

# QUESTIONE GIUSTIZIA

*md*  
MAGISTRATURA DEMOCRATICA

Magistratura e società

## Il filo delle tutele nel dedalo d'Europa

di **Stefano Montaldo**

Ricercatore di Diritto dell'Unione europea - Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

Recensione al volume a cura di Elena Falletti e Valeria Piccone (Napoli, Editoriale Scientifica, 2016)

17 dicembre 2016

L'opera collettanea curata da Elena Falletti e Valeria Piccone inaugura un nuovo progetto editoriale dedicato ai rapporti fra ordinamenti in Europa. Il tema viene in particolare affrontato dalla peculiare prospettiva delle giurisdizioni nazionali e sovranazionali, cuore pulsante di un sistema giuridico di crescente complessità ed articolazione.

Con questa consapevolezza, attraverso la scelta di un titolo tanto emblematico quanto accattivante, le Curatrici riassumono l'essenza dei molti ed autorevoli contributi ospitati nel volume evocando le mitologiche opere dell'ingegno di Dedalo. Le alterne vicende dell'eccentrico inventore ed artista divengono così una chiave di lettura che accompagna il lettore in una dettagliata analisi delle aspirazioni, delle crisi e dei traguardi della cultura giuridica europea moderna.

Il paradigma del labirinto di Creta, in particolare, costituisce il perno simbolico della complessa interrelazione fra (e sovrapposizione di) sistemi giuridici nel contesto europeo.

Analogamente all'inestricabile edificio commissionato da Minosse, le sinergie fra gli ordinamenti statali, l'Unione europea ed il sistema del Consiglio d'Europa raggiungono un livello di articolazione senza eguali nel mondo. Parimenti, come il mitologico labirinto cela il temuto e indesiderato minotauro, la costruzione giuridica europea ha *in nuce* l'ambizione di ovviare all'oblio della prevaricazione e dell'autoritarismo.

Eppure, ad ogni suo livello, il dedalo europeo affronta sfide che ne minano la solidità e sembrano offuscare l'afflato ideale che lo ha generato e, nei decenni, sorretto. Più che in passato, la varietà ed intensità di queste sollecitazioni interroga gli studiosi e gli operatori del diritto sulle più opportune soluzioni politiche, normative ed interpretative.

Nonostante la vastità dei temi di potenziale interesse, l'opera curata da Elena Falletti e Valeria Piccone, ha il merito di guidare sapientemente il lettore nell'esplorazione del dedalo e nell'analisi critica delle sfide che lo scuotono. Lungi dallo smarrire la strada nell'intrico, chiunque vi si approcci beneficia anzitutto della puntuale organizzazione concettuale del volume, opportunamente distinto in tre parti logicamente consequenziali. Inoltre, sotto il profilo sostanziale, il libro dichiara sin dal titolo la via maestra per conservare la rotta: la tutela dei diritti fondamentali. Proprio il tema dei diritti dell'individuo è dunque elevato a comune elemento di sintesi della complessità istituzionale e giuridica europea, nelle sue variegate declinazioni.

L'impianto generale dell'opera poggia su una prima sezione dedicata al primato del diritto dell'Unione europea, istituto classico ma sempre nuovo, sul quale il dibattito mai sopito fra i giuristi ha avuto ulteriore linfa negli ultimi anni, in particolare sulla scorta dell'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della giurisprudenza della Corte di giustizia che ne ha delineato i primi tracciati interpretativi.

Il tema in questione viene affrontato da firme di assoluta autorevolezza, a cominciare da Koen Lenaerts (p. 15), presidente della Corte di giustizia. Il suo contributo muove dalle radici del primato, ovverosia il contesto della sentenza *Costa c. Enel* e le immediate reazioni ad essa, per abbracciare in ultimo i nuovi approdi del pluralismo costituzionale europeo. Le riflessioni sugli odierni limiti intrinseci ed estrinseci del primato - legati alla tutela dei diritti fondamentali, al controllo sugli atti *ultra vires* delle istituzioni europee ed alla clausola *ex art. 4, par. 2, TUE* sull'identità costituzionale degli Stati membri - offrono una *summa* esaustiva delle questioni più controverse, viste dalla prospettiva del Kirchberg.

Alla lettura del presidente Lenaerts fa eco il saggio del Professor Bruno Nascimbene (p. 53), impostato sulle medesime premesse ma focalizzato sulle forze centrifughe talvolta sprigionatesi negli ordinamenti degli Stati membri di recente adesione all'UE. Il caso studio dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, a tacere della conflittualità legata ad alcuni

strumenti di cooperazione giudiziaria penale, rappresenta un esempio emblematico, in special modo in rapporto alle reazioni ai piani di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale.

Al tema dei limiti del primato si collega altresì la riflessione proposta dal presidente Ernesto Lupo (p. 33), che propone una disamina puntuale e ricca di spunti sul **noto *affaire Taricco*** e sulla attesa pronuncia della Consulta in ordine ad una possibile prima applicazione dei controlimiti a beneficio dei principi cardine della Costituzione italiana.

La vicenda in questione, come inevitabile, è peraltro richiamata in altri contributi ed ulteriormente approfondita in un successivo capitolo, a firma di Andrea Venegoni (parte seconda, sezione seconda, p. 487). Quest'ultima analisi aggiunge ulteriori suggestioni e si pone di fatto in dialogo con il contributo del presidente Lupo, poiché evidenzia l'esigenza di apprezzare il caso *Taricco* alla luce del suo contesto. Vengono infatti evidenziate la portata dell'istituto della prescrizione in aree diverse dal diritto penale in cui la protezione degli interessi finanziari UE è in gioco (cd. area PIF) e le mancanze diffuse dell'Italia in materia, quali premesse necessarie per la lettura della discussa sentenza della Corte di Lussemburgo.

Il contributo della Professoressa Lucia Serena Rossi (p. 73) sposta la discussione sul dato primario in forza del quale la Carta dei diritti fondamentali dell'UE gode di valore giuridico pari a quello dei Trattati. L'analisi del testo della Carta rivela le cautele approntate dagli Stati allo scopo di scongiurare la sua costituzionalizzazione, ad esempio in rapporto alla distinzione fra diritti e principi. Al contempo, la giurisprudenza della Corte, come evidenziato anche in altri studi recenti, sta dimostrando di aver preso in carico questo strumento e di sfruttarne in misura crescente le potenzialità, a cominciare dall'approccio alle clausole orizzontali della Carta.

La chiosa alla prima parte del volume è riservata al Professor Antonio Ruggeri (p. 101), il quale, con prosa densa quanto elegante, propone una rilettura del primato da un punto di vista sistematico. Il modello oppositivo del principio necessiterebbe di una radicale rivisitazione, nell'ottica del canone della massimizzazione della protezione garantita dalle Carte fondamentali degli ordinamenti giuridici coesistenti in Europa. La *vis expansiva* dei diritti e principi consacrati in tali testi, attraverso la linfa del dialogo interistituzionale e giurisprudenziale e sotto l'egida della leale cooperazione, troverebbe dunque miglior dimora in un primato di sistema, paritario e congiunto, di tutte le Carte.

La seconda parte del volume è al contempo la più corposa e la più dettagliata. Infatti, lungi da utopiche pretese di esaustività, essa indugia con precisione sulle principali criticità che la tutela dei diritti fondamentali pone alle autorità giurisdizionali nello spazio giuridico europeo.

Posta questa prospettiva, la sezione è suddivisa a sua volta in due macro-aree tematiche, riguardanti rispettivamente il diritto civile e il diritto penale.

La necessaria *summa divisio*, peraltro, è già a prima vista arricchita da contributi che spaziano fra più discipline, non senza una opportuna ed interessante presentazione di problematiche solo a prima vista strettamente operative, quali i nuovi ed i futuri strumenti di informatizzazione della giustizia europea (v. il contributo di Vincenzo de Cerbo, p. 273). Si segnalano altresì due riflessioni su differenti profili del fenomeno migratorio. Elena Falletti (p. 289) compie infatti una panoramica sulle ricadute normative, giurisprudenziali e, prima ancora, culturali dell'immigrazione islamica in Italia.

L'Autrice, dopo la presentazione di questioni di peculiare attualità quali le implicazioni per il diritto di famiglia, la vestizione del velo ed il contrasto alla pratica delle mutilazioni genitali femminili, rimarca due principali nodi critici: la protezione dei diritti fondamentali, in special modo delle donne, e l'esigenza di preservare l'unitarietà dell'ordinamento giuridico, a fronte del rischio di istituzione di sistemi legali enclave all'interno delle comunità di migranti. Lucia Tria (p. 391), in modo appassionato, pone l'accento sulle carenze politiche nella gestione dei flussi di migranti e sulle barriere fisiche ed immateriali che si frappongono alla tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte. Viene accuratamente invocata un'attiva assunzione di responsabilità da parte di magistrati ed avvocati, il cui impegno professionale e sociale è una leva preziosa per la protezione di diritti altrimenti negati.

La sezione dedicata al diritto civile affronta poi alcuni nodi problematici posti dall'intreccio di fonti interne e sovranazionali in materia giuslavoristica. Il contributo attivo della giurisprudenza di Lussemburgo - reale o auspicato - al rafforzamento delle tutele dei lavoratori è il filo rosso che congiunge i capitoli a firma di Raffaella Calò (p. 223), Roberto Cosio (p. 255) e Cesare Pozzoli (p. 363), rispettivamente in tema di licenziamenti discriminatori, licenziamenti collettivi nella disciplina del Jobs Act ed abuso del contratto a termine nell'impiego pubblico. A ciò si aggiunge la riflessione di Andrea Allamprese (p. 127), che, premessi gli assai esigui margini di intervento delle organizzazioni sindacali dinnanzi alla Corte di giustizia ed alla Corte europea dei diritti dell'uomo e mediante un'interessante e dettagliata trattazione di casi studio riguardanti Grecia, Spagna, Francia e Portogallo, esplora le potenzialità della Carta sociale europea quale strumento per la tutela dei diritti dei lavoratori.

Completano la sezione due ulteriori gruppi di contributi, ai quali si accenna *per capita* in questa sede, ma che mantengono il profilo di assoluto valore ed interesse che permea nel complesso il libro. Da un lato, alcune analisi di natura *lato sensu* istituzionale, riguardanti il ruolo delle giurisdizioni nazionali - e della Corte di Cassazione in particolare (v. il contributo di Giovanni Amoroso, a p. 155) - nella complessità e frammentazione dello spazio giuridico

europeo (v. il capitolo a firma di Roberto Conti, a p. 235). Dall'altro lato, Anselmo Barone (p. 207) affronta le evoluzioni delle discriminazioni al rovescio nell'ordinamento italiano, mentre Antonella di Florio (p. 277) e Pierpaolo Gori (p. 321) si interrogano, rispettivamente, sul tema dei danni transfrontalieri e sui nodi problematici posti dalla nozione di equa soddisfazione nel sistema CEDU.

Le pagine che animano la sezione riservata al diritto penale "soffrono" del periodo di assestamento dei nuovi equilibri fra competenze dell'Unione e ruolo degli Stati membri, consacrati nel Trattato di Lisbona. La strada percorsa e il cammino ancora da compiere, fra ambizioni e disillusioni, ritornano dunque in molti contributi, anche critici, accomunati però dalla profonda convinzione del valore aggiunto di un sistema penale europeo sempre più strutturato (v. i capitoli a firma di Giovanni Diotallevi, p. 461; Ignazio Patrone, p. 479; Eugenio Selvaggi, p. 483). In questo senso, è emblematico il tema della tutela dei diritti fondamentali e del loro bilanciamento con il principio del mutuo riconoscimento, così come delineato per via normativa nella normativa europea ed apprezzato in sede giurisprudenziale.

Il capitolo a firma di Gaetano de Amicis (p. 443) evidenzia infatti gli auspici per una opportuna valorizzazione dei diritti dell'individuo, anche a discapito, entro una certa misura, dell'effettività dei meccanismi di cooperazione. Questo auspicio risulta alquanto profetico agli occhi del lettore di oggi, poiché, a fronte di un primo orientamento giurisprudenziale diffusamente dibattuto, la Corte di giustizia, prima con il parere 2/13 e poi con la sentenza nei casi riuniti *Aranyosi e Caldaru*, ha confermato che mutuo riconoscimento e fiducia reciproca non sono principi assoluti e che possono trovare un limite in presenza di manifeste violazioni di diritti fondamentali. Ancora lontane da una forma compiutamente condivisa ed esposte ai mutevoli umori dei negoziati sono invece le soluzioni ad oggi elaborate in tema di architettura, organizzazione e poteri dell'istituenda procura europea.

Sul punto, Antonio Cluny e Vito Monetti (p. 409) sollevano più di un rilievo critico, evidenziando come al carattere innovativo delle scelte sinora operate non corrispondano né una chiara definizione della catena di comando interna né puntuali garanzie sull'indipendenza dell'organo rispetto agli Stati membri. Da ultimo, a titolo di completezza, i contributi a firma di Antonio Corbo e Francesco Viganò (rispettivamente p. 431 e p. 503) hanno il merito di ampliare la visuale, con cura e dettaglio, sulle ricadute della giurisprudenza CEDU nell'ordinamento italiano, in relazione alla riqualificazione giuridica del fatto *ex officio* ed alle ripercussioni della discussa sentenza *Contrada* della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La terza ed ultima parte del volume volge lo sguardo al futuro e, alla luce del solido impianto che precede, discute le disillusioni e le ambizioni dettate da un presente talvolta dimentico delle aspirazioni fondatrici della costruzione giuridica europea. È emblematico a questo proposito il breve saggio ad opera della Prof.ssa Eleanor Spaventa con il quale si chiude il

libro (p. 627). Esso infatti, a riprova della difficile congiuntura, rende conto delle prime reazioni all'esito del referendum sul recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Sebbene il dibattito sul punto sia ulteriormente e rapidamente progredito, l'inclusione di questo capitolo nel libro è un ulteriore merito delle Curatrici, che hanno saputo reagire con prontezza all'allarme permanente dettato dall'attualità europea, sebbene vincolate a cogenti scadenze editoriali. D'altra parte, la repentina evoluzione delle vicende politiche e delle conseguenti soluzioni giuridiche nel continente europeo è ormai un cruccio che diffusamente incide sull'attività quotidiana degli studiosi e dei commentatori. *Mala tempora currunt... celeriter*, verrebbe da constatare, con una certa apprensione.

Proprio la parte conclusiva del volume accoglie invero le più elaborate conferme della contraddittorietà dell'attuale fase storica e politica del processo di integrazione europea. La lucida disamina di Giuseppe Bronzini ripropone le tappe più recenti e brucianti della "*disintegration through law*" che mina la solidità dell'edificio europeo (E. Cannizzaro, *Editorial. Disintegration through law?*, in *European Papers*, 2016/1, p. 3).

Le ricadute delle misure di austerità e la sottrazione delle nuove misure di *governance* economica al vaglio della Corte di giustizia ed al campo di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sigillano tendenze giurisprudenziali frustranti per gli alti ideali sottesi al progetto europeo, posti sotto pressione dal rinnovato regresso verso la prevalente attenzione al mercato. In quest'ottica, i capitoli a firma di Piervirgilio Dastoli (p. 535) e Luigi Ferrajoli (p. 543) si confrontano, da diverse prospettive, sulla crisi del progetto politico comune agli Stati membri e sulla sofferenza delle dinamiche democratiche in Europa. Pur con proposte differenti, entrambi auspicano un rilancio dell'ambizione costituzionale europea, con il necessario smarcamento dalle ritrosie dei governi nazionali. In questo senso, il ruolo evolutivo delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri può costituire per l'avvenire, come suggerito da Oreste Pollicino (p. 585), il fondamento ineludibile sul quale poggiare le nuove sfide che il diritto pone nel contesto europeo multilivello.

La lettura di questo ricco volume porta con sé, oltre a innumerevoli suggestioni ed informazioni, una radicata consapevolezza: nonostante tutto, il filo delle tutele è ancora oggi un rimedio efficace alle contraddizioni che attraversano l'esperienza giuridica europea. Ed è anzi il senso stesso di quella "Comunità di diritto" delineata dalla Corte di giustizia e coesa nel tempo dal dialogo proficuo fra giurisdizioni. A fronte degli angoli bui del dedalo d'Europa, la centralità dell'individuo conferma una delle più mirabili trasformazioni del processo di integrazione europea, "*from something that Europe does to something that Europe is*" (J.H.H. Weiler, *Editorial. Integration through fear*, in *European Journal of International Law*, 2012, p. 1).