

Valerio Onida (projet 22/04/05)

Public seminar:

Promoting EU Fundamental Rights Policy: from words to deeds or how can rights be made a reality?

European Parliament, Brussels, 26 April 2005

Nel mio breve intervento toccherò due punti:

- 1) nuovi problemi relativi alla tutela giudiziaria dei diritti fondamentali in Europa dopo l'adozione della Carta di Nizza e della Costituzione dell'Unione;
- 2) strumenti non giudiziari per la tutela dei diritti fondamentali.

Sul primo punto.

Condizione essenziale per un adeguato livello di tutela dei diritti fondamentali è il buon funzionamento di un sistema giudiziario che assicuri la possibilità di intervento efficace e tempestivo di un giudice indipendente e imparziale per prevenire e reprimere le violazioni di diritti. Un diritto non è realmente garantito se manca un giudice davanti al quale esso possa essere fatto valere.

Per questo assume centrale importanza, fra i diritti, quello ad una effettiva tutela giudiziaria (art. 6 della Convenzione europea dei diritti; art. della Carta di Nizza, trasfuso nell'art. II- della Costituzione dell'UE).

Il tema dei rapporti e dei raccordi fra sistemi giudiziari nazionali e sistemi giudiziari sovranazionali in materia di tutela dei diritti fondamentali non è nuovo.

I diritti, infatti, trovano protezione sia nelle Costituzioni e nelle leggi nazionali, e conseguentemente nelle giurisdizioni nazionali (costituzionali e comuni), sia negli strumenti sovranazionali, e così nella Convenzione europea (alla cui applicazione sono chiamati giudici nazionali e in ultima istanza la Corte europea dei diritti di Strasburgo) e nel sistema giuridico comunitario, e quindi nei giudici nazionali in quanto applicatori del diritto comunitario e nella giurisdizione della Corte di giustizia del Lussemburgo, che nella sua giurisprudenza ha da gran tempo incluso i diritti fondamentali fra i

principi comuni del diritto costituzionale degli Stati membri, come tali operanti anche nel diritto europeo.

Si tratta per lo più degli stessi diritti, anche se espressi in disposizioni formalmente diverse. Problemi possono nascere non tanto dalla pluralità e diversità delle formulazioni giuridiche delle Costituzioni e delle carte dei diritti, quanto dalle diverse competenze e dai diversi procedimenti previsti per la loro tutela davanti ai vari ordini di giudici.

Nella sostanza, infatti, si può riscontrare una fondamentale omogeneità nel contenuto essenziale dei diritti garantiti ai vari livelli, e una fondamentale convergenza fra le diverse giurisprudenze.

Del resto le carte dei diritti sovranazionali contengono clausole che chiariscono come la loro applicazione non esclude che livelli superiori di tutela possano essere assicurati dalle norme nazionali o da altre norme internazionali o sovranazionali (art. 53 della convenzione europea; art. della Carta di Nizza, trasfuso nell'art. II- della Costituzione dell'UE).

Quanto poi alla Carta dei diritti dell'Unione, essa ha fundamentalmente recepito i diritti e le garanzie apprestate dalla Convenzione europea, a cui è ora previsto che anche l'Unione aderisca formalmente (art. I-7 della Costituzione per l'UE).

Contrasti normativi o giurisprudenziali possono manifestarsi, e talora si sono manifestati, su aspetti specifici, specie quando si pongano problemi di composizione o di bilanciamento fra diversi diritti contrapposti, tutti oggetto di tutela, ma in linea di massima essi dovrebbero nel tempo comporsi attraverso lo sforzo di avvicinamento e di armonizzazione delle giurisprudenze, al cui fine un sempre più intenso scambio di informazioni e di riflessioni fra le diverse Corti nazionali fra loro e con quelle sovranazionali, è evidentemente auspicabile.

Ma, come dicevo, qualche problema può presentarsi nell'incrocio fra le diverse competenze delle Corti nazionali e sovranazionali.

Non tanto, a mio giudizio, nel rapporto fra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo: quest'ultima interviene infatti a posteriori e in via sussidiaria, in quanto i sistemi nazionali di tutela giurisdizionale (anch'essi tenuti all'osservanza della convenzione) non abbiano assolto in modo soddisfacente il loro compito, e quindi a rimedi interni esauriti (art. 35 CEDU).

La Corte europea accerta le eventuali violazioni occorse nei casi concreti, indipendentemente dal fatto che esse dipendano da fattori normativi (come l'esistenza di leggi interne in contrasto con la convenzione, e non annullate in base ai rimedi interni) o da cattivo funzionamento delle vie di ricorso interne.

Nemmeno si potranno, a mio giudizio, gravi problemi nel rapporto fra Corte di giustizia del Lussemburgo e Corte di Strasburgo. Specialmente a seguito della promessa adesione dell'Unione alla convenzione, la Corte di Strasburgo potrà intervenire, sempre a posteriori, ad accertare violazioni discendenti da atti delle istituzioni dell'Unione, e dipendenti, ancora una volta, sia da fattori normativi (come l'eventuale esistenza di atti normativi dell'Unione in contrasto con la convenzione, e non annullati nell'ambito dei rimedi interni all'Unione medesima) sia da cattivo funzionamento del sistema comunitario di tutela.

Il rapporto fra l'intervento, sussidiario, della Corte europea dei diritti e quello della giustizia comunitaria non sarà diverso, fondamentalmente, da quello che intercorre fra la stessa Corte e i sistemi giudiziari nazionali: anche in qual caso condizione per l'intervento dei giudici di Strasburgo sarà l'esaurimento delle vie di ricorso "interne" (s'intende, al sistema comunitario).

Caso mai si tratterà di vedere quando dovrà essere chiamato in giudizio lo Stato membro (eventualmente anche operante in applicazione del diritto comunitario) e quando dovrà essere chiamata in giudizio l'Unione, in relazione al fatto che la violazione denunciata dipenda da autorità interne o comunitarie.

Più problematico potrà essere il rapporto fra Corte nazionali e Corte europea di giustizia in tema di protezione dei diritti fondamentali, garantiti sia dalle Costituzioni nazionali che dai principi del diritto europeo. Il controllo sulla costituzionalità (anche sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali) degli atti normativi comunitari non potrebbe che essere esercitato dalla Corte di giustizia, adita in via di pregiudiziale (e potrebbe forse essere auspicabile una più specifica disciplina dei relativi procedimenti).

Con riguardo agli atti interni degli Stati membri - fermo il principio del primato del diritto europeo su quello nazionale tutte le volte che una regola di diritto interno appaia incompatibile con una regola di diritto comunitario - ci si chiede cosa possa accadere se una disposizione di legge interna

appaia in contrasto con la garanzia di un diritto fondamentale garantito sia dalla Costituzione nazionale sia da quella dell'Unione.

In questo caso non avremmo una regola di diritto comunitario immediatamente applicabile a preferenza di quella di diritto interno, ma un problema di invalidità o di inapplicabilità di una legge nazionale per contrasto con principi vuoi di diritto costituzionale nazionale, vuoi di diritto costituzionale comunitario.

L'interrogativo riguarda la competenza e la procedura per invalidare o rendere inefficace la legge interna.

Nei sistemi, come quello italiano, ove vige un sistema accentrato di sindacato di costituzionalità, dovrebbe essere l'organo di giustizia costituzionale interno (la Corte costituzionale) a procedere all'annullamento della legge, che è precluso ai giudici comuni; mentre se si ricorresse al meccanismo della disapplicazione "diffusa" (cioè ad opera di qualsiasi giudice) della legge per contrasto con i principi costituzionali comunitari, si potrebbe verificare un fenomeno di "forum shopping", nel quale il giudice comune interno potrebbe a propria scelta rimettere la questione di costituzionalità alla Corte costituzionale ovvero procedere direttamente alla disapplicazione per contrasto con i principi comunitari.

Si potrebbe anche pensare ad una distinzione fra le ipotesi in cui la legge interna e il giudice che la applica operano in attuazione di norme comunitarie (nel qual caso il controllo di costituzionalità seguirebbe i meccanismi comunitari) e le ipotesi in cui operano esclusivamente nell'ambito delle competenze esclusive dello Stato membro (nel qual caso il controllo di costituzionalità avverrebbe secondo le regole costituzionali interne).

Però resterebbe la difficoltà di tracciare i confini fra i due ordini di ipotesi, dato il carattere "pervasivo" che il diritto comunitario ha ormai acquisito in molti settori degli ordinamenti interni.

(dialogo fra le Corti ??? riferimento alla Conferenza delle Corti a Cipro , commissione di Venezia ???

Sul secondo punto potrò essere più breve.

Un sistema efficace di tutela dei diritti fondamentali richiede che la protezione sia accordata ed operi in tutti i casi in cui la violazione avviene o si prospetta come possibile o probabile.

La garanzia del diritto alla tutela giudiziaria, attraverso l'apprestamento di facoltà di ricorso per prevenire o reprimere le violazioni, è essenziale ma può non essere sufficiente. Essa interviene infatti, per lo più posteriori, mentre situazioni di violazione o di rischio di violazione si manifestano spesso nell'ambito di procedimenti amministrativi o di rapporti fra privati.

Spesso poi accade che i diritti siano violati o possano esserlo nei confronti di soggetti deboli (individui o gruppi) i quali non sono in grado di ricorrere efficacemente e tempestivamente agli strumenti giudiziari, per varie ragioni che vanno da carenze culturali ai costi della giustizia, o i quali addirittura ignorano di godere degli stessi diritti: si pensi in particolare a fasce deboli della popolazione come i minori non sostenuti dalle famiglie, i malati, gli infermi di mente, i detenuti, gli immigrati legali o illegali.

In questi casi non basta che vi sia un giudice astrattamente in grado di intervenire per prevenire o reprimere la violazione, se non vi è chi aziona e sia capace di azionare il meccanismo giudiziario: poiché il giudice, ordinariamente, non interviene *ex officio* ma solo su domanda di un soggetto legittimato.

E' dunque fondamentale che la cultura e la pratica dei diritti umani si diffonda ben al di là degli ambienti e delle istanze giurisdizionali: che tutti gli apparati pubblici siano organizzati e funzionino in modo conforme alle esigenze di protezione dei diritti; che vi siano soggetti collettivi, pubblici e privati, i quali assumano come proprio specifico compito quello di vigilare sul rispetto dei diritti umani e di intervenire efficacemente per la prevenzione e la repressione delle violazioni; e che nei diversi sistemi giudiziari si affermi la legittimazione di tali soggetti ad agire davanti ai giudici nei casi di violazione, in concorso o anche in sostituzione dell'individuo direttamente interessato.

Da un lato ciò può richiedere l'apprestamento di apposite strutture pubbliche - difensori civici, uffici di pubblica tutela, pubblici ministeri specializzati e simili - che intervengano attivamente e tempestivamente a tutela dei diritti specie dei soggetti più deboli e più sforniti delle condizioni e delle risorse per difendersi da sé.

E da questo punto di vista la progettata Agenzia europea per i diritti fondamentali umani potrebbe avere un ruolo rilevante da svolgere.

Dall'altro lato, sarebbe necessario che la società europea esprimesse iniziative organizzate spontanee, sorrette dall'apporto volontario dei cittadini oltre che dal sostegno pubblico, in vista di tali esigenze di intervento a protezione dei diritti umani.

Negli Stati Uniti, come è ben noto, molte battaglie per la promozione, a tutti i livelli, dei diritti umani sono condotte efficacemente da gruppi e associazioni con una forte radicamento sociale e una lunga tradizione.

Ricordo per tutti la American Civil Liberties Union, costituita nel 1920, e operante in tutti gli Stati, che conta oggi ben 500.000 membri. Ad essa si devono numerosissimi interventi anche davanti alle Corti giudiziarie.

Sarebbe bello vedere fiorire anche in Europa, a livello degli Stati membri e dell'Unione, iniziative del genere; e anche a questo riguardo è auspicabile un collegamento fra la futura Agenzia europea e NGO di questo tipo.

In generale, è importante che la cultura dei diritti umani si diffonda e impregni di sé la società civile.