

## **La persona nell'Unione europea**

1. – Quando si pensa all'Unione europea, che dopo il trattato di Lisbona ha assorbito la Comunità europea – a sua volta erede della Comunità economica europea – si immagina un'entità molto lontana, composta da un gruppo di tecnocrati che siedono a Bruxelles, che si occupano di economia, di moneta, di scambi internazionali e che poco riguarda la persona umana, l'individuo con i suoi problemi e le sue difficoltà, i diritti umani, soprattutto quelli sociali, la cui garanzia e tutela è ancora prevalentemente nelle mani degli Stati.

Eppure, a leggere la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata solennemente a Nizza nel 2000 (poi ribadita e perfezionata a Strasburgo sette anni dopo), alla quale il trattato di Lisbona ha infine conferito lo stesso valore (forza giuridica) dei trattati, si scorge una particolare attenzione alla persona umana, che viene esplicitamente messa al centro del diritto dell'Unione.

Come recita il preambolo della Carta, "l'Unione pone la persona al centro della sua azione, istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia". Ma tutta la Carta è intrisa di tali valori, che vengono specificati lungo i suoi primi 50 articoli.

Qui basterà ricordare, per offrire la dimensione del fenomeno, l'art. 1, che dichiara inviolabile la dignità umana, l'art. 2, per il quale ogni persona ha diritto alla vita, l'art. 3, che le riconosce il diritto alla propria integrità, fisica e psichica; seguono poi le dichiarazioni sulle diverse libertà, sull'eguaglianza, sulla solidarietà, sulla cittadinanza, sulla giustizia, ecc.

Va peraltro segnalato che l'ambito di applicazione di questi diritti è dall'art. 51 riferito agli organi dell'Unione ed agli Stati allorché applicano il diritto dell'Unione e che la Carta in nessun modo intende conferire all'Unione stessa nuove competenze. In altre parole si sottolinea che la Carta è rivolta a regolare l'applicazione del diritto europeo, sovrapponendo ad esso un sistema molto preciso di diritti fondamentali, così come avviene nelle esperienze costituzionali degli Stati.

2. – A sua volta il trattato dell'Unione, nei suoi articoli iniziali, ribadisce che la tutela dei diritti fondamentali non è semplicemente un problema costituzionale degli Stati membri, ma appartiene all'Unione stessa, a tal punto che il loro rispetto è concepito come condizione d'ingresso di nuovi Stati e reciprocamente il loro mancato rispetto può aprire la via a sanzioni nei confronti degli stessi Stati membri, che possono giungere sino alla sospensione del loro diritto di voto in seno al Consiglio dei ministri.

L'art. 2, invero, stabilisce che l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, ed aggiunge che questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità fra donne e uomini. A sua volta l'art. 6, per un verso, richiama i diritti, le libertà e i principi della Carta di Nizza, di cui prima ho detto, per un altro verso, prevede l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, infine ribadisce che i diritti fondamentali, garantiti dalla stessa Convenzione e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

L'insieme di questi richiami ai diritti fondamentali, alla dignità umana, all'uguaglianza e, in genere, al valore della persona tendono a disegnare un modello di organizzazione sociale che sembra voler collocare l'Unione europea in un'area corrispondente a quella in cui operano le autorità statali e a porre la persona al centro dell'universo giuridico.

3. – Quest'ultima riflessione pone l'interrogativo, al quale vorrei dare una risposta in termini storici e diacronici, del perché e di come organizzazioni internazionali, quali erano le tre originarie Comunità europee, volte essenzialmente ad assicurare la cooperazione economica tra gli Stati, garantendo le quattro libertà fondamentali, di circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali, insieme con le politiche della concorrenza e dell'agricoltura, si siano trasformate in qualcosa di diverso, in una sorta di realtà quasi federale, che si preoccupa di assicurare, oltre a quelle libertà,

anche i diritti fondamentali classici, di prima e di seconda generazione (insomma sia i diritti di libertà sia quelli politici e sociali).

Per chiarire tale trasformazione occorre muovere dall'impostazione iniziale dei trattati istitutivi delle tre Comunità – soprattutto della Comunità economica europea – caratterizzata da quello che fu chiamato l'approccio funzionalista dei Padri fondatori: nell'impossibilità di realizzare in tempi allora non maturi una vera e propria unione politica tra i Paesi e tra i popoli europei si preferì puntare su una collaborazione economica che creasse le condizioni sociali e culturali per legami sempre più stretti tra i diversi Stati e tra i rispettivi popoli.

In questo spirito i trattati, redatti negli anni '50 del secolo passato, manifestano una sorta di eccedenza dei fini (di pace, giustizia e cooperazione tra i popoli) rispetto ai mezzi (instaurazione di mercato comune), che finirà per stimolare ed orientare il successivo processo d'integrazione.

Le sue tappe, alle quali ha dato un contributo determinante la giurisprudenza della Corte di giustizia, possono così schematizzarsi.

- A. Il punto di partenza è la soggettivizzazione, prima (nel trattato CECA), delle imprese carbo-siderurgiche e, poi (nel trattato CEE), delle imprese e degli individui, che diventano, quindi, destinatari diretti di norme delle nascenti organizzazioni internazionali. Ne discende – è bene sottolinearlo subito – che l'individuo risulta così sottoposto, non solo ad un ordine normativo, ma anche e più ampiamente a un sistema di pubblici poteri per lui nuovo che si aggiunge a quello proprio dello Stato a cui appartiene.
- B. Si afferma subito, sotto l'impulso della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, l'idea della diretta applicabilità delle norme comunitarie da parte dei giudici nazionali. Quest'attributo deriva non soltanto dalla potenzialità dei regolamenti comunitari d'incidere su situazioni soggettive dei privati, ma anche da quelle norme dei trattati (e poi delle direttive) che, pur essendo indirizzate agli Stati, creano in capo ad essi doveri precisi e incondizionati dai quali il giudice comunitario ricava – con interpretazione a volte audace – correlativi diritti in capo ai singoli, che i giudici nazionali devono salvaguardare. La conversione, dunque, dei doveri degli Stati in diritti degli individui

testimonia evidentemente un approccio molto concreto della Corte di giustizia, che la porta a sottolineare come destinatario ultimo, anche di norme interstatuali, sia sempre l'individuo.

- C. Si afferma in sede comunitaria, a partire dagli anni '60, ma poi in sede statale nel decennio successivo, il principio del primato del diritto comunitario su quello interno, fondato sull'idea che nei confronti delle Istituzioni comunitarie gli Stati abbiano rinunciato ad una porzione della loro sovranità, in relazione all'ambito d'intervento di quelle: si comincia così ad intravedere (soprattutto dall'angolo visuale comunitario) che i rapporti tra gli ordinamenti – comunitario e nazionali – tendono ad orientarsi verso uno schema, più che di separazione, di continuità.
- D. In conseguenza di ciò, all'inizio degli anni '70 (ma con anticipazioni nella giurisprudenza di alcuni tribunali tedeschi nel decennio precedente) comincia ad affiorare, timidamente per vero, la teoria dei cosiddetti controlimiti (alle limitazioni di sovranità). Essa nasce dall'esigenza, avvertita soprattutto in ordinamenti a costituzione rigida e con controllo accentrato di costituzionalità, di preservare il nucleo essenziale della Costituzione nazionale (i suoi principi supremi inderogabili) e soprattutto i diritti fondamentali dell'uomo e del cittadino, pur nel rispetto dei trattati comunitari, ov'essi fossero messi in pericolo dalle Istituzioni comunitarie. La sentenza n. 183/1973 della Corte costituzionale e la di poco successiva sentenza del 1974 del II *Senat* del *Bundesverfassungsgericht* (c.d. Solange I) esprimono, con diverse sfumature, questa esigenza.

A soddisfare, sia pure in una certa misura, detta esigenza interviene, negli stessi anni (a partire dalla sent. Stauder del 1969), una giurisprudenza assai significativa della Corte di giustizia, secondo la quale i diritti fondamentali, quali risultanti dalle esperienze costituzionali degli Stati membri e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, valgono come principi generali del diritto comunitario e vincolano quindi le sue Istituzioni, costituendo altresì parametro di validità dei loro atti. In

tal modo il giudice comunitario, per un verso, tende ad attenuare i potenziali conflitti che la teoria dei controlimiti era in grado d'innescare e, per altro verso, tramite un'elaborazione che si prolunga per decenni sino ai nostri giorni, mira ad integrare l'impianto giuridico europeo con valori costituzionali comuni e ad assumere, in buona sostanza, il ruolo di una corte suprema federale.

- E. L'evoluzione del concetto di diretta applicabilità delle norme comunitarie vede nel 1978, con la sentenza *Simmenthal* della Corte di giustizia, una tappa molto importante. Con questa decisione dall'idoneità delle norme comunitarie direttamente applicabili ad essere fonte di diritti per i singoli, che possono essere fatti valere davanti ai giudici nazionali, la Corte trae l'ulteriore conseguenza che detti giudici, in caso di contrasto con norme interne, non importa se anteriori o posteriori, devono fare quanto è in loro potere per disapplicare le norme interne a vantaggio di quelle comunitarie, non essendo tollerabile, secondo la Corte di giustizia, che per l'applicazione delle norme comunitarie debba attendersi la rimozione di quelle interne contrastanti ad opera del giudice costituzionale oppure del legislatore.

Con questa pronuncia il giudice europeo non si limita dunque a stabilire (come aveva fatto nel passato) che la norma comunitaria deve essere applicata, ma anche come il giudice nazionale debba risolvere l'antinomia con le norme interne, escludendo che nel processo di concretizzazione delle norme direttamente applicabili, il giudice costituzionale nazionale possa avere alcun ruolo. A questa pronuncia finirà per adeguarsi la nostra Corte costituzionale, la quale, a partire dalla sentenza n. 170/1984 (detta anche *Granital*), escluderà ogni propria competenza nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale a valutare la conformità delle leggi interne alle norme comunitarie direttamente applicabili.

L'ulteriore allargamento (ad es. alle direttive che abbiano certe caratteristiche) dell'applicabilità diretta ad opera della

giurisprudenza della Corte di giustizia, finirà per creare un dialogo molto stretto tra questa e i giudici nazionali, consentendo loro, ogni qual volta la prima abbia ritenuto una norma direttamente applicabile, di assicurare direttamente le situazioni soggettive garantite dal diritto comunitario, direttamente disapplicando in nome di questo le eventuali contrastanti norme legislative interne. L'espansione che successivamente riceverà il diritto comunitario, sia attraverso l'uso dei cosiddetti poteri impliciti, sia ad opera di una giurisprudenza sempre molto dinamica della Corte di giustizia, sia infine con le modifiche dei trattati che trasformeranno con il trattato di Lisbona la Comunità europea in Unione europea, renderanno sempre più problematica la configurazione, pur ribadita nei trattati, dell'Unione come un'entità con competenze ben delimitate ("di attribuzione").

- F. L'istituto delle questioni pregiudiziali (art. 177 del Trattato istitutivo della CEE, poi divenuto 234 TCE, ed ora 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), in base al quale il giudice nazionale, chiamato ad applicare il diritto comunitario, si rivolge alla Corte di giustizia per chiederne l'interpretazione, riveste un'importanza strategica nei rapporti tra gli ordinamenti ed in particolare rappresenta il principale strumento di dialogo tra giudici nazionali e giudice europeo nel processo di concretizzazione del diritto. Grazie ad esso la Corte ha potuto affermare il primato del diritto comunitario e l'obbligo dei giudici di applicarlo nell'interpretazione da lei dettata, ha potuto guidare l'espansione silenziosa del diritto europeo e soprattutto, una volta assunti i diritti fondamentali come patrimonio proprio dell'Unione, ne ha imposto il rispetto agli stessi ordinamenti nazionali.
- G. L'acquisizione da parte della Corte di giustizia di un ruolo sostanzialmente costituzionale ne ha reso però difficile il dialogo con le Corti costituzionali nazionali, le quali, spesso arroccate nella difesa delle loro costituzioni e dei principi supremi inderogabili, hanno notevolmente stentato a proporre esse stesse questioni pregiudiziali al giudice europeo, preferendo demandare questo

compito ai giudici comuni (solo recentemente la nostra Corte, con l'ordinanza n. 103/2008, ha esperito per la prima volta il rinvio pregiudiziale, limitandone però l'applicazione ai giudizi in via principale). L'utilizzazione della dottrina dei controlimiti, a difesa soprattutto dei diritti fondamentali assicurati dalle costituzioni nazionali, vede inoltre una ricca giurisprudenza delle corti nazionali, la cui più significativa manifestazione sarà il *Maastrichturteil* del Tribunale costituzionale federale di Karlsruhe del 1992, nel quale furono posti importanti 'paletti' all'espansione delle competenze comunitarie, ribadendosi che le relative Istituzioni hanno le sole competenze che, attraverso i trattati, hanno loro attribuito gli Stati (che sono, come parte della dottrina tedesca sottolinea, i veri *Herren der Verträge*).

- H. Nel dialogo tra gli ordinamenti relativo alla definizione ed alla garanzia dei diritti fondamentali degli individui s'inserisce prepotentemente negli ultimi anni la Corte europea dei diritti dell'uomo. Questa, com'è noto, può essere chiamata dai soggetti sottoposti all'autorità degli Stati firmatari a sanzionarne la violazione dei diritti umani perpetrata nei loro confronti, ma la sua giurisprudenza viene utilizzata sia dalla Corte Ue allo scopo di ricavarne quei principi costituzionali non scritti che innervano la sua dottrina dei diritti fondamentali, sia dalle Corti nazionali, come dimostra il recente atteggiamento della nostra Corte costituzionale (sentt. nn. 348 e 349/2007), per ricavarne principi e vincoli a carico del legislatore interno. Si realizza, così, un processo circolare, nel quale principi e valori volti alla definizione e alla garanzia dei diritti dell'uomo non rimangono circoscritti negli ordinamenti che li proclamano, ma, attraverso vari strumenti processuali (le questioni pregiudiziali, il ricorso alla Corte dei diritti dell'uomo, ecc.), transitano in altri ordinamenti, tendendo a formare una sorta di diritto costituzionale comune dei popoli europei.
- I. Con l'entrata in vigore a fine 2009 del Trattato di Lisbona, come già anticipato, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

acquisisce un suo valore formale che, da un lato, codifica quelli che dovrebbero essere i diritti propri dell'Ue, suscettibili di condizionare la validità degli atti delle Istituzioni e degli Stati nell'applicazione del diritto europeo, e, dall'altro, viene confermato il potere della Corte di giustizia di ricavare nuovi diritti dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri e dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella prospettiva, tra l'altro, dell'adesione della stessa Unione alla CEDU. Non mi par dubbio, allora, che quel processo circolare sia destinato a perpetuarsi e ad arricchirsi dei nuovi diritti sanciti nella Carta.

4. In concreto le premesse sin qui poste determinano quella che da molti è stata denominata la tutela multilivello dei diritti fondamentali (in sede nazionale, in sede comunitaria e CEDU) con esiti non sempre governabili, giacché le proclamazioni dei diritti effettuate in un ordinamento non necessariamente producono gli stessi risultati quando vengono esportate in altri sistemi. Gli esempi potrebbero essere numerosi e lo stesso principio di eguaglianza, cui tutti gli ordinamenti fanno riferimento, si atteggia diversamente in ognuno di essi. Ciò dipende in gran parte dal fatto che tali diritti e principi formano oggetto in sede nazionale ed in sede europea di diversi tipi di bilanciamenti con altri diritti, individuali e collettivi, ad opera delle rispettive Corti, sì che il loro esito non è mai scontato *a priori*.

Quel che importa sottolineare è dunque che, nel dialogo, non sempre formalizzato, ma sostanzialmente effettivo, tra le diverse Corti tende a crearsi una sorta di rete costituzionale che, attraverso molteplici strumenti di tutela, offre all'individuo la garanzia dei propri diritti.

In questo quadro emerge con chiarezza che la centralità della persona, anche al di là della sua proclamazione ad opera della Carta, comincia a diventare effettiva, perché è la persona il destinatario ultimo delle norme comunitarie ed essa è il motore e lo stimolo, beninteso con i relativi bilanciamenti, per lo sviluppo dei diritti umani.

5. Conclusivamente: l'approccio funzionale dell'impostazione del processo d'integrazione comunitaria si è convertito, a partire dal Trattato di Maastricht

(1992) sino a quello di Lisbona, nella trasformazione delle Comunità europee in Unione, la quale non è – ancora – una realtà federale, non possedendo la sovranità caratteristica degli Stati, ma tende dinamicamente ad essa. Per far ciò l'Unione instaura un sistema di diritti fondamentali di prima e parzialmente anche di seconda generazione, ideali e valori attorno ai quali costruire l'ordinamento comune e legittimare il primato del suo diritto. Questi diritti fondamentali, oggi codificati nella Carta, ma già da anni risultanti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, si affiancano a quelli nazionali: sempre di più la linea di competenza che divide gli ordinamenti si fa incerta quando interessi comunitari si sovrappongono ad istituti nazionali.

La persona, con la sua dignità e forte del principio di eguaglianza, dispone quindi di strumenti di tutela dei suoi diritti, che, anche quando siano dotati di contenuto economico, finiscono, per le connessioni fra gli ordinamenti, per assumere il carattere di diritti fondamentali suscettibili di una duplice, se non triplice tutela: quella interna, quella comunitaria e quella CEDU, tra le quali solo la collaborazione giudiziaria può realizzare gli equilibri più efficaci tra diritti individuali e interessi collettivi.

Federico Sorrentino