

Prof. Luigi Moccia, Presidente Associazione dei Giuristi Europei

Saluto introduttivo: 19.6.2010 *Europa dei diritti: soggetti deboli e tutele*

Prendo la parola a nome dell'Associazione dei Giuristi Europei, ringraziando innanzitutto il Presidente del Consiglio Nazionale Forense, prof. Guido Alpa, per l'invito a partecipare e contribuire, come Associazione, ai lavori di questa importante iniziativa di celebrazione del 60° anniversario della Convenzione europea dei 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 pubblicati. Sono dunque particolarmente lieto, considerati i precedenti, di assolvere questo compito di introdurre i lavori della prima parte della sessione odierna, intitolata *Europa dei diritti: soggetti deboli e tutele*.

L'idea di affiancare alla Convenzione di Roma del 1950, quasi come ne fosse un naturale completamento, a sessant'anni di distanza, la nuova architettura, per così dire, dei diritti fondamentali in Europa risultante dal Trattato di Lisbona, con le sue molteplici innovazioni, tra cui spicca, come è noto, il riconoscimento del valore legale della Carta dei diritti fondamentali, è parsa una scelta giustificata, sul piano celebrativo, dal fatto che l'Europa diventa così 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 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.

Un primato che comporta, evidentemente, un carico di responsabilità enorme sul piano politico-sociale, per la sostenibilità e la stessa credibilità del progetto e modello di integrazione europea. Una responsabilità che, come è doveroso sottolineare in questa sede, pure riguarda in modo specifico la maturazione e diffusione di una cultura e sensibilità giuridica adeguata alle sfide che vi sono 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.

Accanto però 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 politiche esistenti 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 qui preme soprattutto aggiungere che tali aspetti tanto più richiamano l'attenzione, sul piano culturale e professionale, teorico e pratico, di ri-pensare in chiave europea molte delle più tradizionali categorie sistematico-concettuali e prassi interpretative, per far sì che possa svilupparsi, insieme con un bagaglio più aggiornato di conoscenze e competenze, un circuito virtuoso di comunicazione e interazione tra sistemi giuridici nazionali, a base e sostegno dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, che dovrebbe rappresentare, specialmente in termini di accessibilità alle tutele giurisdizionali, un habitat ideale per l'effettivo esercizio di diritti e libertà fondamentali.

Nella prospettiva, infatti, della prevista 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 (solennemente proclamata a Nizza, nel 2000, e successivamente a Strasburgo, nel 2007, per iniziativa del Parlamento europeo, in quanto sede della rappresentanza diretta dei cittadini dell'Unione), può essere facilmente rintracciato in ciò che ambedue questi testi, sullo sfondo più in generale dei diritti fondamentali risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri in quanto "principi generali" dell'ordinamento dell'Unione, 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". Per cui la nozione di "Europa dei diritti" appare destinata a caricarsi di forza espansiva, nel senso della spinta sia verso una convergenza degli ordinamenti interni, entro la cornice costituita da questo diritto comune, sia

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 nazionali.

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.

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»*.

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 contenuti. 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 [i] 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.

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 o come già detto o 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'antititolazione 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 interni.

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 a questa prima parte del nostro incontro odierno, i temi che verranno trattati riguardano, in sequenza (un po' sulla falsariga del precitato articolo 3 del Trattato): 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.*

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 parole della recente Enciclica *Caritas in Veritate* di Benedetto XVI, dove incombono problemi che sono «non solo nuovi [í ] 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 Gorla) alla formazione degli ordinamenti statuali aperti e tra loro comunicanti, allorché parla, il Cardinal De Luca, di un «mondo civile europeo» incentratato sulla comunicazione tra giuristi, soprattutto forensi: «orbis civilis nostrae Europae communicationis».

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.

Luigi Moccia