

SIDI
Società Italiana di Diritto Internazionale

15

*Pubblicazioni della Società Italiana
di Diritto Internazionale*

1. *La riforma del Diritto internazionale privato italiano* (I Convegno – Roma 1996), Napoli, 1997
2. *Diritto e organizzazione del commercio internazionale dopo la creazione della Organizzazione Mondiale del Commercio* (II Convegno – Milano 1997), Napoli, 1998
3. *Cooperazione fra Stati e giustizia penale internazionale* (III Convegno – Siena 1998), Napoli, 1999
4. *Riforme Costituzionali. Prospettiva europea e prospettiva internazionale* (IV Convegno – Salerno 1999), Napoli, 2000
5. *La Moneta tra sovranità statale e diritto internazionale* (V Convegno – Torino 2000), Napoli, 2001
6. *Il diritto internazionale del mare fra usi antichi e nuove forme di utilizzazione* (VI Convegno – Padova, Treviso, Venezia 2001), Napoli, 2002
7. *L'internazionalizzazione dei mezzi di comunicazione e la sovranità statale* (VII Convegno – Napoli 2002), Napoli, 2003
8. *Ordine internazionale e valori etici* (VIII Convegno – Verona 2003), Napoli, 2004
9. *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale comunitario e interno* (IX Convegno – Roma 2004), Napoli, 2005
10. *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo* (X Convegno – Trieste-Gorizia 2005), Napoli, 2006
11. *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente* (XI Convegno - Alghero 2006), Napoli, 2007
12. *I rapporti economici internazionali e l'evoluzione del loro regime giuridico. Soggetti, valori e strumenti* (XII Convegno – Milano 2007), Napoli, 2008
13. *La crisi del disarmo nel diritto internazionale. Nel quarto centenario della morte di Alberigo Gentili* (XIII Convegno – Roma 2008), Napoli, 2009
14. *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata* (Convegno XIV – Bari 2009), Napoli, 2010

SIDI
Società Italiana di Diritto Internazionale

LA PROTEZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI

**CARTA DEI DIRITTI UE
E STANDARDS INTERNAZIONALI**

XV Convegno
Bologna
10-11 giugno 2010

a cura di
Lucia Serena Rossi

EDITORIALE SCIENTIFICA
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2011
Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
www.editorialescientifica.com
info@editorialescientifica.com
ISBN 978-88-6342-244-3

INDICE-SOMMARIO

<i>Presentazione</i> SERGIO MARCHISIO	9
<i>Interventi introduttivi</i> CLARA ALBANI	
Il Parlamento europeo e i diritti fondamentali	11
MATTEO FORNARA	
Il Trattato UE e la Carta dei diritti fondamentali, l'impegno della Commissione	15
LUCIA SERENA ROSSI	
La Carta dei diritti fondamentali UE: una sfida costituzionale	19

PRIMA SESSIONE

Gli standards di tutela dell'UE a confronto con gli standards internazionali

Presidenza
GIORGIO GAJA

Relazioni

BRUNO NASCIMBENE

Il Diritto di asilo. Gli standard di tutela dell'Unione europea e il confronto con gli standard internazionali	25
--	----

ALESSANDRA GIANELLI

La tutela dei diritti dell'uomo nella lotta al terrorismo tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea 49

MARC PALLEMAERTS, ARMELLE GOURITIN

Environmental rights standards. The EU's self-proclaimed global 'green' leadership in question? 93

MICHELE VELLANO

Standard lavorativi, protezione dei consumatori e commercio internazionale 113

MANLIO FRIGO

Gli standard di tutela dell'UE a confronto con gli standard internazionali: la proprietà 145

SECONDA SESSIONE

Sistemi di tutela dell'UE e della CEDU: concorrenza o convergenza?

Presidenza

BENEDETTO CONFORTI

Relazione

JEAN PAUL JACQUÉ

Coexistence ou concurrence dans le domaine des droits de l'homme. Droit de l'Union européenne et Convention européenne des droits de l'homme 171

Interventi

FRANCESCO COSTAMAGNA

Testi genetici e tutela dei diritti fondamentali in Europa 187

CLAUDIA MORINI

Tutela della libertà religiosa, pluralismo religioso e principio di laicità nei sistemi di garanzia europei 213

CHIARA RAGNI

L'influenza della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sullo sviluppo del diritto dell'UE in materia di trattamento delle coppie omosessuali 233

GUGLIELMO CANTILLO

L'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'ordinamento dell'Unione a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: problematiche attuali e prospettive *de jure condendo* 253

ILARIA ANNA COLUSSI

Dati genetici e forze di polizia: intersezioni europee 279

TERZA SESSIONE

L'adesione dell'UE alla CEDU: il "nodo giudiziario"

Presidenza

PAOLO MENGOZZI

Interventi

VLADIMIRO ZAGREBELSKY

"Sussidiarietà" e vie interne da esaurire. A proposito della adesione della UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo 313

MARC JAEGER

I rapporti tra la Corte europea dei diritti dell'uomo. E la Corte di giustizia dell'Unione europea nella prospettiva di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea

per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali	319
--	-----

QUARTA SESSIONE

Carta dei diritti fondamentali e il bilanciamento di valori nell'UE

Presidenza

FAUSTO POCAR

Relazioni

ANDREA BIONDI

L'applicazione differenziata della Carta: vera o presunta?	343
--	-----

ROBERTO MASTROIANNI

Tutela dell'uomo e libertà economiche fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea: nuovi equilibri?	359
---	-----

STEFANIA BARIATTI

Diritti fondamentali e diritto internazionale privato	397
---	-----

FLORENCE BENOIT-ROHMER

Plaidoyer pour l'Agence desdroits fondamentaux	425
--	-----

APPENDICE

<i>Organi direttivi SIDI</i>	455
------------------------------	-----

PRESENTAZIONE

Il XV Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale (SIDI) si è svolto a Bologna il 10-11 giugno 2010, organizzato in collaborazione con il Centro Interdipartimentale di Ricerche sul Diritto della Comunità Europea (C.I.R.D.C.E.) della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi "Alma Mater Studiorum" di Bologna. Tema del Convegno è stata "La protezione dei diritti fondamentali: Carta dei diritti UE e standards internazionali".

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, la tutela dei diritti fondamentali riposa, *in primis*, sulla Carta di Nizza del 7 dicembre 2000, che ha assunto lo stesso valore giuridico dei Trattati ed è divenuta parte integrante del diritto dell'Unione europea. Il medesimo Trattato prevede inoltre l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che pone un problema di coordinamento tra l'azione della Corte di Giustizia dell'UE e quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. La tutela dei diritti fondamentali nell'UE dopo il Trattato di Lisbona costituisce pertanto un tema di grande attualità ed interesse, ma anche una matassa difficile da dipanare per i numerosi nodi giudiziari che solleva.

Dopo una sessione inaugurale sul confronto tra gli standard di tutela adottati a livello internazionale e quelli adottati dall'UE, con riferimento, in particolare, al diritto d'asilo, alla lotta al terrorismo, all'ambiente, alla proprietà intellettuale, al commercio e alla protezione dei consumatori, i lavori si sono articolati in quattro sessioni successive. La seconda sessione ha costituito una novità nella storia dei Convegni annuali della SIDI; per la prima volta, infatti, all'interno del Convegno è stato riservato uno spazio per la presentazione di interventi di giovani studiosi di diritto internazionale che hanno risposto alla *Call for Papers* lanciata sui temi della bioetica, della libertà religiosa, delle discriminazioni basate sul sesso, dell'accesso alla giustizia e dell'accesso ai dati personali. La terza sessione, in forma di Tavola rotonda, ha costituito occasione di confronto tra Giudici della Corte di giustizia dell'UE e della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'adesione dell'UE alla CEDU. La quarta sessione, invece, ha affrontato il tema della Carta dei diritti fondamentali e del bilanciamento di valori nell'UE. La quinta ed ultima sessione, avente ad oggetto il ruolo che la Carta dei diritti fondamentali può rivestire

nell'ambito del processo normativo dell'Unione europea, si è svolta ancora in forma di Tavola rotonda alla quale hanno partecipato membri del Parlamento europeo.

L'ampia partecipazione di studiosi di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea, soci e non soci, ha confermato l'interesse del tema prescelto e il dinamismo della SIDI. Gli atti qui raccolti testimoniano, per la qualità delle relazioni e degli interventi, l'importanza che i convegni annuali della SIDI svolgono nell'evoluzione degli studi di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea in Italia.

Il Convegno di Bologna ha segnato il quindicesimo anniversario della Società, fondata nel 1995 come associazione scientifica il cui scopo è quello di favorire, specie tra le giovani generazioni, lo studio e il progresso del diritto internazionale e delle altre discipline che al diritto internazionale sono strettamente collegate.

Secondo la tradizione, nel corso del Convegno è stato assegnato il "Premio SIDI", giunto alla sua decima edizione, riservato a giovani studiosi italiani per un articolo in materia di diritto internazionale pubblico, diritto internazionale privato o diritto dell'Unione europea; sono stati inoltre conferiti i premi "Riccardo Monaco", a due tesi di dottorato, una relativa agli aspetti giuridici dell'integrazione europea e l'altra agli aspetti giuridici delle organizzazioni internazionali, e il premio "Daniele Padovani" per una tesi di laurea in materia di diritto internazionale privato e processuale giunto alla sua quarta edizione.

A nome della Società, rivolgo un sincero e caloroso ringraziamento alla Vice-Presidente pro tempore della SIDI Lucia Serena Rossi, ospite del Convegno, che ha curato la pubblicazione degli Atti e coordinato con efficacia il contributo di organismi ed enti che hanno reso possibile la realizzazione dell'evento, tra i quali, in primo luogo, l'Università degli Studi di Bologna e il Centro Interdipartimentale di Ricerche sul Diritto della Comunità Europea della Facoltà di Giurisprudenza. Ringrazio inoltre i giovani della Segreteria organizzativa di Bologna e quanti hanno profuso il loro impegno per l'ottima riuscita del Convegno.

Un vivo ringraziamento, infine, al dott. Roberto Storchi, responsabile della Segreteria SIDI presso l'Istituto di Studi Giuridici Internazionali (ISGI) di Roma del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

Sergio Marchisio
Segretario generale della SIDI

SALUTO

IL PARLAMENTO EUROPEO E I DIRITTI FONDAMENTALI

Clara ALBANI*

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE diventa vincolante. Tale Trattato prescrive anche l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), adesione che sta creando tuttavia alcuni problemi anche politici di coordinamento e di competenza fra le Corti di Lussemburgo e di Strasburgo.

In questo contesto l'Ufficio del Parlamento europeo in Italia ha attivamente sostenuto l'organizzazione di questo convegno che ha come obiettivo approfondire queste tematiche e indicare dei percorsi di riflessione.

Fortemente voluta dal Parlamento europeo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea rappresenta la sintesi dei valori condivisi dagli Stati membri e riunisce i diritti civili e politici classici e i diritti economici e sociali, è stata adottata a Nizza nel dicembre 2000 e proclamata ufficialmente dalle 3 istituzioni europee una seconda volta nel dicembre 2007.

Con l'acquisizione del carattere giuridicamente vincolante della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al pari dei Trattati, si rafforza la protezione dei diritti umani in Europa. Come è noto la struttura della Carta è composta da un preambolo introduttivo e da 7 capitoli che riguardano rispettivamente la dignità (TITOLO I), la libertà (TITOLO II), l'uguaglianza (TITOLO III), la solidarietà (TITOLO IV), la cittadinanza (TITOLO V), la giustizia (TITOLO VI) e le disposizioni generali (TITOLO VII).

L'impegno del Parlamento europeo nella promozione e la protezione dei diritti umani è un impegno consolidato, costante e si basa sul lavoro di alcune commissioni parlamentari, ciascuna delle quali è competente

* Direttrice dell'Ufficio di informazione del Parlamento Europeo in Italia.

in un determinato settore. Le commissioni che operano nell'ambito dei diritti umani sono: la commissione per gli affari esteri, la commissione per lo sviluppo, la commissione per le libertà civili, la commissione giuridica, la commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere e la commissione affari sociali. All'interno della commissione affari esteri del Parlamento europeo poi, opera la sottocommissione per i diritti umani, che si prefigge come scopo non solo la protezione dei diritti umani tra gli Stati membri ma anche la promozione dei valori democratici nei Paesi terzi.

Il Parlamento europeo ha inoltre intrapreso diverse iniziative politiche volte alla promozione e alla protezione dei diritti umani nelle quali si prevedono anche interventi finanziari per ottenere una maggiore efficacia. Citerò solo i più recenti e la lista non è esaustiva:

- La risoluzione legislativa sullo strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo, approvata il 21 ottobre 2010.

- La risoluzione legislativa sullo strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo approvata il 21 ottobre 2010.

- La proposta sui diritti umani e le norme sociali e ambientali negli accordi commerciali internazionali: l'Unione, tramite le politiche che persegue e in particolare la politica commerciale, deve difendere i propri interessi, rispettando e facendo nel contempo rispettare norme e valori che le sono propri (relazione della commissione per il commercio internazionale approvata il 25 novembre 2010).

- L'attuazione del consenso europeo sull'aiuto umanitario: bilancio di metà percorso del suo piano d'azione e prospettive future; l'applicazione del consenso umanitario e la revisione a metà percorso del piano d'azione per rafforzarne l'attività nei settori; la promozione dei principi umanitari e del diritto umanitario internazionale; le questioni connesse alla qualità, al coordinamento e alla coerenza nel quadro dell'erogazione dell'aiuto umanitario dell'UE; il chiarimento dell'utilizzo dei mezzi e delle capacità militari e di protezione civile conformemente al consenso umanitario e alle direttive delle Nazioni Unite approvata il 18 gennaio 2011.

- L'approccio dell'UE in Iran: il Parlamento europeo insiste sulla tutela dei diritti umani in Iran. Il Consiglio e la Commissione dovrebbero esortare le autorità iraniane a rispondere positivamente alle richieste di vecchia data dell'ONU (es: esecuzioni extragiudiziarie, tortura, libertà di religione, etc.); dovrebbero esigere dalle autorità iraniane il riconoscimento dei diritti costituzionali degli attivisti dei diritti umani.

Il Parlamento europeo rileva inoltre l'importanza dell'inserimento

nei programmi delle visite dei rappresentanti dell'UE con i leader dell'opposizione/dissidenti e che i contatti ufficiali tra il Parlamento europeo e il Majilis (parlamento iraniano) dovrebbero essere subordinati a miglioramenti concreti nel settore dei diritti umani (approvazione plenaria febbraio 2011).

- L'Europa dalla parte dei bambini: la commissione per le libertà civili ha esaminato il 15 novembre il progetto di relazione per una nuova direttiva finalizzata a rafforzare la tutela dei minori nell'UE, in particolare contro gli abusi sessuali, lo sfruttamento dei bambini e la pedopornografia. L'obiettivo è arrivare all'applicazione di sanzioni più dure come l'introduzione di un nuovo reato per punire l'adescamento online (approvazione febbraio 2011). I diritti dei minori sono sanciti dalla stessa Carta dei diritti fondamentali agli articoli: 24.1, 24.2, 24.3.

Altre risoluzioni recentemente adottate vertono sui diritti dei consumatori, sulla libertà di espressione, la libertà religiosa, la discriminazione in base all'orientamento sessuale, i diritti delle minoranze, etc.

Altra importante attività il Premio Sacharov che il Parlamento europeo assegna ogni anno. Questo riconoscimento è legato alla promozione della libertà di pensiero ed è rivolto a personalità e organizzazioni che si sono distinte nella difesa dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il Premio, istituito nel 1988 dal Parlamento europeo, è stato assegnato per l'anno 2010 al dissidente cubano Guillermo Fariñas, impegnato nella lotta contro il regime di Cuba e le sue violazioni dei diritti umani. La premiazione ufficiale e la consegna del premio di 50 mila euro si sono svolte il 15 dicembre 2010 a Strasburgo.

Tra i vincitori del passato ricordiamo Nelson Mandela (1988), la birmana Aung San Suu Kyi (1990), l'Associazione argentina Madri della Plaza de Mayo (1992), il kosovaro Ibrahim Rugova (1988), l'Associazione russa Memorial (2009).

Altri importanti eventi che riguardano la promozione e la protezione dei diritti umani e che vedono la partecipazione attiva del Parlamento europeo sono: la Giornata Internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne (25 novembre), la Giornata internazionale contro l'omofobia (17 maggio), la Giornata internazionale contro la pena di morte (10 ottobre), la Giornata mondiale contro l'AIDS (1 dicembre), la Giornata internazionale della democrazia (15 settembre), la Giornata internazionale della donna (8 marzo) e la Giornata internazionale per l'eliminazione della povertà (17 ottobre).

Al fine di sostenere le istituzioni europee nella promozione e nella protezione dei diritti fondamentali, nel 2007 è stata istituita l'Agenzia

dell'Unione europea per i diritti fondamentali. Questo organismo ha sede a Vienna. Il mandato dell'Agenzia è di fornire alle istituzioni europee, e alle autorità nazionali competenti assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali, nonché di aiutarle ad adottare le misure o a definire le iniziative appropriate.

SALUTO

IL TRATTATO UE E LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI, L'IMPEGNO DELLA COMMISSIONE

Matteo FORNARA*

Essere cittadini europei significa condividere gli stessi valori e godere di diritti importanti. Da un decennio questi diritti sono proclamati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata solennemente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea nel dicembre 2000. La volontà comune delle istituzioni europee di entrare nel nuovo millennio mettendo al centro i valori su cui si basa la comune appartenenza europea ha lasciato un'impronta forte sul processo istituzionale che si sarebbe aperto nel 2001 e che si sarebbe concluso, alla fine del decennio, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Nel frattempo, l'avventura della costruzione europea è passata dalla Convenzione incaricata di redigere un testo di carattere costituzionale per l'Unione europea, alla bocciatura del testo per via referendaria in due Stati membri, all'approvazione, anch'essa piuttosto tortuosa con il referendum ripetuto in Irlanda, del Trattato di Lisbona.

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è divenuta giuridicamente vincolante sia per le istituzioni europee che per gli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione. Questo mette – finalmente – la persona al centro dell'azione dell'Unione europea, e dà sostanza al concetto di cittadinanza europea. La Carta racchiude tutti i diritti che figurano nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e aggiunge altri diritti e principi che derivano dalle tradizioni costituzionali comuni a tutti gli Stati membri, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea e da altri strumenti internazionali. La Carta è un testo di codificazione estremamente moderno, che comprende diritti fondamentali di “terza genera-

* Direttore della Rappresentanza a Milano della Commissione Europea.

zione”, come la protezione dei dati, le garanzie in materia di bioetica e il diritto a un’amministrazione trasparente.

Le istituzioni europee si occupano dell’applicazione di tutti questi principi, utilizzando la base giuridica del Trattato, sia attraverso un consolidamento dei risultati ottenuti in precedenza sui diritti "classici", sia con l’introduzione di tutele e garanzie nei settori che stanno diventando prioritari nel mondo attuale aperto e legato alle nuove tecnologie. I diritti fondamentali sono raggruppati in sei grandi capitoli: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia. Essa riafferma il divieto di qualsiasi forma di discriminazione fondata su sesso, razza e colore della pelle. La Carta menziona poi i diritti sociali applicabili nell’ambito dell’impresa, vale a dire il diritto dei lavoratori di essere informati, di negoziare e di ricorrere ad azioni collettive per la tutela dei loro interessi.

Per la prima volta nel maggio scorso i membri del collegio dei commissari hanno solennemente dichiarato di impegnarsi a rispettare la Carta dei diritti fondamentali e i trattati dell’Unione europea. Nell’ottobre scorso, a meno di un anno dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Commissione europea ha adottato una strategia per assicurare che la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea sia attuata di fatto. L’approccio si basa innanzitutto sulla conformità di tutte le leggi dell’Unione con la Carta a ogni livello del processo legislativo, dai primissimi lavori preparatori presso i suoi servizi fino all’adozione dei progetti di atti legislativi al Parlamento europeo e al Consiglio, e anche durante l’attuazione da parte degli Stati membri. Un riguardo particolare è dato anche all’informazione dei cittadini delle circostanze in cui può intervenire in materia di diritti fondamentali. Una relazione sull’applicazione della Carta sarà pubblicata ogni anno, per monitorare i progressi realizzati.

Il primo obiettivo è quello di garantire che l’Unione europea sia irreprensibile nel rispetto dei diritti fondamentali. Tutte le proposte di atti legislativi dell’UE devono rispettare la Carta. Di conseguenza, la Commissione ha deciso di rafforzare la valutazione dell’impatto che le nuove proposte hanno sui diritti fondamentali. Partendo da una "check-list" sui diritti, la Commissione valuterà su ogni nuova proposta il rischio di violare alcuni diritti fondamentali, e l’impatto potenziale di ogni opzione strategica possibile in materia. Durante il processo legislativo, fino ai compromessi finali tra il Parlamento europeo e il Consiglio, la Commissione coopererà con i colegislatori per garantire che le leggi dell’UE siano in linea con la Carta. La Commissione avvierà un dialogo interistituzionale per determinare quali metodi introdurre per trattare gli emendamenti che sollevano questioni di compatibilità con i diritti fondamentali.

Ovviamente, le costituzioni nazionali di tutti gli Stati membri costituiscono già una garanzia sull'osservanza dei diritti fondamentali in relazione alla loro leggi. Gli Stati membri hanno sistemi propri di protezione dei diritti fondamentali, tramite la costituzione o i giudici nazionali; la Carta non si sostituisce ad essi. Ma essi devono rispettare tali diritti anche quando attuano le leggi dell'Unione. La Commissione farà ricorso a tutti gli strumenti di cui dispone, compresa la procedura d'infrazione se necessario, per garantire il rispetto della Carta nella fase attuativa.

Come detto, il secondo punto sul quale la Commissione ha deciso di rafforzare la sua azione è quello dell'informazione dei cittadini, che devono sapere a chi rivolgersi in caso di violazione dei diritti fondamentali. Nel 2011 avranno accesso alle informazioni sui mezzi di ricorso esistenti in tutti gli Stati membri, grazie al nuovo portale della Commissione e-Justice.

Nel portale, la Commissione europea illustrerà i casi in cui può e quelli in cui non può intervenire in merito a denunce sui diritti fondamentali che non rientrano nelle competenze dell'UE. La Carta non conferisce alla Commissione un potere generale in questo campo. La Commissione può intervenire solo se è coinvolto il diritto dell'Unione, ad esempio quando viene adottata una normativa europea o una misura nazionale attua una normativa europea in modo incompatibile con la Carta.

La terza traccia d'intervento a livello europeo è quella del monitoraggio dei progressi fatti sull'applicazione della Carta. La relazione monitorerà i progressi realizzati nei campi in cui ha competenza a intervenire e mostrerà come si è concretamente tenuto conto della Carta, ad esempio sulle nuove proposte di legge. Sedute pubbliche con il Parlamento europeo e il Consiglio miglioreranno l'informazione del pubblico.

ALLOCUZIONE D'APERTURA

LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UE: UNA SFIDA COSTITUZIONALE

Lucia Serena ROSSI*

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha acquistato valore vincolante pari a quello del Trattato stesso. La Carta rappresenta allo stato attuale il più moderno e completo strumento per la tutela dei diritti fondamentali nel panorama internazionale ed ha un importante valore simbolico, costituendo un nucleo di identità costituzionale europea.

Essa è principalmente diretta alle istituzioni dell'Unione europea, che devono rispettarla nell'emanazione degli atti dell'Unione, e agli stati membri limitatamente alla loro attività di applicazione del diritto UE. La Carta, fonte interna all'ordinamento dell'UE, è molto più precisa e dettagliata di quanto siano le fonti "esterne" cui la protezione dell'Unione ha sin qui dichiarato di ispirarsi, vale a dire la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. Queste ultime fonti rimangono comunque sullo sfondo come strumenti integrativi di protezione, rispetto ai quali la Carta si pone come standard minimo.

La Carta diventa il parametro principale per la Corte di Giustizia dell'Unione europea, la quale da un lato perde parte dell'autonomia di cui godeva nell'applicare, adattandole alle peculiarità dell'ordinamento dell'UE, le fonti "esterne" sopra ricordate, ma dall'altro si troverà ad interpretare la Carta stessa, poiché le "Spiegazioni del Presidium", di cui pure essa dovrà tenere conto, non esauriranno certo tutti i possibili quesiti che l'applicazione della Carta è destinata a sollevare.

Ma l'impatto della Carta va ben oltre la sua portata strettamente giuridica. Essa ha già esercitato, dal momento della sua proclamazione a Nizza sino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, un'influenza sui

* Ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bologna; Direttore del Centro Interdipartimentale Ricerche sul Diritto Europeo.

giudici degli Stati membri, i quali la richiamano o vi si ispirano frequentemente, talvolta persino in situazioni del tutto estranee al diritto dell'Unione europea. E questo nonostante il fatto che la Carta stessa limiti chiaramente il proprio campo di applicazione – quando si tratta della propria incidenza sul diritto degli Stati membri – all'applicazione del diritto dell'UE. La Carta, per la sua chiarezza e completezza, è diventata, anche al di là del proprio campo di applicazione, un testo di consultazione e di riferimento. Come tale essa sembra destinata a far crescere, non tanto “dall'alto”, come armonizzazione, quanto piuttosto “dal basso”, come imitazione e strumento interpretativo, una comune cultura dei diritti in Europa, che costituisce un nocciolo costituzionale a forte impatto anche simbolico. La stessa Corte Europea dei diritti dell'Uomo recentemente si è ispirata alla Carta dei diritti dell'UE, la quale del resto incarna un parametro comune ad un numero di Stati che rappresenta la larga maggioranza dei membri del Consiglio d'Europa.

Ciononostante, non mancheranno occasioni in cui la Carta dovrà confrontarsi con altri standards provenienti da tre piani diversi: quello delle costituzioni degli Stati membri, quello della CEDU e quello del diritto internazionale. Il risultato dello scontro fra questi diversi sistemi di valori viene a comporre, dal punto di vista dei cittadini dell'UE, il mosaico dei principi supremi. Questi ultimi dovranno coesistere e coordinarsi più che sulla base di gerarchie formali, di non facile definizione fra ordinamenti formalmente distinti, grazie al bilanciamento dei giudici.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea si è già trovata più volte al centro di un dialogo a distanza sia con i giudici costituzionali degli Stati membri che con la Corte Europea dei diritti dell'Uomo. Tale dialogo fra enti *superiorem non reconoscentes* si è sino ad ora basato su un implicito *gentlemen agreement*, con reciproche concessioni e senza mai arrivare alle conseguenze estreme di un irrigidimento reciproco e definitivo su posizioni opposte. Il Trattato di Lisbona dovrebbe contribuire ad un nuovo e più intenso coordinamento dei vari sistemi: da un lato riconoscendo il rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri e dall'altro prescrivendo l'adesione dell'Unione europea alla CEDU, adesione che solleva delicati problemi di coordinamento fra sistemi e fra Corti.

Se il rapporto fra la Carta e, da un lato, le Costituzioni nazionali e, dall'altro, la CEDU è da tempo studiato in dottrina, meno esplorato appare il rapporto fra la Carta e il diritto internazionale. Il Preambolo della prima afferma il rispetto, oltre che delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e della CEDU, anche dei diritti derivanti dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri. L'art. 53 della Carta afferma il