

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

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 15 FEBBRAIO 2000

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

## INDICE

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

PRESIDENTE:			
– BEDIN (PPI), senatore . . .	Pag. 3, 8, 14 e <i>passim</i>		
D'IPPOLITO (Forza Italia), deputato . . . . .	16		
MANZELLA (Dem. Sin. – l'Ulivo) senatore . . .	5, 18		
MELOGRANI (Forza Italia), deputato . . . . .	6		
RUBERTI (DSU), deputato . . . . .	3		
		BALDASSARRE . . . . .	Pag. 8
		BARBERA . . . . .	5, 11
		LUCIANI . . . . .	14
		RODOTÀ . . . . .	5, 12

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor 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 ed il professor Massimo Luciani.*

*I lavori hanno inizio alle ore 12,20.*

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla questione della redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sospesa nella seduta dell'8 febbraio.

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.

Abbiamo oggi in programma il seguito dell'audizione del Presidente dell'Autorità garante per la tutela dei dati personali e di esperti di diritto costituzionale.

Mi scuso con i nostri interlocutori per il ritardo dovuto, come voi sapete, ai concomitanti lavori dell'Assemblea. Alcuni colleghi ci avevano posto il problema della contemporaneità dei lavori e dunque abbiamo dovuto aspettare la conclusione delle votazioni.

Do subito la parola al presidente Ruberti.

RUBERTI. Intervengo solo per scusarmi, perché in effetti speravo che la riunione potesse cominciare in orario in modo da poter fruire almeno di una parte di questo incontro. Alla Camera abbiamo in programma una seduta il cui inizio è imminente e pertanto dovrò lasciare questo consesso. Me ne scuso; l'ho già fatto di persona e lo faccio ora formalmente.

Non ho domande specifiche da porre. Lo spettro delle riflessioni che sono state avanzate è stato per me veramente molto interessante ed utile e ha toccato moltissime tematiche: da quelle dei nuovi diritti a quelle di tutto il patrimonio di conoscenza in questo campo.

Voglio solo dare un'informazione che ritengo possa essere utile. La III Commissione affari esteri e comunitari e la XIV Commissione politiche dell'Unione europea, della Camera dei deputati, hanno approvato una risoluzione (quasi all'unanimità, con la sola astensione della Lega, e questo dà forza alla risoluzione stessa) in cui hanno richiamato l'impegno del Governo sui tempi di conclusione dei lavori. Probabilmente non abbiamo detto nulla di nuovo, ma è importante aver preso una posizione. Noi riteniamo decisivo che la Carta dei diritti venga preparata in tempo utile per agganciarsi alle decisioni della Conferenza intergovernativa. Questo è un punto per noi dirimente, perché se si completa la Conferenza intergovernativa – e c'è una pressione in questa direzione, in particolare da parte della Francia ma anche da parte di molti altri paesi – si rischia praticamente di non dare un approdo alla Carta dei diritti e di non affrontare il problema del ruolo di questa Carta.

Si tratta di una questione veramente importante rispetto alla possibilità, non tanto di costituzionalizzazione della Carta (è stato molto interessante quanto detto in proposito nell'audizione precedente), quanto di trovare il modo perché la Carta non resti solo una dichiarazione ma abbia un valore rispetto alle conclusioni della Conferenza intergovernativa.

Personalmente – mi scuso con gli esperti dell'approssimazione con cui parlo – non sarei dispiaciuto se almeno si ottenessesse un riconoscimento della validità della Carta rispetto al Trattato, seppure in una forma provvisoria, quale potrebbe essere un protocollo. Conosco benissimo le difficoltà e ho capito un pò meglio di prima i problemi di carattere concettuale e teorico che comporta un protocollo rispetto al valore istituzionale dei Trattati, però, se contestualmente si decidesse anche di procedere al riordino del Trattato, probabilmente si potrebbe trovare il modo di affrontare in una seconda tappa la questione di un migliore inquadramento giuridico.

Affermo questo perché ritengo che non ci siano i tempi per un riordino del Trattato, ma non c'è comunque la volontà politica. Quindi, l'obiettivo della costituzionalizzazione, anche se importante sul piano concettuale e sul piano istituzionale, sul piano pratico sarà difficilmente raggiungibile quest'anno. La posizione di moltissimi dei paesi membri, quando si parla di costituzionalizzazione, è di rifiuto. Non vorrei che si affrontasse il problema di un confronto duro su una battaglia persa a priori, mentre forse una flessibilità tattica – mi permetto di segnalarlo – per incardinare la Carta dal punto di vista del Trattato, e poi affrontare la fase di riordino, sul piano pratico mi sembra più opportuna.

La seduta dell'8 febbraio ha avuto per me un effetto importante. Pur non essendo un addetto ai lavori, e quindi incompetente, ho percepito la debolezza di questa linea sul piano concettuale e teorico. Sono più dubioso sulle resistenze che ci possono essere anche sul piano della correttezza istituzionale dell'intervento. Forse anche su questo punto potrebbe esserci un avviso, che non mi sembra secondario, non solo sui contenuti ma anche sul modo di agganciarsi al Trattato.

Il quesito è: si deve assolutamente bocciare l'idea del protocollo perché impercorribile sul piano della correttezza istituzionale e costituzionale

oppure si può trovare una forma affinché sia perseguitabile e si possa dare un approdo al lavoro di questo *body* nella prossima scadenza?

MANZELLA. Signor Presidente, anzitutto tratterò argomenti di «cucina pratica».

Come lei sa, questo contributo di esperti ci è stato richiesto dalla Presidenza del *body*, della Convenzione. Faccio un pò fatica a chiamarla «Convenzione», comunque si chiama così.

BARBERA. È una definizione un pò giacobina.

RODOTÀ. Ad alcuni piace.

MANZELLA. Noi abbiamo usato una procedura che ritengo corretta: invece di chiedere contributi scritti ad alcuni esperti, abbiamo organizzato questa *hearing* parlamentare con tutte le garanzie di una audizione, comprese quelle della pubblicità esterna. Ora però dobbiamo trovare la maniera migliore di utilizzare questa audizione; mi riferisco soprattutto a quella precedente perché l'odierna sarà ovviamente frammentata dalle domande che porremo. Per utilizzarla al meglio, dovrebbe essere tradotta, perché la nostra lingua è bellissima, ma non è una lingua di lavoro.

So che gli Uffici si stanno già dando da fare, ma sarebbe opportuno che anche se ci fossero impedimenti questi fossero superati al più presto, perché noi abbiamo bisogno che l'audizione dell'8 febbraio, ovviamente integrata dai contributi che volessero apportare gli esperti, sia tradotta in inglese, perché venga acquisita ai lavori della Convenzione.

Ho letto il Resoconto stenografico dell'audizione della precedente seduta e l'ho trovato di grandissimo interesse; vorrei quindi rivolgere alcune domande ai professori che ci onorano con la loro presenza.

Al professor Rodotà vorrei chiedere consigli di tecnica redazionale, perché nella sua esposizione ha quasi accennato alla necessità di un repertorio di quei diritti o di quelle formulazioni che si reperiscono non solo in atti formali considerati come veri e propri cataloghi ma anche in atti settoriali, che peraltro hanno una grande importanza.

Egli ha anche chiesto un repertorio di quelle formulazioni di situazioni soggettive o, comunque, giustiziable che si rinvengono nelle giurisprudenze costituzionali della Corte di giustizia e delle Corti nazionali. Su questo repertorio preliminare vorrei qualche chiarimento.

Come seconda domanda, vorrei chiedere al professor Rodotà se, nella redazione della Carta, il soggetto che riconosce determinate situazioni soggettive dovrebbe essere l'Unione europea ovvero la persona che ne è titolare. Si dovrebbe cioè usare la formula: «l'Unione europea riconosce ...» oppure «La persona è titolare del diritto di circolazione o del diritto all'ambiente...?».

Il professor Barbera ha parlato di pericolo di delegittimazione delle dichiarazioni dei diritti nazionali, premetto che il pericolo è già stato messo nel mirino dal presidente Herzog con la frase, a mio parere, un

po' retorica: «Mi dimetterei se questa Carta dovesse sostituire le Costituzioni nazionali». Certamente esiste un problema di coesistenza tra la nuova Carta dei diritti europei e quelle nazionali. Mi chiedo se ciò non potrebbe essere avviato a soluzione usando quella formula di completamento impiegata a proposito della cittadinanza europea che completa – appunto – ma non sostituisce quella nazionale.

Lo stesso professor Barbera faceva delle ipotesi – che vorrei fossero meglio chiarite – sulla procedura successiva da seguire una volta redatta questa Carta, che dovrebbe contenere un elenco aperto dei diritti, considerando che – mi riferisco all'intervento del professor Ruberti – quello di Colonia è stato un atto – in senso positivo – rivoluzionario. Il Consiglio europeo di Colonia ha, infatti, deciso di creare, con volontà politica, un organo nuovo e non previsto in alcun modo, un organo triangolare cui ha demandato il compito, prima, di redigere una Carta e, solo dopo, di verificare il valore giuridico da attribuire ad essa. Si tratta comunque di un atto straordinario.

Il professor Baldassarre ha esposto la suggestiva preoccupazione che nella divisione culturale dei popoli d'Europa è difficile condividere la stessa posizione costitutiva della Carta dei diritti. Vorrei che svolgesse delle riflessioni seguendo il processo contrario: una volta definito l'atto – che ho definito rivoluzionario in senso positivo – della Carta dei diritti, potrebbe questa avere un valore teso a creare uno spazio pubblico europeo? Potrebbe cioè avere di per sé, ed in che misura, un valore di superamento di quelle divisioni culturali che giustamente lei ha messo in luce?

Il professor Luciani ha parlato del pericolo di diritti di cui non conosciamo bene il significato: sempre nella coesistenza di una Carta dei diritti europei e di una Carta dei diritti nazionali, mi chiedo se non vi sia una differente possibilità di spendibilità delle stesse. La Carta che si va a formare è spendibile nel rapporto cittadino-potere pubblico europeo mentre quelle nazionali lo sono all'interno degli ordinamenti giuridici dei singoli Stati. Mi chiedo cioè se non vi potesse essere una duplicità di effettività nella coesistenza delle due Carte.

**MELOGRANI.** Vorrei innanzitutto raccontare le mie impressioni su quello che sta accadendo a Bruxelles: ciò può essere utile per dare una giusta dimensione alla Carta nonché al contributo che voi stessi potete fornire al nostro lavoro. Finora non abbiamo esaminato alcuna questione sostanziale ma solo quelle generali. A mio parere, si individuano due linee: una molto prudente, esposta dal presidente Herzog ma supportata anche da altri; un'altra più aperta all'innovazione, di cui è presente in questa sede un esponente, come si è potuto evincere dai suoi interventi più che da quelli di altri, tesa a predisporre un progetto di Carta più o meno fortemente innovativo.

Non credo che esista questa possibilità; personalmente non sono ancora intervenuto nel corso della discussione ma tre italiani lo hanno già fatto.

Lord Goldsmith ha fatto pervenire un documento, che ha illustrato, nel quale ha proposto che la Carta debba corrispondere innanzitutto al mandato che la Convenzione ha ricevuto, di predisporre cioè un elenco dei diritti esistenti. Ha proposto di suddividerla in una parte «A», da scrivere in una forma molto semplice e chiara, rivolta ai cittadini d'Europa, e in una parte «B», nella quale richiamare le fonti di questi diritti parlando della loro giustiziabilità, entrando maggiormente nell'aspetto tecnicamente giuridico dei diritti elencati nella parte «A». Ha infine ammesso la possibilità di prevedere una terza parte, molto breve, che fungesse da cappello introduttivo storico-giuridico, come succede spesso nell'elencazione dei diritti umani.

Su questo tema è intervenuto anche il professor Flick con osservazioni interessanti perché doveva aver avuto – suppongo – un incontro con il presidente Prodi nei giorni precedenti. La sua linea è stata di moderazione.

Con senso di disagio molti componenti della Convenzione hanno mosso la critica secondo la quale avrebbero in tal caso svolto un ruolo puramente notarile: se lo scopo era quello di predisporre un elenco dei diritti esistenti, tanto valeva rivolgersi ad un notaio anziché convocare una Convenzione.

Flick ha detto: «Forse abbiamo una funzione notarile; però, considerando che per la prima volta facciamo un elenco dei diritti dell'Unione e considerando la loro giustiziabilità, quindi la loro efficacia, non è poco, dopo un secolo in cui in Europa questi diritti molto spesso sono stati calpestati». Inoltre, seppure questa Carta ha connotazioni in parte notarili, ci sarà sempre la necessità di dare forma organica ai diritti, e forse – lo sappiamo – ci sarà anche spazio per innovare; anche se dobbiamo pensare che questa Carta deve essere approvata da tutti e quindici gli Stati che fanno parte dell'Unione, per cui dobbiamo procedere verso l'unanimità assoluta.

Questa Carta è importante anche per l'allargamento dell'Unione – mi riconfermo a quanto ha detto prima il presidente Ruberti – perché dobbiamo avere un documento da presentare agli Stati che vogliono aderire: essi, prima ancora dell'adesione, devono conoscere la Carta e accettarla.

C'è un altro motivo per cui la proposta di lord Goldsmith mi convince, ed è un certo disinteresse da parte della cittadinanza europea di fronte all'Unione, disinteresse che si vede molto bene anche nella diminuzione dei partecipanti al voto.

Allora, ho cercato di riflettere e vorrei fare una proposta che sottoscrivo per la prima volta anche a voi. Ho preparato una brevissima lettera da inviare al presidente Herzog e agli altri membri della Convenzione, nella quale propongo che la Convenzione predisponga un documento in quattro parti, cioè con una parte in più rispetto alle tre predisposte da Goldsmith: la prima per tutti, la seconda più tecnicamente giuridica, la terza con un cappello introduttivo. La quarta parte, secondo me, dovrebbe riguardare i nuovi diritti ed essere posta al di fuori della Carta in senso stretto, dovrebbe essere un progetto da sottoporre al Consiglio e al Parla-

mento europeo che potranno esaminarlo nella forma più elastica. Le prime tre parti devono essere formulate in maniera tale che il Consiglio ed il Parlamento europeo possano dire sì o no, ma non sì a questo e no a quello: essi non intendono entrare nel merito di ciò che ha fatto la Convenzione separando una parte buona da un'altra cattiva. Bisogna quindi preparare un documento che già in precedenza sia accettabile da tutti e *in toto*. Dato però che esiste il problema dei nuovi diritti (legati anche alle nuove tecnologie), credo che potremmo uscire dall'ambito notarile, dando così soddisfazione a molti membri della Convenzione e corrispondendo ad una esigenza dell'Unione. È necessario prendere in considerazione questi nuovi diritti, ma non avremo il mandato di scriverli: potremmo metterli invece in un altro *draft*, separato dalla Carta, sul quale il Consiglio ed il Parlamento europeo possono dire «questo sì e questo no» e aprire una discussione, che non è detto si debba concludere nel giro di tre o quattro mesi, tempo nel quale invece dobbiamo concludere l'elaborazione della Carta. Infatti, il termine che ci è stato dato è giugno.

La linea di moderazione secondo me prevarrà. È una linea del presidente Herzog, ma è stata esposta anche dal professor Flick, nel modo che vi ho detto, e da altri. Tale linea è legata al fatto che non abbiamo il tempo della Convenzione francese per scrivere quello che vogliamo, dobbiamo redigere in fretta un documento, perché per l'allargamento c'è fretta. Purtroppo la fretta è cattiva consigliera, ma credo che non possiamo più impedire questa fretta né fare marcia indietro. Dobbiamo predisporre un documento che serva per l'allargamento. Tra parentesi, dobbiamo considerare anche la questione austriaca: se ci fosse stata una Carta dei diritti ... Insomma, la questione austriaca dà attualità alla Carta dei diritti.

La domanda che vi faccio è implicita nelle considerazioni che ho svolto. Si ridimensionano forse certe idee che possiamo avere di questa Carta, ma essa diventa qualcosa di molto concreto, necessario. Sarebbe opportuno – mi rivolgo al professor Rodotà che si è occupato della questione, ma in generale a tutti voi – avere un repertorio dei nuovi diritti dei quali si debba tenere conto in questa fase, se la Convenzione accetterà la proposta.

PRESIDENTE. Mi riservo di intervenire più tardi, se ci sarà tempo. Darei adesso la parola ai nostri interlocutori.

*BALDASSARRE.* Le questioni che sono state rivolte a me sono sostanzialmente tre. Anzitutto quella che ha posto il professor Ruberti. Io non credo che rappresenti una grande novità l'introduzione di una dichiarazione dei diritti nell'ambito dei Trattati, perché già c'è: è già richiamata, e quindi è parte integrante dei Trattati, la Convenzione europea del 1950. Nei Trattati sono richiamati anche i principi che derivano dalle tradizioni giurisprudenziali comuni degli Stati membri. Quindi, in sostanza, si tratterebbe più che altro di una riformulazione di quello che già esiste nei Trattati. Si potrebbe avere un vantaggio nella maggiore chiarezza, così come costituirebbe un indiscutibile vantaggio la riscrittura del Trattato, ma man-

cherebbe sicuramente la novità che ci si aspetta e che ha fatto pensare a quella intestazione «Convenzione per una Carta dei diritti», cioè un *Bill of Rights*, come punta, apice del diritto «costituzionale» europeo. Solo nella confezione di una Carta dei diritti che abbia una solennità particolare, che si imponga – diciamo così – anche al di là delle norme dei singoli Trattati e dia loro un senso, in quanto raccolga i principi supremi a cui devono conformarsi, vedrei un carattere rivoluzionario in senso positivo.

Quindi troverei riduttivo e, tutto sommato, non affatto innovativo il fatto che si riduca questa dichiarazione a norme di Trattato.

Sull'altra questione sollevata dal professor Manzella, torno a ripetere – e ormai questa è convinzione abbastanza diffusa tra i giuristi non solo italiani (anzi gli italiani sono più restii) ma soprattutto stranieri, e in particolare tra quelli tedeschi – che l'ambiente culturale è l'aria nella quale respirano i diritti fondamentali, i diritti della persona, ed è questa la conseguenza del fatto che quanto più si allarga la platea di godimento dei diritti, tanto più c'è spazio per conflitti su di essi, per le differenze anche notevoli di interpretazione del loro significato. È chiaro che tale elemento, almeno per il lungo tempo che noi possiamo prevedere, sarà sempre presente in Europa: un conflitto sui diritti, sul significato dei diritti, sulla scelta dei diritti.

Ma non si tratta solo di quali diritti includere nella Carta (già questo è un conflitto molto grande tra le varie nazioni europee) bensì di quale senso e di quale significato dare a questo o a quel diritto. Infatti, se già oggi esaminiamo le giurisprudenze dei vari paesi europei, constatiamo che c'è un notevole conflitto almeno su alcuni diritti, in modo particolare proprio sui nuovi diritti a cui accennava prima l'onorevole Melograni. I nuovi diritti danno ancor più luogo a conflitti anche perché si tratta di una materia ancora sciolta dall'esperienza pratica o, quanto meno, non resa intelligibile a tutti gli uomini da un'esperienza pratica consolidata, proprio perché si tratta di esperienze in gran parte nuove.

Pertanto, se consideriamo quanto ho detto come un dato dal quale è difficile prescindere, vedo una Carta europea in un'ottica diversa, che non è quella di dare un'anima europea, che non esiste ancora. Ritengo che le parole scritte da Dietmar Grimm nel famoso saggio sulla Costituzione europea di qualche anno fa siano ancora difficilmente contestabili: finché non ci sarà un vero e proprio popolo europeo sarà molto difficile pensare a una Carta dei diritti che sia l'anima dell'Europa, l'ossatura spirituale dell'Europa stessa. È molto difficile superare questa obiezione.

Allora, se questa obiezione ha un valore, credo che la Carta dei diritti possa essere intesa come quel minimo indefettibile per tutti i popoli europei. Se deve essere un minimo indefettibile per tutti i popoli europei, la Carta europea può anche tralasciare certi diritti che sono contestati o non riconosciuti dalle singole nazioni, ma deve stabilire quel minimo che tutti i popoli europei, tutte le nazioni europee non possono non rispettare. Del resto, anche negli Stati Uniti il *Bill of Rights* è stato interpretato così per lungo tempo; l'unificazione è avvenuta molto più tardi, dopo secoli di storia americana: non anni, secoli. Già nella seduta precedente ho

ricordato che ancora negli anni '60, cioè quasi quarant'anni fa, c'erano numerosi contrasti sui diritti fondamentali, per tutti il diritto di voto: c'erano Stati in cui era assicurato il suffragio universale e altri no. E parliamo della più grande democrazia al mondo, non stiamo parlando di Andorra. In questo senso vedrei la Carta dei diritti.

Il problema che mi poneva Andrea Manzella si risolve quindi nella stessa concezione della Carta dei diritti: le differenze culturali vengono smussate perché quel nucleo essenziale che è rappresentato dalla Carta dei diritti dovrebbe essere condiviso, dovrebbe essere la parte comune – come già si dice nei Trattati e, prima ancora, nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea – di tutte le tradizioni dei vari popoli. Se così è, il problema che poneva il senatore Manzella in qualche modo è risolto da questo stesso modo di intendere la Carta dei diritti.

Del resto ciò si abbina, almeno se l'ho inteso bene, con una domanda fatta dallo stesso Manzella e che mi sembrava un po' retorica, nel senso che conteneva già un'affermazione, e cioè che ci deve essere una differenziazione tra la Carta europea e le Carte nazionali perché differente è l'Europa e lo sarà per lungo tempo. Quel nucleo minimo comune deve essere quello che deve portare a formare quel comune sentire europeo. Poi, poiché manterrei nella Carta la clausola, già oggi esistente nei Trattati, che le esperienze dei singoli paesi, nel momento in cui diventano comuni, producono nuovi diritti, quel nucleo che oggi dovesse venire votato dalla Convenzione dell'Europa potrebbe essere arricchito ulteriormente (come avviene del resto in tutti i paesi) dalla giurisprudenza che ha il diritto-dovere di interpretare le tradizioni giurisprudenziali dei singoli paesi e vedere ciò che è comune ad esse. Quindi – ripeto – manterrei questa clausola anche nella Carta, riconoscendo un potere «creativo» e maieutico della Corte di giustizia delle Comunità europee nella enucleazione dei diritti, prevedendo pertanto un aggiornamento periodico della Carta – come d'altra parte è avvenuto per i Trattati – in relazione all'evoluzione della giurisprudenza europea.

Sarò molto veloce sull'ultima questione sollevata dall'onorevole Melograni. Se avessi diritto e potere di proposta, non inserirei una quarta parte perché i nuovi diritti sono diritti come gli altri. Inserendoli in una sezione a parte si potrebbe correre il rischio che possano essere considerati diritti diversi dagli altri, o con una garanzia più attenuata o, comunque, con un trattamento differenziato anche nell'interpretazione. I nuovi diritti sono nuovi solo perché sono sfide che la società con l'evoluzione tecnologica pone agli uomini e alla loro dignità. Sono nuovi solo perché sono venuti più recentemente, ma sono diritti tali e quali la libertà personale o le più tradizionali libertà dell'uomo. Ripeto, non li metterei in una sezione a sé stante, ma insieme agli altri diritti, salvo sempre la clausola aperta dell'espansione (se ne è parlato già la volta precedente, in modo particolare del riconoscimento del ruolo maieutico della Corte di giustizia delle Comunità europee).

Concludendo, mi rendo conto che su alcuni dei cosiddetti nuovi diritti ci sono grandi scontri; qui i conflitti culturali riemergono in modo evi-

dente. Se la concezione della Carta deve essere quella che esplicitavo prima, bisogna andare un po' cauti, considerando tra i nuovi diritti quelli che raccolgono un consenso comune in modo da far funzionare la Carta come elemento unificatore (e questo è un aspetto contenuto nell'intervento del senatore Manzella). Su quella base minima, tuttavia, deve essere riconosciuta la Carta dei diritti. Infatti solo in questo senso essa può tendere ad unificare ancor più i popoli e quindi senza dubbio una Carta così concepita avrà una funzione di unificazione culturale dell'Europa, immaginando però che si tratti di un processo lungo che non ricorderemo sicuramente noi, probabilmente non i nostri figli, ma chissà quante generazioni più in là.

*BARBERA.* Signor Presidente, lo scopo di una Carta dei diritti non è solo quello di limitare un potere ma quello di dare fondamento ad un potere, di costruire appunto una carta di valori attorno a cui un potere politico trova la propria legittimazione. Se così è, se questa è la funzione della Carta dei diritti – e io penso che questa debba essere, tenuto conto che sul piano pratico la Corte di giustizia delle Comunità europee ha avuto modo di tutelare i diritti già conosciuti dalle tradizioni comuni dei vari paesi – non c'è dubbio, a me pare, che se va avanti una Carta dei diritti che abbia questa funzione legittimante, per forza di cose, inevitabilmente le Carte dei diritti contenute nelle Costituzioni nazionali, forse l'espressione delegittimazione è eccessiva, perdono splendore e visibilità rispetto a quella europea.

È vero, la Carta dei diritti dovrebbe servire essenzialmente a limitare il potere dell'Unione, dovrebbe riguardare l'attività normativa dell'Unione e degli Stati in applicazione del diritto europeo. Tuttavia sappiamo anche che i processi storici di federalizzazione hanno portato progressivamente le Carte costruite a un livello superiore a penetrare anche all'interno dei singoli Stati.

Il *Bill of Rights* del 1791 serviva inizialmente a fondare il potere della Federazione ma poi, con il *Due Process of Law* del 1868, è penetrato anche all'interno dei singoli Stati e bellissime dichiarazioni dei diritti, come quelle della Virginia o di altri Stati, hanno perso progressivamente spazio rispetto a quella federale.

Molto importante però è la procedura, che rappresenta il punto essenziale. Infatti, se la procedura è quella dell'inserimento della Carta dei diritti all'interno dei Trattati, probabilmente questo processo potrà essere tardato, perché si tratterebbe di un processo in mano ai singoli Stati definiti dal *Bundesverfassungsgericht* padroni dei Trattati. Inoltre, questi Trattati dovrebbero essere ratificati dai singoli Parlamenti. Diverso sarebbe, invece, se scegliessimo una strada che può apparire minimale in questo momento, ma che dal punto di vista simbolico sarebbe più forte, se cioè la Carta venisse approvata in codecisione dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei ministri, in questo caso inteso come organo della Comunità, quasi un *Bundesrat*.

Quella che potrebbe sembrare una soluzione transitoria e che è considerata tale dal vertice di Colonia, cioè l'approvazione da parte del Parlamento in codecisione con il Consiglio dei ministri, in attesa dell'inserimento dei Trattati, potrebbe dare invece, all'interno di un certo processo politico, più legittimazione alla Carta dei diritti, innescando un processo di autolegittimazione costituente, con tutte le difficoltà di un processo che è affidato alla storia di questa parte del secolo.

Per quanto riguarda la proposta dell'onorevole Melograni, sono d'accordo con le considerazioni che faceva poc'anzi il collega Baldassarre. Intanto già molte Costituzioni nazionali hanno riconosciuto i nuovi diritti, così come le giurisprudenze dei singoli tribunali costituzionali. Pensiamo a quello che ha fatto la Corte costituzionale italiana, utilizzando l'articolo 2 della Costituzione, o quella tedesca, utilizzando la *Frei Entfaltung der Personlichkeit*.

Quindi, i nuovi diritti sono già nelle Costituzioni dei singoli Stati. Una Carta europea che pretendesse soltanto di fare una cognizione dei diritti classici nascerebbe già vecchia.

**RODOTÀ.** Per le stesse ragioni di Augusto Barbera sarò estremamente sintetico, ma non è detto che questo sia necessariamente uno svantaggio. Dal mio punto di vista non darei una lettura così restrittiva del mandato che la Convenzione ha ricevuto dal Consiglio europeo di Colonia. Questa, evidentemente, è una scelta politica perché il riferimento a quel testo rifletterà le intenzioni della maggioranza e gli orientamenti interni alla Convenzione.

Mi pare che vi sia la possibilità di una lettura non restrittiva – ma questa è un'opinione – perché le clausole adoperate in quella risoluzione permettono di andare anche nella direzione dei nuovi diritti.

Per rispondere alle domande che mi sono state rivolte, partendo da quelle del senatore Andrea Manzella, credo che dal punto di vista redazionale – ma non si tratta soltanto di una tecnicità – la Carta dei diritti dovrebbe fare riferimento ai soggetti, non all'Unione, cioè dovrebbe essere un riconoscimento a soggetti determinati di diritti contenuti in questo testo. Le modalità, evidentemente, possono variare. Si potrebbe farne esplicito riconoscimento oppure adottare la tecnica prevista nella prima parte della Costituzione italiana dove si affermano determinati diritti.

Il punto a me sembra rilevante perché – e questo è l'angolo visuale dal quale guarderei al testo – la funzione della Carta dei diritti diventa costitutiva della cittadinanza europea, nel senso ampio che il termine cittadinanza ha finito con l'assumere. Questo è il punto essenziale.

Quindi, da una parte, il riferimento soggettivo è necessitato, dall'altra, non è possibile amputare una dichiarazione, che finisce con l'essere così impegnativa (a parte la forma giuridica nella quale verrà calata), dei cosiddetti nuovi diritti. Se oggi guardiamo a diritti tradizionali, quali quelli della libertà personale, della libertà di espressione nelle sue diverse manifestazioni, e alla clausola generale del libero sviluppo della personalità, le indicazioni che non integrassero quelli che per abitudine chia-

miamo nuovi diritti, ma che ormai sono profondamente intrecciati con quanto già accade, sarebbero monche. Quindi, l'amputazione significherebbe una estraneità della Carta al quadro istituzionale che già si è venuto formando.

Durante l'altra seduta ho fatto alcuni riferimenti e credo che in questo senso abbia ragione Antonio Baldassarre quando dice che è necessario mantenere un'apertura della Carta rispetto alle possibilità di integrazione. Ma un'apertura di questo genere farebbe risultare ancora più clamorosamente l'assenza di quei nuovi diritti che già costituiscono elementi fondamentali della cittadinanza.

Le discussioni di questi giorni su questioni legate alla comunicazione elettronica o alla genetica hanno visto l'intervento di Clinton che ha forzato la volontà del Congresso con un *executive order* dell'8 febbraio contro la discriminazione genetica all'interno dell'Amministrazione, per dare un segnale sia all'intera società americana, recalcitrante su questo punto, sia alle resistenze presenti nel Congresso per effetto delle pressioni dei gruppi economici contro il riconoscimento di questo passo essenziale contro la discriminazione.

Riaffermare il principio di egualianza senza toccare tali questioni significherebbe proprio rimanere fuori dall'ottica costitutiva della cittadinanza europea, vale a dire da quel valore aggiunto che la Carta dovrebbe avere.

Di conseguenza, sia i problemi di tecnica redazionale sia quelli di repertorio diventano importanti. È un repertorio che però va costruito in un certo modo. Quello che ha fatto Clinton è rinvenibile sia nelle competenze dell'Unione europea sia in testi che l'Unione europea ha in qualche modo già prodotto, quali le direttive europee.

In sostanza c'è un *acquis* europeo sul quale riflettere, che consente passi importanti in questa direzione.

Un'ultima battuta, scusandomi ancora per la sommarietà del mio intervento.

Sono d'accordo sul fatto che la suggestione della frase di Dietmar Grimm, che riecheggia nelle discussioni e non solo in Italia, sia sempre molto forte. Però, proprio quello che ci è stato ricordato e che viene constantemente ricordato per ciò che riguarda la Costituzione americana (cioè, i ritardi, le difficoltà, i conflitti), indica che le Dichiarazioni dei diritti hanno una quella funzione promozionale del diritto, sulla quale è stata richiamata tante volte l'attenzione. C'è un gioco molto complesso tra costruzione di entità (il popolo, lo Stato, le comunità) e gli strumenti giuridici disponibili. La Carta dei diritti dovrebbe politicamente rappresentare una forzatura nella direzione della creazione del popolo europeo, nel senso che l'attribuzione attraverso i diritti di una pienezza di cittadinanza certamente determinerebbe anche conflitti: culturali, costituzionali, problemi di compatibilità tra i cataloghi nazionali e le tradizioni e quello che sarebbe il testo europeo. Però questa sarebbe una conflittualità benefica.

Già in questi anni c'è stata la creazione di quello che potremmo chiamare un mercato dei diritti in Europa. L'altra volta è stato richiamato ne-

gativamente il caso irlandese, ma l'Irlanda si è chiusa nella sua tradizione di ostilità all'aborto ed è stata forzata dall'Europa, in nome della libertà di manifestazione del pensiero (se volette in nome della libertà di fare comunicati commerciali), a consentire che sui giornali irlandesi le cliniche inglese o olandese, dove si praticava l'interruzione di gravidanza, potessero fare la pubblicità. Quindi, è stato già forzato lo stesso quadro interno culturale; è stata arricchita la cittadinanza degli irlandesi attraverso il diritto di ottenere un'informazione che altrimenti sarebbe stata loro negata.

Già Bobbio in anni lontani cominciò a parlare di funzione promozionale del diritto: è un modo per travestire la vecchia idea-illusione giacobina? Io non lo so, certamente in tutte le Costituzioni e in tutte le Dichiarazioni dei diritti forse non è male che ci sia un po' di sale e un po' di pepe giacobino.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Rodotà anche per aver, successivamente alla nostra audizione della scorsa settimana, pubblicato un articolo che estende il dibattito che noi stiamo facendo.

Do ora la parola al professor Luciani.

**LUCIANI.** Signor Presidente, Andrea Manzella mi ha posto un quesito così capitale che richiede una minima premessa.

Partirei dalla considerazione della divisione tra euroskeptic e euroottimisti, che mi sembra non poco artificiosa, nel senso che qui non si tratta di essere ottimisti o pessimisti, si tratta di capire qual è l'approdo al quale vogliamo arrivare. Ho l'impressione che spesso siano posti su due fronti opposti i sostenitori dell'approfondimento e del rafforzamento dell'integrazione europea soltanto perché sono più o meno prudenti rispetto ai tempi e ai modi dell'ottenimento di questo obiettivo. Personalmente farei un'altra distinzione, tra sostenitori della necessità di approfondire e accelerare il processo di integrazione e sostenitori invece del mantenimento dell'assoluta integrità della sovranità nazionale. Da questo punto di vista, mi sembra che sia illuminante la lettura del documento acquisito alla Convenzione, presentato dal deputato Berthu che dice molto chiaramente quali sono gli obiettivi di sostanziale conservazione o addirittura di arretramento rispetto al livello di integrazione attualmente raggiunto che ci si è prefissati.

Per questo le mie parole, signor Presidente, saranno adesso ispirate ad una certa prudenza, ma questo non vuol dire che io non consideri che il processo di integrazione europeo debba essere approfondito e accelerato. Tuttavia, proprio perché temo che passi troppo rapidi e troppo lunghi possano comprometterlo, ritengo che in questa materia si debba camminare con grande, grandissima cautela.

Da questo punto di vista, c'è la necessità di avere un documento – non lo chiamo in altro modo – sui diritti fondamentali all'interno dell'Unione. Questa necessità ci viene nell'immediato apparentemente soltanto per ragioni contingenti, e cioè per le necessità dell'allargamento e per i tempi della Conferenza intergovernativa. Questo è il meno, ci costringe

solo ad essere molto veloci ma non è questa la sostanza del problema, perché il problema lo avremmo anche se non ci fosse questa coincidenza di tempi. Il vero problema è che noi abbiamo bisogno, in modo spasmodico, di qualche cosa che dia ai popoli d'Europa una qualche identità. Abbiamo bisogno che si maturi quella che, nelle Costituzioni nazionali, è stata l'unità nel nome dei valori. Dobbiamo trovare, cioè, valori fondanti che unifichino i popoli d'Europa. Non parlo di popolo europeo perché ancora non c'è; per costruire un popolo europeo occorre una vera *Kulturkampf*, una battaglia culturale e politica molto complessa. Un elemento per indirizzarsi nella direzione giusta, facendo questa battaglia culturale, può essere una Dichiarazione di principi e una Dichiarazione dei diritti. Però bisogna vedere che cosa si può fare, non essendoci ancora un popolo europeo, non possiamo avere una Carta dei diritti che abbia lo stesso valore fondativo di un ordine costituzionale, perché gli ordini costituzionali nascono insieme ai popoli che se li danno. Quindi, finché non abbiamo un popolo europeo è una contraddizione *adieco* pensare che ci possa essere una Carta di un popolo che non c'è. Mi sembra più prudente, ma più produttivo rispetto allo scopo finale, che è quello dell'approfondimento e dell'accelerazione del processo di integrazione, non inserire la Carta nei Trattati ma farne qualche cosa di diverso. Ad esempio, farla votare dal Parlamento o, come suggeriva anche il collega Barbera, unitariamente dal Parlamento e dal Consiglio.

Da questo punto di vista, il mandato ricevuto dalla Convenzione al vertice di Colonia è di grande ambiguità: non si capisce bene che cosa deve essere scritto nella Carta e non si capisce bene nemmeno – la questione è stata lasciata aperta – quali possano essere gli esiti dal punto di vista della sua formalizzazione. Quindi, la discrezionalità che c'è adesso in entrambi i campi è notevole.

Precisato questo, vengo al quesito posto da Andrea Manzella: i diritti devono essere nei confronti dell'Unione o nei confronti degli Stati? I documenti finora acquisiti, sia quello del deputato Berthu, sia, soprattutto, quello del professor Meyer, sono poco significativi. Nel documento di Meyer, in particolare, mi sembra evidente che ci sia una commistione tra diritti nei confronti dell'Unione e diritti nei confronti degli Stati, questo nodo non è sciolto.

Per le ragioni che ho detto precedentemente e per la necessità di evitare il rischio di sovrapposizioni e conflittualità tra la Dichiarazione dei diritti in ambito europeo e le Costituzioni degli Stati, sarebbe opportuno che questi diritti venissero riconosciuti nei confronti dell'Unione, però con una difficoltà: gli Stati sono poi tenuti ad applicare il diritto comunitario e agiscono come soggetti dell'Unione. Allora, ogni diritto riconosciuto nei confronti dell'Unione finisce poi per riverberarsi indirettamente a livello degli Stati membri. Con una differenza, però: che comunque si debbono rispettare i principi fondamentali stabiliti dalle Costituzioni degli Stati, almeno se si sta a quella giurisprudenza, che io trovo convincente, della nostra Corte costituzionale e del *Bundesverfassungsgericht*, che hanno detto entrambi molto chiaramente che in tanto si osserva il diritto

comunitario in quanto non si ledano i principi fondamentali e in quanto il livello di progresso del diritto comunitario sia adeguato rispetto alla tutela di quei valori di fondo che sono garantiti dalla Costituzione. Quindi per questo direi che occorre cautela nella identificazione dei contenuti e della sede nella quale formalizzare la Carta, con alcune notazioni di fondo.

Come osservavo nella audizione della scorsa settimana, mi permetto di sottolineare nuovamente questo punto, i diritti non sono gli stessi a seconda del luogo e del tempo nel quale sono riconosciuti. Spesso e volentieri, i vari ordinamenti parlano di istituti giuridici o di diritti in senso totalmente differenziato. Il primo esempio che mi viene in mente adesso è quello della sicurezza. Per alcuni ordinamenti, penso alla Francia, esiste un vero e proprio *droit à la sécurité juridique*; per altri, la sicurezza è un valore obiettivo (pensate come utilizzano i tedeschi il termine *Sicherheit*); per altri ordinamenti ancora, la sicurezza è un insieme di regole procedurali (penso agli ordinamenti anglosassoni, alla regola del *due process of law*). In altri ordinamenti, come il nostro, la sicurezza giuridica finisce per coincidere con la certezza del diritto, che è in parte un valore obiettivo e in parte, invece, un diritto soggettivo, come ha riconosciuto recentemente la stessa Corte costituzionale.

Insomma, la questione è molto difficile: cosa intendiamo quando scriviamo «sicurezza giuridica» in una ipotetica Carta? Tutto dipende dall'*humus* in cui questi diritti o valori si sono inseriti, dalla loro storia.

Vorrei fare un'altra osservazione. Non penso che ogni riconoscimento di diritti necessariamente arricchisca la cittadinanza, come ha osservato prima il collega Rodotà. Non ne sono sicuro, perché ogni diritto nuovo che riconosciamo determina una duplice conseguenza. Da un lato, si amplia il catalogo dei doveri di coloro che sono i destinatari del versante negativo di questi diritti; dall'altro, si indeboliscono i diritti preesistenti, perché a questo punto i diritti preesistenti devono far fronte ad un nuovo diritto che viene riconosciuto e, nel bilanciamento tra diritti fondamentali, i vecchi diritti si trovano dei competitori nuovi che prima non avevano. Ragion per cui anche in questo caso, ogni volta che riconosciamo un nuovo diritto, dobbiamo essere consapevoli del passo che compiamo. Non è vero che automaticamente si ottenga il risultato del progresso nella tutela della persona umana (che è poi quello che ci interessa) ogni volta che arricchiamo il catalogo dei diritti. Pertanto, anche da questo punto di vista, i passi devono essere estremamente meditati.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Luciani.

D'IPPOLITO. Mi rammarico di non avere colto, se non dalla replica degli audit, il contenuto delle considerazioni dei colleghi. Comunque, avendo letto il resoconto degli interventi della scorsa audizione e avendo ascoltato gli arricchimenti che si sono susseguiti oggi, vorrei fare una considerazione forse scontata, ma credo non inutile.

Mi sembra che nella cornice di ambiguità sottolineata ora dal professor Luciani sia già evidente un limite posto nel concetto di non ledere i principi fondamentali delle Costituzioni dei singoli Stati nazionali. Credo che questo sia un primo paletto in base al quale si debba orientarsi.

In secondo luogo, mi sembra di avere colto la preoccupazione di un contributo che sia utile rispetto all'impellenza dei tempi e dei termini della questione. Certamente, abbiamo delle responsabilità in rapporto al nostro contributo, che deve collocarsi all'interno di quell'ampio dibattito che coinvolge necessariamente gli altri Parlamenti, quindi le altre Costituzioni. Ritengo estremamente importante quella distinzione, che ho colto con molta chiarezza, tra una Carta che si riduca ad un semplice catalogo di diritti già riconosciuti e l'opportunità di un contributo che vada in direzione di una dichiarazione di principi e valori secondo un *ubi consistam* già immaginabile come comune.

Costruire un popolo europeo certamente è un processo molto lungo, poichè questo non c'è, ma certamente il contributo che a noi si chiede è rispetto all'avvio del processo. Quindi, dal mio punto di vista, ciò che deve essere fondante nella nostra riflessione, e quindi nella proposta che dobbiamo formulare, è proprio la consapevolezza di contribuire ad avviare il processo, tenendo conto dei limiti in cui operiamo. L'allargamento, le diversità economiche e culturali – che non ripeto perché sono state già evidenziate in altri interventi molto più circostanziati e di grande spessore – sono comunque un dato realistico in relazione ad aspetti peraltro importanti.

Nell'offrire il nostro contributo, dobbiamo sforzarci di arrivare a una dichiarazione che vada in direzione dei principi e dei valori comuni, che rafforzi la clausola di garanzia nell'ottica di diritti intesi (come qualcuno dei nostri ospiti ha sottolineato nella scorsa audizione) come processo aperto. Certamente, non possiamo avere l'arroganza di definire già adesso la categoria dei nuovi diritti, perché esiste una controversia culturale. Penso ad esempio alle biotecnologie, al dibattito che già si svolge livello nazionale su questioni controverse e di grande attualità. Penso inoltre alle differenze giuridiche, che riguardano, ad esempio, in materia di fecondazione artificiale, la concezione giuridica dell'embrione (da una parte un'idea commerciale e di mercato, che prevale in Gran Bretagna, e dall'altra il nostro orientamento a considerare l'embrione come persona). La complessità di tali questioni apre certamente la sponda ad una gerarchia di valori, che diventa troppo pesante rispetto al percorso che invece dobbiamo comunque avviare.

Quindi, la riflessione che faccio ad alta voce ma sommessamente è proprio questa: occorre dare un contributo utile rispetto al consolidamento di una coscienza della necessità di accompagnare un processo che porti ad una identità europea. Questo partendo dalla considerazione che c'è un diritto all'identità degli Stati nazionali che non può essere completamente smarrito e che comunque può essere attenuato soltanto attraverso un processo di progressiva consapevole integrazione, sempre rispettando quelle

occasioni concrete di collaborazione e di confronto, che non si può accelerare o forzare.

Pertanto, dobbiamo avanzare una proposta non in una concezione minimalista, ma in una concezione realista, ricordandoci – come opportunamente ha sottolineato il professor Barbera – che anche in quel caso la procedura assume un valore pregnante, per una dichiarazione dei diritti che possa trovare sempre più la forza nel consenso su principi e valori comuni (che comunque non creano condizioni di conflitto, che rappresentano forse un'area minimale, ma comunque importante, e un punto fermo) e nell'approvazione del Parlamento e del Consiglio dei ministri. Tutto questo forse rafforzerebbe l'impegno verso una Carta dei diritti o una Dichiarazione. Poco importa la scelta lessicale, quel che conta è il valore che essa riesce poi ad avere.

PRESIDENTE. La concomitante convocazione della XIV Commissione della Camera dal punto di vista procedurale richiede la conclusione dei nostri lavori.

MANZELLA. Solo una battuta, suggeritami dall'intervento stimolante della collega D'Ippolito. Si è aperta una sorta di contraddizione interna alla classe notarile; proprio quelli che in questa Convenzione difendono i diritti all'identità costituzionale degli Stati e quindi la necessità di arrivare ad un catalogo sostanzialmente ricognitivo sono poi gli stessi che difendono il diritto alla diversità, il diritto all'unicità, il diritto alla propria lingua, cioè i diritti nuovi.

Questo volevo dire come battuta conclusiva. È una strana contraddizione; Berthu, che formula quel documento, è poi quello che difende la lingua, che auspica la difesa contro la biotecnologia, la difesa della *privacy* contro *Internet*.

Registriamo questa strana contraddizione.

PRESIDENTE. Prima di concludere, voglio ringraziare il professor Luciani e, suo tramite, tutti gli esperti che ci hanno aiutato in queste due sedute.

Credo che i colleghi Manzella e Melograni, nonché la Giunta e la XIV Commissione, trarranno spunti di riflessione, in particolare recependo come dato politicamente importante la decisione del Consiglio europeo di Colonia, ma anche acquisendo la consapevolezza dello stretto legame che c'è tra il catalogo e la procedura di adozione cui esso sarà sottoposto. All'inizio avevamo pensato che fosse possibile tenere distinte le due questioni: probabilmente esse sono molto più legate.

Dal punto di vista politico credo che una nuova occasione verrà data, a livello di rapporti fra i Parlamenti, dalla riunione della Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei e comunitari (COSAC), che si terrà a Lisbona alla fine di maggio, all'ordine del giorno della quale è prevista anche la Carta dei diritti fondamentali.

Il lavoro che abbiamo svolto anche grazie a voi sarà portato all'attenzione dei Parlamenti europei.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*lavori terminano alle ore 13,10.*

---

SERVIZIO DEI RAPPORTI CON GLI ORGANISMI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio dei rapporti con gli organismi comunitari*

DOTT. MARCO D'AGOSTINI

