

## RECENSIONI E SEGNALAZIONI

Luigi Moccia (a cura di), *Diritti fondamentali e Cittadinanza dell'Unione Europea*, Quaderni del Centro Altiero Spinelli, Franco Angeli Editore, Milano, 2010.

Giancarlo Rolla (a cura di), *Il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e i rapporti tra le giurisdizioni*, Giuffrè editore, Milano, 2010.

L'argomento della protezione dei diritti fondamentali negli spazi giuridici complessi e multilivello suscita da tempo l'interesse di un coro polifonico di voci provenienti dal mondo della cultura giuridica e della politica che tentano di fornire una rinnovata ermenèusi di un fenomeno in costante divenire. Tale spirito ermeneutico si dispiega in prospettiva critica nel volume curato da Luigi Moccia, che conduce una indagine critica su come si sia evoluto il cammino della tutela dei diritti fondamentali nello spazio giuridico europeo.

La vocazione universale dei diritti fondamentali e le pulsioni sovranazionali ed internazionali dei medesimi richiedono l'intervento di differenti livelli decisionali, la presenza di peculiari attori istituzionali ed il concerto di distinte fonti normative che si muovono in quella *koiné* plurima e sovranazionale che è, oggi, l'Europa. Permane pur sempre il dubbio, sollevato da molti, secondo cui l'integrazione tra ordinamenti distinti e le relative relazioni pongono problematiche diverse rispetto alle relazioni tra le fonti e necessitano, comunque, della individuazione di un criterio risolutore che si affidi alla tecnica del *balancing*, che non significa che istanze contrapposte si conciliano in pari misura, ma che si compendiano in modo ragionevole, attraverso una conversione della prospettiva metodologica, ancor prima di quella teorico-ricostruttiva (A. Ruggeri). In un simile scenario, la tecnica del bilanciamento viene reputata utile criterio di risoluzione dei conflitti cui si raccorda in posizione ancillare la graduale *reductio ad unitatem* dei vari principi costituzionali che presidiano tale ambito, ciò muterebbe il signifi-

cato giuridico della categoria dei controlimiti, munendoli di nuove virtualità applicative, rendendoli 'punti di snodo' dei rapporti tra Stati membri ed Unione europea ed elemento positivo di una dinamica integrazione, piuttosto che elementi negativi di una statica separazione (S. Gambino).

Il crogiuolo di diritti di differenti generazioni e l'interazione tra sistemi giuridici differenziati hanno indubbiamente contaminato ed arricchito l'universo normativo attuale, conferendo al valore della persona una proiezione ultranazionale misconosciuta alle epoche passate. La circolazione dei modelli giuridici crea, dunque, una osmosi tra culture e tradizioni giuridiche differenti, mutandone il lessico e ponendo le basi per la creazione di un diritto comune europeo che si presta alle sperimentazioni e alle ibridazioni. Basti pensare al fatto che nell'arena europea spirano i venti e circolano le categorie giuridiche proprie della tradizione di *common law*, di *civil law* ed, in parte, di *soviet law*. In tal senso, l'Europa dei diritti ha fornito e fornisce l'*imprimatur* per la convergenza del diritto dei singoli Stati membri. Come rileva Luigi Moccia, l'Europa è un *work in progress*, un edificio in corso d'opera che tenta di affrancarsi dai retaggi nazionalistici del passato e di promuovere una *cross-constitutional fertilization* che si alimenta attraverso il dialogo tra le Corti e il coordinamento delle giurisdizioni.

Le nozioni di costituzionalismo multilivello, di cittadinanza europea, di *primauté* del diritto dell'Unione europea e di 'dialogo' tra giudici europei e nazionali costituiscono il terreno privilegiato per una rinnovata analisi della protezione dei diritti fondamentali che faccia perno intorno al concetto di dignità della persona, inteso quale paradigma interpretativo di una concezione antropocentrica del processo di integrazione europea che sia in grado di esaltare le 'tracce' federali presenti nell'Unione. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona lo scorso dicembre 2009 e l'acquisito valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea hanno ampliato il novero dei diritti esperibili nello spazio giuridico europeo e arricchito la dimensione della cittadinanza dell'Unione, imponendo, però, nuovi meccanismi di raccordo interistituzionale. Il riconoscimento formale dei diritti ha una notevole importanza, ma se risulta deprivato di garanzie reali e di presidi effettivi, smarrisce ogni valore pratico. Per tale motivo occorre ascrivere un valore precipuo al concetto di cittadinanza, munendolo di un significato specifico. In tale scenario il processo di integrazione europea si snoda lungo dinamiche evolutive che ne hanno cadenzato le stagioni di sviluppo, muovendosi lungo tre distinte traiettorie che si dipartono dalla giurisprudenza creativa della Corte di Giustizia, che si sostanziano nella istituzione della cittadinanza dell'Unione europea e che si concretizzano nella tutela

dei diritti fondamentali intesa quale momento costitutivo di uno spazio comune fra gli Stati membri. Ed è proprio sul terreno della cittadinanza che si misura l'ulteriore originalità del percorso europeo. Essa costituisce una delle principali novità introdotte dal Trattato di Maastricht che affranca il cammino delle allora esistenti Comunità europee dal funzionalismo economico e dalla dimensione mercantile dell'Europa che avevano animato il pensiero dei *conditores* comunitari.

L'attenzione si sposta gradualmente dal mercato all'individuo, ponendo la persona al centro di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia che fornisce nuovo smalto al progetto europeo, munendolo di rinnovate potenzialità di sviluppo. Ciò non significa che ulteriori forme di tutela a favore dell'individuo non debbano essere previste anche all'interno di un mercato unico in fase di integrazione cui dovranno applicarsi gli importanti postulati teorici di una economia sociale di mercato altamente competitiva, preludio per la costruzione di un modello sociale europeo ancora in fase embrionale.

Ed è proprio intorno alla nozione di cittadinanza europea che si misura il senso del cambiamento dei *topoi* classici del diritto costituzionale e di ripensamento delle usuali categorie del pensare giuridico europeo-continentale. Si afferma, così, una nozione di cittadinanza che si sgancia dall'appartenenza allo Stato-nazione ed al suo territorio e che esplicita la sua massima portata applicativa *entro* i confini dello Stato e si delinea una nuova forma di cittadinanza di tipo inclusivo che si dispiega *oltre* lo Stato ed entro comunità sempre più vaste. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ne ha modificato la natura rispetto all'originario Trattato UE, trasformandola da complemento della cittadinanza nazionale cui si raccordava in ottica sussidiaria, in elemento che si aggiunge alla cittadinanza nazionale, acquisendo uno status autonomo ed una dimensione ultra nazionale a mo' di doppia cittadinanza. A sua volta, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea amplia il novero dei diritti e delle libertà riconosciute in capo al cittadino europeo, implementando gli *standards* di protezione sociale delle persone che dovrebbero favorire una maggiore mobilità delle medesime nell'arena europea.

Nel volume una attenzione particolare è dedicata anche ai cittadini di Stati terzi presenti in Europa per i quali dovrebbero essere predisposte ulteriori misure destinate a favorirne l'integrazione nello spazio europeo, valorizzando il criterio della residenza quale fattore compensativo della mancanza della cittadinanza, *in specie* per gli immigrati di lungo periodo (E. Triggiani). In tal senso si propugna l'idea di una cittadinanza civica che sappia ampliare lo spettro dei soggetti in essa sussumibili, nella cornice fe-

nomenica di una Europa multiculturale in cui si agitano molteplici *demoi* e differenti generazioni di diritti. Ciò risulta, del resto, funzionale alla creazione di una comune coscienza europea e alla elisione delle spaccature socio-culturali ed ideologiche che, ancora oggi, dividono l'Europa. È indubbio, oltre che condivisibile, l'assunto secondo cui siffatte problematiche si riverberano anche sulla definizione attuale di comunità politica e sul modo di intendere i luoghi usuali di esercizio della sovranità, che risultano essere svincolati da criteri etnico-formali ed ancorati ad elementi elettivo-sostanziali. Riconoscere taluni diritti politici anche agli stranieri residenti di lungo periodo, parimenti a quanto accaduto con l'attribuzione del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni amministrative a favore dei residenti stranieri comunitari, contribuirebbe a ridurre il *gap* di rappresentatività presente nel rapporto tra governanti e governati e a colmare il *deficit* democratico europeo di cui si disquisisce da anni in ambito dottrinario. Non a caso, il Preambolo della Carta europea dei diritti fondamentali sancisce che l'Unione si basa sui principi della democrazia e dello stato di diritto e si impegna a 'rendere più visibili' una serie di diritti fondamentali che rispecchiano l'evoluzione della società ed il progresso sociale, mai dimentichi del fatto che la persona è posta al centro dell'intero apparato e che la dignità umana assurge a paradigma interpretativo in un complesso sistema definito efficacemente un «mosaico in composizione» (L. Moccia). Non solo, la dignità umana appare come un concetto giuridico dal contenuto mobile di cui Guido Alpa fornisce una lettura bustrofedica, evidenziandone una polisemia che ne consente svariate applicazioni. Si tratta di un *passepertout* ossia di un grimaldello che consente di penetrare nel vasto edificio della protezione dei diritti fondamentali. La necessità di rafforzare la legittimazione democratica dell'Unione risulta essere uno degli obiettivi principali perseguiti esplicitamente dal Trattato di Lisbona ed in tal senso si esprime anche il Tribunale costituzionale tedesco nella sentenza in cui si è pronunciato sulla costituzionalità della legge di ratifica del Trattato.

La valorizzazione delle plurime dimensioni di esercizio della cittadinanza europea dovrebbe essere considerata principio ispiratore oltre che diritto fondamentale della *polis* europea e scopo primario dell'azione delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri che ne condiziona il comune destino. La cittadinanza europea assume, di tal guisa, un respiro transnazionale e diviene emblema di *europèità*.

Nel volume si coglie una corale *ratio* di fondo che ne sorregge l'intero apparato argomentativo, seppur con le diverse anime interpretative e i differenti spunti critici che ne percorrono l'intelaiatura narrativa, eviden-

ziando come ogni riflessione ed ogni dibattito attuale sulla protezione dei diritti fondamentali e sulla cittadinanza dell'Unione conducano gradualmente l'interprete a riflettere sul volto attuale dell'Unione europea e sul suo fine.

Il Giudice costituzionale tedesco continua a guardare l'Europa come un'associazione di Stati, rimarcandone la derivazione pattizia e l'indole internazionale. Ma si tratta a ben vedere di una tecnica ermeneutica elusiva oltre che parziale, poiché il dibattito sul processo di integrazione europea segue una prospettiva di indagine dinamica e non statica, non riducibile all'annosa teorica sulla definizione del suo statuto ontologico. Ci si domanda spesso cosa sia l'Unione europea, quale sia la sua natura, ma non ci si chiede, invece, quale sia la sua funzione e la *ratio* della sua esistenza. La lente di indagine, sovente, rimane arretrata al presente e a ciò che l'Unione è e non si spinge oltre, ad indagare ciò che l'Unione in futuro *dovrebbe essere*, cosa che richiede uno sforzo interpretativo ulteriore e precise prese di coscienza. La medesima analisi subisce dei cambiamenti a seconda della prospettiva, nazionale od europea, dalla quale si osserva il fenomeno.

Indubbiamente, la protezione dei diritti fondamentali si rende sempre più stringente in contesti socio-economici molto complessi, connotati da una spiccata conflittualità endogena. In tal senso, le proclamazioni operate dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in merito alla portata dei diritti garantiti ed al livello di protezione dei medesimi risultano rilevanti, ma occorre pur sempre vagliarne il sostrato effettuale e le garanzie reali. Non solo, occorre tenere conto del delicato coordinamento con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali richiamata negli artt. 52 e 53 della Carta ove si specifica che la previsione di diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU implica che il *significato* e la *portata* dei medesimi siano eguali a quelli conferiti dalla medesima Convenzione. Ciò implicitamente richiama non solo una adesione formale alla CEDU, ma anche un avvicinamento ed un rispetto della giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Il sistema tracciato nella Carta tende, dunque, ad assicurare il più elevato *standard* di protezione dei diritti fondamentali, ammettendone limitazioni solo nella cornice del principio di proporzionalità, per soddisfare esigenze di interesse generale e per tutelare diritti e libertà altrui. Ciò dovrebbe incidere sull'argomentare pretorio della Corte di Giustizia e sulle tecniche decisorie, per molto tempo sbilanciate a favore solo di talune categorie di diritti e libertà di matrice economica, rendendo il *balancing* con i diritti sociali alquanto *unbalanced* a favore dei primi (basti rammentare i recenti ca-

si *Viking Lines* e *Laval*). In un certo senso il *liberal argument* che, per anni, ha pervaso il decidere della Corte del Lussemburgo dovrebbe ora, finalmente, lasciare il posto a nuovi canoni di giudizio più aperti al riconoscimento della dimensione plurale dello spazio giuridico europeo e di una serie di diritti fondamentali per lungo tempo relegati nell'alveo dei *penumbra rights*. Non solo, la creazione di una relazione armoniosa con la CEDU potrà dirsi avverata, soprattutto, con l'adesione da parte dell'Unione europea alla Convenzione europea che dischiuderà nuovi orizzonti in merito ai rapporti tra ordinamenti e tra Corti, consci del fatto che l'armonizzazione delle sedi normative cammina di pari passo con una mutata relazionalità tra le sedi giurisdizionali. Del resto, lo sviluppo di un ordinamento sovranazionale quale quello dell'Unione europea determina delle interpenetrazioni tra differenti ordini giuridici e delle contaminazioni reciproche che si misurano sia su di un piano normativo che su di un piano giurisprudenziale, sia sul piano sostanziale che su quello processuale, invadendo ogni possibile interstizio dell'attuale fenomenologia giuridica.

Occorre considerare che un *enforcement* del livello di tutela dei diritti fondamentali non giace solo nell'accrescimento delle fonti normative che ne sanciscono *a monte* l'esistenza, ma anche nell'armonizzazione delle giurisdizioni che ne presidiano *a valle* le concrete modalità di esercizio. Ciò sicuramente contribuirà a creare una nuova consonanza di voci nella delicata materia delle protezioni dei diritti fondamentali e favorirà la sedimentazione di un diritto vivente a livello europeo in cui le singole corti da semplici *bouche de loi* si trasformeranno in *bouche de droit et de droits*.