

## Silvia Borelli, Il ruolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione nel processo di integrazione europea: obiettivi, strumenti e soggetti

**Source:** Silvia Borelli, Università degli studi, Ferrara (2005).

**Copyright:** (c) Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)

All rights of reproduction, of public communication, of adaptation, of distribution or of dissemination via Internet, internal network or any other means are strictly reserved in all countries.

Consult the legal notice and the terms and conditions of use regarding this site.

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/silvia\\_borelli\\_il\\_ruolo\\_della\\_carta\\_dei\\_diritti\\_fondamentali\\_dell\\_unione\\_nel\\_processo\\_di\\_integrazione\\_europea\\_obiettivi\\_strumenti\\_e\\_soggetti-it-8eca51a1-1d86-45db-a1ef-4e837bceccaa.html](http://www.cvce.eu/obj/silvia_borelli_il_ruolo_della_carta_dei_diritti_fondamentali_dell_unione_nel_processo_di_integrazione_europea_obiettivi_strumenti_e_soggetti-it-8eca51a1-1d86-45db-a1ef-4e837bceccaa.html)



**Last updated:** 08/07/2016

## Il ruolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione nel processo di integrazione europea: obiettivi, strumenti e soggetti(1)

L'integrazione europea può essere descritta come un processo, di natura dinamica, in continuo divenire, che ha inizio con la dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 e di cui non si intravede ancora il punto di arrivo. La 'fluidità' del processo è accentuata dalla variabilità degli obiettivi cui tende che, come noto, sono stati radicalmente modificati nel divenire delle Comunità europee e dell'Unione, ciò rispecchiando il metodo funzionalista prescelto dai Padri fondatori. Pertanto, oltre a non intravedersi un punto di arrivo, il processo di integrazione europea ha direzione variabile, potendo questa essere continuamente corretta in corso d'opera. Nella 'fluidità' del processo possono comunque essere individuati due punti fermi: il primo, si è detto, coincide con l'avvio dell'integrazione europea, animato da obiettivi di stampo soprattutto mercantile (la creazione di un mercato unico in cui merci, servizi, persone e capitali possano circolare liberamente); il secondo può individuarsi nella proclamazione e quindi nell'inserimento nei Trattati della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

La lettura del processo di integrazione europea attraverso i suoi obiettivi è comunque parziale; per comprendere pienamente il fenomeno, occorre indagarne i soggetti e gli strumenti, è cioè necessario chiarire quali siano i protagonisti del processo, e quali mezzi abbiano a disposizione per realizzarne le finalità. La griglia obiettivi – strumenti – soggetti era stata suggerita, per valutare un frammento del processo di integrazione europea, quello relativo al diritto del lavoro, da Mancini nella Relazione generale presentata al XII Congresso della *Fédération internationale pour le droit européen*, nel 1988 (Mancini, 1989a). L'autore individua, in prima battuta, gli scopi del Trattato:

“Il diritto del lavoro tracciato *in apicibus* a Roma e poi sviluppato a Bruxelles non nasce dalla critica di un rapporto diseguale generatore di grandi conflitti nel cuore del sistema capitalistico [...] Il Trattato e le modifiche che gli ha apportato l'Atto Unico hanno un solo, vero obiettivo: creare un mercato europeo, fondato sulla concorrenza e caratterizzato, per un verso, dalla liberalizzazione degli scambi fra gli stati membri, per l'altro, dall'instaurazione di una tariffa doganale comune verso il resto del mondo. Com'è ovvio, in questo obiettivo il lavoro – il lavoro subordinato, in particolare – è inestricabilmente coinvolto. Logico, pertanto, che il Trattato e la legislazione comunitaria derivata se ne occupino; ma logico anche che se ne occupino solo nella misura di quel coinvolgimento e soprattutto in vista dell'incidenza che la condizione materiale e giuridica dei lavoratori può avere sul raggiungimento dell'obiettivo”. Individuate le finalità che ispirano i primi Trattati, l'autore evidenzia la pluralità di strumenti di cui dispone il diritto comunitario le cui norme “non costituiscono un sistema omogeneo, ma risultano da fonti diverse”. La descrizione della pluralità degli strumenti si accompagna ad un'altra importante osservazione: la scelta fra essi è direttamente connessa all'obiettivo perseguito. Così, quando il legislatore comunitario intende incidere “in modo diretto ed immediato sulla situazione legislativa degli stati membri”, ricorre al regolamento; “al contrario, quando l'uniformità della disciplina non è sembrata indispensabile”, ovvero “non si è rivelata possibile per difficoltà d'ordine normativo o, più spesso politico, Bruxelles ha ripiegato sul più flessibile strumento della direttiva”.

Accanto agli strumenti normativi, sono collocati gli altri 'mezzi' dell'integrazione europea, ed in particolare le pronunce della Corte di giustizia, esaminate nella seconda parte del saggio. Qui il legame strumenti obiettivo si manifesta nel metodo di interpretazione funzionale (“ogni disposizione di diritto comunitario va ricollocata nel proprio contesto e interpretata alla luce dell'insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità nonché del suo stadio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi”; sentenza 6 ottobre 1982, C-283/81, *Cilfit*, in Racc. 1982, p. 3415). L'attenzione per i soggetti dell'integrazione europea è sottesa all'intero saggio, trasparendo qua e là, laddove, l'autore indica i fautori delle scelte relative agli obiettivi originari dei Trattati (“i padri dell'Europa, ma anche il Consiglio e la Commissione”). In realtà, a Mancini interessa soprattutto mettere in luce quella che ritiene la vera protagonista del progetto comunitario: la Corte di giustizia. “Fino a poco fa, – scrive – Lussemburgo era sinonimo di attivismo giudiziario a briglia sciolta. Anche in materia di lavoro quest'attivismo è stato spesso motivato dall'intento di estendere le competenze della Comunità, quasi a compensarla per i ripiegamenti che, dai giorni della rivolta gaullista, gli stati le hanno imposto sul piano decisionale. Ma è ugualmente vero che i giudici comunitari hanno avvertito fino in fondo l'enorme carica umana dei problemi

a cui dà luogo la circolazione dei lavoratori. Per loro quel che ho scritto sulla frigidità sociale dei padri fondatori non vale. Dico di più: se la nostra non è solo un'Europa dei mercanti e se è un bene che non lo sia, è a loro che di questo bene va dato il merito". Il ruolo propulsivo della Corte viene dunque invocato da Mancini a controbilanciare (o a contrastare) l'atteggiamento degli Stati diretto a contenere le competenze dell'Unione, in difesa della propria sovranità nazionale. La presente ricostruzione si propone di utilizzare lo schema obiettivi – strumenti – soggetti per esaminare l'influenza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, proclamata a Nizza ed inserita nel Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa approvato a Bruxelles, sul processo di integrazione europea.

## 1. I soggetti

Il punto dello schema proposto che pare meno controverso nella valutazione della Carta è sicuramente quello relativo ai soggetti. Com'è noto, il Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999 ha deciso di istituire, per l'elaborazione della Carta, un apposito organo, detto "Convenzione". L'inedita procedura ha riscosso numerosi apprezzamenti, tanto da essere riproposta per la modifica dei Trattati e quindi indicata come modalità vincolante per la revisione degli stessi (art. IV 7 Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa). La Convenzione si inserisce dunque tra i protagonisti del processo di integrazione, accanto agli Stati ed alle istituzioni comunitarie, configurandosi come "assemblea costituente"<sup>(2)</sup>, partecipe dei momenti fondativi della storia dell'Unione.

Il successo riscosso dalla prima Convenzione si lega essenzialmente alla sua democraticità, essendo composta, in larga maggioranza, da esponenti dei parlamenti nazionali e del parlamento europeo (Rodotà 2001, p. 64)<sup>(3)</sup>. Altro dato importante attiene alla trasparenza del metodo di lavoro: le riunioni della Convenzione erano pubbliche e tutti i resoconti delle sedute, nonché i documenti ufficiali erano disponibili in Internet e dunque facilmente consultabili da ogni interessato. Infine, va segnalata l'attenzione prestata alla partecipazione, ciò che ha condotto alla consultazione degli Stati candidati all'adesione (alcuni divenuti membri effettivi dal maggio 2004) e di diversi rappresentanti della società civile.

La rilevanza del metodo redazionale ha indotto la successiva Convenzione istituita per la modifica dei Trattati ad incorporare la Carta negli stessi, rispettandone l'intero testo, senza riaprire il dibattito sulle sue disposizioni, salvo adeguamenti dovuti all'inserimento nel Trattato: la Carta è infatti "il risultato del consenso raggiunto in seno alla precedente Convenzione, organo dotato di specifiche competenze in materia di diritti fondamentali, e approvato dal Consiglio europeo di Nizza" (Relazione finale del gruppo II).

Il metodo seguito nell'elaborazione della Carta lascia però del tutto irrisolto "il problema del 'chi' assume le decisioni costituzionali nell'Unione europea e di quale sia la legittimazione di questo soggetto" (Bifulco, Cartabia, Celotto 2001, p. 32), questione che attiene all'incidenza della Carta sugli strumenti del processo di integrazione.

## 2. Gli obiettivi

L'influenza della Carta sugli obiettivi cui tende il processo di integrazione europea, e dunque sulla direzione dello stesso, è generalmente ritenuta considerevole. In questa prospettiva, "la decisione dell'Unione europea di puntare sui diritti fondamentali, riconosciuti in uno specifico testo e in prospettiva costituzionalizzati, esprime[rebbe] una scelta di discontinuità rispetto al modello affidato unicamente alle logiche del mercato" (Rodotà 2001, p. 72)<sup>(4)</sup>. La Carta delineerebbe quindi una "tavola di valori", indicando "i criteri intorno ai quali strutturale definitivamente l'Unione" (Rodotà 2001, p. 87): dalla "integrazione attraverso il mercato" si passerebbe dunque alla "integrazione attraverso i diritti" (Manzella 2001, p. 53).

A sostegno della tesi menzionata, viene sottolineata l'importanza dell'affermazione del "principio dell'indivisibilità, interdipendenza, correlazione e complementarità dei diritti fondamentali", nonché della "equiordinazione – attorno al valore centrale e unificante della dignità della persona – di diritti civili, politici, economici e sociali" (Giubboni 2001, p. 621). La "tecnica valoriale o per principi" utilizzata dalla Convenzione – il raggruppamento cioè dei diritti attorno a sei valori fondamentali – ha permesso infatti di collocare tutti i diritti su un piano paritario, evitando "la storica contrapposizione tra diritti sociali, il cui

status giuridico è spesso oggetto di controversie negli ordinamenti degli Stati membri, e tutti gli altri diritti fondamentali” (Bifulco, Cartabia, Celotto 2001, p. 16). Nel contempo, si ha un’affermazione di “universalismo” dei diritti, riconosciuti a “tutti coloro che si trovano nell’ambito dell’Unione”, dilatandosi così la stessa idea di cittadinanza europea (Rodotà 2001, p. 73).

La decisione di individuare in un “catalogo scritto” i valori indivisibili e universali su cui si fonda l’Unione ed i diritti fondamentali da essa tutelati (Preambolo) offre “soddisfazione al bisogno di certezza”, “alla necessità di chiarezza e soprattutto alle esigenze di *visibilità*” (Bifulco, Cartabia, Celotto 2001, p. 20). Il “catalogo” si presenta completo e aperto al tempo stesso. Il primo carattere consentirebbe, da un lato, di ridurre la dominanza dei diritti di carattere economico, trovando così “la giusta considerazione, nell’applicazione dei diritti fondamentali, anche diritti culturali e sociali”, dall’altro, di progredire nell’integrazione europea senza dover modificare il catalogo dei diritti fondamentali (Grimm 2003, p. 9). Il carattere aperto della Carta, derivante dalla sua struttura per principi, permetterebbe invece di recepire “le future necessità di articolazione e specificazione dei principi così incardinati nel suo tessuto normativo” (Manzella 2001, p. 40). Anche i sostenitori della completezza ed apertura della Carta, riconoscono tuttavia l’arretratezza di alcune disposizioni, se confrontate con gli articoli delle più avanzate costituzioni nazionali. “L’impossibilità di poter superare d’un colpo diversità culturali profonde, e diversamente espresse nei vari sistemi giuridici”, avrebbe indotto i redattori della Carta ad individuare un “compromesso costituzionale”, che però non provocherebbe un arretramento rispetto ai livelli di protezione di cui già godono i cittadini comunitari, per l’inclusione della clausola di salvaguardia dei diritti esistenti (art. 53) (Rodotà 2001, p. 82).

Ciò che pare un “compromesso costituzionale” a coloro che riconoscono l’importanza della Carta nel processo di integrazione europea, viene da altri (Somma 2003, p. 97) evidenziato per negare alla stessa la facoltà di intaccare l’impianto delineato dal Tce. Permetterebbe dunque “l’ostilità verso la definizione di diritti di prestazione e il favore per la sola parità di chances al funzionamento delle istituzioni capitaliste”, “la timidezza verso il tema dei diritti sociali e la chiusura nei confronti di qualsiasi politica normativa in cui il tema del libero mercato non sia collocato al primo posto” (Somma 2003, p. 97). In sostanza, i diritti sociali continuerebbero ad essere costruiti “quali eccezioni alle libertà fondamentali di circolazione e di concorrenza che definiscono un mercato interno in cui non venga falsata la concorrenza” e dunque la loro capacità di restringere le libertà economiche sarebbe ammessa a condizioni restrittive (De Schutter 2003, p. 210). Con l’ulteriore svantaggio che la Carta, individuando un catalogo dei diritti fondamentali, congelerebbe “l’elenco degli interessi sociali giudicati come sufficientemente importanti da giustificare una restrizione alle libertà economiche di circolazione o di concorrenza” (De Schutter 2003, p. 210).

Ulteriore critica è stata mossa alla “irragionevole distinzione” tra diritti e principi nell’art. 51, ciò che produce la contrapposizione tra “diritti soggettivi perfetti” e “posizioni soggettive la cui tutela si [perfezionerebbe] solo con l’attuazione del relativo ‘programma’ costituzionale” (Sciarra 2003, p. 16). Come da tempo evidenziato dalla dottrina costituzionale, la distinzione tra norme precettive e principi programmatici (cui dovrebbero essere ricondotti i diritti sociali) non ha motivo di esistere, giacché, da un lato, anche i diritti sociali impongono “obblighi negativi agli attori di fronte ai quali possono essere rivendicati”, dall’altro, pure i diritti civili e politici “possono essere oggetto di una realizzazione progressiva attraverso l’adozione di misure che li estendono e permettono ai loro titolari di esercitarli pienamente” (De Schutter 2003, p. 195; Bin 2000)<sup>(5)</sup>.

Infine, si è osservata la non corretta formulazione di numerose norme della Carta che rinviano “alle legislazioni e prassi nazionali” la determinazione delle modalità di esercizio dei diritti fondamentali. Pur se il ventaglio delle scelte attuative non è indeterminato, non potendo scalfire il “contenuto essenziale” dei diritti riconosciuti dalla Carta (art. 52)<sup>(6)</sup>, i rinvii si rivelano “quasi in bianco”, e su di essi dovrà applicarsi il difficile lavoro dell’interprete (Del Punta 2001, p. 339).

### 3. Gli strumenti

La capacità della Carta di incidere sugli strumenti del processo di integrazione europea dipende essenzialmente dall’effettività della stessa, cioè dai modi mediante cui riesce a garantire efficacia concreta alle sue norme e dunque alla tutela dei diritti fondamentali. E’ d’obbligo dunque soffermarsi, seppur

brevemente, sulle disposizioni finali. Le prime ad essere vincolate dalle disposizioni della Carta sono le istituzioni comunitarie; gli Stati membri sono invece tenuti a rispettarne il contenuto “esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione” (art. 51). Nonostante la formula restrittiva, la norma recepirebbe la giurisprudenza della Corte di giustizia sull’*incorporation* (Cartabia 2001, p. 348), secondo cui gli Stati membri sono tenuti a dare attuazione ai diritti fondamentali comunitari quando agiscono “nel campo di applicazione del diritto comunitario”, restando esenti dalla verifica solo le attività e gli atti statali che toccano materie del tutto estranee al diritto comunitario, di competenza esclusiva degli Stati membri (sentenza 18 dicembre 1997, C-309/96, *Annibaldi*). L’interpretazione letterale della norma, limitando il rispetto dei diritti fondamentali alla sola attuazione del diritto dell’Unione, impedirebbe “di prendere in considerazione la situazione in cui i diritti fondamentali riconosciuti nell’ordine giuridico comunitario non costituiscono più dei *limiti* imposti alle autorità statali, bensì operano in maniera tale da *autorizzare* queste stesse autorità ad adottare o a mantenere determinate misure” (De Schutter 2003, p. 197).

Se è probabile che la Corte di giustizia interpreterà l’art. 51 seguendo una linea di continuità con la sua precedente giurisprudenza, e dunque superando le ristrettezze del dato testuale, meno certo è l’orientamento che seguirà circa il richiamo alla necessità di tutela dei diritti quale giustificazione delle restrizioni alle libertà economiche: “se sia cioè fondato l’appello alla preoccupazione per la tutela dei diritti sociali e se la regolamentazione nazionale in questione sia effettivamente necessaria a tale tutela, oppure se tale rimedio altro non sia che un pretesto, dietro il quale si cela il tentativo di fornire riparo ad un settore dell’economia nazionale” (De Schutter 2003, p. 198). Del pari, la Corte di giustizia dovrà pronunciarsi sulle ipotesi di contrazione del livello di tutela dei diritti sociali per perseguire obiettivi di politica economica, fissando quella soglia minima di tutela (il “contenuto essenziale” di cui all’art. 52), evitando così che “le regolamentazioni nazionali miranti alla tutela degli interessi sociali siano soggette alla prova del mercato – più precisamente, alla concorrenza tra gli Stati tramite l’adozione di un regime di regolamentazione tale da favorire sempre in primo luogo gli operatori economici presenti sul loro rispettivo territorio” (De Schutter 2003, p. 199).

L’intervento della Corte dovrebbe in sostanza risolvere due questioni fondamentali, strettamente connesse: in primo luogo sarebbe chiamata ad individuare il nucleo essenziale ed intangibile dei diritti sociali (art. 52); ciò fatto, dovrebbe definire il rapporto tra libertà economiche e diritti sociali. In tal modo, troverebbero risposta le diverse tesi sopra illustrate in merito alla configurabilità dei diritti sociali quali eccezioni delle libertà economiche, e dunque sulla reale portata della Carta sul processo di integrazione europea. L’individuazione del “contenuto essenziale” dei diritti circoscriverebbe poi gli spazi concessi agli Stati membri mediante il rinvio alle legislazioni nazionali per determinare le modalità di esercizio dei diritti operato dalle disposizioni della Carta. L’intervento della Corte dovrebbe altresì appianare i contrasti sorti circa la distinzione tra diritti e principi, auspicando in questo caso il recepimento dei più recenti orientamenti della dottrina costituzionale.

L’opera delle Corti, nazionali e comunitarie, dovrebbe poi consentire il *multilevel protection of fundamental rights* delineato dall’art. 53, e dunque “di salvaguardare il pluralismo nella tutela dei diritti fondamentali in Europa, lasciando sussistere diverse forme di tutela e diversi standard di tutela, nei rispettivi ambiti di competenza di ciascun *Bill of Rights*” (Cartabia 2001, p. 363). Alle corti viene affidato il compito di evitare che le disposizioni della Carta risultino limitative e lesive dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti dal diritto dell’Unione, dal diritto internazionale, delle convenzioni internazionali e dalle costituzioni degli Stati membri. L’impegno non è dei più semplici: la vicenda relativa al lavoro notturno delle donne testimonia le difficoltà nel fissare standard massimi di tutela quando i valori in gioco sono confliggenti, complicate in questo caso dall’ostico dialogo tra Corte costituzionale italiana e Corte di giustizia (Ballestrero, 1998). I limiti formulati dal legislatore all’intervento delle corti, quali, in particolare, l’art. 51 par. 2 che vieta di utilizzare la Carta per ampliare le competenze dell’Unione e l’art. 54 secondo cui nessuna disposizione della Carta deve essere interpretata nel senso distruttivo dei diritti e delle libertà o costitutivo di limitazioni più ampie di quelle ivi previste<sup>(7)</sup>, seppur idonei a scongiurare il mero arbitrio dei giudici, non sembrano sminuirne l’attività interpretativa creativa, esaltata dagli spazi concessi dalle ‘scarne’ disposizioni della Carta.

L’aver sottolineato il ruolo delle Corti sulla capacità della Carta di incidere sul processo di integrazione

comunitaria permette ora di rilevarne i limiti, ch  davanti alle corti bisogna arrivarci e comunque queste, pur svolgendo un'attivit  interpretativa creativa, non possono sostituirsi al legislatore nell'attuazione dei diritti fondamentali. Quanto al primo profilo, deve riflettersi sull'importanza assunta dai metodi di coordinamento aperto (OMC) nell'ambito del diritto sociale (Giubboni 2004, p. 9), ci  che impedisce l'intervento della Corte di giustizia e dei giudici nazionali, trattandosi non di norme vincolanti bens  di procedure *soft* (Sciarra 2003, p. 9). Qui, dunque, l'effettivit  della Carta non pu  essere garantita dagli strumenti giudiziari sopra descritti; rimangono da indagare le modalit  mediante cui le istituzioni comunitarie (in primo luogo la Commissione) sono vincolate al rispetto dalla Carta nella loro azione all'interno degli OMC<sup>(8)</sup>.

La seconda questione, relativa all'esigenza di attuare i diritti fondamentali, assicurandone l'effettivit  tramite l'adozione di misure atte a facilitarne l'esercizio, ci  che risulta particolarmente importante per l'effettivit  dei diritti sociali in un contesto in cui "le esigenze del mercato minacciano di eroderli progressivamente nella misura in cui essi sono protetti essenzialmente a livello dei singoli Stati membri" (De Schutter 2003, p. 214), pare ulteriormente complessa. L'allargamento dell'Unione a 25 e le ultime modifiche apportate al Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa 'paralizzano' il voto a maggioranza qualificata. In tal senso, avrebbe ragione Weiler (2003, p. 636) nel sostenere che "la Carta serve come pretesto, come alibi per non fare quello che   davvero necessario, se lo scopo era davvero quello di rafforzare la protezione dei diritti fondamentali dell'Unione". Il vero problema dell'Unione   – secondo Weiler (2003, p. 636) "l'assenza di una politica dei diritti umani con tutto ci  che essa comporta", e ci    l'assenza di "programmi ed organismi per rendere tali diritti e non semplici divieti che sono fatti rispettare dai tribunali".

Pi  in generale, la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali e il suo inserimento nei trattati non modifica la realt  di fatto per cui i documenti fondanti l'Unione sono accordi tra Stati, n  migliora il fondamento democratico della stessa (Grimm 2003, p. 18). Il processo d'integrazione europea si arrocca ancora sulla posizione descritta da Mancini, per cui l'unico vero antagonista degli Stati (meglio, dei Governi nazionali, ch  questi formano il Consiglio) paiono essere la Corte di giustizia e le corti nazionali. In sostanza, continua ad essere disattesa l'esigenza sostenuta dall'autore (Mancini, 1998) di trasformare l'Unione "*in un'entit  democratica*", liberandola "dell'ultimo – ma quando ancora potente – vestigio della sua costruzione originaria: la natura essenzialmente internazionale innestata nel suo meccanismo decisionale". Solo in questo modo l'Unione sar  in grado (= avr  gli strumenti) per attuare i diritti fondamentali, fissati nella Carta di Nizza. Solo cos  i protagonisti dell'integrazione europea non saranno solo gli Stati nazionali, ma tutti i cittadini dell'Unione, rappresentati nel Parlamento europeo.

Silvia Borelli, Universit  degli studi di Ferrara

#### *Riferimenti bibliografici*

Ales E. (2001), *Libert  e 'uguaglianza solidale': il nuovo paradigma del lavoro nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Diritto del Lavoro* p. 111.

Alonso García R. (2002), *The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Jean Monnet Working Paper 4/02.

Ballestrero (1998b), *Corte costituzionale e Corte di giustizia. Supponiamo che...*, in *Lavoro e Diritto* p. 485.

Ballestrero M. V. (2000), *Brevi osservazioni su costituzione europea e diritto del lavoro italiano*, in *Lavoro e Diritto* p. 547.

Bartole S. (2000), *La cittadinanza e l'identit  europea*, in *QC* p. 39.

Bifulco R., Cartabia M., Celotto A. (2001), *Introduzione*, in *L'Europa dei diritti*, Bologna: il Mulino.

Bin R. (2000), *Diritti e fraintendimenti*, in *RP* p.15.

*Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea* (2002), a cura di Rossi L. S., Milano: Giuffrè.

Cartabia M. (2000), *Una Carta dei diritti fondamentali per l'Unione europea*, in QC p. 459.

Cartabia M. (2001), *Commento all'art. 51*, in *L'Europa dei diritti*, Bologna: il Mulino.

Cartabia M. – Weiler J.H.H. (2001), *L'Italia in Europa*, Bologna: il Mulino.

De Burca G. (2001), *Human Rights : The Charter and Beyond*, Jean Monnet Working Paper no. 10/01.

De Schutter O. (2003), *La garanzia dei diritti e principi sociali nella "Carta dei diritti fondamentali"*, in *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma Bari: Laterza.

Del Punta R. (2001), *I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla Carta di Nizza*, in *Diritto delle Relazioni Industriali* p. 335.

*Diritti e Costituzione nell'Unione Europea* (2003), a cura di Zagrebelsky G., Roma Bari: Laterza.

Giubboni S. (2001), *Solidarietà e sicurezza sociale nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in DRLI p. 617.

Giubboni S. (2003), *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna: il Mulino.

Giubboni S. (2004), *Diritti e politiche sociali nella 'crisi' europea*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" n. 30/2004.

Grimm D. (2003), *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell'ottica della critica dell'ipotesi di una Costituzione europea*, in *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma Bari: Laterza.

*L'Europa dei diritti* (2001), a cura di Bifulco R., Cartabia M., Celotto A., Bologna: il Mulino

Mancini G. F. (1989a), *L'incidenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro degli Stati membri*, in *Rivista di diritto europeo* p. 9.

Mancini G. F. (1989b), *La tutela dei diritti dell'uomo: il ruolo della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile* p. 1.

Mancini G.F. (1995), *Regole giuridiche e relazioni sindacali nell'Unione Europea*, in *Quaderni del Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali* p. 31.

Mancini G. F. (1993), *La Corte di Giustizia: uno strumento per la democrazia nella Comunità europea*, in *Il Mulino* p. 595.

Mancini G. F. (1998), *Per uno stato europeo*, in *Il Mulino* p. 405

Manzella A. (1997), *Dopo Amsterdam. L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *Il Mulino* p. 906.

Manzella A. (2001), *Dal mercato ai diritti*, in *Riscrivere i diritti in Europa* (2001), Bologna: Il Mulino.

Mc Crudden C. (2001), *The Future of the EU Charter of Fundamental Rights*, Jean Monnet Working Paper no. 10/01.

Riscrivere i diritti in Europa (2001), a cura di Manzella A., Melograni P., Paciotti E., Rodotà S., Bologna: Il Mulino.

Pinelli C., Barazzoni F. (2003), *La Carta dei diritti, la cittadinanza e la vita democratica dell'Unione*, in *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna: Il Mulino.

Roccella M. (2000), *La Carta dei diritti fondamentali: un passo avanti verso l'Unione politica*, relazione presentata al Convegno "Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti soprannazionali", Trento, 23-24 novembre 2000.

Rodotà S. (2001), *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in *Riscrivere i diritti in Europa* (2001), Bologna: Il Mulino.

Sciarra S. (2003), *La costituzionalizzazione dell'Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" n. 24/2003.

Somma A. (2003), *Diritto comunitario vs. diritto comune europeo*, Torino: Giappichelli.

Weiler J.H.H. (2003), *La Costituzione dell'Europa*, Bologna: il Mulino.

Zagrebelsky G. (2003), *Introduzione*, in *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma Bari: Laterza.

(1) Le presenti riflessioni sono frutto dell'interessante dibattito svolto in occasione del seminario "L'influenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro nazionale. principi e tecniche di tutela", tenutosi nei giorni 25 26 giugno 2004 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Verona.

(2) Manzella (2001, p. 35) definisce il metodo prescelto per la redazione della Carta come "procedura interparlamentare di revisione 'costituzionale'", basata sulla cooperazione e sulla compatibilità tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, contrapposta al metodo intergovernativo, almeno quanto al momento redazionale.

(3) La Convenzione era composta da 15 rappresentanti dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, un rappresentante della Commissione, 16 membri del Parlamento europeo e 30 membri dei parlamenti nazionali.

(4) Seppure la Carta non è una novità assoluta in quanto la tutela dei diritti fondamentali in ambito comunitario era già stata garantita dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che "ha saputo elaborare un sistema comunitario di tutela dei diritti, dotato di caratteri propri", "è innegabile che creativa nel suo insieme sia risultata l'opera di inclusione esclusione realizzata dalla Convenzione: ciò che si è deciso di inserire nella Carta, è automaticamente posto su un piano di valore giuridico superiore rispetto a ciò che è rimasto fuori da essa" (Bifulco, Cartabia, Celotto 2001, p. 15). Invero, "la raccolta in un unico contesto dei diritti fondamentali vigenti nell'Unione, si risolve più che nella loro ricognizione, in una agnizione della natura costituzionale dell'Unione. I diritti fondamentali non sono più qualcosa che 'sta fuori' dell'ordinamento giuridico dell'Unione e che essa deve solo 'rispettare' (cfr. art. 6 tue). Essi sono ora qualcosa che 'sta dentro' l'ordinamento dell'Unione e questa deve 'tutelare' come suo compito, 'presupposto indispensabile della sua stessa legittimità'" (Manzella 2001, p. 33).

(5) Si può convenire con Giubboni (2004, p. 15) laddove sostiene che, nonostante la formulazione dell'art. 52 par. 5, secondo cui i principi "possono essere attuati" dal legislatore e debbono essere osservati dal giudice solo ove questo abbia deciso di intervenire, "una volta costituzionalmente affermati, anche i 'principi' (sociali) fondamentali non possono non essere sempre e comunque rispettati ed osservati – in sede interpretativa – dal giudice dinanzi al quale siano invocati".

(6) L'art. 52 co. 1 fissa quattro "contro limiti" alle eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti fondamentali: la riserva di legge, l'intangibilità del contenuto essenziale dei diritti, il rispetto del principio di proporzionalità e l'esistenza di finalità generali riconosciute dall'Unione (Manzella 2001, p. 44).

(7) "Meno efficace nel limitare il potere interpretativo (e cre attivo) dei giudici comunitari si rivelerà il bizzarro riferimento alle spiegazioni date dal Praesidium della precedente Convenzione, contenuto nel preambolo della Carta" (Giubboni 2004, p. 16): "la pretesa di dettare ai giudici canoni di interpretazione dei testi normativi è espressione di un legislatore impaurito e culturalmente primitivo e, per giunta, è stata prima o poi contraddetta dall'esperienza" (Pinelli e Brazzoni 2003, p. 40).

(8) Consapevole dell'esigenza di garantire adeguati mezzi di tutela per garantire l'efficacia dei diritti sociali, Sciarra (2003, p. 16) propone "un immediato affiancamento fra procedure di soft law e monitoraggio dello stato di attuazione dei diritti fondamentali negli ordinamenti nazionali", da un lato obbligando gli Stati membri, nella redazione dei piani nazionali da sottoporre al vaglio delle istituzioni europee, a dedicare spazio ad una verifica circa il rispetto dei diritti fondamentali, dall'altro predisponendo un meccanismo sanzionatorio adeguato alle procedure dell'OMC, che potrebbe coinvolgere il Comitato per l'occupazione nonché i Consigli europei di primavera.