, ed è quello che, con termine proprio degli Stati nazionali, si chiamerebbe riserva di legge. Credo che assai difficilmente si potrebbe avere una Carta dei diritti forte e valida se non si accrescono contemporaneamente i poteri del Parlamento europeo; oppure anche i poteri di codecisione del Parlamento europeo con il Consiglio dei ministri, ma in questo caso un Consiglio dei ministri che diventa sempre meno una conferenza internazionale e sempre più un qualcosa che somiglia al *Bundesrat*, cioè ad un organo in cui sono presenti i rappresentanti degli Stati, ma in riferimento, appunto, all'Unione, come organi che si riconoscono nell'Unione stessa.

BALDASSARRE. Poiché non vi sono domande particolari e tante possono essere le considerazioni da fare in questa materia mi limiterò a citare in maniera molto schematico alcuni capitali.

La prima considerazione che farò è la più importante. Una dichiarazione dei diritti serve a poco se nello stesso tempo non vi è un apprestamento delle garanzie per assicurare il godimento di questi diritti. Devo notare per forza di cose che l'Unione europea non può, così come oggi funziona, apprestare le garanzie minime per un godimento effettivo dei diritti di libertà; si rivoltrebbe nella tomba Jeremy Bentham se ammettessimo che gli attuali regolamenti e direttive possono considerarsi una garanzia dei diritti fondamentali. La prima garanzia, al di sotto della costituzione di diritti fondamentali, è appunto la riserva di legge che è un valore sostanziale nel senso che come diceva Bentham sono gli stessi cittadini, attraverso i loro rappresentanti, che possono prevedere i limiti ed i loro diritti. È in sostanza la manifestazione fondamentale di quella autonomia «pubblica» che costituisce la garanzia prima del godimento della libertà dei cittadini e degli individui. L'attuale ordinamento comunitario non prevede alcun atto normativo che sia espressione di questa autonomia pubblica, come la definiva Bentham.

È chiaro allora che qualsiasi Carta dei diritti che non proceda nello stesso tempo ad una effettiva democratizzazione degli organi comunitari, in modo particolare al trasferimento al Parlamento europeo di effettivi poteri normativi, non ha alcun senso; anzi, può essere controproducente ai fini del godimento effettivo delle libertà dei cittadini comunitari. Quindi, un atteggiamento di favore e di pressione per avere una Carta dei diritti europei può avere un valore soltanto se va di pari passo con la richiesta

e con l'attuazione successiva di una effettiva democratizzazione dell'Unione europea. Se si fa l'una senza l'altra è come ipotizzare che un uomo zoppo possa vincere le Olimpiadi dei 100 metri. Anzi, il rischio è quello di ottenere un risultato esattamente opposto a quello che si vuole.

Il secondo punto che intendo trattare è stato già ricordato dal professor Barbera. I diritti fondamentali in tutti i paesi del mondo sono frutto di una elaborazione culturale, come è stato detto da un famoso costituzionalista tedesco: sono l'espressione spirituale di una collettività, di una comunità. Questo è uno dei punti di maggiore difficoltà dello sviluppo di un corpo organico dei diritti dell'uomo e del cittadino in Europa. Il processo di integrazione europea incontra il grande ostacolo delle profonde divisioni culturali tra i popoli che compongono l'Europa; divisioni talmente profonde che non si ha un paragone storico nel passato con qualsiasi altro paese del mondo. La più lontana esperienza di questo genere è quella americana laddove la omogenizzazione delle culture avveniva tutta sul parametro dei bianchi anglosassoni e così via. Il modo di vita e la cultura dominante che inglobava tutte le altre era quella originaria della Nuova Inghilterra. Quindi, l'unificazione culturale negli Stati Uniti è avvenuta sempre sotto parametri omogenei, culturalmente parlando. In Europa questo non c'è; non si capisce ancora oggi e probabilmente non esiste una cultura dominante. Non si può certo dire che sia quella tedesca o quella, esattamente opposta, inglese, basata su valori diametralmente diversi; o quella francese, spagnola o tanto meno quella italiana.

Questa sottolineatura la si tocca con mano proprio nel problema accennato dal professor Barbera sul problema di considerare i diritti sociali come fondamentali o meno. Esistono due Stati, in modo particolare l'Italia più di ogni altro ed in parte anche la Germania, analizzando le giurisprudenze costituzionali di questi paesi, che riconoscono ai diritti sociali lo stesso Statuto di valore dei diritti civili e dei diritti dell'uomo in generale. Sono cioè diritti inviolabili, quanto meno nel loro contenuto di valore mentre vi sono paesi nella situazione esattamente opposta; per esempio, l'Inghilterra, ma non è la sola. I diritti sociali sono, quindi, semplici obiettivi politici da raggiungere e non diritti del cittadino; neppure inviolabili – a livello supremo di diritti – ma neppure costituzionali; essi sono diritti con una base diversa dalla Costituzione. Siamo di fronte a due posizioni che non è possibile conciliare perché opposte, tra le quali non vi può essere alcun compromesso per cui credo che, almeno nel breve periodo, o vince l'una o vince l'altra. Al momento, sta vincendo la posizione degli inglesi: i diritti sociali cioè sono di serie B e non integrano quella che Ghellner chiama l'immagine di uomo; cioè l'immagine della persona che sta dietro alla concezione dei diritti fondamentali; non entrano nel concetto di persona i diritti sociali. Considero questo un grave *vulnus* proprio dei principi democratici: la democrazia è basata su due gambe, come il centrosinistra o altro; vi è la gamba della libertà e quella dell'uguaglianza ma entrambe sono necessarie alla democrazia. I diritti sociali sono espressione dell'uguaglianza; se i diritti sociali non vengono considerati veri e propri diritti dell'uomo o del cittadino, è chiaro che l'imposta-

zione della democrazia fa riferimento solo essenzialmente alla libertà individuale ed è quindi una concezione della democrazia estremamente individualistica e non solidaristica come invece noi riteniamo debba essere, almeno in grandi linee, la democrazia. Sto segnalando le grandi difficoltà che incontra una Dichiarazione dei diritti e soprattutto il processo che essa può innescare.

Detto questo, però, è chiaro che il processo da qualche parte deve iniziare e quindi un movimento ed una pressione a favore di una Carta dei diritti europea è più che una opportunità; è una necessità, una fondamentale esigenza dello sviluppo dell'integrazione europea. Da parte mia vi è il timore che una dichiarazione che non sia assistita da adeguate garanzie e che abbia una impostazione prevalentemente individualistica possa essere un fattore della integrazione europea verso obiettivi di democrazia e di libertà che non sono esattamente quelli preferiti da me e anche dalla maggior parte del popolo italiano, stando alle manifestazioni delle scelte politiche fondamentali e dei programmi espressi dalla maggioranza dei partiti italiani. Questo pericolo aumenta ancor più in una impostazione individualistica e, tutto sommato, antisolidaristica dei diritti, in presenza di un fenomeno storico fondamentale. Stavolta non è esagerato definirlo epocale, perché la globalizzazione porta oggi alla esaltazione di questi aspetti individualistici della concezione della persona umana.

È chiaro che, rafforzandosi, questi due fattori (difficoltà di integrazione dei valori che non siano solo su base strettamente individualistica, per la Carta dei diritti europei, e processo di globalizzazione, che a sua volta sviluppa più di altri questi motivi individualistici) possono innescare un processo di integrazione intorno a valori che potrebbero essere essenzialmente individualistici e non solidaristici.

Come dicevo prima, però, il processo va attivato ed è giusto che ci sia una Carta dei diritti. Come il professor Barbera, sono del parere che almeno nell'elenco dei diritti, peraltro abbastanza completo, che vengono esposti ci deve essere però una clausola generale che faccia riferimento al diritto al libero sviluppo della personalità umana, che poi è il riferimento – detto in soldoni – alla libertà positiva, al valore costituzionale della libertà positiva e alla possibilità, anche qui, di ampliare le *chance* di vita e quindi dei diritti fondamentali.

Il problema del rapporto tra giurisprudenze è estremamente delicato, ma in ogni Stato federale c'è quasi sempre un doppio livello di garanzia dei diritti, cioè il livello della garanzia federale – in questo caso comunitario – e quello dei singoli Stati.

Ricordo che fino a non molti anni fa c'erano differenze anche importanti tra come si garantivano i diritti a livello federale e come si garantivano a livello statale negli Stati Uniti. Differenze importanti e fondamentali che interessavano non diritti secondari, ma gli stessi diritti civili e politici. Basta ricordare che fino agli anni '50 inoltrati i diritti politici, il suffragio universale, non erano garantiti pienamente in alcuni Stati. Parliamo del diritto di voto.

Questa situazione è stata in gran parte superata negli anni seguenti, però rimane pur sempre una differenza di fondo tra il livello di garanzia dei diritti a livello federale e quello a livello nazionale. Credo che questo sia ineliminabile.

È chiaro che nell'Unione europea tale differenza – almeno questa è la mia convinzione – si avrà essenzialmente a «ridosso» dei diritti sociali, proprio per i motivi detti prima. Però è difficile immaginare un rapporto tra le Carte e quindi tra le giurisprudenze che non sia di differenza. Questo aprirà sicuramente un processo di avvicinamento delle giurisprudenze, ma secondo me ci sarà sempre un nucleo di diritti comuni a tutti e, invece, altri contrassegnati da elementi differenziali tra ordinamento e ordinamento.

Per questo, non mi preoccuperei tanto di assicurare uniformità di giurisprudenza; anzi reputo che da un certo punto di vista una certa diversità possa essere anche utile proprio per una maggiore integrazione e soprattutto per dare uno sviluppo, una possibilità di progresso e di evoluzione all'integrazione culturale a livello comunitario.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Baldassarre. Prendo lo spunto dalla sua ultima annotazione operativa anche per concordare insieme i tempi di proseguimento di questa audizione.

Se i colleghi sono d'accordo, possiamo proseguire la seduta fino alle ore 13.30–14.00, per poi aggiornare i lavori a martedì prossimo, in modo da lasciare oggi il maggior spazio possibile ai nostri interlocutori.

CARAVITA DI TORITTO. Ringrazio i presidenti Bedin e Ruberti. Tenendo conto dell'invito e che altri colleghi mi seguiranno, sarò brevisimo, dando per scontati alcuni argomenti che sono stati già discussi dai professori Rodotà, Barbera e Baldassarre.

Vorrei soffermarmi in particolare su un aspetto che mi sembra cruciale, cioè la contraddizione tra il livello di discussione sia che stiamo adottando noi adesso sia quello che si riscontra negli atti preparatori che ci sono stati forniti e la dichiarazione del Consiglio europeo. Questa contraddizione desta in me qualche problema operativo. La dichiarazione del Consiglio dei ministri riunitosi a Colonia recita: «Il Consiglio europeo ritiene che, allo stato attuale dello sviluppo dell'Unione europea, i diritti fondamentali vigenti a livello dell'Unione debbano essere raccolti in una Carta e in tal modo resi più manifesti».

Io individuo il riferimento ai diritti fondamentali, ma non tanto prendo la discussione su cosa sono i diritti fondamentali o meno nelle diverse esperienze europee, quanto piuttosto che siano vigenti a livello europeo. Individuo la raccolta in una Carta al fine di donare loro una più grande visibilità, come dice il testo francese che è ancora più chiaro.

Non vorrei che in realtà il Consiglio europeo avesse di mira poco più di un *restatement* o di un testo unico dei diritti fondamentali per renderli più manifesti.

Quel che più mi spaventa è il riferimento alla maggiore visibilità. Mentre tutti noi sappiamo – il discorso del professor Baldassarre lo ha richiamato – che non si dà democrazia costituzionale senza diritti, ma non si danno diritti senza democrazia costituzionale, e quindi sappiamo che quello dei diritti è il vero problema del fondamento di legittimazione dell'Unione, il Consiglio europeo nemmeno compie questo passo limitandosi a dire: in modo che siano resi più manifesti, dando loro maggiore visibilità.

Tale contraddizione mi spaventa perché non vorrei che da questa, che mi pare assolutamente evidente e assolutamente grave, ne emergesse poi un «cataloghino», un mini testo, una piccola e misera *summa* di diritti fondamentali tutto sommato già presenti. Ciò mi preoccupa ancor di più perché in realtà noi rischiamo di compiere un passo indietro – se questa è la logica – anche rispetto all'attuale testo dell'articolo 6. Infatti questo – si potrà discutere se, come e quanto – richiama e in qualche modo introduce nel diritto comunitario i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea, così come risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. In altre parole, il Trattato ha già fatto un'operazione di inserimento e di apertura ai diritti fondamentali. Il prossimo passo dovrebbe essere a questo punto ben più forte, ben più poderoso, ben più importante: dovrebbe essere quella che Rodotà chiamava un'opera di codificazione di nuove situazioni soggettive con cui in qualche modo aprire il millennio. Non mi pare però – e questo è l'elemento che mi preoccupa fortemente – che la *ratio* della dichiarazione del Consiglio d'Europa sia questa.

Se questa osservazione coglie almeno in parte nel segno – e vorrei fermarmi su questo, richiamando poi tutte le altre osservazioni – punterei l'attenzione sulla necessità di evitare che anche in sede europea questo momento di codificazione diventi un passo indietro rispetto a quello che già abbiamo, non solo a livello costituzionale italiano. Non entro qui nella polemica diritti sociali sì, diritti sociali no: ci sarebbe da aprire una parentesi con le sentenze della Corte. Il mio timore è che costituisca un passo indietro anche rispetto a quello che è già presente a livello comunitario. Allora, se questo timore è vero e ha un fondamento, e ha ancora di più un fondamento perché non è chiaro il tipo di strumento con cui si è andato ad approvare l'atto (è evidente che il contenuto dell'atto non può non essere strettamente legato allo strumento con cui esso si andrà ad approvare, c'è un legame strettissimo e inscindibile fra contenuto dell'atto e strumento con cui si andrà ad approvare, sottolineando nuovamente quanto diceva prima Barbera), farei molta attenzione al problema del catalogo. Temo infatti che gli elenchi in questo Stato difficilmente potranno produrre qualcosa di più di quello che ci è stato fornito che, sinceramente, è fatto con gli occhi rivolti al passato, come diceva Rodotà. Mi chiedo invece se non ragionare – anche se mi rendo conto di dire una cosa che alla cultura costituzionalistica italiana non piace e non è mai piaciuta – su una dichiarazione dei diritti, su un qualcosa che abbia l'apertura, la logica della dichiarazione dei diritti, piuttosto che su un catalogo che in queste condizioni, a mio parere, potrebbe essere un passo indietro.

L'esperienza costituzionale europea e quella francese ci insegnano che i preamboli o le dichiarazioni dei diritti, anch'esse, prima o poi diventano diritto costituzionale applicabile, come è successo in Francia con il preambolo delle Costituzioni attraverso la giurisprudenza del Consiglio costituzionale.

Mi fermerei solo su questo punto con un atteggiamento «interrogativo», senza richiamare o approfondire una serie di problemi che in parte sono stati già approfonditi e in parte mi avrebbe fatto piacere approfondire personalmente. Rispetto tuttavia le esigenze temporali che ci ha posto il Presidente.

LUCIANI. Signor Presidente, la ringrazio così come ringrazio il presidente Ruberti per l'invito a partecipare a questa audizione. Anch'io cercherò di limitarmi ad un intervento molto rapido restando nei limiti di tempo indicati, tuttavia vorrei sottolineare l'importanza storica di questo momento insieme alla delicatezza delle scelte che è chiamato a compiere l'organismo incaricato di elaborare la Carta, delle scelte che si trova di fronte il Parlamento europeo con gli altri organi comunitari, delle scelte dei Parlamenti nazionali, perché ho l'impressione che un errore commesso oggi potrebbe avere conseguenze di portata storica. Troppa inerzia, troppo dinamismo, errori nella collocazione della Carta nel sistema delle fonti (vedremo poi questo punto), errori nella determinazione dei contenuti della Carta possono avere davvero conseguenze difficilmente immaginabili oggi. Ed è per questo che penso che dobbiamo meditare con grande attenzione.

Innanzitutto perché la Carta? Mi sembra abbastanza evidente che si è pensato ad una Carta dei diritti fondamentali perché essa ha un valore simbolico possente. L'Europa ha bisogno di una sorta di rialzo di temperatura: è troppo fredda la temperatura del processo di unificazione europea. Abbiamo bisogno anche di incamminarci lungo la strada dell'unificazione per valori che è stata percorsa dagli Stati nazionali e che l'Unione ancora non ha percorso o perlomeno ha percorso con troppa timidezza. È indubbio che sottolineare la volontà di redigere una Carta dei diritti fondamentali significa evidenziare la volontà di dare fondamento a qualcosa. Il punto è esattamente questo: fondamento a cosa?

Se andiamo a vedere lo stato attuale del dibattito, regna la massima incertezza su questo punto di arrivo e cioè su ciò che deve essere fondato. Mi limito a citare tre documenti, il primo dei quali è l'intervento del relatore, senatore Besostri, nella vostra seduta del 16 dicembre 1999, laddove si dice: «L'oratore evidenzia altresì come l'elaborazione di una Carta dei diritti possa costituire il nucleo di una futura Costituzione europea», aprendo la possibilità quindi alla costruzione di una vera e propria Costituzione, come noi costituzionalisti siamo abituati a pensare. Il secondo è l'intervento del sottosegretario Ranieri alla vostra seduta dell'11 novembre 1999, laddove si sottolinea come: «la posizione del Governo italiano sia favorevole all'ipotesi di una Carta che elenchi una serie di diritti fondamentali, con i relativi obblighi a carico dell'Unione» – e quindi non a ca-

rico degli Stati (tornerò poi su questo punto) – «e con la possibilità di farli valere in sede giurisdizionale. In linea di principio il Governo è altresì favorevole, in una fase successiva ad utilizzare la Carta quale preambolo dei Trattati o componente essenziale di una eventuale Costituzione dell'Unione». C'è evidentemente una prudenza molto maggiore rispetto alla posizione abbracciata dal relatore Besostri. Se poi andiamo a leggere il discorso di insediamento pronunciato da Roman Herzog, presidente dell'organo incaricato di redigere un progetto di Carta dei diritti, vediamo che la cautela è ancora maggiore e direi che giunge ad approdi assolutamente opposti perché si dice: «Quello che ci interessa non è il concetto di una Costituzione europea. Il punto non è se questa Unione europea possa assurgere alla statualità dotandosi di un catalogo dei diritti fondamentali. Personalmente non lo credo». E non è un intervento di poco conto, è l'intervento del presidente Herzog. Se infine andiamo a vedere la nota informativa predisposta proprio per la redazione della Carta, ci accorgiamo che esiste un'altra, ulteriore varietà di posizioni; ma su questa nota tornerò rapidamente tra poco.

Quindi il primo punto è il seguente: si tratta del nucleo essenziale della futura Costituzione europea o di una Costituzione europea che si deve creare contestualmente alla redazione della Carta? La mia opinione personale è che non possa essere così, che non si possa dare una vera Costituzione europea per la ragione molto semplice che non esistono i requisiti minimi. Infatti le Costituzioni si creano quando esistono i popoli, quando vi sono le condizioni – scusate il bisticcio – costituzionali per crearle. Ora, l'Unione europea non ha nemmeno un'autonoma cittadinanza. Richiamo qui la sentenza Micheletti del 1990, che tutti conoscono, laddove la Corte di giustizia disse che la cittadinanza dell'Unione europea è riflessa, è una cittadinanza che deriva dalla cittadinanza degli Stati. In una simile condizione ho l'impressione che l'idea dell'esistenza stessa di un popolo europeo così unitario da potersi dare una Costituzione non sia praticabile. Mi permetto da questo punto di vista di esprimere un modestissimo dissenso da una riflessione dello stesso relatore Besostri, laddove si dice che «il Parlamento europeo rappresenta il popolo europeo». Probabilmente si dà per presupposta l'esistenza del popolo europeo ma, a mio avviso, nelle dichiarazioni fondamentali relative al Parlamento europeo vi è semmai l'affermazione opposta, e cioè che il Parlamento europeo rappresenta i popoli degli Stati riuniti nel Parlamento stesso, e ciò è cosa diversa dalla rappresentanza dell'intero popolo europeo.

In queste condizioni credo che il passo verso una Costituzione europea sarebbe eccessivo, sarebbe come (uso un'espressione familiare) mettere il carro davanti ai buoi.

Nei confronti di chi poi – questo è il secondo punto che è stato già toccato dal collega Barbera – dovrebbe valere? Nei confronti dell'Unione o degli Stati? Anche qui il discorso del presidente Herzog è piuttosto illuminante, dal momento che sostiene che il catalogo dei diritti dovrebbe essere destinato agli organi dell'Unione europea. Ho però l'impressione che la soluzione dovrebbe stare nel mezzo, in quanto la Carta dovrebbe

essere destinata anche agli Stati nella misura in cui sono incaricati dell'attuazione degli obblighi comunitari. Se invece pensassimo che la Carta debba essere indirizzata direttamente agli Stati, innescheremmo un meccanismo di tensione tra le Costituzioni nazionali e la Carta, che sarebbe difficilmente superabile.

Quale dovrebbe essere inoltre la collocazione della Carta nel sistema delle fonti? È un punto cruciale. La nota informativa riprodotta alla pagina 25 del fascicolo di documentazione della Camera dei deputati pone una alternativa a mio avviso eccessivamente secca. Si ricorda infatti che il Consiglio europeo di Colonia non ha dato un mandato preciso e quindi la Carta potrebbe consistere in una dichiarazione politica senza effetti giuridici immediati e vincolanti oppure potrebbe essere un testo giuridico da valutare nella sua definizione tecnica al fine di verificarne la compatibilità con i Trattati, all'interno dei quali dovrebbe essere integrata senza apportare ulteriori modificazioni. Ho l'impressione che l'alternativa sia troppo secca: esiste infatti la terza strada di una dichiarazione dei diritti, o di un documento simile, che possa non essere meramente politica ma possa rimanere al di fuori dei Trattati. L'inserimento nei Trattati di una simile dichiarazione mi sembra infatti eccessivamente pericoloso per le ragioni sottolineate.

Infine, vorrei affrontare la questione delle garanzie. Il relatore Besostri poneva in merito una serie di alternative. A me pare che la soluzione più saggia sia di affidare la questione alla Corte di giustizia delle Comunità europee, anche perché le Corti nazionali sono già caricate del compito di far valere il diritto comunitario all'interno degli Stati. Sempre più spesso la nostra Corte costituzionale si fa carico di questo compito. L'ultimo esempio è recentissimo e riguarda l'ammissibilità dei *referendum*. In quella occasione, il limite posto dagli impegni internazionali, in particolare di quelli comunitari, è stato fatto valere in modo estremamente penetrante.

Questi esaminati fino ad ora sono i problemi che riguardano l'*an*. Venendo adesso al *quomodo*, mi chiedo cosa deve essere scritto in questa Carta dei diritti. Vedo qualche rischio che esporrò in maniera sintetica, perché i temi sono tantissimi. Il primo rischio è di replicare le esperienze nazionali. Stanno già circolando infatti alcune proposte di Carta dei diritti, ad esempio da parte di studiosi tedeschi, i quali non fanno altro che riprendere l'impostazione della *Grundgesetz* del loro paese. Anch'io del resto sono portato spontaneamente a leggere gli articoli 13 e seguenti della Costituzione italiana. Ma se tutti ci comportiamo in questo modo, non si trova un punto di equilibrio.

Il secondo rischio è quello di individuare dei diritti troppo generici, come è tipico per gli atti del diritto internazionale e di quello comunitario. Ad esempio, nei progetti in circolazione si valorizza molto il limite dell'ordine pubblico e della sicurezza nei confronti della libertà di manifestazione del pensiero. La nostra Carta, all'articolo 21, prevede invece come limite espresso solamente il buon costume e non devo qui sottolineare la

differenza che corre tra questo concetto e quelli di ordine pubblico e di sicurezza pubblica.

Altro rischio è quello relativo a una graduazione dei diritti. Dalla lettura del documento finale del Consiglio europeo di Colonia sembra che vi sia una sorta di graduazione tra libertà civili e politiche e diritti sociali. Per questi ultimi ritengo che la spiegazione sia abbastanza evidente, dal momento che esiste un grande dissenso in Europa sulla loro collocazione; per le libertà politiche, invece, l'ostacolo deriva dal livello, che oso definire alquanto primitivo, degli stessi Trattati in merito al riconoscimento appunto dei diritti politici dei cittadini degli Stati europei. È una delle difficoltà dell'attuale processo di integrazione europea che non è arrivato ancora al suo compimento.

L'ultimo rischio è quello di avere una serie di diritti di cui non conosciamo bene il significato. I diritti infatti vivono nel loro ambiente giuridico, sono espressione della cultura di un popolo, sono soprattutto il risultato di una interpretazione che scaturisce dalla dottrina, dalla giurisprudenza costituzionale e dagli equilibri politici. Se affermiamo allora che è garantita la libertà di associazione, se ci riferiamo alla nostra realtà o ad altre, in realtà affermiamo due concetti diversi. Proclamare la stessa libertà in un determinato ambiente giuridico ha un certo valore e proclamarla altrove ha un valore diverso. Non è affatto tutto uguale e dobbiamo guardare con grandissima attenzione a ciò che scriviamo, perché quello che sembra neutrale o innocente in realtà non lo è.

Con quale morale mi sento di concludere queste mie riflessioni sparse e sintetiche a fronte di problemi di portata così enorme? In realtà abbiamo bisogno di compiere uno sforzo verso la individuazione di principi fondamentali comuni. Abbiamo bisogno di rafforzare il processo di integrazione europea e di metterci sulla strada di una possibile costruzione di un popolo europeo. Personalmente sono più legato alla tradizione romanistica e quando si parla di popolo europeo preferisco lo si faccia nel significato con cui lo concepivano i romani e non nel modo in cui lo si concepisce nella tradizione degli Stati nazionali; in questo secondo caso potremmo non raggiungere l'obiettivo.

Al tempo stesso non dobbiamo fare un passo più lungo della gamba. Redigere una Carta dei diritti fondamentali da inserire nei Trattati come elemento della Costituzione europea attuale e non di quella *in fieri* sarebbe rischioso. La mia opinione è che sarebbe più produttivo, e nel contempo fortemente simbolico, redigere una Carta dei principi e dei valori fondamentali nella quale tutti i popoli europei si possano riconoscere come primo mattone di una costruzione europea più solida.

RUBERTI. Vorrei fare una osservazione su alcuni dati oggettivi che bisogna tenere presenti. Innanzitutto ricordo l'assoluta novità dell'organismo che prepara questa carta, nel quale sono ricompresi il Consiglio, il Parlamento europeo, i Parlamenti nazionali e la Commissione. È una procedura che non ha precedenti ed è un elemento importante che corrisponde

anche alla moltiplicazione degli atteggiamenti e dei modi di collocarsi rispetto all'obiettivo da raggiungere.

Il secondo punto riguarda i tempi: ho sentito parlare di un anno e mezzo, ma la previsione è invece di finire entro l'anno. Bisogna infatti agganciarsi alla Conferenza intergovernativa per la modifica dei Trattati, altrimenti si rischia un uso minimalista della Carta dei diritti. La sfida dei tempi allora è veramente determinante.

La terza considerazione è che la Carta deve essere approvata prima dell'allargamento dell'Unione, essendo destinata non solo all'attuale Unione ma anche a quella allargata. È un aspetto importante dell'avventura europea.

La quarta e ultima osservazione concerne il carattere gradualistico di tutte le fasi della stessa avventura europea. Qui è stato innestato un processo; alcuni guardano ad un approdo minimalista, altri tendono ad un approdo massimalista, la riforma costituzionale. Probabilmente si tratterà di trovare una soluzione intermedia che permetta però di dare una sostanza a questo esercizio. Volevo offrire questi elementi, probabilmente banali e già a conoscenza, che fissano però la tempistica, il contesto, la varietà di atteggiamenti e la novità dell'organismo che procede in questa direzione.

NASCIMBENE. Ringrazio innanzitutto per l'invito e per l'onore che mi è stato fatto di partecipare alla seduta di oggi e assicuro la brevità del mio intervento. Mi consenta il presidente Ruberti di partire da dove lui ha appena terminato. Lei ha sottolineato giustamente la novità della composizione di questo organo, che ha definizioni diverse. Nel testo francese compariva l'espressione *enceinte*, poi questa *enceinte* è stata definita convenzione; credo che per noi sia difficile tradurre correttamente, forse con «organo composito», e con *body* in inglese; non ho idea di quale sia la definizione secondo le altre lingue dell'Unione Europea.

Io avevo compiuto alcune riflessioni, e volevo esporvele, soprattutto sotto un profilo che ha come punto di partenza quelle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Colonia laddove si dichiara che la Carta dovrebbe essere formalmente proclamata congiuntamente dalle istituzioni comunitarie. Poi si dice, con una formula ambigua, io ritengo, che bisognerà esaminare l'eventualità e le modalità necessarie per integrare la Carta nei Trattati. Ricordando quanto fu fatto dalle istituzioni comunitarie nel passato, io non posso non sottolineare che la discussione di una Carta, o quale altro nome si voglia dare a questo strumento, risale ad almeno 25 anni fa. Infatti, uno studio della Commissione del 1996 fu redatto dal professor Bernat, un costituzionalista tedesco che è anche stato presidente, da ultimo, della Corte europea dei diritti dell'uomo. È un documento che ha rappresentato un po' la base degli studi e delle proposte successive; il fatto che risalga ad oltre due decenni or sono ci fa riflettere anche su questa dichiarazione del Consiglio europeo. In altre parole, non abbiamo una pronuncia sullo strumento giuridico, viene lasciata al futuro; lei dice che alla fine dell'anno avremo una conclusione di questi lavori, ma sarà sicu-

ramente una conclusione relativa al contenuto di questo catalogo o di questa Carta, perché lo strumento giuridico non sarà molto probabilmente definito. Questo perché è veramente difficile pensare ad uno strumento giuridico che, per così dire, accontenti i comunitaristi e gli europeisti, se così posso distinguere due categorie che corrispondono poi a due orientamenti diversi. Infatti la previsione di una Carta riguarda tanto il sistema giuridico comunitario, e quindi la Corte di giustizia delle Comunità europee, quanto il sistema giuridico del Consiglio d'Europa, e cioè la Corte europea dei diritti dell'uomo. Il Consiglio europeo si è espresso in modo quasi preoccupato circa l'iniziativa delle Comunità europee di procedere alla redazione di una Carta; la Corte europea dei diritti dell'uomo è preoccupata circa la possibile competenza che verrà attribuita alla Corte di giustizia delle Comunità europee, per così dire in concorrenza con la Corte europea dei diritti dell'uomo. Si tratta di problemi che, appunto, si erano già affacciati nel passato: come integrare una Carta dei diritti fondamentali nel sistema comunitario? Limitarsi ad una dichiarazione di principi? Procedere, come forse si sta procedendo oggi, in seno a questa Convenzione, a questo gruppo? Oppure proporre un protocollo ai Trattati? Ma a quali? Oggi abbiamo quattro Trattati, tre delle Comunità europee e uno sull'Unione europea. E questo sarebbe sufficiente? Non credo, perché dovremmo fare i conti, per così dire, con l'altro sistema, quello del Consiglio d'Europa. Le Comunità dovrebbero aderire alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, ma anche questo è un problema: l'adesione delle Comunità e dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo comporterebbe molto probabilmente la redazione di un protocollo di adesione delle Comunità in quanto tali alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Sarebbe facile: la Convenzione europea dei diritti dell'uomo è aperta alla sottoscrizione, alla ratifica, solo da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Le Comunità non sono Stati, e quindi sono organizzazioni, entità internazionali; bisogna quindi apportare una modificazione a quest'altro strumento internazionale. Dico questo perché da ciò deriva la necessità di trovare poi delle forme di collegamento fra la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia delle Comunità europee; forme di collegamento che non sono mai state affrontate in modo esplicito, ma emergono dalla giurisprudenza delle due Corti, non solo dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, ma anche da quella della Convenzione europea dei diritti dell'uomo dove, in una sentenza dell'anno scorso, fu affrontato il tema relativo alla possibile violazione da parte del Regno Unito nel non consentire l'elezione dei residenti a Gibilterra nel Parlamento europeo. Questa era una violazione del diritto comunitario; non tanto del diritto comunitario, ha detto la Corte europea dei diritti dell'uomo, quanto di quel diritto comunitario che era diventato parte integrante del diritto nazionale del Regno Unito. E questo, appunto, è rimasto sempre nel sottofondo, cioè il tema di rapporti tra il diritto comunitario e il diritto diverso dal diritto comunitario, cioè il diritto europeo della Convenzione europea o il rapporto fra le due Corti.

Infine, vi è un punto fondamentale rappresentato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee. In un parere del 28 marzo 1996, il giorno prima che si aprisse la Conferenza intergovernativa a Torino che portò poi al Trattato di Amsterdam, la Corte pronunciò un parere che era stato richiesto dal Consiglio. Il Consiglio comunitario, ex Consiglio dei ministri, chiese alla Corte se era compatibile un protocollo di adesione delle Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Noi dobbiamo assolutamente tenere presente la pronuncia, che certamente ha suscitato non poche critiche, anche per un atteggiamento un po' conservativo: la Corte ha detto che nei Trattati non c'era alcuna disposizione che attribuisse alle istituzioni comunitarie il potere di dettare norme in materia di diritti dell'uomo e di concludere convenzioni internazionali in tale settore; ha sottolineato come allo stato attuale – parlo del 1996 – del diritto comunitario l'adesione avrebbe comportato «modifiche sostanziali, modifiche di rilevanza costituzionale del sistema comunitario, modifiche che sarebbero realizzabili soltanto tramite una revisione del Trattato». Si può dire che il sistema del 1996 è diverso da quello attuale. Certamente è diverso, perché è intervenuto il Trattato di Amsterdam. Ma il Trattato di Amsterdam non è intervenuto in modo tale da portare – io credo – ad una risposta completamente diversa da quella che è stata fornita dalla Corte nel marzo 1996. È vero che noi abbiamo i nuovi articoli 6 e 7, abbiamo anche gli articoli 48 e 49; posso citare una serie di altre norme dei Trattati in cui si fa riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ai vari strumenti internazionali, non necessariamente europei, che tutelano i diritti fondamentali della persona. Tuttavia, ciò che è stato sottolineato dalla Corte allora, e credo che possa essere sottolineato dalla Corte ancora oggi, se oggi dovesse pronunciare un parere, è che il processo di revisione del Trattato, che ha portato al Trattato di Amsterdam, non ha avuto come risultato l'inclusione nei Trattati esistenti di norme che consentano l'adesione della Comunità alla Convenzione europea.

Neppure nella Conferenza intergovernativa che si aprirà a giorni vi è un mandato a colmare questa lacuna. Quindi, come diceva lei, signor Presidente, è molto probabile che alla fine dell'anno si possa giungere ad una dichiarazione, quale che sia la formula di carattere politico importante e rilevante. Fino a quando, però, non vi sarà una revisione del Trattato che segua delle indicazioni della Corte di giustizia non credo si possa giungere ad una definizione corretta circa la scelta dello strumento giuridico.

Peraltro, forse si potrebbe riproporre alla Corte di giustizia – questa è una idea del tutto personale – alla fine del mandato dell'intergruppo che redigerà questa Carta, così come prevede l'articolo 300 del Trattato, o su istanza del Consiglio o della Commissione, ma anche su istanza di un solo Stato membro della Comunità, di pronunciarsi nuovamente sullo stato attuale del diritto comunitario ed europeo circa la possibilità di una adesione o comunque di una compenetrazione tra i due sistemi, comunitario, da un lato, ed europeo, dall'altro.

PRESIDENTE. Ricordo ai nostri ospiti che, se lo desiderano, possono lasciare agli atti gli appunti che ritengono possano arricchire le considerazioni oralmente espresse.

PIZZORUSSO. Ringrazio il Presidente per avermi invitato in questa sede. Ho fatto parte del cosiddetto comitato Simitis e lascerò agli atti il rapporto ad esso relativo.

Accennerò brevemente ad un punto fondamentale che nel corso degli interventi effettuati è stato già chiaramente messo in luce, accennato dallo stesso Presidente nel corso della sua introduzione: la difficoltà di come affrontare il problema della scelta delle strategie. La mia impressione, già riportata nel corso dei lavori di questo comitato, poiché si tratta di questioni sulle quali ragioniamo ogni giorno ogni qual volta ci occupiamo di questi problemi, è che esiste una grossa difficoltà nel decidere quali possano essere le strategie da seguire, considerata la diffusa opposizione, non tanto nel nostro paese quanto in altri, per tutto ciò che inerisce alla Costituzione europea e così via. Tutto ciò è quasi tabù. Nello stesso comitato Simitis si percepiva la sensazione dell'opportunità di non dire certe cose perchè rischiavano di suscitare reazioni contrarie. Si pone, pertanto, la necessità di «camminare sulle uova»; sarebbe d'altronde ingenuo utilizzare delle tattiche di puro aggiramento del problema. Nessuno, infatti, può ritenere che non si conosca il problema e le eventuali prospettive.

Tuttavia, se riflettiamo su questa situazione ho l'impressione che l'ipotesi, ormai delineatasi con una certa forza, di una Carta europea dei diritti – sulla base del parere citato dal professor Nascimbene – costituisce il punto di partenza dal quale non si può prescindere: la Corte di giustizia è il perno dell'intera vicenda anche in vista del futuro. La strategia Spinelli, per intenderci, è oggi di grande utilità da tanti punti di vista, ma sul piano concreto se non è controproducente certamente non apporta dei vantaggi. Possiamo rivendicare la necessità di una Costituente europea e di una Costituzione europea, parlando con coloro che credono in queste iniziative ma sul piano concreto esse hanno, a mio parere, poche possibilità di sfondare. Vedo con una certa preoccupazione certi caratteri di quel nuovo organo che potrebbe funzionare se diventasse una Convenzione o una Costituente ma questa è una prospettiva che allo stato attuale temo sia poco realistica. Mi dispiace dover constatare ciò ma molti sintomi vanno in questo senso.

Credo che la strada della Carta dei diritti – che passasse attraverso la revisione dei Trattati o stipulata tra gli Stati o tra i Governi, posto che tali ipotesi fossero praticabili – sarebbe un punto d'appoggio per cui certe cose potrebbero camminare da sole, così come in fondo ha fatto l'attività della Corte di giustizia delle Comunità europee quando nella prima fase ha stabilito il principio della prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno. Mi riferisco anche a quei principi che hanno rappresentato il primo nucleo essenziale della formazione dell'Unione europea. Ovviamente la moneta unica è un altro passo importantissimo che si è aggiunto; però il primo nucleo che ha rafforzato la struttura giuridica ed unitaria del-

l'Unione europea è rappresentato dai principi stabiliti dalla Corte di giustizia che nei Trattati forse non erano poi così chiari. L'enunciazione dei diritti fondamentali nei Trattati avrebbe una possibilità enorme di sviluppo. In conseguenza di ciò il sistema dei pilastri, che rappresenta innanzitutto la reazione alla giurisprudenza della Corte di giustizia, teso a frenare lo sviluppo della Corte di giustizia ed a rafforzare i poteri degli Stati, ne risulterebbe quanto meno indebolito: l'enunciazione di una qualunque Carta dei diritti, quale che sia il suo contenuto, metterebbe in discussione quanto meno il pilastro giustizia-affari interni, anche se già di per sé barcolla.

Al di là del problema certamente importante del contenuto della Carta, sottolineo che nel comitato Simitis non abbiamo potuto procedere ad una analisi accurata anche per mancanza di tempo. Si è comunque partiti dalla Convenzione europea, cercando di agganciarci a iniziative come il patto sociale e così via. Il fatto stesso che essa esista sarebbe già un passo avanti, anche se sarebbe ovviamente una minima cosa. Sono d'accordo con chi ritiene che vi sono molte altre cose importanti; poichè, però, è un terreno molto difficile su cui si possano realizzare dei progressi, tutto questo rappresenterebbe una specie di «cuneo» che la Corte di giustizia prima, i giudici interni poi e tante altre istituzioni potrebbero sviluppare per compiere passi importanti, a conclusione dei quali forse disporremo di una Costituzione, da considerarsi come effetto in alcun modo dichiarato o annunciato. Potrebbe essere un effetto spontaneo come lo sono stati in parte quelli cui è pervenuta la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee nei primi anni successivi all'inizio della sua attività.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti coloro che sono intervenuti. Il loro contributo ha dato ragione della necessità avvertita dalla XIV Commissione permanente della Camera dei deputati (Politiche dell'Unione europea) e dalla Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato di avere una serie di indicazioni su cui riflettere, da indirizzarsi in particolare a coloro che stanno elaborando la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Avverto i colleghi e gli ospiti intervenuti ai nostri lavori che da domani sarà a disposizione il Resoconto stenografico della seduta odierna.

Se non si fanno osservazioni, dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva alla prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 13,35.

