

L'Ue e la Carta dei diritti

di Stefano Rodotà

Otto anni fa il Consiglio europeo di Colonia dava mandato ad una Convenzione perché provvedesse alla stesura di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che poi sarebbe stata proclamata a Nizza nel dicembre 2000. Rendendo esplicite le ragioni di quel mandato, si affermava che «il rispetto dei diritti fondamentali è uno dei principi fondativi dell'Unione europea e la condizione indispensabile della sua legittimità». Una dichiarazione impegnativa, perché in questo modo si riconosceva che la logica economica non era sufficiente per dare all'Unione piena legittimità, sì che la costruzione europea doveva ormai passare attraverso i diritti, e non solo attraverso il mercato. Che cosa resta di quella generosa e lungimirante apertura dopo il Consiglio europeo di Bruxelles?

Si può dire che la Carta ha fatto un importante, forse decisivo, passo in avanti. È uscita dal limbo dell'incerta sua natura giuridica, poiché si è stabilito che nel nuovo testo del Trattato sull'Unione europea vi sarà un rinvio alla Carta «che le conferisce valore giuridico vincolante» e dà ad essa «lo stesso valore giuridico dei trattati». Il panorama politico ed istituzionale dell'Unione risulta così non solo arricchito, ma dotato di uno strumento che consente di parlare ai cittadini europei con il linguaggio dei poteri e delle garanzie di cui possono valersi.

Le molte resistenze al riconoscimento della Carta ci dicono che si era di fronte ad un passaggio nient'affatto formale, né indolore. Lo testimoniano gli atteggiamenti della Gran Bretagna e della Polonia, che proprio su questo punto hanno voluto rendere esplicito un dissenso assai poco onorevole. Fin dai tempi in cui la Convenzione lavorava intorno al testo della Carta, gli inglesi hanno sempre cercato di opporsi, con gli argomenti e i pretesti più diversi, prima alla sua approvazione, poi al riconoscimento pieno. Per compiacerli e ricercarne il consenso, si è circondata la Carta di molte cautele. E il Governo inglese ha ripagato questa attenzione con uno spocchioso chiamarsi fuori dall'applicazione della Carta che non è soltanto il segno d'una tenace volontà isolazionista, ma soprattutto della incomprensione culturale di che cosa significhi oggi, nel mondo, l'esistenza di una grande e comune area sovranazionale dov'è più intensa la tutela delle libertà e dei diritti. Dubito, tuttavia, che l'espedito escogitato per offrire a Blair un modo per sfuggire ad una difficoltà politica possa davvero consentire alla Gran Bretagna di sottrarsi all'applicazione della Carta, visto il modo in cui questa incide sull'ordine europeo nel suo complesso.

Suscita vera indignazione la dichiarazione con la quale la Polonia si è riservata il diritto di non tener conto della Carta quando legifera «nel settore della moralità pubblica, del diritto di famiglia nonché della protezione della dignità umana e dell'integrità fisica e morale dell'uomo».

Questa dichiarazione viene dalla diarchia dei gemelli, al vertice di quel paese, che favorisce razzismo e omofobia, negando proprio la dignità della persona, e che ha cercato di ricacciare i polacchi nella logica della discriminazione, bloccata per fortuna dalla Corte costituzionale proprio perché violava quei diritti costituzionali di cui gli attuali governanti della Polonia vorrebbero presentarsi come paladini.

Ricordo queste cose non per puro spirito polemico, ma perché proprio la dissociazione di due paesi su ventisette ci dice che con la Carta dei diritti fondamentali si fa una scelta impegnativa, sì che non sarà legittima una sua interpretazione riduttiva. Libertà e diritti hanno sempre fatto paura ai governanti pavidetti e a quelli autoritari. Oggi la Carta non è solo la prima dichiarazione dei diritti del terzo millennio, ma può rappresentare una sfida proprio per queste attitudini chiuse e conservatrici. Nel difficile cammino dell'Europa può essere un lievito.

A ciò non è ostacolo il fatto che la Carta non entri formalmente a far parte del trattato. Essa, come progetto e come documento, è nata prima che un più generale processo costituente fosse avviato. Già all'indomani della sua proclamazione si disse che eravamo di fronte ad un Bill of Rights, ad una dichiarazione che, com'è per il Bill of Rights degli Stati Uniti, ha una sua autonomia e può dunque muoversi per forza propria. Questo è tanto vero che, pur priva di valore giuridico vincolante, la Carta già dal 2001 costituisce un punto di riferimento obbligato per la normativa europea, sottoposta ad un test di coerenza con le libertà e i diritti in essa contenuti. E fin dai tempi della sua origine i giudici europei hanno cominciato ad usarla per le loro decisioni. L'importanza della decisione dell'ultimo Consiglio europeo sta anche nel fatto che non solo non ha interrotto questo processo, ma lo ha reso obbligato e più esigente.

Non è un percorso in discesa. Cercheranno di farsi valere le forze che, già nel 2004, hanno cercato di circondare la Carta con paletti che dovrebbero limitarne l'incisività. Potranno sorgere problemi di coordinamento con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alla quale l'Unione ha deciso formalmente di aderire. In materie calde, come quelle della cooperazione giudiziaria e di polizia, si manifesteranno pressioni per ridurre libertà fondamentali come quella alla protezione dei dati personali, nominata in modo ambiguo nel documento del Consiglio.

Molto dipenderà dalla consapevolezza con la quale le forze politiche e la cultura giuridica affronteranno queste e altre difficoltà. Nel documento approvato a Bruxelles, e nel futuro testo dei trattati, si possono cogliere molti riferimenti utilizzabili per una lettura aperta della Carta (promozione dei valori, accesso universale ai servizi d'interesse economico generale, piena occupazione, progresso sociale, tutela dell'ambiente). Un rafforzamento complessivo della dimensione dei diritti si può trovare nell'affermazione secondo la quale «i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e risultanti dalle tradizioni comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali». L'uso della Carta da parte dei giudici ha smentito una certa critica di sinistra che vedeva in essa null'altro che una manifestazione dell'ideologia liberista, dal momento che la quasi totalità delle decisioni ha riguardato diritti sociali. La stessa esclusione della concorrenza dall'ambito dei principi generali, pur essendo criticabili le motivazioni che l'hanno determinata, offre uno spunto in più per una ricostruzione del sistema istituzionale europeo non riducibile alla sola logica del mercato.

Proprio considerando il modo in cui l'Unione si veniva configurando come regione dei diritti, si è parlato di "un sogno europeo", che molti vogliono continuare a coltivare guardando dall'esterno all'Europa ed alle sue dinamiche. Ora che finalmente tace la contesa sul valore giuridico della Carta, sarebbe tempo di riconoscere che i diritti fondamentali non sono soltanto il patrimonio inalienabile d'ogni cittadino, dunque tutt'altro che un lusso, ma pure il modo grazie al quale l'Unione può parlare con voce forte e legittima all'intero mondo. Un ruolo, questo, che nella dimensione globale nessun altro sembra in grado di svolgere. Nel Preambolo della Carta dei diritti non è forse scritto che "il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future"?