

A.O. Cozzi*, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2017, XI-446.

Il libro tratta della distinzione tra «diritti» e «principi» presente nelle disposizioni finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La tesi di fondo che emerge dal volume è che la debolezza delle norme sociali della Carta europea non sia indotta dalla distinzione normativa tra «diritti» e «principi»; non dipenda, in altre parole, dal tentativo del legislatore di vincolare la funzione giurisdizionale definendo aprioristicamente il regime di efficacia di alcune norme giuridiche. Dipende, invece, dalla percezione che il giudice ha di sé e del proprio ruolo in rapporto agli altri poteri in una fase storica determinata.

Il termine «principi» fu inserito nell'art. 52, par. 5, Carta nel corso della Convenzione sul futuro dell'Europa. Il termine nasceva da un compromesso tra coloro che auspicavano un ampio inserimento di diritti sociali nella Carta, per indurre un'evoluzione dei caratteri costituzionali dell'Unione in senso sociale, e coloro che avrebbero voluto espungerli, temendo un'ingerenza nei sistemi di *welfare* nazionali. Le disposizioni finali non chiariscono quali articoli della Carta esprimano «principi», ma ne definiscono l'efficacia, limitandola alla funzione di parametro di validità e di interpretazione di atti normativi ed esecutivi di attuazione; soprattutto, vietano che posizioni di vantaggio possano essere riconosciute dai giudici a partire dai «principi» in assenza di atti di attuazione. La disposizione è stata scritta, pertanto, per porre un freno alla funzione giurisdizionale in assenza di intermediazione normativa.

I primi tre capitoli inquadrano le premesse di metodo dello studio. Si riprendono gli ampi studi già esistenti sulla diretta applicabilità come regola sulla normazione e regola di interpretazione, sulla funzione demolitoria e sulla funzione costruttiva dei principi. Si evidenziano da subito i limiti di un'analisi che si incentri sulla dimensione giudiziale, omettendo il nucleo di decisione politica che è proprio e necessario di ogni ragionamento sui diritti sociali. Si affrontano le critiche, radicalizzatesi al tempo della crisi economica, rivolte all'utilizzo di categorie proprie del diritto costituzionale per descrivere fenomeni europei, giungendo ad affermare un'impossibilità metodologica di confronto. Nel ritenere che non sussista questa impossibilità, si fissano i paletti per inquadrare e distinguere i fenomeni europei e le vicende costituzionali interne oggetto di analisi.

Per completare l'inquadramento, il terzo capitolo è dedicato ad alcune tematiche generali relative alle disposizioni finali della Carta, in particolare al rapporto tra cataloghi di diritti, Carta, CEDU e Costituzioni nazionali. Si riprendono così, sottoponendoli ad esame, il criterio del maggior livello di protezione, come regola di selezione della fonte o regola di interpretazione, e il criterio della massima espansione delle garanzie emerso nella giurisprudenza della Corte costituzionale sulla CEDU.

I successivi capitoli sviluppano il cuore dello studio. L'analisi si svolge su due piani, europeo e nazionale, e adotta tre livelli di indagine: la circolazione di modelli giuridici; il rapporto tra giudice e legislatore; il rapporto tra Unione e Stati.

Sul piano europeo, quanto alla circolazione di modelli giuridici, il capitolo quarto mostra come il termine «principi» delle disposizioni finali della Carta sia stato tratto dalla dottrina del Conseil constitutionnel francese relativa agli obiettivi di valore costituzionale, parte del *bloc de constitutionnalité*. Dal suo momento genetico la

disposizione porta, perciò, con sé l'impronta di una specifica tradizione costituzionale. La circolazione di modelli ha interessato anche le sue prime interpretazioni. Di fronte ad un regime di efficacia dei «principi» sociali che è parso immediatamente incerto, confuso ed estraneo a categorie consolidate nel diritto dell'Unione europea, alcuni interpreti hanno ripreso dottrine costituzionali nazionali; altri hanno posto in essere, spesso inconsapevolmente, un processo di assimilazione, utilizzando categorie proprie del diritto dell'Unione come l'effetto diretto. Il capitolo si conclude osservando quale rapporto tra legislatore e giudici sia sottinteso ai diversi orientamenti dottrinali.

Ampliando l'angolo di visuale, i capitoli quinto e sesto contengono un confronto con la categoria dei principi generali del diritto, tuttora fonte dei diritti fondamentali dell'ordinamento europeo accanto alla Carta, ai sensi dell'art. 6, par. 3, TUE, per verificare quale sia il regime riservato dalla Corte di giustizia ad alcune disposizioni sociali della Carta (il diritto alle ferie annuali retribuite, il diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, il diritto all'inserimento delle persone con disabilità). Si è voluto così comprendere se tale regime dipenda dalla distinzione tra «diritti» e «principi» o sia, piuttosto, influenzato da una generale tendenza, che pare percorrere la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia, a limitare la diretta applicazione del parametro primario per ridare centralità alla legislazione europea derivata. Che questa sia la ricostruzione più verosimile è confermato da diversi elementi, quali la scarsa propensione a utilizzare schemi di giudizio che comportano la diretta applicazione di norme primarie e l'accentuazione del *favor* per l'interpretazione conforme. L'esito di questa giurisprudenza è che i diritti sociali della Carta, siano essi qualificati come diritti soggettivi o principi, mantengono un'efficacia analoga a quella delle direttive da cui sono stati tratti e non riescono a conquistare lo *status* di vere e proprie norme di rango primario.

Questo esito viene letto alla luce dei due livelli di indagine del rapporto tra giudice e legislatore e del rapporto tra Unione e Stati. In chiave costituzionale, il primo livello accentua la visione dell'ordinamento europeo e degli ordinamenti nazionali come ordinamenti integrati, in cui giudici e legislatore sono parimenti posti nell'attuazione delle norme primarie. Il secondo livello, il rapporto tra Unione e Stati, oscilla tra una visione integrata, in cui la priorità è data al legislatore europeo come espressione della volontà politica unitaria e complessiva degli Stati nelle istituzioni europee, e una visione improntata a un criterio di separazione, che privilegia la ritrazione e la non ingerenza del diritto dell'Unione nelle scelte nazionali.

Sul piano interno, gli argomenti spesi per interpretare i «principi» sociali della Carta presentano sorprendenti assonanze con vicende dell'esperienza costituzionale italiana. Come alcune norme costituzionali, i «principi» della Carta sono stati ritenuti inapplicabili ai casi di specie perché indeterminati, o dal significato incompleto, o ancora norme a destinatario riservato, il legislatore. Il settimo capitolo ripercorre, perciò, vicende interne relative alla distinzione tra norme programmatiche e norme precettive e all'applicazione di disposizioni costituzionali assistite da una riserva di legge rimasta inattuata. Si guarda così al rapporto che è maturato nell'ordinamento interno tra Corte costituzionale e giudici comuni nell'attuazione (volutamente si usa questo termine) della Costituzione.

Infine, l'attenzione si sposta al tempo presente per misurare l'incidenza sul nostro ordinamento di un rimedio giudiziale introdotto da norme europee, l'azione contro la

discriminazione, che ha spinto all'ennesima potenza la diretta applicazione di norme costituzionali a prescindere dall'introduzione di questione di legittimità costituzionale. L'azione contro la discriminazione risponde ad una tradizione costituzionale diversa dalla nostra, che definisce i diritti sulla base dei *remedies* e non dei *rights* sostanziali. Consente di guardare al riconoscimento di provvidenze sociali in sede giudiziale al di fuori dell'applicazione della Carta, offrendo un panorama più esteso sull'incidenza del diritto europeo nell'ordinamento interno. L'azione ha trovato terreno fertile nella abitudine, maturata da tempo nei giudici italiani, di applicare direttamente la Costituzione, e insieme si è fatta forza di dottrine stratificate in giurisprudenza, quali la nozione di «diritti assoluti», retaggio di risalenti concezioni funzionali a distinguere tra diritti soggettivi e interessi legittimi. Pure, la sua pervasività mette in crisi il principio di legalità, la certezza del diritto e il principio di eguaglianza, in quanto l'ordine giudiziale travolge confini tradizionalmente posti a protezione della discrezionalità amministrativa, e finanche legislativa. L'analisi dell'azione contro la discriminazione è, dunque, uno specchio per misurare l'incidenza effettiva del diritto europeo, e le sue conseguenze, sulla spettanza di provvidenze che restano previste e definite dal diritto interno.

Alla luce dell'esperienza interna, le conclusioni tornano al piano europeo e riprendono i tre livelli di indagine utilizzati, circolazione dei modelli giuridici, rapporto tra giudice e legislatore, rapporto tra Unione e Stati. Sulla base di questi prismi, si conclude che la distinzione tra «diritti» e «principi», per come *voluta*, sottintendesse un rapporto gerarchico tra legislatore e giudice di stampo ottocentesco, che non corrisponde né alle complesse dinamiche sviluppatesi tra Corte di giustizia e legislatore a livello europeo, né al ruolo assunto dalla funzione giurisdizionale nelle esperienze costituzionali nazionali non solo europee, ruolo che rappresenta per alcuni una evoluzione fisiologica, per altri una deviazione patologica della forma di Stato sociale costituzionale. Le conclusioni si soffermano, infine, sul significato, i presupposti e le condizioni di un *judicial activism*. Si sostiene che, in un'epoca di fragilità politica dell'Unione europea, la Corte di giustizia non sia in grado di sopportare il peso di una maggiore integrazione imposta giudizialmente, facendosi carico di scelte che gli organi politici hanno ommesso, specie quando questi organi scontano un deficit democratico. In questo senso, la debolezza delle norme sociali della Carta, come anticipato, non dipende da un precetto voluto dal legislatore per arginare la funzione giurisdizionale, come i «principi» nelle disposizioni finali, ma dalla percezione che la Corte di giustizia ha del proprio ruolo e del ruolo delle istituzioni politiche europee in questa fase storica.

L'indice del volume è disponibile [qui](#).

* Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università di Ferrara, già Assegnista di ricerca presso l'Università di Trieste ed attualmente Ricercatrice presso l'Istituto ricerche dell'ente pubblico nazionale di ricerca Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste - Area Science Park – Indirizzo mail: alessia.ottavia.cozzi@areasciencepark.it.