

Antonio Ruggeri

***La Carta dei diritti dell'Unione europea  
e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)\****

Della Carta di Nizza-Strasburgo molto si è detto e, di sicuro, molto ancora si dirà. Ci si può allora chiedere quale utilità possa attendersi da una Giornata di studio, quale quella di oggi, ad essa dedicata. La risposta – a me pare – può intravedersi già nel titolo dato al nostro incontro, che fedelmente riproduco in questa mia presentazione, dal quale traspare – a me pare, con chiarezza – l'intento di tornare a guardare ai rapporti tra la Carta dell'Unione e le altre Carte da una prospettiva almeno in parte inusuale: quella dell'*influenza culturale* che ciascuna Carta è in grado di esercitare (ed effettivamente esercita) sulle altre, specie per il modo con cui tutte si fanno “sistema”, dandosi mutuo sostegno e rinnovandosi semanticamente nel “diritto vivente”, attraverso i più marcati ed espressivi indirizzi delineati dalle Corti che ne sono istituzionalmente garanti.

Di solito, come si sa, i rapporti suddetti, negli studi di carattere generale, non relativi cioè a specifici campi materiali di esperienza o ordini tematici, sono riguardati dalla prospettiva della *teoria delle fonti*, che porta a ricostruire il “sistema” dalle Carte stesse composto attingendo alle categorie usuali della gerarchia e della competenza, fatte oggetto di vario utilizzo a seconda degli orientamenti metodico-teorici seguiti da chi se ne avvale.

Debbo qui, ancora una volta, confessare di trovarmi a disagio nel riguardare alle dinamiche della normazione dalla prospettiva appena indicata che giudico poco feconda ed anzi, a dirla tutta, suscettibile di portare a gravi torsioni ricostruttive, specie laddove i criteri ordinatori suddetti dovessero essere messi in campo – come usualmente si fa – in applicazione di una “*logica*” *formale-astratta*, che porta ad assegnare ad ogni fonte un posto “fisso” nel sistema, invariante rispetto ai contenuti contingenti esibiti dalle fonti stesse (diciamo pure, dalle loro *norme*) e dipendente, a conti fatti, dalla forma-procedimento propria di ciascuna specie di fonte. Anch'io, per vero, reputo che si possa ragionare di una “gerarchia” e, dunque, di un primato, che però – qui è il punto – ogni fonte deve conquistarsi sul campo, di volta in volta, appun-

---

\* Presentazione della Giornata di studi, dall'omonimo titolo (Messina, 16 ottobre 2015).

to per le norme di cui si dota e per il modo con cui esse si pongono, a un tempo, davanti ai beni della vita in gioco ed ai valori fondamentali dell'ordinamento, servendo gli uni e gli altri, nei limiti consentiti dalle condizioni oggettive di contesto. E, poiché, le norme prendono forma e si rendono disponibili alla loro qualificazione (positiva o negativa che sia) al piano in cui maturano le esperienze dell'interpretazione (e, in specie, quelle volte all'applicazione), se ne ha che il sistema si compone e ricomponde senza sosta, rendendosi visibile e concretamente apprezzabile al piano della *teoria dell'interpretazione*: appunto quale *sistema di norme, secondo valore*.

Di tutto ciò la più efficace riprova si ha sul terreno su cui maturano le vicende riguardanti i diritti fondamentali. Perché i diritti sono i beni della vita più preziosi che abbiamo, di cui non sapremmo o potremmo, in alcun caso, fare a meno; i beni che, dunque, obbligano alle più complesse e sofferte operazioni di ponderazione assiologica, quelli insomma che, pur laddove dovessero convincere l'operatore che nessun'altra soluzione migliore si ha di quella che reputa di poter (e dover) adottare in occasione di una vicenda giuridicamente rilevante (si tratti della formazione di un atto normativo come pure di uno giudiziario), lasciano quasi sempre con l'amaro in bocca. Lasciano nel dubbio, nel travaglio interiore, a motivo della consapevolezza che alcuni beni meritevoli di considerazione e tutela comunque si trovano sotto *stress*, ne soffrono, non potendo essere appagati appieno (e talora – va riconosciuto, malgrado l'illusorio effetto ottico generato dal ricorso al termine fin troppo abusato di “bilanciamento” – trovandosi costretti a farsi per intero da parte).

Si tratta, allora, di stabilire quale ruolo possano giocare, nella partita che ha per posta in palio la salvaguardia dei diritti e che ogni giorno si rinnova con esiti i più vari e nelle sedi più disparate (nazionali e non), i documenti normativi (e, per ciò che qui specificamente importa, la Carta dell'Unione) confezionati allo specifico scopo di apprestare la salvaguardia stessa.

Personalmente, m'interessa assai poco interrogarmi sul “posto” riservato in ambito interno o nello stesso ordine europeo alla Carta cui è dedicata la nostra Giornata; mi interessa invece molto tentare di misurarne quella che ho altrove ritenuto di chiamare la *forza normativa in senso sostanziale* della Carta stessa (e, generalizzando, di ogni altra fonte): una forza che si apprezza per il credito ed il seguito ricevuto, la capacità cioè di coagulare attorno a sé i più larghi e convinti consensi e dunque, a conti fatti, per il concorso offerto alla formazione di un nuovo “diritto vivente” ovvero alla correzione di uno preesistente.

La forza normativa, di cui qui pure discorro, ha dunque, *in nuce, connotazione culturale* e richiede perciò, al fine di essere apprezzata come si conviene, il ricorso a strumenti teorici congeniali al piano in cui maturano le vicende che hanno nella cultura stessa il loro costante ed obbligato punto di riferimento.

D'altronde, mi chiedo che senso abbia, ad es., discorrere di una sovraordinazione gerarchica di una fonte sull'altra, quando poi ci si avvede che l'atto astrattamente inferiore in realtà lascia un segno, ora più ed ora meno marcato, nei processi ricostruttivi di senso dell'atto sovraordinato, che da esso dunque attinge quanto gli è

necessario per la sua incessante rigenerazione semantica, la sua conformazione al caso ed alle sue più pressanti e complessive esigenze, la sua rispondenza ai valori.

Voglio spingermi, sapendo di rischiare, fino ad affacciare una ipotesi di lavoro che sottopongo all'attenzione di quanti partecipano al nostro incontro di oggi; ed è che, a mia impressione, della Carta dell'Unione si è fatto (e si fa), specie da parte dei giudici e più ancora del legislatore, un uso a tutt'oggi inadeguato, specificamente in sede di reinterpretazione degli enunciati costituzionali, rispetto a quello che invece potrebbe (e dovrebbe) farsi. Con ogni probabilità, è vero pure l'inverso: che anche in sede di Unione, al di là di ogni diversa, nobile professione di principio, si seguita a fare un utilizzo qualitativamente (se non pure quantitativamente) insufficiente delle tradizioni costituzionali comuni e di quant'altro i serbatoi costituzionali nazionali sono in grado di offrire al servizio dei diritti.

È vero che le Corti "dialogano" – come pure, con una certa improprietà e ambiguità, usa dire – in misura crescente; ma, in disparte la circostanza per cui si capiscono poco a vicenda (tant'è che talvolta si è detto essere il loro piuttosto un incrocio di plurimi "monologhi" che un autentico e fecondo scambio di vedute pure, ovviamente, non coincidenti), la sensazione che si ha, perlomeno quella che io ho, è che di questi immensi serbatoi che sono le Carte (Costituzione inclusa), si estragga ancora troppo poco al servizio dei più impellenti e diffusi bisogni di individui e gruppi, dei loro diritti insomma. Forse, è come col cervello dell'uomo di cui, a dire degli scienziati, conosciamo solo una parte ridottissima, della quale peraltro temo che facciamo non sempre buon uso. Ed anche delle Carte sappiamo ancora troppo poco o, diciamo pure, non siamo in grado di portarle a frutto come sarebbe necessario.

Tutto ciò posto, è pur vero che senza la Carta dell'Unione (e, forse più ancora, la CEDU, alla quale – ne sono certo – non mancheranno, com'è giusto che sia, i riferimenti nel corso dei nostri lavori) tanti diritti, specie quelli qualificati come "nuovi" (o "nuovissimi"), non avrebbero potuto essere appagati o, comunque, non avrebbero potuto esserlo in modo soddisfacente, pur alle difficili e quasi proibitive condizioni del tempo presente che – vuoi per ragioni legate alla recrudescenza del terrorismo internazionale, vuoi per la soffocante crisi economica in corso, vuoi per altre ragioni ancora – ne condiziona pesantemente la realizzazione.

Ovviamente, una verifica adeguata di questa ipotesi ricostruttiva richiederebbe numerose e complesse indagini estese, praticamente, ad ogni campo materiale di esperienza, facendosi oggetto di studio tutti i diritti, per il modo con cui si bilanciano tanto tra di loro che con altri interessi o beni della vita meritevoli di tutela. Un'impresa, chiaramente, improba, comunque impossibile da portare a compimento in un arco temporale ristretto, qual è quello disponibile per il nostro incontro. Già solo con riferimento a temi specificamente individuati ci si trova, infatti, non di rado costretti a tagli consistenti e particolarmente sofferti, facendosi pertanto luogo a sintesi inevitabilmente forzose, siccome obbligate a forti selezioni tanto degli ambiti di esperienza coltivati quanto del materiale positivo e giurisprudenziale che

ad essi fa capo. Si è, dunque, preferito sollecitare gli amici e colleghi, il cui credito scientifico è a tutti noto, partecipanti al nostro incontro a puntare diritto all'obiettivo di far emergere le più salienti e marcate linee di tendenza giurisprudenziali, dalle quali appunto traspiera il frutto di un "dialogo" – volendo seguitare, per comodità, a fare utilizzo del termine – tra le Corti ad oggi alla ricerca di un interno equilibrio, una pur approssimativa stabilità e una complessiva caratterizzazione non raggiunti in apprezzabile misura, anche se in via di progressivo affinamento e di sempre più avanzata maturazione.

Il piano al quale tutto ciò si può cogliere nella sua essenza è – come si è venuti dicendo – quello della *teoria della interpretazione*. Perché, al fondo, si tratta di vedere se ed in che misura gli interpreti di un documento normativo dato tengono conto di altri documenti, tutti integrandoli *reciprocamente e paritariamente*, fino al punto di renderli sostanzialmente indistinguibili, al di là di ogni diversa indicazione che dovesse venire da schemi di formale fattura, secondo la pregnante indicazione data da Corte cost. n. 388/1999, pur se ad essa la stessa giurisprudenza costituzionale non sembra esser rimasta in tutto fedele.

La prova migliore che la cultura dei diritti di cui si fa portatrice l'una Corte è in grado di contagiare (ed effettivamente contagia) in modo benefico la cultura di altra Corte è data – a me pare – non tanto dai casi, pure meritevoli di ogni considerazione, in cui esse si fanno espliciti richiami a vicenda, laddove cioè è il segno esteriore, visibile, del contagio stesso. Si ha, piuttosto, ogni qual volta un operatore di giustizia presenta come *proprio* un certo orientamento culturale senza neppure avvedersi che sta attingendo ad una fonte dislocata all'esterno dell'ordinamento di appartenenza, senza cioè neppure avere la consapevolezza di dove una certa idea, presentata quale il frutto di personale elaborazione, rinvenga il seme da cui si è formata e di quale perciò sia la struttura di un complessivo (e, non di rado, complesso) processo che ne ha determinato la maturazione e la finale emersione. È quanto peraltro avviene – come si sa – anche nell'ambiente in cui operano gli studiosi, i quali non poche volte reputano in perfetta buona fede che il frutto delle proprie ricerche scientifiche sia, almeno in parte, originale, laddove ad una più accurata verifica possono riscontrarsene le radici persino in un remoto passato, in teorie o dottrine ormai dimenticate.

È questa, infatti, a mio modo di vedere, la conferma irrefutabile che certe idee sono ormai entrate in circolo, sono state metabolizzate e via via affinate in seno alla cerchia degli operatori (in specie, per ciò che qui più da presso importa, di quelli di giustizia) e, ancora più largamente, in seno al corpo sociale: come dire, insomma, che si è ormai formata una vera e propria *consuetudine culturale*, prima ancora che *positiva*, di riconoscimento della loro validità, della necessità di darvi seguito in vista dell'appagamento degli interessi cui le stesse fanno riferimento.

Dalla prospettiva ora adottata, lo strumento più adeguato per la osservazione delle esperienze evocate dal titolo del nostro incontro è dato – a me pare – dalla comparazione, grazie al quale si rende possibile il riscontro del modo o dei modi

con cui è data tutela ai diritti in contesti positivi diversi, specie in vista della sua “massimizzazione”, come è d’uso chiamarla.

Quest’ultima ha, poi, molti volti.

Per un verso, si tratta di stabilire dove si situi la migliore salvaguardia data ad uno stesso diritto riconosciuto da più Carte; la qual cosa, nondimeno, richiede la previa individuazione di un parametro o di un criterio in applicazione del quale possa “misurarsi” il grado della tutela. Questione, questa, di formidabile impegno teorico e, tuttavia, non eludibile, la sua soluzione essendo – come si sa – imposta dall’art. 53 della Carta dell’Unione, come pure dallo stesso articolo della CEDU e, a mia opinione, anche dalla nostra Costituzione, alla luce di quanto previsto dagli artt. 10, 11 e, soprattutto, 2 e 3, nel loro fare “sistema”.

Per un altro verso, poi, laddove un diritto non rinvenga esplicito riconoscimento in una Carta, si tratta di stabilire se esso possa ugualmente rintracciarsi tra le pieghe nascoste di questo o quell’enunciato e, forse più ancora, nella loro mutua combinazione, una volta fatti oggetto di corposa rigenerazione semantica orientata ed alimentata appunto dal riferimento ad altre Carte, ovvero se, malgrado un uso incisivo e però pur sempre vigilato e corretto degli strumenti ermeneutici, ci si trovi costretti ad una scelta esclusiva (o, meglio, “esclusivizzante”), in applicazione della “logica” dell’*aut aut*, che porti dunque a far luogo all’applicazione di una Carta in vece di un’altra, non riuscendo a farsene congiunto e simultaneo utilizzo.

Come che si mettano al riguardo le cose, un punto è da tener fermo; ed è che di un criterio o, diciamo pure, di un “superprincipio”, che presieda alla composizione in sistema, in ragione delle complessive esigenze del caso, degli stessi principi fondamentali, orientandone il mutuo e paritario bilanciamento, non può farsi, ad ogni buon conto, a meno: vale per le operazioni di ponderazione assiologica che prendono corpo nella cornice di un ordinamento dato e con riferimento esclusivo ai materiali normativi dallo stesso apprestati e vale altresì per le sempre più frequenti e a mia opinione obbligate operazioni di bilanciamento interordinamentale, laddove si faccia appunto capo a materiali provenienti da ordinamenti diversi, dalla varia fattura e parimenti varia ispirazione.

Come mi sono sforzato di mostrare in altri luoghi, il criterio in parola si rende palese per il modo con cui si riesce a dare appagamento alla *coppia assiologica fondamentale* composta da libertà ed eguaglianza: valori transepocali e tendenzialmente universali, che hanno segnato e segnano le più salienti vicende della storia dell’uomo, nella sofferta ricerca di uno spazio vitale, adeguato alla realizzazione di un’esistenza – come dice la nostra Carta – “libera e dignitosa”. Ed allora, a conti fatti, è da chiedersi quale guadagno libertà ed eguaglianza (e, in ultima istanza, dignità) abbiano avuto grazie al “dialogo” tra le Carte, specie per voce delle rispettive Corti. Dalla prospettiva qui adottata, si tratta, in breve, di fare il punto su ciò che ha dato e, allo stesso tempo, ricevuto la Carta dell’Unione e, ancora, su quanto di più (e di meglio) potrebbe dare e ricevere, una volta che il “dialogo” sud-

detto dovesse finalmente scorrere lungo i giusti binari ed essere portato ad ulteriore, maggiormente apprezzabile, avanzamento.

Sono certo che la nostra Giornata offrirà non pochi spunti d'interesse tanto alla teoria quanto (e soprattutto) alla pratica giuridica del futuro che è ormai alle porte. Ne danno sicura garanzia l'autorevolezza scientifica dei relatori e la loro sperimentata conoscenza delle non poche e gravi questioni che costituiranno oggetto di un dibattito prevedibilmente assai animato e promettente esiti ricostruttivi meritevoli di particolare considerazione.

A tutti rinnovo, anche a nome dei colleghi D'Andrea, Moschella e Saitta ai quali mi sono affiancato nella organizzazione di questa Giornata, il più sentito ringraziamento e l'augurio di un proficuo lavoro.