

Il primato dei diritti della persona quale fondamento della cittadinanza¹

Cesare Mirabelli

Università di Roma Tor Vergata

1. Diritti fondamentali della persona: due circostanze per un tema

Almeno due circostanze attribuiscono un particolare significato al tema prescelto per la celebrazione del *Dies Academicus* della Facoltà di Teologia di Lugano, dedicato, quest'anno, ai diritti fondamentali della persona.

Anzitutto il ricordo di Eugenio Corecco, al quale si lega non solo la istituzione di questo centro accademico, ma anche l'originale indirizzo culturale che lo caratterizza.

Le riflessioni sui diritti fondamentali costituiscono un elemento che segna profondamente l'itinerario culturale di Eugenio Corecco. Sono trascorsi venti anni da quando Egli, allora giovane professore nella Università di Friburgo, la cui autorevolezza era già riconosciuta dalla comunità scientifica internazionale, concorse a gettare le basi e ad animare il dibattito del IV Congresso internazionale di diritto canonico dedicato a *I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società*. Il suo essenziale contributo culturale consentì di inquadrare questo tema in una nuova visione della canonistica contemporanea e dei suoi rapporti con la teologia: una riflessione teorica generale sullo statuto ontologico del diritto canonico e sul metodo scientifico per il suo studio, lo indusse a caratterizzare in modo peculiare il concetto di *fundamentalità* nell'ordinamento canonico, in ragione delle caratteristiche proprie che differenziano il diritto della Chiesa dal diritto secolare.

Ciò non ha portato tuttavia ad escludere il rapporto della canonistica con il più generale ambito delle scienze giuridiche. Anzi. Nel presentare il volume degli *Atti* di quel Congresso (1981), che costituiscono ancora oggi un punto di riferimento non solo per i canonisti, Eugenio Corecco ha sottolineato la necessità di un approccio pluralista ed interdisciplinare allo studio dei diritti fondamentali:

¹ Il presente articolo costituisce il testo dell'intervento tenuto a Lugano, il 25 novembre 2000, in occasione del *Dies Academicus* della Facoltà di Teologia di Lugano (anno accademico 2000/2001).

«La confrontation des différentes positions scientifiques a en outre rendu évident le fait que le thème des droits fondamentaux – qui transcende le milieu culturel de la pure canonistique – ne peut être résolu sans considérer le lien objectif qui l’unit aux problèmes ecclésiologiques, philosophiques et juridiques qui préoccupent également la science du droit canonique». Sino ad affermare che «la contribution des écoles et des divers courants théologiques, philosophiques et juridiques est indispensable» (nella *Présentation* del volume degli *Atti* del Congresso, pag. XII). Altrimenti si rischia di avere una visione parziale dei diritti fondamentali, che non consente di comprenderne appieno le caratteristiche essenziali.

I diritti fondamentali, dunque, non solo sollevano problemi cruciali per la canonistica, ma costituiscono anche un punto di incontro tra discipline diverse, che apre ad una visione integrata di prospettive reciprocamente complementari, consentendo di raccogliere il contributo di differenti impostazioni culturali.

Affiora così la seconda circostanza che rende particolarmente significativa la scelta di questo tema. Nel momento in cui la Facoltà di Teologia di Lugano, pur mantenendo la sua identità, progetta una propria collocazione nel sistema delle istituzioni accademiche espresse dalla medesima comunità del Ticino, il richiamare l’attenzione sullo studio dei diritti fondamentali indica la possibilità di un lavoro comune. Lo studio della teologia e del diritto canonico si afferma in un contesto universitario più ampio ed è destinato ad animare, mantenendo la specificità che ne caratterizza metodo ed ambito di ricerche, il dialogo con discipline diverse, egualmente destinate ad offrire ed a ricevere suggestioni e contributi.

L’interesse per questo tema non si esaurisce nella opportunità, che esso pure offre, di ricordare Eugenio Corecco, al quale ci sentiamo tutti, per aspetti diversi, egualmente legati; né si riduce nel mettere a frutto l’impostazione culturale di questo straordinario teologo e canonista, riconoscendo l’importanza e l’attualità del Suo insegnamento. D’altra parte non si tratta neppure di segnalare solamente le prospettive offerte dall’impegno che attende la Facoltà di teologia in un nuovo e più complesso contesto accademico. Una riflessione sui diritti fondamentali, quale è quella che siamo sollecitati ad avviare, vale a sottolineare l’importanza che essi hanno assunto nell’esperienza giuridica contemporanea, giungendo a caratterizzare le istituzioni in Europa. Come confermano, se mai ve ne fosse bisogno, l’attuale dibattito sul valore giuridico e sui contenuti della *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, sui problemi che essa pone in relazione alle costituzioni degli stati e ad altre convenzioni internazionali destinate a garantire i medesimi diritti, sulle nuove opportunità che la *Carta* può aprire per la elaborazione di una costituzione europea.

2. Diritti fondamentali e ordinamenti

Le molte opportunità di ricerca che si aprono, non solo consentono di sottolineare l'attualità e la incidenza dei diritti fondamentali della persona, nella pluralità di ordinamenti che concorrono a comporre l'unità dell'esperienza giuridica, ma consentono anche di cogliere la complessità del loro riconoscimento e la consistenza dei diversi, ma convergenti, strumenti apprestati per la loro tutela.

Negli ordinamenti statali il complesso dei diritti e delle libertà fondamentali rappresenta, ad un tempo, una delle ragioni ed uno degli approdi del moderno costituzionalismo. Il nucleo dei diritti inviolabili non solo caratterizza la condizione della persona nell'ordinamento ed i rapporti tra individuo e pubblici poteri, ma qualifica il modo d'essere delle stesse istituzioni, la cui articolazione e le cui funzioni presuppongono ed hanno per fine il rispetto e la promozione della dignità della persona. Nello stato costituzionale di diritto ogni potere è sottoposto a norme che ne configurano la struttura e ne disciplinano l'azione. Esse riguardano non solo l'organizzazione dei poteri, le rispettive competenze e le procedure per l'esercizio delle relative funzioni, ma anche le garanzie attribuite ai diritti fondamentali e gli strumenti destinati ad assicurarne l'effettivo godimento.

Anche nell'ordinamento internazionale, che pure tradizionalmente ha visto incorporata e riflessa dagli stati la condizione degli individui, si è progressivamente affermata l'esigenza di una effettiva protezione dei diritti fondamentali della persona. Dalla loro proclamazione in documenti privi di diretta efficacia giuridica si è passati alla elaborazione di carte dei diritti, riconosciuti come inviolabili, ed alla stipulazione, in ambito tanto continentale quanto universale, di convenzioni tra stati, destinate ad offrirla un catalogo ed a costituire per quei diritti un ulteriore strumento di protezione e garanzia. Si afferma in tal modo, partendo da una base pattizia che tuttavia evolve verso un generale riconoscimento, una competenza internazionale nella protezione dei diritti umani, che si sovrappone ed integra quella tradizionale propria degli stati, giustificando interventi di organi internazionali a tutela dell'individuo e di intere collettività anche nei confronti degli stati di appartenenza.

L'esperienza recente mostra anche la costruzione, quale avviene con la creazione delle Comunità europee, di un ordinamento sovranazionale destinato ad assorbire una quota di sovranità degli stati che vi partecipano, i quali trasferiscono a questa istituzione una parte dei propri poteri. Al diritto comunitario è riservata la competenza a disciplinare determinate materie, con l'effetto che, nell'ambito di tale competenza, le regole comunitarie possono essere applicate direttamente, senza che sia necessario "nazionalizzarne" il contenuto mediante atti normativi di ricezione, e che esso è de-

stinato a prevalere sul diritto statale eventualmente contrastante.

La integrazione tra diritto comunitario e diritto statale, che rappresenta una delle caratteristiche peculiari del *comporre sistema* tra ordinamenti distinti per competenze ma coesistenti e reciprocamente complementari, implica, presuppone e richiede la protezione dei diritti fondamentali nei diversi ordinamenti tra i quali opera l'integrazione.

Difatti, da una parte la efficace protezione dei diritti fondamentali, riconosciuti come principi generali del diritto comunitario, assicurata dalla Corte di giustizia delle comunità europee, concorre a dare fondamento ed a permettere le limitazioni della sovranità statale necessarie per la costituzione dell'ordinamento comunitario, con le caratteristiche ad esso proprie. D'altra parte, i diritti fondamentali della persona, in quanto incorporati nell'ordinamento comunitario, si impongono anche per tale via all'ordinamento statale: la loro efficace protezione nello stato è implicata dalla stessa protezione comunitaria, sino a costituire uno dei criteri che rende ammissibile la partecipazione degli stessi stati alla Comunità europea.

Le considerazioni sino ad ora sommariamente enunciate valgono per gli ordinamenti secolari, i quali esprimono la dimensione temporale dell'esperienza; ma non manca una dimensione dei diritti fondamentali che riguarda gli ordinamenti religiosi. Nell'ordinamento canonico, il più complesso e storicamente intrecciato con la cultura giuridica europea, i diritti fondamentali non solo trovano radici per la loro affermazione nelle comunità politiche, ma trovano all'interno di quello stesso ordinamento riconoscimento e garanzie coerenti con le caratteristiche proprie di esso e con la base volontaristica dell'appartenenza alla comunità religiosa.

I diritti fondamentali solcano, dunque, tutti gli ordinamenti nei quali entra in gioco la condizione della persona e costituiscono un elemento di unificazione dell'esperienza. Né potrebbe essere diversamente, se è caratteristica propria di tali diritti costituire un patrimonio giuridico inalienabile della persona, coessenziale alla sua dignità ed ai valori che essa esprime: per tale loro natura essi devono trovare riconoscimento e tutela in ogni ambito nel quale si esprime la personalità dell'uomo, venendo in tal modo a configurare l'ideale base di una *cittadinanza universale*.

3. Evoluzione e sviluppi nel XX secolo

La caratteristica *interordinamentalità* dei diritti fondamentali sollecita qualche sommaria riflessione sulla evoluzione del contesto complessivo nel quale essi si collocano.

L'esperienza giuridica del secolo che ora si chiude è contrassegnata da significati-

vi mutamenti nella concezione del diritto, nella configurazione degli ordinamenti e delle relazioni tra di essi. In un processo circolare di causa ed effetto, i diritti fondamentali influenzano, e rimangono influenzati ad un tempo, da questa evoluzione.

Il punto di partenza è costituito dalla concezione, dominante all'inizio del novecento anche in connessione con l'affermazione dello stato nazionale, del diritto come esclusivamente statale e dalla *esclusività* degli ordinamenti giuridici. Il combinarsi di questi due principi portava a negare che la giuridicità potesse essere riferita ad una dimensione sociale diversa da quella ordinata dallo stato, il cui diritto, senza inammissibili lacune, era destinato a disciplinare qualsiasi fenomeno considerato giuridicamente rilevante, senza riconoscere in questo ambito la competenza di norme estranee al proprio ordinamento. Ricondotto ad unità il sistema delle fonti del diritto, come prodotto esclusivamente dallo stato, ne segue la supremazia della legge, con il corollario della sua insindacabilità.

In questo quadro, il rapporto tra ordinamenti non poteva che essere configurato come esterno, tra entità distinte e separate, i cui confini sono da ciascuno di essi autonomamente definiti e "presidiati". Non che fossero impediti i rapporti tra gli ordinamenti; ma questi seguivano la logica propria della esclusività. Il collegamento tra essi consentiva il transito di discipline normative, mentre la loro reciproca collaborazione permetteva di riconoscere l'efficacia di provvedimenti giurisdizionali stranieri; ma sempre mediante il filtro di norme o di provvedimenti nazionali.

Nel rapporto tra fonti del diritto, le tecniche del diritto internazionale privato hanno permesso di richiamare nell'ordinamento interno, inserendole in esso, norme di altri ordinamenti, destinate a disciplinare, in base ad un criterio di collegamento, rapporti o situazioni che presentano elementi di estraneità rispetto all'ordinamento che rinvia alle norme esterne. In tal modo si attua una "nazionalizzazione" del diritto straniero, che opera con il limite generale dell'ordine pubblico internazionale, diretto ad escludere l'inserimento nell'ordinamento interno, altrimenti reso possibile dalle norme di diritto internazionale privato, di norme straniere contrastanti con principi fondamentali dell'ordinamento rinviante.

Anche nell'ambito della giurisdizione, che pure esprime la sovranità dello stato, è possibile che acquistino efficacia provvedimenti giurisdizionali stranieri. Ma anche in questo caso l'efficacia dell'atto estraneo all'ordinamento non è diretta, bensì mediata da un provvedimento giurisdizionale nazionale che, per mezzo dell'apposito giudizio di delibazione, riconosce ed attribuisce efficacia alla sentenza emanata dal giudice di un altro ordinamento. Seguendo uno schema analogo a quello che presidia l'ingresso nell'ordinamento interno di norme ad esso estranee, il limite dell'ordine pubblico, opera egualmente riguardo alla giurisdizione, escludendo che possa essere attribuita ef-

ficacia ed essere resa esecutiva una sentenza straniera che sia in contrasto con principi fondamentali dell'ordinamento dello stato.

Secondo questa impostazione, tra ordinamenti diversi che, pur non escludendo reciproci rapporti, affermano ciascuno la propria esclusività, si può manifestare una sia pur larga cooperazione; ma non è mai prefigurabile una integrazione tra di essi.

Alla fine del novecento il quadro appare profondamente mutato e si apre a nuove prospettive di evoluzione. La parabola di questo secolo è segnata dal passaggio dalla esclusività alla integrazione degli ordinamenti. Si manifesta nuovamente, e finisce con l'affermarsi, una concezione pluralista del diritto. In connessione ad essa il principio di esclusività mostra evidenti segni di cedimento.

L'esperienza offre un sistema complesso, composto da molteplici ordinamenti distinti, i quali non solo coesistono, pur facendo riferimento allo stesso territorio ed ai medesimi soggetti, quanto piuttosto si riconoscono come reciprocamente complementari. Nessuno di essi ha la pretesa di riassumere ed esaurire l'intera area della giuridicità, considerando irrilevante tutto ciò che si colloca fuori dall'ambito della propria normazione. Anzi, ciascuno di essi riconosce la competenza dell'altro a disciplinare determinate materie o a produrre, in quelle materie, norme destinate a comporre una disciplina complessa, che risulta dal concorso di più norme di diversa ed autonoma provenienza.

Il rapporto tra ordinamenti, e tra le loro fonti, talvolta si pone in termini di gerarchia, di sovra o sotto ordinazione; altre volte si pone in termini di competenza, riservata all'uno o all'altro ordinamento. Più spesso l'integrazione è caratterizzata dal combinarsi di norme derivanti dalle fonti di più ordinamenti.

Principi e regole; direttive e loro attuazione; norme suppletive o cedevoli e norme derogatorie; norme complementari, di ordinamenti diversi, e concorrenti nel delineare e disciplinare la medesima fattispecie. La nomenclatura può essere varia per designare i molti fenomeni di intreccio tra fonti, i quali dimostrano quanto, in un sistema basato sull'integrazione, il diritto di un ordinamento postuli e si combini, nel dar vita all'unità dell'esperienza giuridica, con il diritto dell'altro.

Il sistema di integrazione degli ordinamenti si sviluppa seguendo due linee di tendenza.

Verso l'esterno, aggregazioni di stati concorrono a creare ordinamenti sovrnazionali, quale è quello comunitario al quale si è già fatto cenno, che tendono a distinguersi dalle tradizionali organizzazioni internazionali per assumere connotazioni originali e proprie nella ricerca di nuovi assetti istituzionali.

All'interno dello stato, l'affermazione del principio autonomistico rispecchia il ruolo crescente delle comunità locali e la valorizzazione della loro capacità di regolare e

gestire una parte rilevante degli interessi pubblici propri di tali comunità, alle quali devono essere assicurate le necessarie risorse finanziarie. Questo principio trova anche enunciazione e riconoscimento internazionale nella *Carta europea delle autonomie locali* (Strasburgo, 15 ottobre 1985), che offre agli stati membri del Consiglio d'Europa un quadro di riferimento, sulla base della considerazione delle comunità locali come uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico e della loro autonomia come mezzo che consente ai cittadini di esercitare più direttamente il loro diritto a partecipare alla gestione degli affari pubblici.

Nell'esperienza contemporanea, nella quale remote aspirazioni ideali all'universalismo si combinano con le nuove tendenze alla globalizzazione, i livelli di governo delle comunità politiche si moltiplicano e si sovrappongono, atteggiandosi variamente. Ciò richiede la elaborazione di nuove tecniche nella individuazione delle fonti normative, nella definizione dei rapporti tra di esse, nella determinazione delle diverse attribuzioni e competenze.

Il percorso complessivo di questa evoluzione, tuttora incompiuta, muove dal conflitto, procede nella cooperazione, si sviluppa con l'armonizzazione e giunge alla integrazione dei diversi ordinamenti. Sullo sfondo si avverte il principio di sussidiarietà, che costituisce non solo il fondamento di questo sistema, ma indica anche la misura per una sua corretta articolazione.

L'attribuzione di competenze ai diversi livelli di governo è raccordata alle caratteristiche ed alla dimensione dei beni e degli interessi coinvolti e viene determinata in ragione della idoneità della comunità, che li esprime e rappresenta, a soddisfarli efficacemente. La risposta a questa esigenza è talvolta costituita dalla attribuzione di competenze esclusive ad uno dei livelli di governo, considerato il solo o il più idoneo a perseguire un determinato ambito di interessi. Altre volte le caratteristiche o l'ampiezza degli interessi coinvolti, riguardando comunità ed ordinamenti diversi, rendono necessario il concorso di più livelli di governo, tra i quali ripartire l'attribuzione di competenze che restano distinte, ma che sono complementari e si implicano reciprocamente.

Il raccordo tra comunità, rappresentanza e livello di governo concorre a rafforzare il ruolo attivo della cittadinanza, rendendo più prossima ed efficace la partecipazione degli individui e dei gruppi sociali. La valorizzazione delle autonomie, che richiede la reciproca cooperazione degli enti i quali concorrono a comporre il sistema, si manifesta come espressione della democraticità delle istituzioni.

Rimane aperta, nella concretezza delle previsioni e delle situazioni, sino a costituire oggetto di valutazioni talvolta divergenti o conflittuali, la corretta individuazione del livello di governo adeguato per la cura di singole materie o ordini di problemi; una determinazione che non appare mai definitiva ed irreformabile, essendo raccor-

data alle caratteristiche ed alle dimensioni degli interessi coinvolti, che, per quanto radicati, possono variare nel tempo.

La integrazione, come è già evidente, si manifesta con maggiore risalto sul piano normativo, ma incide anche nell'ambito giurisdizionale, nel quale essa implica il riconoscimento e l'efficacia diretta delle sentenze emanate da giudici degli altri ordinamenti che concorrono a comporre il sistema, nelle materie attribuite alla loro competenza, senza la mediazione di un nuovo procedimento e la interposizione di uno specifico provvedimento di delibazione, altrimenti necessario per attribuire alla sentenza straniera riconoscimento ed efficacia nello stato.

La integrazione degli ordinamenti può, dunque, riguardare ogni loro elemento, può essere variamente sviluppata e viene attuata con tecniche destinate a salvaguardare le diverse competenze che concorrono a comporre un sistema nell'unità dell'esperienza. Un elemento di raccordo, il più rilevante qualitativamente, è costituito proprio dalla persona, con il patrimonio unificante dei suoi ineliminabili diritti.

4. Diritti e persona

In questo nuovo contesto, uno dei segni del mutamento e, ad un tempo, una delle cause di esso, è costituito proprio dai diritti fondamentali.

L'affermazione dei diritti dell'individuo, la protezione della sua sfera di libertà di fronte all'autorità, al potere, alle altrui ingerenze, rispondono ad una esigenza radicata e remota che ha dato luogo, nel tempo, a rivendicazioni, a conflitti, a forme diverse di riconoscimento e tutela.

Prima ancora di ogni riconoscimento positivo, vi sono beni, avvertiti come tali dalla coscienza comune, rivendicati da singoli e da intere comunità, che postulano il loro esser diritto. «La storia ci mostra – come sottolinea Francesco Ruffini in un indimenticato volume dedicato ai *Diritti di libertà*, pubblicato nel 1926 nelle edizioni di Piero Gobetti – che alcune specifiche e ben distinte libertà i cittadini gradatamente asserrirono, propugnarono, conquistarono, difesero a prezzo di fierissime lotte, cominciando appunto da quella della religione» (pag. 118, nella edizione del 1975).

Sul piano concettuale il modo di intendere il fondamento dei diritti di libertà rispecchia e qualifica la concezione che si abbia dei rapporti tra individuo e stato.

Una visione ancorata ad una concezione dell'ordinamento giuridico come riferibile esclusivamente allo stato e del diritto come espressione solamente della sovranità statale, ha portato a considerare i diritti di libertà dei cittadini come emanazione e concessione dello stato, il quale potrebbe, quindi, mutarne il contenuto, limitarli o sop-

primerli addirittura, trattandosi di una creazione del proprio diritto. In tal modo i diritti di libertà sono considerati come *riflessi* rispetto al «diritto sovrano, indipendente ed onnipotente» dello stato. A questa concezione Francesco Ruffini contrappone (pag. 125 e seguenti), contrastando «i dogmi della antecedenza e della esclusività dello stato nella produzione del diritto», una concezione dei diritti di libertà come «limitazione necessaria e congenita» dello stato, che si manifesta inizialmente, sin dal costituirsi dello stato e del diritto. Essi sono, dunque, intangibili ed imprescrittibili, almeno finché vi è uno stato di diritto, e sono qualificati come «diritti naturali, congeniti, inviolabili, imprescrittibili, eterni del cittadino, che lo stato non può toccare» o sopravvivere senza negare se stesso.

Queste, e altre qualificazioni dei diritti di libertà, valgono a coglierne aspetti e caratteristiche che sottolineano il loro essere coessenziali alla persona, quali espressione della sua stessa dignità. Su tale base si sviluppa, anche a seguito dell'esperienza tragica del totalitarismo, la costruzione di una dimensione universale dei diritti fondamentali, per i quali si affermano nuovi strumenti di riconoscimento e di protezione. Se l'idea che i diritti inviolabili dell'uomo debbano essere sempre riconosciuti e protetti ha radici remote nel tempo, la affermazione giuridicamente vincolante di tale concezione anche sul piano internazionale e con efficacia universale si è imposta dopo l'esperienza del secondo conflitto mondiale. Da allora la necessità di tutelare i diritti dell'uomo ha progressivamente trovato positiva espressione nell'ordinamento internazionale. Ma non mancano intuizioni e fermenti precedenti.

Francesco Ruffini, al quale ancora una volta ricorriamo, mettendo a fuoco il fondamento giuridico dei diritti di libertà, ha sottolineato come «noi assistiamo (...) nel campo dei rapporti internazionali, ai faticosi sforzi per costituire e consolidare un Ordinamento giuridico superstatale, la *Comunità internazionale...*»; ne segue l'esigenza di «conciliare le due posizioni antitetiche, quella della autonomia e incoercibilità degli Stati e della conseguente dipendenza di tale Comunità o Società e del suo diritto (il diritto internazionale) dalla volontà di quei primi; e quella, per contro, della autonomia di detta Comunità o Società internazionale e del suo conseguente imporsi alla volontà degli Stati» (pag. 133).

La tendenza alla protezione dei diritti dell'uomo mediante norme internazionali che si impongono all'osservanza degli stati, si rafforza e si sviluppa dopo il secondo conflitto mondiale, come una risposta all'esperienza del totalitarismo ed alla crisi che l'umanità ha attraversato.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite, destinata a perseguire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, assume tra le proprie finalità la realizzazione della cooperazione internazionale per promuovere il rispetto effettivo dei diritti

umani e delle libertà fondamentali senza distinzione di razza, di lingua o di religione. Manca tuttavia, nella *Carta* elaborata dalla Conferenza di San Francisco (1945), che ha dato vita a questa Organizzazione internazionale, la elencazione di tali diritti, affidata alla successiva *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* (approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948), che costituisce, indipendentemente dal suo discusso valore giuridico, il primo documento diretto alla catalogazione ed alla protezione universale dei diritti fondamentali. Un documento i cui principi, come ha osservato Giuseppe Capograssi nell'illustrarne il significato, «non sono arbitraria escogitazione di individui o gruppi per quanto autorevoli: sono l'effetto di fondamentali esigenze che l'umanità contemporanea ha sentito e sente in conseguenza delle esperienze a cui è stata sottoposta» quando «si è cessato di vedere nell'individuo l'uomo; e l'individuo è stato considerato come puro e semplice mezzo (...) Di qui un immenso pericolo per tutta l'umanità. E di qui la esigenza, nata nel mondo civile, di difendersi, cioè difendere l'individuo, salvare la sua vita, libertà, dignità» (in *Opere*, vol. V, pag. 39).

La medesima esigenza si manifesta nelle costituzioni degli stati che, nello stesso clima ideale, hanno ricostruito le proprie istituzioni. Valgano solo gli esempi della costituzione della Repubblica italiana (approvata il 22 dicembre 1947) e del *Grundgesetz* della Repubblica federale tedesca (del 23 maggio 1949), che offrono articolazioni non dissimili dei diritti fondamentali ed apprestano strumenti destinati ad assicurarne l'effettivo rispetto anche da parte del legislatore. Una finalità, questa, che le rispettive Corti costituzionali, prefigurate quale nuovo strumento di garanzia costituzionale, hanno efficacemente perseguito, concorrendo inoltre con la loro giurisprudenza non solo all'inveramento ma anche ad una migliore comprensione del contenuto dei singoli diritti.

Sul piano internazionale i principi della *Dichiarazione universale* hanno trovato ulteriore affermazione in apposite convenzioni vincolanti, per gli stati che le hanno sottoscritte, secondo le regole tradizionali del diritto dei trattati; ma che, nel loro complesso, segnalano come i diritti dell'uomo non solo corrispondano a valori universalmente avvertiti come tali, quanto piuttosto, venendo considerati coessenziali alla persona ed inerenti alla sua dignità, tendano ormai ad integrare principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti.

In una dimensione continentale, la *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (Roma, 1950), elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa, richiamando espressamente i principi proclamati dalla *Dichiarazione universale*, offre un primo catalogo giuridicamente vincolante di tali diritti. Gli stati che hanno ratificato questa convenzione si impegnano a rispettarne il contenuto. I diritti

fondamentali in tal modo si impongono, non solo nelle previsioni normative, siano esse pure di rango costituzionale, ma nell'effettivo esercizio da parte dei cittadini, giacché l'obbligo dello stato riguarda il risultato e non i mezzi: non si esaurisce nel predisporre norme o nel rinviare ad esse, ma si estende sino ad assicurare, con gli strumenti del proprio ordinamento interno, l'effettivo godimento di tali diritti in ogni concreta situazione.

Una più incisiva protezione dei diritti fondamentali è assicurata con l'accettazione da parte dello stato di una giurisdizione sovranazionale. Superata, a seguito del Protocollo 11 (1994), la intermediazione della precedente Commissione europea dei diritti dell'uomo, l'individuo che pretenda di essere leso nei diritti garantiti dalla Convenzione può oramai agire direttamente dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo per fare accertare la violazione ed ottenere un'equa riparazione.

Nella dimensione universale, gli sviluppi derivano direttamente dalla laboriosa attuazione, nell'ambito delle Nazioni Unite, della *Dichiarazione* del 1948. I due complementari *Patti internazionali*, approvati dall'Assemblea generale il 16 dicembre 1966 e dedicati rispettivamente ai *diritti civili e politici* ed ai *diritti economici, sociali e culturali*, offrono un quadro generale dei diritti fondamentali. Mentre altre convenzioni, quale quella sui diritti del fanciullo (1989), attuano quei principi o ne integrano il contenuto con riguardo a soggetti deboli, bisognosi di specifica protezione.

Senza ripercorrere il contenuto di queste convenzioni, né richiamare altri atti e documenti nei quali trovano ulteriore espressione i diritti fondamentali, può essere rilevato come da esse discenda una nuova considerazione dell'individuo, al quale è riconosciuta la titolarità di diritti che trovano proiezione e protezione internazionale. Il patrimonio essenziale dei diritti della persona si impone al rispetto, anche come obbligo internazionale, da parte dello stato di appartenenza, sino a configurare quasi il contenuto di uno statuto minimo di cittadinanza universale.

5. Diritto comunitario

Su di un piano ancora diverso muove l'esperienza del diritto comunitario, al quale si è pure già fatto riferimento.

La coesistenza e la reciproca complementarietà dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento degli stati membri non rappresentano elementi accidentali ed aggiuntivi in un sistema complesso, nel quale la integrazione caratterizza costitutivamente la struttura e la funzione dell'insieme degli ordinamenti. E nell'identità dei soggetti destinatari, i diritti fondamentali finiscono con l'avere la medesima consistenza

tanto nell'ordinamento comunitario quanto in quello statale.

L'affermazione dei diritti fondamentali quali principi generali del diritto comunitario trae origine nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e trova puntuale enunciazione normativa nel Trattato di Maastricht (1992), con una formula che rispecchia l'acquisizione giurisprudenziale e manifesta la consistenza unitaria di questi diritti, al di là della formulazione dei diversi cataloghi: l'Unione, fondata sulle Comunità europee, «rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (...) e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario» (art. F, 2).

La enunciazione dei diritti fondamentali mediante uno specifico rinvio alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la complementare assunzione dei contenuti delle tradizioni costituzionali comuni, da una parte apre a nuove responsabilità dell'interprete che ne deve individuare il contenuto con il sussidio della comparazione giuridica, dall'altra sottolinea il valore proprio dei diritti fondamentali, la cui consistenza risulta al di là delle formule e delle fonti nelle quali si rinviene la loro enunciazione, anche se attraverso di esse.

La mancanza di un catalogo dei diritti fondamentali specifico per l'ordinamento comunitario, della cui utilità si è perfino dubitato, è colmata dalla proclamazione di una *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, promossa dal Consiglio europeo nelle riunioni di Colonia e di Tampere (1999) ed elaborata da una apposita *Convenzione* in una prospettiva riepilogativa, talvolta superata per la ritenuta opportunità di enunciare alcuni diritti in modo appropriato al sopravvenire di nuove situazioni, poste ad esempio nell'ambito della biologia, in relazione ad esigenze di tutela dell'integrità della persona (art. 3), o dalla esigenza di protezione dei dati di carattere personale (art. 8), in presenza di rischi per la riservatezza in precedenza sconosciuti.

L'architettura della *Carta* manifesta, nella sequenza dei temi trattati, la centralità della persona: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia. Non interessa ora descriverne i contenuti, quanto piuttosto segnalare come elementi di valutazione della consistenza dei diritti fondamentali emergano anche dalle "disposizioni generali", con le quali la *Carta* si chiude.

Le osservazioni possono essere limitate a due aspetti, che riguardano l'ambito di applicazione della Carta ed il rapporto con altre fonti normative che egualmente enunciano e proteggono diritti fondamentali.

Sotto il primo profilo la *Carta* stabilisce che le disposizioni si applicano sia agli organi dell'Unione, sia agli stati membri: per questi ultimi «esclusivamente nell'attua-

zione del diritto dell'Unione»; per tutti «secondo le rispettive competenze» (art. 51). Entrambe le enunciazioni rispecchiano l'assetto di un sistema di integrazione degli ordinamenti. La distinzione delle competenze segna i confini della fonte applicabile, ma la complementarietà del diritto comunitario e del diritto statale, che si intrecciano ed implicano reciprocamente, determina un effetto di reciproco trascinamento, che porta ad assicurare in ciascuno dei due ordinamenti i medesimi diritti fondamentali.

Il secondo profilo riguarda la portata dei diritti garantiti ed il livello di protezione. La *Carta* stabilisce la salvaguardia, in una duplice direzione, della miglior protezione dei diritti da essa previsti. Da una parte essa omologa il proprio contenuto, assumendone significato e portata, a quello dei corrispondenti diritti garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, senza tuttavia che ne risulti preclusa una protezione più estesa da parte del diritto dell'Unione (art. 52, 3); d'altra parte le disposizioni della *Carta* non possono essere interpretate come limitative di diritti fondamentali riconosciuti dalla Convenzione europea, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione, la Comunità o tutti gli stati membri sono parti contraenti (art. 53). Anche queste formulazioni, destinate ad escludere, per effetto della *Carta*, una limitazione o riduzione della protezione dei diritti fondamentali, rispecchiano l'unitaria consistenza di tali diritti pur nella molteplicità delle norme e dei meccanismi apprestati per la loro protezione.

6. Conclusione

Il nostro discorso si chiude dove forse dovrebbe iniziare.

I diritti fondamentali non solo costituiscono un patrimonio giuridico inviolabile dell'individuo, ma rappresentano un punto di congiunzione tra una pluralità di sistemi giuridici e sono oggetto di convergente riconoscimento e protezione da parte di più ordinamenti. Diritto statale, diritto comunitario, diritto internazionale concorrono nella enunciazione, nel riconoscimento e nella protezione di tali diritti, dei quali nessun ordinamento riassume ed esaurisce il contenuto. Ma appena oltre questo dato formale affiora la reale consistenza dei diritti fondamentali che, connessi alla dignità della persona, ne manifestano la condizione e riconducono ai valori che essa esprime.

Osserva Eugenio Corecco, a conclusione di un denso saggio destinato ad inquadrare gli orizzonti culturali del rapporto tra *Legge e coscienza per l'uomo del terzo millennio*, che è un «dato tendenziale dell'esperienza giuridica contemporanea, la progressiva affermazione della libertà – nelle sue innumerevoli estrinsecazioni – non in ragione dei valori di cui consente l'inveramento, ma come – e se – risultante di un bi-

lanciamento di volizioni contrapposte e potenzialmente configgenti». La dialettica tra «volontà statuale che si manifesta nel momento normativo» e «volontà individuale che tende a sottrarsi a quel comando, in omaggio (...) ad una libertà soggettiva» finisce con il produrre «non un confronto di valori, ma un equilibrio tra libertà, che si discognoscono nelle loro peculiari motivazioni» (in *Ius et communio – Scritti di diritto canonico*, vol. I, pag. 319-320).

Una nuova considerazione dei diritti fondamentali, e dei valori che essi implicano e presuppongono, può forse concorrere ad una migliore comprensione anche di questo ordine di problemi e ad offrire una prospettiva di superamento della involuzione cui porta quella contrapposizione.