

Luigi Moccia

Europa dei diritti, soggetti deboli e tutele: spunti introduttivi*

Prendo la parola a nome dell'Associazione dei Giuristi Europei (AGE), ringraziando innanzitutto il Presidente del Consiglio Nazionale Forense, professor Guido Alpa, per l'invito a partecipare e contribuire, come Associazione, ai lavori di questo importante Convegno celebrativo del 60° anniversario della Convenzione europea del diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Invito che rinnova una collaborazione tra la nostra Associazione e il CNF già sperimentata in occasione di un altro incontro di studio, tenutosi nel novembre dello scorso anno, su *Diritti fondamentali, cittadinanza europea e tutele giuridiche sovranazionali*, i cui atti stanno per essere pubblicati¹. Sono dunque particolarmente lieto, considerati i precedenti, di assolvere questo compito di introdurre i lavori della sessione odierna, intitolata *Europa dei diritti: soggetti deboli e tutele*.

Per iniziare a sviluppare un tema di portata così ampia e di non facile configurazione, sia pure al solo fine di darne alcuni spunti introduttivi, è bene cominciare da una chiarificazione e delimitazione del campo di osservazione.

Infatti, nelle pagine seguenti si cercherà, senza poter guardare al merito dei tanti e diversi ambiti riconducibili al tema, di fissarne alcuni punti prospettici da cui valutarne la portata teorica e l'incidenza, almeno in senso potenziale, nel quadro del processo di integrazione europea, con riguardo in particolare alla sua dimensione giuridica.

In proposito un primo punto è il seguente.

Il processo di integrazione europea, così come finora svoltosi, mostra un carattere aperto di fenomeno in continua evoluzione, al di là di tradizionali forme di organizzazione dei pubblici poteri. La sua originalità riflette appunto questa sua intrinseca natura evolutiva, espressione di un sistema in equilibrio dinamico, che pure presenta, per altro verso, significativi elementi suscettibili, almeno potenzialmente, di assumere rilievo di 'istituti federali'. Vale, anzi, in proposito, richiamare quanto si legge nel Manifesto di Ventotene, nel capitolo intitolato agli 'Stati Uniti d'Europa' (paragrafo IV sulla 'Federazione Europea'): «i federalisti non dovrebbero proporsi [di] creare uno stato unitario europeo [ma la] formazione di pochi, semplici, facilmente comprensibili, solidi e irrevocabili istituti federali»².

Per cogliere appieno il senso di questo stato di cose, occorre riandare alle origini di tale processo e al testo della cosiddetta Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, che ne costituisce, ufficialmente, l'atto di nascita. Là dove, sul presupposto – tanto ambizioso quanto lungimirante – del ruolo dell'Europa per la pace nel mondo («Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche»), si prefigura – all'insegna di «sforzi creativi» da compiersi in quella direzione – una lunga marcia sulla strada dell'integrazione («L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme»), additandosene, con i vantaggi scaturenti dall'instaurazione della prima comunità

* Testo dell'intervento introduttivo svolto all'occasione del Convegno *La salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La celebrazione dei LX anni della firma della Convenzione europea*, promosso dal Consiglio Nazionale Forense, Roma 17-19 giugno 2010, nell'ambito della sessione del 19 giugno 2010, organizzata in collaborazione con l'Associazione dei Giuristi Europei (<http://associazionegiuristieuropei.blogspot.com>). Alla versione originale sono state aggiunte le note a piè.

¹ L. Moccia (cur.), *Diritti fondamentali e Cittadinanza dell'Unione*, Franco Angeli, in corso di stampa (con scritti di G. Alpa, M. Fragola, S. Gambino, A. Ruggeri, A. Tizzano, E. Triggiani, U. Villani e dello stesso curatore).

² A. Spinelli e E. Rossi, *Problemi della Federazione europea*, ed. anastatica a cura di S. Pistone, Celid, Torino, 2001, pp. 73-74.

economica («si introdurrà il fermento di una comunità più profonda tra paesi lungamente contrapposti da sanguinose scissioni»), la meta ultima: «una Federazione europea».

In occasioni come questa odierna, che ci vede riuniti per celebrare il sessantesimo anniversario della firma (nel novembre del 1950) della Convenzione di Roma per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (più semplicemente Convenzione europea dei diritti dell'uomo: CEDU), celebrazione che può e, a mio avviso, deve idealmente abbracciare anche il sessantesimo anniversario della stessa Dichiarazione Schuman, un po' di retorica non guasta.

Contrariamente a quanti fanno mostra, a parole (e spesso solo per vezzo retorico!), di infastidirsi del carattere celebrativo di una ricorrenza, penso invece che celebrare questa particolare ricorrenza, significhi, oltre che additarne il valore simbolico, coglierne soprattutto la forte sollecitazione, in senso culturale, civile, sociale e, se fosse ancora possibile aggiungere, in tempi di un certo cinismo politico, anche morale. Invero, se per retorica deve intendersi non già il trito luogo comune di un linguaggio e atteggiamento di maniera, che svuota di contenuto il linguaggio stesso e il pensiero che vi si esprime, per farne solo un esercizio verbale e formale, ma il tentativo virtuoso di trarre dall'occasione celebrativa motivo per rendere di nuovo attuale e, anzi, per proiettare ancora più avanti il messaggio, il progetto, l'idea che si assume essere a base dell'evento che viene ricordato, allora appare evidente che celebrare il sessantesimo anniversario della Convenzione di Roma sui diritti umani nell'anno celebrativo del sessantesimo anniversario della Dichiarazione Schuman, quale atto d'inizio del processo di integrazione europea, significa, a mio avviso, rendere di nuovo attuale e proiettare nel futuro delle prossime generazioni l'ambizioso e lungimirante progetto che lega l'obiettivo della pace mondiale ai valori di cui quei diritti sono l'espressione. In altre parole: significa fare del progetto di 'federazione europea' il terreno su cui poggiare la concreta prospettiva di una integrazione attraverso i diritti in uno spazio comune di condivisione dei valori corrispondenti, come terreno solido e fertile dal quale possa nascere il germoglio di una pace mondiale, a vantaggio dell'intera famiglia umana, della sua unità e del suo sviluppo nel bene: per usare parole della recente enciclica *Caritas in Veritate* di Benedetto XVI³; testo di cui viene giustamente evidenziato l'approccio 'federalista' per via della centralità che vi assume il tema del 'governo mondiale' e della ricerca di adeguate risposte istituzionali⁴.

Nella prospettiva così delineata e che, sia pure 'retoricamente', può esser utile per comprendere il senso non solo di quanto fin qui già compiuto sulla strada dell'integrazione europea, ma di quanto resta ancora da compiere sul piano della maturazione e condivisione di un'effettiva cultura dei diritti umani e dei valori che vi presiedono, s'inserisce dunque il tema a cui è dedicata la sessione odierna.

Al fondo, si tratta di affiancare alla Convenzione di Roma del 1950, non solo idealmente, ma concettualmente e operativamente, nella prospettiva appunto del progetto e processo di integrazione europea e della sua meta finale, così come prefigurata sessant'anni fa dalla Dichiarazione Schuman, la nuova architettura dei diritti fondamentali in Europa risultante dal Trattato di Lisbona, con le sue molteplici innovazioni, tra cui spicca, com'è noto, il riconoscimento del valore legale della Carta dei diritti fondamentali; quasi come ne fosse un naturale completamento, all'interno di quella medesima prospettiva.

Una prospettiva che così completata fa oggi dell'Europa una sorta di leader mondiale in questo campo: l'unica area geografica dell'intero pianeta a godere di un apparato normativo e giurisdizionale così tanto avanzato, con ben due corti europee, incaricate di

³ Lettera Enciclica *Caritas in Veritate* del Sommo Pontefice Benedetto XVI, 2009, testo consultabile all'indirizzo: www.vatican.va/.../hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_it.html.

⁴ G. Anselmi, *The Pope for World Government*, in *The Federalist Debate*, XXII, 3, 2009, p. 29 ss.

darvi attuazione, nel più generale contesto di strumenti e giudici costituzionali al livello dei singoli ordinamenti interni dei paesi membri dell'Unione, nonché di organi giudiziari ordinari, autorità indipendenti e altri organismi di tutela operanti all'interno di tali ordinamenti.

Si tratta, evidentemente, di un primato che comporta un carico di responsabilità enorme, sul piano della sostenibilità e della stessa credibilità del progetto e modello di integrazione europea.

Ma in questa sede è doveroso piuttosto sottolineare che il carico di responsabilità riguarda in modo specifico la maturazione e diffusione di una cultura e sensibilità giuridica adeguata alle sfide implicate e ai compiti richiesti. A cominciare da quelli professionali, che investono tutti gli ambienti e ambiti interessati: dalla magistratura all'avvocatura; senza naturalmente dimenticare l'ambito della formazione giuridica universitaria e post-universitaria.

E' vero, poi, che accanto agli aspetti celebrativi sono da segnalare e registrare quelli problematici, a volte in maniera umanamente e socialmente drammatica, derivanti da disparità e ritardi di tipo normativo, errori, ottusità burocratiche e resistenze varie presenti nei paesi membri dell'Unione, nel nostro in particolare, che danno del panorama europeo in materia di diritti e libertà fondamentali un'immagine ancora fitta di ombre e contraddizioni.

Ma, di nuovo, tali aspetti richiamano ancor più l'esigenza, sul piano culturale e professionale, di ri-pensare e aggiornare in chiave europea il bagaglio di conoscenze e competenze giuridiche, all'interno di un circuito virtuoso di comunicazione e interazione tra sistemi nazionali, a base e sostegno di quello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, che dovrebbe rappresentare, specialmente in termini di accessibilità alle tutele giurisdizionali e para-giurisdizionali, un habitat ideale per l'effettivo esercizio di diritti e libertà fondamentali.

In vista, infatti, dell'adesione al sistema convenzionale di protezione dei diritti umani, con la conseguente accettazione di un superiore principio di legalità, da parte dell'Unione stessa, a riprova dell'autonomia del suo ordinamento, risulterà determinante, assai più di quanto già non sia, il dialogo delle due corti europee tra loro e il ruolo delle stesse in rapporto con le giurisdizioni dei paesi membri, tutte chiamate a 'dare senso', cioè a costruire interpretazioni comuni, ovvero il più possibile condivise al livello europeo.

Pur in presenza di rilevanti cesure, il filo di una continuità tra Convenzione di Roma e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione può essere facilmente rintracciato in ciò che ambedue questi testi forniscono il lessico di base, ma anche il nocciolo duro o asse portante di un moderno 'diritto comune europeo', caratterizzato sempre più da significativi elementi suscettibili, potenzialmente, di assumere rilievo 'federale'.

Invero, l'affermazione, in linea di tendenza, di una 'statualità' sovranazionale vede oramai una serie di elementi assai significativi: dalla personalità giuridica dell'Unione alla moneta unica, dai poteri della Commissione europea al principio del primato del diritto dell'Unione, benché relegato in una Dichiarazione allegata al Trattato di Lisbona, che sembra peraltro, involontariamente quanto paradossalmente, rafforzarne il significato, riconducendolo direttamente a una fonte esterna, la 'giurisprudenza costante' della Corte di giustizia europea. E ancora, in stretta connessione con il primato del diritto dell'Unione, la competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione a pronunciarsi sull'interpretazione del diritto dell'Unione (o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione stessa), a richiesta dei giudici nazionali, mediante il cosiddetto ricorso in via pregiudiziale; tanto più nel caso in cui la questione venga sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale di ultima istanza, nel qual caso tale organo «è tenuto a rivolgersi alla Corte» (TFUE, art. 267).

Si tratta di una serie di elementi a suggello dei quali sta, appunto, l'insieme dei diritti fondamentali – civili, politici, economici e sociali – fruibili nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, inteso come 'spazio di cittadinanza', cioè a dire come spazio di condivisione di valori fondamentali per la convivenza pacifica, il progresso sociale, civile e democratico. Questi valori, come si legge nel Preambolo della Carta di Nizza/Strasburgo, sono quelli «*indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà*»; ulteriormente ribaditi e completati dal Trattato, dove si dichiara (all'art. 2): «*L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze*». E, in aggiunta, vi si precisa che: «*Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini*».

Per cui la nozione di 'Europa dei diritti', lungi dall'essere solo l'etichetta (più politologica che non tecnico-giuridica di un idealistico 'patriottismo costituzionale'), appare in realtà destinata a caricarsi di forza espansiva, nel senso della spinta verso una convergenza degli ordinamenti interni, entro la cornice costituita da un diritto comune europeo in formazione e, di conseguenza, verso un loro arricchimento per via del valore aggiunto rappresentato dall'esistenza stessa dell'ordinamento in più, quello europeo, innestato, con una propria dotazione di valori, principi e diritti, sugli ordinamenti nazionali⁵.

In maniera emblematica tutto ciò si trova espresso, di nuovo citando il Preambolo della Carta, nell'affermazione di principio secondo cui l'Unione pone «*la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia*».

E' da almeno un decennio, oramai, che la costruzione di questo spazio, tra oscillazioni e incertezze di orientamento, difficoltà e lentezze di attuazione, va avanti, segnando avanzamenti e parziali arretramenti: dal primo programma pluriennale, varato a Tampere, nel 1999, a quello seguente dell'Aja, nel 2004, fino all'ultimo in ordine di tempo, quello, noto sotto il nome di programma di Stoccolma, del dicembre 2009.

Un breve cenno merita di essere fatto allo schema, almeno, del programma di Stoccolma, non avendo qui il tempo di entrare nei suoi contenuti⁶. Uno schema articolato in una serie di priorità principali o, per meglio dire, in altrettante sfide, che, partendo dall'esigenza di fare della libertà, sicurezza e giustizia «*le pietre angolari del modello europeo di integrazione*», pone in evidenza la centralità della relazione 'cittadinanza-diritti fondamentali', ovvero il tema della costruzione di un'Europa dei cittadini e dei diritti, intesa come spazio unico, cioè senza confini interni, entro cui siano protetti i diritti fondamentali espressione del valore essenziale del rispetto della persona e della sua dignità, con particolare riguardo alle «*persone vulnerabili [...] cittadini europei e non*».

Difatti, caratteristica essenziale della 'cittadinanza europea', a mio modo di vedere, non è solo e tanto quella di porsi in aggiunta alla cittadinanza nazionale, a completarne e, quasi, a doppiarne il concetto, ma quella piuttosto di trarre dalla forza espansiva dell'universalismo dei diritti fondamentali una connotazione – in potenza – autonoma, riferita a un territorio di residenza, anziché a uno Stato di appartenenza, che ne fa appunto l'emblema di uno 'spazio' di condivisione di valori, principi e regole comuni, aventi come centro di imputazione la 'persona', nei termini del già citato Preambolo della Carta di Nizza.

⁵ Sul punto v. L. Moccia, *La cittadinanza europea*, in G. Alpa (cur.), *L'essenza della democrazia*, Carocci, Roma, 2010.

⁶ V. amplius L. Moccia, *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La Cittadinanza Europea*, Franco Angeli, n. 1/2010, p. 119 ss.

Questo spazio, così come si trova disegnato nel programma di Stoccolma, è, innanzitutto, *spazio di giustizia*, dove in virtù di principi come il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie ed extra-giudiziarie, di prassi e meccanismi di cooperazione tra organi giudiziari e professioni legali, nonché di misure di armonizzazione-uniformazione degli ordinamenti nazionali e relative a una formazione giuridica a livello europeo, sia garantita la possibilità far valere i propri diritti ovunque nell'Unione.

Esso è, inoltre, *spazio di sicurezza*, intesa peraltro non solo in termini di logiche e misure securitarie, ma anche come capacità dell'Unione di far fronte a situazioni di emergenza con interventi di aiuto e soccorso umanitario riguardanti popolazioni nella loro indistinta composizione soggettiva.

Infine, è *spazio di accoglienza*, come capacità dell'Unione di sviluppare «una politica migratoria europea lungimirante e articolata, fondata sulla solidarietà e la responsabilità»; come tale ispirata al rispetto della persona umana e della sua dignità, in quanto valori universali, al centro del sistema dei diritti fondamentali, con cui si identifica il modello europeo di società caratterizzata – come già detto – dal *pluralismo e dalla non discriminazione*, cioè aperta e inclusiva.

Sulla base di queste premesse, un punto di osservazione tendenzialmente unitario, che è anche punto di sintesi, da cui guardare alla complessa, articolata e variegata gamma di ambiti, temi e problemi evocati dal generico riferimento a ‘soggetti deboli e tutele’ (dell'intitolazione data a questa prima parte dell'incontro odierno), può essere ricavato dall'articolo 3 del nuovo Trattato sull'Unione, che ne fissa i principali obiettivi, secondo un ordine di priorità in cui, accanto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, spicca l'impegno dell'Unione a «*combatte[re] l'esclusione sociale e le discriminazioni, a promuove[re] la giustizia e la protezione sociali, la parità fra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore*».

Mi piacerebbe sviluppare, a questo proposito, qualche ulteriore riflessione, prendendo spunto da importanti documenti di indagine e analisi di dati, anche quantitativi, come ad esempio i rapporti annuali, da ultimo quello del 2010, dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali, con riguardo alla situazione riscontrabile in materia di attuazione e protezione di tali diritti, alla loro confluenza e influenza negli ordinamenti interni, così come alle resistenze e disparità che ne ostacolano o limitano una piena declinazione, sia nei paesi membri che nei rapporti tra i rispettivi ordinamenti interni⁷.

Ma per restare nell'ambito a me assegnato, che è quello di svolgere solo alcune semplici considerazioni introduttive, mi limito a ricordare che, per quanto concerne il contributo della nostra Associazione ai lavori di questo Convegno, esso riguarderà una serie di temi (individuati un po' sulla falsariga del precitato articolo 3 del Trattato) riguardanti, nell'ordine in cui verranno trattati dai rispettivi relatori: il principio di solidarietà e le politiche sociali, i diritti dei minori e delle persone con disabilità, i diritti di assistenza sociale per disoccupati e persone in stato di povertà, nonché il ruolo della giurisprudenza delle corti europee in un confronto anche di modelli organizzativi tra le corti stesse.

Vorrei qui solo notare che queste tematiche rispecchiano appieno il programma d'azione della nostra Associazione e il suo impegno a *fare del diritto europeo un emblema non astratto e lontano da concrete realtà di vita e lavoro, ma presente e avvertito nei luoghi di studio e di esercizio della professione legale; con piena consapevolezza della grande responsabilità che compete, oggi, ai giuristi, teorici e pratici, nel processo di costruzione dell'Europa unita*.

⁷ European Union Agency for Fundamental Rights (più comunemente nota come *Fundamental Rights Agency*: FRA), *Annual Report 2010* (relativo all'anno 2009), consultabile in rete sul sito web dell'Agenzia stessa: www.fra.europa.eu.

Si tratta, in altri termini, di riconoscere e valorizzare il ruolo e la responsabilità dei giuristi, teorici e pratici, nella realizzazione e a garanzia di un fenomeno altamente complesso e, oggi, più che mai necessitato, qual'è quello dell'integrazione europea, per affrontare le sfide del mondo globale e della società aperta e plurale: un mondo, per citare ancora parole dell'enciclica *Caritas in Veritate*, dove incombono problemi che sono «non solo nuovi [...] ma anche di impatto decisivo per il bene presente e futuro dell'umanità», problemi che toccano il «grande tema dello sviluppo dei popoli», a misura che la globalizzazione dei mercati ha fatto diventare mondiale la 'questione sociale' e, più in generale, il problema della lotta contro le discriminazioni e della tutela dei soggetti deboli contro abusi, sfruttamento, degrado ambientale, sociale e umano.

In questo contesto appare quindi necessario fare dello 'spazio pubblico europeo' o, come sarebbe meglio chiamarlo, dello 'spazio europeo di cittadinanza', uno spazio di reale progresso sociale, culturale e democratico, fondato sulla condivisione di valori che trovano il loro banco di prova nella giustiziabilità, al livello dell'ordinamento sia dell'Unione che dei suoi paesi membri, dei diritti civili, economici, politici e sociali che di tali valori sono espressione, per fare dell'Europa un esempio credibile dal punto di vista dell'accesso alle tutele.

Il diritto in Europa è da sempre uno dei maggiori, anzi, dei massimi connotati della stessa civiltà europea, che nel diritto, nel diritto giusto dei diritti fondamentali, ha trovato e trova un proprio cardine identitario, affidato all'opera dei giuristi, in particolare di quelli che vi attendono con spirito di apertura culturale e di responsabilità professionale.

A ricordarcelo è, tra gli altri, un autore del XVII secolo, giurista e uomo di chiesa, il Cardinal Giambattista De Luca, autorevole interprete del moderno spirito del diritto comune europeo, legato (secondo l'insegnamento di Gino Gorla⁸) alla formazione degli ordinamenti statuali aperti e tra loro comunicanti, allorquando parla, il Cardinal De Luca, di un 'mondo civile europeo' incentratato sulla comunicazione tra giuristi, soprattutto forensi: «orbis civilis nostrae Europae communicationis»⁹.

In definitiva, proprio questo *orbis civilis* europeo animato e guidato da spirito partecipativo e comunicativo, è ciò di cui c'è oggi bisogno, in campo giuridico, come in quello sociale ed economico, per contribuire a fare dell'Europa un modello di integrazione, nel segno dei valori che ne sono alla base e degli obiettivi a cui si ispira.

In conclusione, il contributo della nostra Associazione vuol essere quindi un contributo alla formazione di questo spirito di comunicazione tra giuristi sull'Europa e per l'Europa.

⁸ G. Gorla, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Giuffrè, Milano, 1981.

⁹ L. Moccia, *Comparazione giuridica e diritto europeo*, Giuffrè, Milano, Parte III, Cap., 3 (e riferimenti ivi).