

## EUROPA: DIRITTI E IDENTITÀ

*Francesco Viola*

La Carta europea dei diritti sembra aver scontentato tutti: sia quelli che volevano una più impegnativa definizione dell'unità culturale europea, sia quelli che desideravano una sua più accentuata destrutturazione. Molti mettono in rilievo luci e ombre, anche se a volte ciò che è illuminante per alcuni è tenebroso per altri. Non tutti sono d'accordo con Habermas quando afferma: «questo documento è l'espressione agguerrita, ben riuscita, di un'autocomprensione normativa di noi stessi, della quale noi europei dobbiamo essere orgogliosi»<sup>1</sup>. Non voglio qui impegnarmi a discutere le ragioni degli uni e degli altri, ma soltanto dissotterrare alcuni problemi di fondo.

Certamente c'è qualcosa di molto strano in questa moltiplicazione e sovrapposizione delle carte dei diritti<sup>2</sup>, ma essa è l'ovvia conseguenza della positivizzazione dei diritti per cui l'universalità si trova a dialogare con la particolarità nel tentativo di pervenire a un'effettiva protezione dei diritti di ogni essere umano. Nel nostro caso, poiché la Comunità europea non è parte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, quando gli Stati membri trasferiscono i loro poteri alla Comunità, di fatto privano i loro cittadini della protezione della Convenzione<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.caffeeuropa.it/attualita/112attualita-habermas.html>

<sup>2</sup> Cf. A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, «Quaderni costituzionali» 21 (1/2001), p. 35.

<sup>3</sup> Cf. D. CURTIN, *The Eu Human Rights Charter and the*

Il primo problema, che vorrei evidenziare, è quello della natura di una dichiarazione dei diritti. Io credo che non dobbiamo considerare tutte le dichiarazioni dei diritti allo stesso modo. Esse si distinguono fra loro per i contesti entro cui sono dettate e per il grado di determinazione dei diritti.

Ogni dichiarazione è indubbiamente un atto di positivizzazione mediante cui i *moral rights* si giuridicizzano in qualche modo<sup>4</sup>. Poiché i diritti nella sostanza sono pratiche sociali che si sviluppano attraverso progressive e sempre più concrete specificazioni, allora per valutare la natura di una carta di diritti bisogna stabilire il livello di determinazioni in cui essa si colloca all'interno di questo flusso della pratica giuridica. Ad esempio, la Dichiarazione universale del 1948 ha senza dubbio avuto il ruolo di dar vita alla pratica internazionale dei diritti che nei Patti internazionali e, successivamente, nelle carte regionali ha percorso tappe di progressiva specificazione e determinazione. Possiamo forse dire che la Dichiarazione universale ha avuto un «ruolo programmatico».

Se cerchiamo di renderci conto in cosa consista questa progressiva determinazione, possiamo dire che si tratta di un processo d'inculturazione dei diritti. Essi nascono come principi molto generali e molto generici nella formulazione nel tentativo di catturare valori fondamentali. Le buone dichiara-

*Union Legal Order: The «Banns» Before the Marriage*, in *Judicial Review in European Law*, a cura di D. O'Keefe, Kluwer Law International, The Hague 2000, pp. 303-318.

<sup>4</sup> Cf. il mio *Dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ai Patti internazionali. Riflessioni sulla pratica giuridica dei diritti*, «Ragion pratica» 6 (11/1998), pp. 41-57.

zioni sono brevi e vaghe, perché ciò facilita l'accordo. Nessuno sa esattamente ciò che sottoscrive e le conseguenze future di ciò a cui s'impegna<sup>5</sup>. Ma nella misura in cui i diritti debbono essere ulteriormente precisati dal punto di vista linguistico, e al contempo dotati di garanzie adeguate per il loro rispetto, acquistano necessariamente connotati culturali legati agli stili di vita e agli orientamenti valutativi di determinati, per quanto vasti, gruppi di persone. All'estremo opposto di documenti del tipo della Dichiarazione universale troviamo, infatti, le carte di diritti inserite nelle costituzioni nazionali. Non voglio dire che queste ultime abbiano una valenza particolaristica, rinunciando a ogni pretesa di universalità. Ma indubbiamente questa pretesa è segnata da una marcata interpretazione culturale dei diritti, da uno «spirito del popolo», che pure vuole parlare all'uomo in universale e non solo al cittadino. Appare, allora, evidente che non tutte le carte dei diritti devono essere considerate allo stesso modo e che la loro interpretazione deve tener conto di queste «circostanze», cioè nella sostanza del grado d'inculturazione dei diritti.

A questo punto è opportuno interrogarsi sul modo di considerare la Carta europea dei diritti. Bisogna subito riconoscere che la situazione è imbarazzante. In quale punto del percorso di specificazione si deve collocare questa Carta? Più vicina alla Dichiarazione universale o più vicina alle carte costituzionali? Dopo un'attenta analisi credo che si

<sup>5</sup> Cf. CH. ENGEL, *The European Charter of Fundamental Rights. A Changed Political Opportunity Structure and its Normative Consequences*, «European Law Journal» 7 (2/2001), pp. 151-170.

debba arrivare a questa conclusione: la Carta senza dubbio appartiene ai documenti regionali per il suo riferimento all'Europa, ma nell'ambito di questi ha una posizione del tutto particolare in quanto la «regione» a cui si riferisce non è in realtà l'Europa come area geografico-culturale, ma l'Unione europea, cioè un ordinamento sovranazionale ancora *in fieri* e *in statu nascenti*, che però ha alle spalle un percorso già compiuto, strutture istituzionali e politiche, regole giuridiche, pratiche giurisprudenziali. Rispetto a questa realtà in evoluzione la Carta assume, pertanto, un ruolo ambiguo: da una parte, secondo gli intendimenti iniziali, un ruolo di razionalizzazione di una materia in stato confusionale a opera dell'intrecciarsi e del sovrapporsi di regimi differenti di protezione e di competenze giurisdizionali conflittuali; dall'altra, un ruolo in certo qual modo costitutivo tant'è che essa è stata ritenuta come il primo passo verso una costituzione europea.

Quindi il riferimento all'Europa sarebbe equivoco se non si precisasse cosa s'intende per «Europa». Per la Carta dei diritti il riferimento d'obbligo è all'Europa nel senso di quell'ordinamento sovranazionale segnato dai trattati comunitari e dalla storia della loro applicazione. Ci sono, dunque, molte Europee? Credo che si debba riconoscere che di fatto è così.

Nel 1979 Sergio Cotta ha parlato di tre Europee: quella occidentale, quella orientale e quella neutrale<sup>6</sup>. Oggi, dopo la caduta del muro di Berlino, questa tripartizione non è più attuale. Eppure le Euro-

<sup>6</sup> S. COTTA, *Europa: fantasma o realtà?*, Guida, Napoli 1979, p. 15.

pe sono ancora almeno tre. C'è un'Europa segnata da intensi scambi culturali e da una storia comune e ci sono le Europee costruite da trattati internazionali e comunitari, da giurisprudenze internazionali e comunitarie. C'è un'Europa dei popoli e c'è un'Europa della Corte europea dei diritti, c'è un'Europa dei capi di Stato e dei giuristi, degli operatori economici e commerciali<sup>7</sup>. Finora queste Europee hanno coesistito attraverso un'implicita ripartizione delle competenze, entrando in contatto solo sporadicamente laddove era impossibile evitarlo. L'Europa dei popoli è una realtà identificabile solo culturalmente e storicamente, ma non giuridicamente e politicamente, non coincide con quella Europa di Stati che ha dato vita alla Convenzione del 1953 e all'opera della Corte europea dei diritti umani di Strasburgo. L'Europa comunitaria, invece, ha istituzionalmente evitato la materia dei diritti (le quattro libertà iniziali sono rigorosamente di carattere economico: la libera circolazione dei beni, dei servizi, dei capitali e del lavoro). Ma di fatto la Corte di giustizia europea di Lussemburgo non ha potuto a lungo evitare la questione dei diritti e da qualche tempo se ne è occupata abbondantemente. E venuto così al pettine il nodo irrisolto del rapporto fra le tre Europee. Si può dire che le tre Europee si sono incontrate nel crocevia dei diritti.

L'iniziativa di por mano a una Carta dei diritti, che non a caso avrebbe dovuto recepire nella sostanza la Convenzione del 1953, è un chiaro indizio dell'esigenza di risolvere i rapporti fra l'Europa de-

<sup>7</sup> Cf. H. SCHEPEL - R. WESSELING, *The Legal Community: Judges, Lawyers, Officials and Clerks in the Writing of Europe*, «European Law Journal» (3/1997), p. 165.

gli Stati e l'Unione europea. Questa è un'altra «circostanza» che deve essere tenuta presente da chi voglia definire la natura della Carta europea dei diritti e la sua collocazione nella tipologia delle dichiarazioni dei diritti. Ma è vero anche che l'Europa dei popoli, che non ha alcuna voce, non ha alcuna rappresentatività politico-giuridica, non può essere esclusa da questi tentativi di riunificazione.

Dobbiamo, dunque, saper ben distinguere l'Europa dei popoli o delle nazioni (la società civile europea) dall'Europa degli Stati (la dimensione internazionale) e dall'Europa dei Governi (la dimensione comunitaria). Si tratta di tre configurazioni che stanno in tensione fra loro. Non si può dire che l'Europa dei popoli si senta pienamente rappresentata dall'Europa comunitaria e dall'Europa internazionale. Basti ricordare che nel referendum per il Trattato di Maastricht il popolo francese e quello danese si sono divisi profondamente al loro interno. E ciò è ben comprensibile quando si osserva l'ambiguità dello stesso Trattato che, da una parte, parla dell'Europa dei cittadini e proclama principi elevati (come quello di sussidiarietà) e poi sembra interessato solo alla moneta unica e alla Banca centrale.

Il concetto di «società civile europea», molto legato al principio di sussidiarietà, è stato di recente richiamato dal *White Paper on European Governance* varato dalla Commissione europea nel luglio 2001<sup>8</sup>. Esso può essere considerato come una terza via rispetto al costituzionalismo liberale, tendente all'individualismo, e quello nazionale, tendente al

<sup>8</sup> K.A. ARMSTRONG, *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, «European Law Journal» 8 (1/2002), pp. 102-132.

comunitarismo. Il costituzionalismo liberale intende vincolare il cittadino europeo esclusivamente attraverso il riconoscimento e la tutela dei diritti individuali. Il cittadino è piuttosto un agente economico che un attore politico abitante di strutture sociali. Il costituzionalismo nazionale, a sua volta, impedisce di sanare il deficit democratico dell'UE. Weiler ha sostenuto la possibilità di separare la dimensione etnica da quella civica, connettendo quest'ultima alla dimensione sopranazionale, ma sta di fatto che nell'immaginario europeo la cittadinanza è radicata nella nazione<sup>9</sup>.

La società civile, che erroneamente è spesso identificata con la dimensione privata, consente, invece, secondo Hegel questo collegamento tra la sfera pubblica e quella privata<sup>10</sup>. Noi possiamo pensare la società civile europea o in senso nazionale e pluralistico o in senso transnazionale e quest'ultimo a sua volta o in senso monistico o in senso pluralistico. In ogni caso la società politica europea sarà quello che la società civile europea avrà prodotto, altrimenti sarà una mera costruzione giuridica priva di sostanza.

Il dialogo sociale ha fondamenti espliciti nei Trattati (cf., ad esempio, gli artt. 138 e 139 EC riguardanti le consultazioni delle parti sociali). Si richiede giustamente che le organizzazioni della società civile siano «rappresentative». Ma tutto ciò ancora non basta.

L'Europa dei popoli è un'unità ideale senza caratteri geopolitici precisi e tuttavia legata a un es-

<sup>9</sup> Cf., da ultimo, J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa* (1999), trad. it. di F. Martines, Il Mulino, Bologna 2003.  
<sup>10</sup> ARMSTRONG, *Rediscovering Civil Society*, p. 106.

serci storico dell'Europa<sup>11</sup>. L'Europa degli Stati comprende 43 nazioni, che certamente hanno culture eterogenee. L'Europa dei Governi o l'Unione Europea comprende ora 25 Stati, che hanno avuto tra loro in passato conflitti violenti.

Quando la XXX Assemblea annuale del Consiglio delle conferenze episcopali d'Europa (CCEE), che si è svolta a Lovanio dal 19 al 22 ottobre 2000, ha lamentato che nella Carta non vi sia alcun riferimento a Dio, che ci si limiti soltanto a vietare la clonazione riproduttiva ma non già quella terapeutica, che essa legittimi le forme di unione diverse dal matrimonio per il fatto di distinguere il «diritto di sposarsi» dal «diritto di costituire una famiglia», che non riconosca alle chiese e alle comunità religiose alcuna specifica rilevanza giuridica e istituzionale al pari dei partiti e dei sindacati<sup>12</sup>, non ha tenuto presente che si rivolgeva a un'Europa altra rispetto a quella della cultura e della storia comune.

Già Leibniz aveva chiaramente intuito fino a che punto lo Stato moderno poteva rendere molto difficile l'amicizia dei popoli. Leibniz ha individuato quest'ostacolo proprio nella dimensione giuridico formale, per cui le persone naturali sono «in perpetuo fluire» nelle persone civili. Ogni vera amicizia richiede persone in carne e ossa e una continuità di

<sup>11</sup> M. CACCIARI, *Geo-Filosofia dell'Europa*, Adelphi, Milano 1994, p. 176.

<sup>12</sup> Il documento è riportato in «Il Regno-documenti», 19 (2000), pp. 634 ss. Cf. anche P. MELOGRANI, *La Carta nel processo di costruzione europea: una testimonianza*, in A. MANZELLA et al., *Riscrivere i diritti in Europa*, Il Mulino, Bologna 2001, p. 98.

rapporti. Secondo Leibniz l'amicizia «vera» può sussistere solo nell'ambito del *Orbis Christianus*<sup>13</sup>. È necessario, cioè, il riconoscimento di comuni radici religiose.

Possiamo accettare questa frammentazione dell'Europa proprio nel momento in cui l'Europa comunitaria sente l'esigenza di identificarsi sul piano culturale e sul piano dei valori fondamentali della persona umana? L'Europa dei popoli s'è formata spontaneamente e disordinatamente dal basso, *ex parte populi*, quella comunitaria è nata dall'alto, *ex parte principis* (per non dire che è una creazione di «saggi», giuristi e politici). Possiamo accettare che strutture giuridico-politiche generino una loro concezione dei diritti quando normalmente è dal modo d'intendere i diritti che si generano strutture istituzionali convenienti?

In quest'ottica è sicuramente importante la questione dei rapporti tra la nuova Carta e la Convenzione del 1953. È questo il secondo problema che vorrei sollevare senza peraltro essere in grado di affrontarlo adeguatamente. Io non credo che si possa sostenere che l'Europa dei popoli si possa rico-

<sup>13</sup> Cf. F. PIRO, *Il corpo politico dell'Europa: da Leibniz a Vattel*, in *Un «progetto filosofico» della modernità*, a cura di L. Bianchi - A. Postigliola, Liguori, Napoli 2000, p. 73. È da ricordare con ammirazione per la preveggenza la proposta di Leibniz dell'istituzione di una banca europea che permetta una forza di pressione di carattere economico (non militare) contro eventuali defezioni dagli accordi. *Ivi*, p. 79. Inoltre l'eventuale istituzione meta-nazionale (presieduta congiuntamente dall'imperatore e dal papa) dovrebbe secondo Leibniz possedere anche una corte di giustizia comune avente anche la facoltà d'intervenire per correggere ingiustizie dei signori contro i loro sudditi.

noscere più nella Convenzione del 1953 che nella recente Carta. Un confronto anche approssimativo conduce a riconoscere anche nella Convenzione aspetti che certamente non esprimono l'*idem sentire* dei popoli europei, mentre sotto molti aspetti (anche se non tutti) la Carta vi si avvicina di più. Ne citerò solo alcuni.

Nella Cedu si parla solo di diritti e di libertà (cosa che la Carta sociale aveva in parte corretto, ma senza arrivare al principio dell'indivisibilità dei diritti), mentre nella Carta si parla di dignità umana, libertà, uguaglianza, solidarietà e giustizia. La Cedu non garantisce un diritto generale all'uguaglianza di trattamento, ma solo nell'ambito di diritti riconosciuti (art. 14). La Cedu permette la pena di morte (anche se un protocollo finale vi rimedia), che la Carta vieta (art. 2). La Cedu non riconosce il diritto all'obiezione di coscienza, mentre la Carta lo sanziona rinviando alla regolamentazione nazionale (art. 10). Nella Cedu non è espressamente previsto il diritto a un tribunale imparziale, mentre nella Carta si parla del «diritto a un ricorso effettivo davanti al giudice» (art. 47). Nella Cedu non si prevedono appositi diritti per i bambini, gli anziani e i disabili, mentre nella Carta v'è un'attenzione specifica per i nuovi diritti con in testa quello della protezione dei dati personali con la previsione di un'autorità indipendente (art. 8). In generale l'obiettivo della Cedu non è quello di definire i diritti e di articularli convenientemente, ma di fornire garanzie processuali adeguate, così come si conviene a una carta regionale che applica la Dichiarazione universale e i Patti internazionali. Nella Carta è proprio il contrario. È ciò che è ben comprensibile alla luce di quelle «circostanze» che abbiamo sopra segnalato. In realtà la

Carta ha un carattere costituzionale che non ha la Convenzione<sup>14</sup>.

Nella Carta c'è un progresso significativo e rilevante che è l'affermazione del principio dell'indivisibilità dei diritti civili e sociali<sup>15</sup>, peraltro già indicato dalla Commissione degli esperti insieme alla raccomandazione di prevedere i nuovi diritti legati al progresso tecnologico e alla problema ambientale.

Ciò che impedisce alla Carta di esprimere adeguatamente la storia e la cultura dell'Europa dei popoli è la sua sotterranea ispirazione individualistica più vicina allo spirito americano che a quello europeo. È significativo che il termine «persona» si trovi solo nel preambolo, ma che poi si usi sempre il termine di «individuo», almeno è questa la versione ufficiale italiana, anche se mi rendo conto che si deve fare i conti con un problema linguistico<sup>16</sup>. Tuttavia è da notarsi che la mancanza di qualcosa di simile ai titoli della nostra costituzione che parlano

<sup>14</sup> Nel *Report of the Expert Group on Fundamental Rights* (the Simitis Group) è scritto: «Invece di concentrare gli sforzi nella formulazione di una nuova "Carta dei diritti", il riconoscimento dei diritti stessi andrebbe basato specialmente sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che è divenuta, grazie alla giurisprudenza degli organi che la applicano, una Carta dei diritti comune all'intera Europa». Non si può dire che nella sostanza questa raccomandazione sia stata seguita.

<sup>15</sup> Cf. A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna 2002.

<sup>16</sup> Cf., tra l'altro, L. AZZENA, *Integrazione attraverso i diritti: dal cittadino italiano al cittadino europeo*, Giappichelli, Torino, p. 10, in cui si preferisce parlare di «diritti dell'individuo». Il motivo è quello di sottolineare che il soggetto dell'ordinamento comunitario non è più semplicemente lo Stato membro, ma l'individuo.

di «rapporti» civili, etico-sociali, economici induce a pensare che l'ottica sia quella di proteggere l'individuo nella sua vita di relazione piuttosto che proteggere anche la struttura relazionale in se stessa. In tal modo il principio di solidarietà ne risulta indebolito, i diritti sociali risultano tendenzialmente assimilati ai diritti di libertà, le formazioni sociali intermedie assumono un profilo secondario o comunque subordinato. Non mi sembra che questa sia una tendenza generale della cultura europea, soprattutto se essa vuole distinguersi da quella americana. Tra l'altro in quest'ottica parlare di Europa multiculturale appare irrealistico, poiché non è certamente l'individualismo che favorisce il multiculturalismo. Questo punto mi sembra particolarmente importante ai fini di una valutazione della Carta più preoccupata a proclamare nuovi diritti che a difendere adeguatamente quelli tradizionalmente consolidati<sup>17</sup>.

L'ispirazione liberal-individualistica della Carta suggerisce un'idea di Costituzione che potrebbe non essere adatta per l'Unione europea, a cui - a nostro parere - si adatta meglio il paradigma repubblicano.

Nel modello strettamente «giuridico» del *Rule of law* si presuppone una sostanziale uniformità del popolo costituente, cosicché lo Stato può essere considerato come un regolatore neutrale dei conflitti. Lo Stato non sarebbe interessato a proteggere un determinato gruppo di valori, perché questi già sarebbero presenti nel corpo sociale. A questa concezione neutralista dello Stato si accompagna una visione dell'economia fondata sulle manifeste preferenze

<sup>17</sup> *Ivi*, p. 131.

dei consumatori e della democrazia come semplice aggregazione di interessi<sup>18</sup>.

Il modello neo-repubblicano sembra più adatto a far fronte alle difficoltà politiche dell'Unione. Si tratta di rinverdire l'idea repubblicana classica del governo «misto», che si fondava sull'assegnazione di particolari funzioni di governo alle diverse classi sociali. Oggi, al posto delle classi, vi sono gruppi di interessi e gruppi identitari. Bisogna, pertanto, favorire la molteplicità dei luoghi decisionali e delle forme di rappresentanza adattandole alle diverse finalità decisionali. La mera rappresentanza territoriale risulta insufficiente a tener conto delle complessità funzionali e culturali dei settori particolari della società. La dispersione democratica del potere richiede che si sopperisca alla sola rappresentanza territoriale con altre forme di carattere trasversale, come quelle dentro un luogo specifico (scuola, lavoro), oppure all'interno di un settore economico-sociale (sindacati, professioni), oppure ancora dentro i gruppi che verticalmente dividono la società politica (etnici, religiosi, linguistici e culturali)<sup>19</sup>.

Finora abbiamo parlato in modo oscuro di un'Europa dei popoli, di un'Europa dalle tradizioni e dalla storia comune. Tutto ciò può apparire mitologico o comunque illusorio. Quest'Europa esiste forse solo nella nostra fantasia, ovvero è una crea-

<sup>18</sup> Cf. R. BELLAMY - D. CASTIGLIONE, *Il deficit democratico dell'Europa e il problema costituzionale*, in *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, a cura di P. Costa - D. Zolo, Feltrinelli, Milano 2002, p. 511.

<sup>19</sup> *Ivi*, p. 522 e cf. anche M. LA TORRE, *Autunno della sovranità. Comunità europea e pluralismo giuridico*, «Ragion pratica» 7 (12/1999), pp. 187-210.

zione di intellettuali desiderosi di abitare una repubblica delle lettere e delle scienze. In realtà per molti l'Europa è un miscuglio di culture eterogenee, ulteriormente arricchite da prospettive di apertura dell'Unione Europea a Stati quali la Turchia e forse anche Israele. È vero che una delle motivazioni che ha condotto alla Carta dei diritti è stata proprio quella di identificare meglio l'Europa dell'Unione nel momento della sua apertura ai paesi dell'est<sup>20</sup>. Ma è anche vero che quest'operazione ha più il volto di un atto costruttivo che quello di una presa d'atto di un'eredità da valorizzare e far fruttare.

Non credo che la vera e propria questione sia se questa Europa dei popoli con storia e tradizioni comuni esista o meno, ma come essa debba essere concepita (e questa sarà il nostro terzo e ultimo problema).

A questo proposito le due tendenze da cui prendere chiaramente le distanze sono quella che concepisce la cultura europea come qualcosa di fondamentalmente unitario, vagheggiando un impossibile ritorno al medioevo, che pur deve essere riconosciuto come la matrice originaria dell'Europa dei popoli, e quella che prefigura un'Europa multiculturale ed eterogenea.

La prima prospettiva è impraticabile, perché la modernità con la frammentazione delle nazioni europee non può essere messa tra parentesi. La seconda prospettiva è irrealistica se intendiamo per «multiculturalismo» - come si dovrebbe - una co-

<sup>20</sup> Cf. P. ALSTON - J. H.H. WEILER, *An Ever Closer Union in Need of a Human Rights Policy*, in P. ALSTON et al., *The EU and Human Rights*, Oxford U.P., Oxford 1999, pp. 16 ss.

esistenza di culture profondamente diverse e incommunicabili. In realtà non si può non riconoscere che, se da una parte le culture europee sono molte, dall'altra hanno in misura maggiore o minore una certa qual comunanza, che permette loro una certa qual comunicazione. In effetti l'Europa è dal punto di vista sociologico una realtà interculturale<sup>21</sup>. Ed è proprio per questo che l'obiettivo dell'integrazione, che si pone l'Unione europea, ha un senso, altrimenti si tratterebbe di una forzatura, di una violenza nei confronti degli orientamenti valorativi e degli stili di vita dei popoli europei. Se vi sono «valori asiatici», perché non dovrebbero esservi «valori europei»? Eppure vi sono di quelli che non credono all'Europa «come valore». «Non ho mai creduto all'Europa in se stessa come valore»<sup>22</sup>. E questo è pregiudizievole rispetto a ogni progetto politico-giuridico. Come avverte Jacques Derrida, «nel tentativo di ridefinire se stessa l'Europa sta dimenticando e ignorando la sua storia culturale».

Poiché l'integrazione è un obiettivo obbligato, come dovrebbe essere perseguito?<sup>23</sup>. Questa mi sembra una domanda decisiva, perché nella Carta dei

<sup>21</sup> Cf. A. SPADARO, *La Carta europea dei diritti fra identità e diversità e fra tradizione e secolarizzazione*, «Diritto pubblico comparato ed europeo» 2 (2001), pp. 621-655.

<sup>22</sup> R. DAHRENDORF, *Intervista sul liberalismo e l'Europa*, Laterza, Roma-Bari 1979, p. 130.

<sup>23</sup> L'integrazionismo è stato definito «a genetic code transmitted to the Court of Justice by the founding fathers». E MANCINI - D. KEELING, *Democracy and the European Court of Justice*, «Modern Law Review» 57 (1994), p. 186. Per il ruolo della Corte di giustizia nel processo d'integrazione cf. anche J.H.H. WEILER, *A Quiet Revolution - The European Court of Justice and its interlocutors*, in «Comparative Political Studies» (1994), p. 510.

diritti si suggerisce un'idea di integrazione che deve essere sottoposta ad analisi critica.

Un passo importante in questa direzione è stata l'introduzione di una politica comunitaria in materia d'istruzione prevista nel Trattato di Maastricht (e assente quasi totalmente nel Trattato di Roma). Certamente quest'idea è ancora troppo subordinata e funzionale alla creazione di un libero mercato in quanto si pensa che un'educazione pluralista lo favorisca. Il Trattato di Maastricht non persegue l'obiettivo di sviluppare una politica d'unità culturale che assorba le differenze nazionali, ma solo quella d'incoraggiare la cooperazione culturale fra gli Stati membri e di appoggiare gli spazi possibili di comunicazione culturale. Tuttavia il Trattato di Amsterdam ha ulteriormente insistito su questa necessità di una politica culturale comunitaria, facendo appello alla promozione del massimo sviluppo possibile di conoscenza nelle popolazioni attraverso un ampio accesso all'istruzione. È ancora troppo poco, perché proprio su questo piano forti sono le resistenze delle politiche nazionali<sup>24</sup>.

Nel Preambolo della Carta si indica quasi un catalogo delle fonti costituzionali dell'Unione: 1) le tradizioni costituzionali e gli obblighi internazionali comuni agli Stati membri; 2) il Trattato sull'Unione europea e gli altri trattati comunitari; 3) la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e le carte sociali, cioè la Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e rielaborata a Strasburgo il 3 maggio 1996, e la Carta comunitaria dei diritti sociali fon-

<sup>24</sup> AZZERA, *Integrazione attraverso i diritti*, p. 66.

damentali dei lavoratori del 1989; 4) la giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Sappiamo che questo rinvio alle «tradizioni costituzionali» è un richiamo di quanto già si trova nell'art. 6 n. 2 del Trattato sull'Unione europea: «l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».

Nel ricostruire queste «tradizioni costituzionali» non è forse necessario far appello ai valori spirituali e morali? Certamente queste tradizioni costituzionali comuni si possono formulare in tanti modi. La Corte europea di giustizia ha già fatto ricorso a questo criterio più volte. Si discute se si tratta di una vera e propria fonte di diritto, seppur di origine giurisprudenziale, oppure soltanto di una nozione di carattere culturale<sup>25</sup>.

L'importanza di tale questione sta per noi nel fatto che qui entrano in contatto le tre Europe di cui abbiamo parlato. C'è da chiedersi, infatti, quali rapporti abbiano queste fonti con il «patrimonio spirituale e morale» dell'Unione di cui il Preambolo della Carta parla in apertura. Quando si sottolinea il carattere giurisprudenziale (quindi non consistente nell'accordo unanime ed esplicito degli Stati membri) di questa nozione di patrimonio costituzionale

<sup>25</sup> Cf. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, pp. 20 ss.

comune, si chiama necessariamente in causa il ruolo decisivo dell'interpretazione giudiziale. E allora bisogna vedere a quali criteri interpretativi far ricorso per determinare questo spazio comune di pratiche costituzionali. «Sono infatti le tradizioni culturali (senza aggettivi) dell'umanità quelle che influenzano e contribuiscono a formare anche le tradizioni giuridiche e, in particolare, le tradizioni costituzionali»<sup>26</sup>. In questo caso bisogna risalire alla storia delle costituzioni e alle dottrine socio-politiche sottostanti. Da questo punto di vista l'Europa dei popoli, pur nella varietà delle concezioni, può considerarsi come un mondo comunicativo ricco di mutue fecondazioni. L'importante è mantenere aperta questa relazione tra dottrine giuridiche e concezioni etico-politiche e non tentare di rendere le prime come autonome e autoreferenti.

In queste condizioni la questione capitale del modo di concepire l'integrazione europea s'inscrive all'interno del complesso rapporto tra diritto e cultura<sup>27</sup>. L'errore che dovrebbe essere evitato - e non so fino a che punto la Carta aiuti a evitarlo - è quello di pensare che il diritto formale possa generare da solo una cultura comune ignara di più profonde radici e timorosa delle diversità e del pluralismo<sup>28</sup>. Presso i giuristi europei è presente la tendenza allo sviluppo di un *ius commune*, di un lin-

<sup>26</sup> *Ivi*, p. 30.

<sup>27</sup> Cf., tra gli altri, J.H.H. WEILER, *Human Rights, Constitutionalism and Integration: Iconography and Fetishism*, «International Law FORUM du droit international» 3 (2001), pp. 227-238.

<sup>28</sup> Su questo problema cf. C. HARLOW, *Voice of Difference in a Plural Community*, Harvard Jean Monnet Working Paper 03/00, Harvard Law School, Cambridge, Mass. 2000.

guaggio giuridico unitario generato dall'incontro delle culture giuridiche nazionali. Di contro il principio di sussidiarietà, introdotto dal Trattato di Maastricht e reiterato da quello di Amsterdam, sembra spingere in una direzione opposta. Il rispetto per la storia, la cultura e le tradizioni dei popoli europei sembra comprendere necessariamente anche il diritto. Nel protocollo del Trattato di Amsterdam, relativo all'applicazione del principio di sussidiarietà, si fa specifico riferimento alla cultura giuridica che richiede «care [to] be taken to respect well established national arrangements and the organisation and working of Member States' legal systems».

Il diritto non può essere concepito come un linguaggio neutrale trasferibile da una cultura all'altra, ma come intriso esso stesso di elementi culturali. Non si può dar torto a Legrand quando insiste sull'importanza di tener conto della «mentalità» che soggiace alla formulazione del diritto positivo<sup>29</sup>. I «trapianti giuridici» - per usare un'espressione di Teubner<sup>30</sup> - provocano spesso reazioni di rigetto. Ma a questo si oppone la dottrina dell'effetto diretto sviluppata dalla Corte europea di giustizia<sup>31</sup>. Vi sono, quindi, spinte contrastanti all'interno dello stesso processo d'integrazione.

<sup>29</sup>P. LEGRAND, *European Legal Systems Are Not Converging*, «International and Comparative Law Quarterly» 45 (1996), p. 56.

<sup>30</sup>G. TEUBNER, *Legal Irritants: Good Faith in British Law Or How Unifying Law Ends Up in New Divergencies*, «Modern Law Review» 61 (1998), p. 12.

<sup>31</sup>Cf. H. COLLINS, *European Private Law and the Cultural Identity of States*, «European Review of Private Law» 3 (1995), pp. 356 e 360.

L'identità europea è ancora molto debole, mentre arrivano in Europa identità forti.

La nozione di popolo a cui deve rifarsi la democrazia del futuro non può più essere quella basata sull'etnia o sull'incomunicabilità delle nazioni. Tuttavia è difficile imboccare la strada giusta, com'è testimoniato, ad esempio, da Habermas, quando, da una parte, afferma: «se entro una stessa collettività democratica devono poter convivere (e collaborare) differenti forme di vita culturali, religiose ed etniche, allora la cultura di maggioranza deve sapersi staccare dalla sua tradizionale e storica fusione con una cultura politica da tutti condivisa» e, dall'altra, dice: «l'identità europea non può comunque significare nient'altro che un'unità nella pluralità delle nazioni»<sup>32</sup>. Dunque è lecito attendersi che nuove istituzioni politiche create dalla costituzione europea possano avere un effetto inducente, ma non stravolgente. In queste condizioni e nell'attesa di nuovi sviluppi l'identità europea permane ancora molto debole.

Se manca l'identità, aumenta esponenzialmente la xenofobia, perché non si ha niente da opporre all'identità dello straniero. Questa viene percepita come una minaccia di aggressione. La neutralità culturale favorisce la xenofobia e questa facilmente si trasforma in razzismo. In tal modo, popoli che non hanno conosciuto il razzismo, possono ritrovarlo nel loro cammino quando sono dimentichi della loro identità culturale e accettano la frammentazione dell'individualismo.

<sup>32</sup> J. HABERMAS, *Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in *Il futuro della costituzione*, a cura di G. Zagrebelsky et al., Einaudi, Torino 1996, pp. 374-375.

E allora il problema di fondo appare essere quello del modo di concepire l'identità europea. Un ostacolo tra gli altri, quello più macroscopico, è rappresentato dalla lingua. È il legame linguistico che tiene insieme ogni comunità di comunicazione<sup>33</sup>. Nell'Unione europea vi sono almeno undici lingue, nessuna delle quali abbraccia la maggioranza della popolazione. Anche inglese e francese rappresentano delle lingue straniere per più dell'80% della popolazione. Se manca l'unità della lingua, mancherà anche l'opinione pubblica. Nella politica europea preverranno punti di vista tecnico-specialistici.

Quello della diversità linguistica è in realtà un paradigma. Il «modello della traduzione», se applicato ai popoli europei per tante ragioni in grado d'intendersi e di comprendersi, si basa sul presupposto della traducibilità. Il principio della traducibilità universale è stato così formulato: «si tratta piuttosto di abitare presso l'altro al fine di condurlo presso di sé a titolo d'ospite invitato»<sup>34</sup>. Ma non diremo - con Cacciari - che «per poterlo ospitare deve essermi *hostis*», ma al contrario che, per poterlo ospitare, il diverso deve apparirmi come amico<sup>35</sup>.

L'identità europea, come e ben più di ogni altra identità, non può essere concepita come qualcosa di fisso e di statico, come qualcosa che c'è o non c'è. Si tratta più adeguatamente di un'identità narrativa, che si intesse e si rifà ogni volta che è racconta-

<sup>33</sup> La cosa è sottolineata da D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa?*, in *Il futuro della costituzione*, a cura di Zagrebelsky et al., Einaudi, Torino 1996, p. 360.

<sup>34</sup> P. RICOEUR, *Il nuovo ethos per l'Europa*, «Prospettiva Persona» 1-2 (1992), p. 16.

<sup>35</sup> CACCIARI, *Geo-Filosofia dell'Europa*, p. 181.

ta e ogni volta che il proprio racconto s'intreccia con quello delle storie degli altri. È quello che Ricoeur chiama «il modello dello scambio delle memorie». Il contributo delle confessioni cristiane è essenziale. La loro maniera di abordar il problema è quello del perdono e dell'amore ai nemici. Ma hanno un prezzo duplice da pagare. Il primo è quello di percorrere sino in fondo il cammino dell'abbandono del potere, esercitato direttamente o indirettamente, attraverso la mediazione del braccio secolare. Devono perseguire chiaramente e senza ambiguità il modello della fraternità. Il secondo è quello di mettere in atto il perdono innanzi tutto a livello interconfessionale. Le grandi confessioni cristiane devono esercitare il perdono mutuo in modo da rompere il debito accumulato da secoli di persecuzioni reciproche, d'inquisizioni e di violenze le une riguardo alle altre e da tutte nei confronti dei non cristiani e dei non credenti<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> RICOEUR, *Il nuovo ethos per l'Europa*, p. 21.