



Lecture

Il diritto di avere diritti in Europa

STEFANO RODOTÀ*

The Right to have Rights in Europe

Abstract: Despite the Charter of Fundamental Rights of 2000, the European Union is itself responsible for the lack of implementation of the rights proclaimed therein. In the light of the Charter and of the principles of dignity, liberty, equality and solidarity, the Author believes that policies designed by taking into account only the economic dimension of issues must be rejected.

Keywords: Rights, Charter of Fundamental Rights, European Union.

La tutela dei diritti fondamentali costituisce un principio fondatore dell'Unione europea e il presupposto indispensabile della sua legittimità. Allo stato attuale dello sviluppo dell'Unione, è necessario elaborare una Carta di tali diritti al fine di sancirne in modo visibile l'importanza capitale e la portata per i cittadini dell'Unione.

Queste sono le parole con le quali il Consiglio europeo di Colonia dava mandato, nel giugno 1999, ad una convenzione perché venisse predisposto il testo di quella che sarebbe divenuta la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il Consiglio sottolineava così l'inadeguatezza del quadro istituzionale fino ad allora costruito, ricorrendo ad una parola assai impegnativa come "legittimità". Non più soltanto un "deficit di democrazia" insidiava l'Unione, ma un ben più radicale deficit di legittimità, che in questi anni si è accentuato, incrinando la fiducia dei cittadini che deve essere ricostruita proprio partendo dal tema dei diritti.

Proclamata a Nizza nel dicembre del 2000, la Carta dei diritti fondamentali trova immediato riconoscimento in una Comunicazione della commissione e subito costituisce il fondamento di decisioni di corti nazionali e sovranazionali. A questa convinta adesione dei giudici non corrisponde altrettanta attenzione da parte dei politici. E non si deve dimenticare che proprio da sinistra venne una sbrigativa critica, che considerava la Carta un'astuzia della destra liberista che voleva così consolidare la sua egemonia.

*Professore emerito di Diritto civile, Sapienza Università di Roma.

Keynote speech tenuto al Convegno "Renaissance for Europe", organizzato dalla Foundation for European Progressive Studies a Torino nei giorni 8, 9 febbraio 2013.





In realtà, proprio il percorso che aveva portato alla Carta smentiva questa interpretazione. Alla base del mandato di Colonia vi era la convinzione che il mercato, e le libertà economiche che l'accompagnano, non fossero sufficienti per attribuire legittimità ad una costruzione difficile come quella europea. Il passaggio dall'"Europa dei mercati" all'"Europa dei diritti" diveniva così ineludibile, condizione necessaria perché l'Unione potesse raggiungere piena legittimazione democratica. Quando oggi si invoca più Europa politica, si conferma quella lontana diagnosi sull'inadeguatezza della sola logica economica, anche se raramente la richiesta di più Europa comprende oggi l'esplicita consapevolezza che la nuova dimensione politica non può prescindere dalla dimensione dei diritti.

In questi anni, proprio i diritti sono stati ricacciati sullo sfondo, anche dopo che, nel 2009, il Trattato di Lisbona ha esplicitamente riconosciuto alla Carta "lo stesso valore giuridico dei trattati". Certo, la Carta non fa parte del Trattato. Ma questa separazione non la indebolisce. La colloca piuttosto in una condizione simile a quella del Bill of Rights degli Stati Uniti. E allora diventa ineludibile una domanda. Può l'Unione europea proseguire il suo cammino ignorando il proprio Bill of Rights? Si può amputare l'Unione di una parte essenziale del suo tessuto istituzionale? Non è una questione formale. Terra di diritti, l'Europa ha rinnovato la sua vocazione proprio con la Carta, la prima dichiarazione dei diritti del terzo millennio. Considerandola non determinante per la definizione delle proprie politiche, l'Unione europea finirebbe con il separarsi da se stessa. Un'Europa all'opposizione dell'Europa?

Si può ben dire che, nel silenzio della politica, sono stati i giudici a fare l'Europa, con centinaia di sentenze fondate sulla Carta, più di 150 della sola Corte di Giustizia. Ma una Unione a due velocità istituzionali è impensabile, soprattutto se questo dovesse significare il proseguire di un disimpegno, di una disattenzione certificata anche dalla Risoluzione del Parlamento europeo del dicembre 2012 proprio sulla situazione dei diritti fondamentali. Peraltro, la necessità di una vera attenzione per il tema dei diritti era stata riconosciuta già prima della Carta, in particolare con la modifica del Trattato di Maastricht che, prendendo le mosse da quanto era accaduto dopo il successo in Austria del movimento di Joerg Haider, ha previsto un ruolo attivo dell'Unione qualora esista "un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro" dei valori fondativi dell'Unione. Criterio ribadito dall'articolo 7 del Trattato, ma di esso le istituzioni europee si sono servite assai debolmente in una situazione assai più grave di quella austriaca qual è quella ungherese.

L'Unione è gravemente inadempiente rispetto ai diritti da essa stessa riconosciuti e affermati. Questo blocco deve essere rimosso. Come possono i cittadini riconoscersi nell'Unione, e così legittimarla, se ad essi viene negato quel valore aggiunto costituito appunto dal nuovo respiro che essa può attribuire ai loro diritti? I trasferimenti di sovranità sono necessari e benvenuti, ma diventano legittimi solo quando sono in grado di determinare un accrescimento della democrazia e, con esso, una più intensa garanzia di libertà e diritti. Quella dei diritti non può essere considerata una azione parallela, o secondaria, nell'auspicato nuovo processo costituente. Non dimentichiamo quel che era scritto nell'articolo 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del





cittadino del 1789: “toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assuré, ni la separation des pouvoirs déterminé, n’as point de constitution”.

La colpevole disattenzione dei tempi recenti nasce anche dal fatto che l’Europa ha ceduto alla logica che ha “naturalizzato” il mercato, che vede nelle leggi dell’economia una regola che si impone a ogni altra. Proprio questa ideologia, l’unica rimasta veramente in campo dopo la proclamata fine d’ogni ideologia e d’ogni grande narrazione, ha provocato i disastri che conosciamo. Le strategie globali per il controllo dell’attività dei grandi soggetti economici sono state finora sostanzialmente deboli, mentre a livello europeo e globale emerge con nettezza sempre maggiore la possibilità di esercitare controlli sulle attività economiche proprio sulla base dei principi e dei diritti fondamentali delle persone.

La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea si apre con le parole “la dignità umana è inviolabile”. Non è una affermazione astratta. La Corte di Giustizia, in particolare con due fondamentali sentenze (caso Omega del 2004 e caso Brustle del 2011), ha ritenuto illegittimo lo svolgimento di determinate attività economiche proprio per il loro contrasto con il principio di dignità. L’Unione diviene così protagonista di quella “rivoluzione della dignità” che è il tratto caratteristico dell’ultima fase del costituzionalismo e che, nella Carta dei diritti fondamentali, è accompagnata dalla rilevanza assunta dai principi di eguaglianza e solidarietà, assenti nelle versioni precedenti dei trattati. E il Trattato di Lisbona ha voluto ulteriormente ridimensionare la preminenza del profilo economico, parlando della concorrenza solo in uno dei protocolli aggiuntivi.

Questa innovazione costituzionale assume oggi particolare rilevanza perché, nella generale regressione dell’attenzione per i diritti, spicca quella relativa ai diritti sociali, abbandonati, più che sacrificati alla congiuntura economica avversa. Qui davvero la contraddizione si fa estrema. La Carta dei diritti, infatti, ha portato a compimento quella che potremmo definire la “costituzionalizzazione della persona”, che rappresenta la sua più forte innovazione. E nel Preambolo compaiono due espressioni impegnative. “L’Unione pone la persona al centro della sua azione” e “si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell’eguaglianza e della solidarietà”.

Anche in questo caso non si tratta di affermazioni generiche, ma di indicazioni politicamente e giuridicamente vincolanti. Proprio perché si parla di indivisibilità, non è ammissibile che i diritti sociali vengano considerati di rango inferiore a quello di tutti gli altri diritti. Proprio perché si afferma che l’Unione è fondata su dignità, libertà, eguaglianza, solidarietà, sono inammissibili politiche che abbiano come unico o prevalente riferimento la dimensione economica, con un evidente rischio di regressione politica e culturale. Già importanti nel momento in cui la Carta veniva proclamata, quei principi lo sono ancora di più oggi, nell’Europa dove crescono drammaticamente le diseguaglianze, dove torna il rifiuto dell’altro – immigrato, omosessuale, rom – negando a queste persone la loro stessa dignità. Non dimentichiamo che la Carta mira all’inclusione e che l’articolo 34 afferma che l’Unione si impegna a “garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti”.





L'Unione europea non può impostare le sue future politiche e la sua stessa evoluzione costituzionale come se queste parole non fossero state mai scritte. Non si può ammettere un disimpegno di fatto, un silenzio colpevole. Si deve interrompere la nuova spirale intergovernativa che, con il trattato sullo European Stability Mechanism, ha determinato la situazione descritta nella recentissima sentenza della Corte di Giustizia nel caso Pringle, dove si riconosce la legittimità del Trattato, affermando però che proprio la sua natura esclude l'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali alle materie da esso disciplinate. I rischi sono evidenti. Caduta della tutela dei diritti a livello europeo, spinte verso una "rinazionalizzazione" della loro tutela.

È evidente, allora, che non si tratta soltanto di far sopravvivere il modello sociale europeo. Si tratta di custodire l'idea stessa di Europa. Nel 1935, un grande storico delle idee, Paul Hazard, esaminò quella che chiamò "la crisi della coscienza europea", quale si era verificata tra la fine del Seicento e il principio del Settecento. Oggi stiamo di nuovo vivendo una crisi della coscienza europea. E di nuovo ci chiediamo che cosa sia e che cosa possa essere l'Europa. Paul Hazard lo disse in modo lapidario: "une pensée qui ne se contente jamais". Anche oggi l'Europa non deve accontentarsi di una sopravvivenza mediocre, ma ravvivare le proprie idealità che appunto nei diritti trovano le loro profonde radici.

