

Introduzione
di Giuseppe Bronzini, Fausta Guarriello,
Valeria Piccone

Gli ultimi due anni di storia politica, istituzionale e sociale dell'UE non presentano uno scenario univoco ma molto complesso ed ambivalente.

La costruzione europea ha certamente perso in questi ultimissimi anni quella carica costruttiva ed ideale con cui la si guardava da parte di larghi settori dell'opinione pubblica democratica sino all'altro ieri; ancora nel 2003, veniva definita come il «luogo privilegiato della speranza umana» dai più insigni intellettuali del vecchio continente, come Jürgen Habermas e Jacques Derrida.

Una cortina pragmatica ed operativa ha ricoperto l'impulso con cui sul finire del secondo millennio ci si era lanciati nella stesura di un *Bill of Rights* europeo inclusivo dei diritti sociali e di quelli di nuova generazione e poi nel tentativo di definizione della prima Costituzione della storia per una realtà sovranazionale.

Senza voler in questa sede ripercorrere cause ed effetti degli esiti referendari di Francia e Olanda, resta il dato innegabile che il «no» ha determinato un'*impasse* ed una crisi gravissima dimostrando come il «progetto europeo» necessiti di una grande mobilitazione e della determinazione di tutti, nei rispettivi ruoli, per far lievitare l'idea di un soggetto politico che riesca a combattere risorgenti nazionalismi e a superare lo stesso principio «nazionale», senza ricadere in forme di *governance* tecnocratica e verticistica.

Quasi per paradosso, tuttavia, l'Unione Europea non è stata mai così indispensabile come oggi: la crisi economica internazionale impedisce a qualsiasi Stato anche solo di ipotizzare la sua uscita.

Il suo punto più debole continua ad essere la mancata realizzazione di ciò che una frase di Monnet così descriveva agli inizi del viaggio europeo: «la Comunità non tende ad istituire una collaborazione tra Stati ma a fondere i destini di esseri umani»; manca ancora una piena riappropriazione

dello spazio politico europeo da parte di una cittadinanza che si senta e che agisca conseguentemente come il *demos* di quello spazio, e dunque, per dirla con Jürgen Habermas, percepisca le decisioni europee come adottate in virtù della presunzione – comunque verificabile – di un consenso popolare.

A livello istituzionale il processo di riforma, come noto, è fermo dopo il no irlandese alla ratifica del trattato di Lisbona: diversamente dai precedenti «no» referendari del 2005, tuttavia, il processo di ratifica è proseguito sino a portare a 25 le ratifiche già effettuate.

D'altra parte, la crisi finanziaria internazionale ha mostrato, all'interno ed all'esterno dell'Unione, la debolezza dei localismi, mentre la prospettiva europea dei paesi dei Balcani rappresenta la risposta pacifica attuale ai conflitti di anni piuttosto vicini.

Si diffonde la convinzione che alcune delle innovazioni previste dal *Lisbon Treaty* come la Presidenza lunga ed un ministro degli Esteri non possano mancare ad una UE che voglia fare la sua parte (ed affermare i propri valori) in un contesto internazionale nuovamente fondato sul metodo multilaterale.

Si tratta ora per l'Europa di avere strutture istituzionali in grado di sorreggere la sua vocazione «pacificatrice» – anticipata, malgrado l'arretratezza delle sue regole, dall'invio di forze di pace sulla frontiera libano-israeliana.

In questi anni, nonostante la crisi del processo di costituzionalizzazione, il PE ha saputo rafforzare il suo peso politico con importantissime ed attente risoluzioni, soprattutto in campo sociale e nella difesa delle libertà fondamentali.

Il Trattato di Lisbona (che prevede l'unificazione tra pilastri e quindi la codecisione nella grandissima maggioranza dei casi, nonché un sensibile incremento delle ipotesi di voti a maggioranza qualificata) appare più che mai fondamentale per rafforzare l'organo comunitario a mandato universale facendolo anche apparire con più evidenza come «responsabile» delle proprie scelte ed inducendolo a dare il proprio consenso al presidente ed agli altri membri della Commissione sulla base di programmi politici e non solo di complesse mediazioni tra Stati.

È forse superfluo ricordare che il Trattato prevede l'obbligatorietà formale della Carta di Nizza e quindi rappresenta una indubitabile proiezione di ordine costituzionale per il futuro: la Carta, come tutti i *Bill of Rights*, una volta definita la sua natura obbligatoria, ancor più di oggi, costituirà non solo la base per una protezione multilivello dei diritti fondamentali, ma

anche uno strumento di indirizzo e di orientamento per le politiche dell'Unione e per l'attività dei suoi organi.

Dall'Europa vengono importanti e forti proposte nella lotta all'esclusione sociale; attraverso l'approvazione nel 2007 di principi comuni di *flexicurity* (con suoi tre pilastri: la formazione permanente e continua, il diritto ad un *basic income* sia come garanzia dei «minimi vitali» sia come diritto alla continuità di reddito nelle transizioni lavorative, l'accesso ai servizi pubblici o di interesse generale) e l'obbligatorietà ufficiale della Carta di Nizza forse si riuscirà a rendere le indicazioni del metodo aperto di coordinamento più stringenti di quanto non siano adesso forzando paesi come l'Italia a rispettare i parametri e gli obiettivi della *Lisbon Agenda*.

Parallelamente i due anni appena trascorsi sono stati anni di grande intensificazione nel dialogo tra Corti e nel processo di osmosi tra giurisdizioni di diverso livello.

Le due Corti sovranazionali hanno reso sempre più stretti i rapporti tra loro e moltiplicato i reciproci rimandi; il periodo «eroico» della Corte dei diritti dell'uomo, che cerca di definire in tutti gli ordinamenti nazionali il peso delle proprie decisioni e di superare persino il carattere «rimediale» della tutela offerta, non sembra minacciare l'autonomia e l'autorevolezza della Corte di Giustizia di Lussemburgo: tra di loro si mantiene un equilibrio «virtuoso» nel quale in genere si ha un convergere delle opzioni interpretative, con apprezzabili effetti garantisti. L'adesione dell'UE alla CEDU, con la ratifica del Trattato di Lisbona, aprirà scenari di rara fascinazione e di estremo interesse, ancora in larga parte da esplorare.

Il fenomeno di ibridazione tra le fonti, soprattutto in materia di diritti fondamentali, è del resto dilagante, basterà pensare al continuo rinvio da parte della Corte interamericana dei diritti dell'uomo alla giurisprudenza della CEDU o della Corte di Giustizia ed all'argomentare reticolare attraverso le varie esperienze costituzionali, interne e sovranazionali frequentemente seguito dalla nostra Corte di Cassazione.

Per quanto riguarda la Corte di Giustizia si deve in primo luogo ricordare che dal giugno del 2006 la Corte finalmente utilizza in vario modo le norme della Carta di Nizza; a questa «efficacia anticipata» nelle aule del Lussemburgo si aggiungono le numerose sentenze della Corte di Strasburgo che dal 2002 (caso *Goodwin*) considera il *Bill of Rights* europeo come vincolante (ricomprendendolo tra la *community law*).

Il richiamo alla sentenza *Goodwin* ci consente di sottolineare, d'altro canto, la straordinaria centralità che ha assunto, nel dialogo fra le Corti, la tutela dei diritti fondamentali come vero e proprio baricentro dei rapporti

fra le stesse e come strumento avanzato di integrazione europea: spicca tra tutte le sentenze la *Kadi* del settembre 2008, in cui la Corte di Giustizia sottopone per la prima volta a sindacato, sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali, un atto emesso per dare esecuzione a provvedimenti antiterrorismo del Consiglio di sicurezza.

Venendo all'Italia abbiamo avuto significative novità: con le sentenze nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007 la Corte Costituzionale (pur smentendo la tesi seguita da parte della giurisprudenza della immediata applicabilità delle norme CEDU con conseguente possibilità di disapplicare quelle interne ritenute in contrasto con le prime) ha assegnato alla Convenzione del 1950, così come interpretata dalle sentenze della Corte dei diritti dell'uomo, il ruolo di parametro interposto ex art. 117 Cost. della costituzionalità dei provvedimenti di legge. Con l'ordinanza n. 103 del 2008 la Corte ha aperto un nuovo dialogo diretto con la Corte di Giustizia incentrato sul rinvio pregiudiziale.

Contemporaneamente si è sempre più approfondito e perfezionato quel dialogo «nascosto» tra Corti nazionali e Corte di Giustizia con le connesse tecniche elaborate dalle Corti per consentire la coerenza dell'ordinamento giuridico multilivello e, al contempo, per assicurare l'autonomia costituzionale degli Stati membri e della stessa UE nel bilanciare le ragioni della diversità con quelle della integrazione lungo un percorso difficile, ma in continuo sviluppo, nell'alternanza fra soluzioni «morbide» e rigide applicazioni del principio di primazia.

La «comunitarizzazione» del diritto interno passa attraverso la progressiva «umanizzazione» del diritto del mercato comune, cioè la ricerca di un punto di equilibrio tra diritti di diversa generazione e tra i criteri dell'integrazione economica e i principi dell'integrazione e della coesione sociale (che poi è una delle ragioni alla base dell'elaborazione di un *Bill of Rights* europeo). È emersa nel tempo una condivisione di valori e quindi di spazi fra ordinamento nazionale ed ordinamento comunitario che ha condotto, alla fine, a quella progressiva *flessibilizzazione delle supremazie* che caratterizza la più recente evoluzione del rapporto fra diritti e che è stata accompagnata da un atteggiamento meno intransigente delle Corti interne.

Il volume, che prende le mosse dal Convegno *La Scommessa del Trattato di Lisbona. Istituzioni, Diritti, Politiche*¹ attraverso i contributi di molti

¹ Il Convegno si è svolto a Roma, presso il Palazzo della Provincia, nei giorni 3-4 ottobre 2008, ed è stato organizzato in occasione del sessantennale della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo da Magistratura democratica e dall'Università di Chieti-Pescara in collabo-

autori (da sempre tra i più attenti alle dinamiche europee) percorre le più recenti novità per quel che concerne istituzioni e diritti e le politiche. Si intende contribuire a diffondere il nuovo linguaggio dei diritti che passa attraverso le maglie europee e così a far circolare i più recenti standard di tutela delle posizioni più deboli, dando conto, al contempo, delle insufficienze delle politiche e delle istituzioni sovranazionali ancora sospese tra un «non più» nazionale e un «non ancora» costituzionale.

Oggi si riaffacciano critiche velenose ed ingiuste al sistema multilivello ed al principio di superiorità: sono frutto di una impotenza interna che indulge all'autodistruzione pur di salvare il punto e la propria coerenza metodologica nazionalista (per dirla con Ulrick Beck).

Qualsiasi percorso democratico resterà monco se non percorrerà le nuove strade dei diritti, quelle che si muovono lungo i binari dell'integrazione europea in quanto strumento imprescindibile di tutela di quei principi, corollario dell'uguaglianza. L'ordinamento sovranazionale è in grado, oggi, di proteggere in maniera effettiva e duratura quel nucleo valoriale (quel patrimonio «comune»), in stretta saldatura con l'orizzonte di principi ed il sistema di diritti della Costituzione del '48 che, in una dimensione costituzionale continentale, troverebbe una rinnovata e più forte legittimazione culturale e sociale, apparendo come uno dei più felici ed ancora produttivi momenti nella costruzione integrata e composita di una vera cittadinanza democratica dell'Unione.

razione con Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL), Fondazione Basso, Università Roma Tre, United Nations Inter-regional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) e Rappresentanza in Italia della Commissione Europea.