

ROBERTO COSIO E RAFFAELE FOGLIA (a cura di), *Il diritto europeo nel dialogo delle Corti*, Giuffrè, 2013, pp. 468 in *Temi di Diritto Privato e di Diritto Pubblico*, collana diretta da G. Alpa - recensione di STEFANIA GENTILE

Il volume a cura di Cosio e Foglia, *Il diritto europeo nel dialogo delle Corti*, pubblicato nel 2013 nella collana diretta dal Prof. Alpa *Temi di Diritto Privato e di Diritto Pubblico*, affronta una tematica che, negli anni recenti, si presenta come una delle più interessanti in materia di effettività dei diritti della persona. Il dibattito sulla tutela dei diritti fondamentali si è accresciuto alla luce delle novità e dello sviluppo del sistema delle fonti, e al contempo ha suscitato un interesse sempre più crescente da parte dei giuristi tesi ad indagare sulle tecniche da utilizzare al fine di garantire la persona e i suoi diritti. Il riconoscimento dei diritti fondamentali costituisce il più nobile prodotto del pensiero giuridico occidentale moderno, e la loro garanzia svolge un ruolo primario nell'auspicato sviluppo di una società inclusiva, ossia dotata di meccanismi idonei a consentire una partecipazione attiva alla vita politica, economica e sociale all'interno dell'Unione europea, consentendo il superamento delle differenze, e assicurando pari opportunità ai cittadini.

Il fenomeno dei diritti fondamentali è connotato da tre principali aspetti, ovvero quello delle grandi ideologie che hanno reso possibile la loro emersione, quello giuridico rappresentato dalle fonti normative nazionali ed internazionali nonché dal formante giurisprudenziale, e infine quello delle violazioni.

Difatti il problema di fondo non è tanto giustificare il contenuto dei diritti fondamentali, ma rendere effettiva la loro protezione.

Tra i fattori che hanno contribuito all'espansione dei diritti fondamentali della persona si colloca certamente quello della tutela attuata su più livelli giurisdizionali, ovvero la c.d. *multilevel protection*.

Il volume recensito, come si evince dal titolo, è dedicato all'approfondimento di quest'aspetto e in particolare allo studio delle relazioni attraverso cui sia possibile realizzare una cooperazione tra i diversi livelli¹, creando dei canali differenziati di comunicazione a seconda di quale rapporto si tratti, e garantendo unità nella diversità.

Il dialogo tra livelli è esaminato non in termini di ripartizione, bensì di integrazione, interpretazione e bilanciamento.

L'obiettivo degli autori è stato rivolto a capire se la c.d. *multilevel protection* (anche di tipo normativo) - che delinea un nuovo contesto di plu-

¹ A livello internazionale il riferimento è alla Corte di Strasburgo, a livello sovranazionale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, e a livello nazionale (italiano) alla totalità dei giudici "comuni", che a seconda delle competenze garantiscono l'esatta interpretazione della legislazione nazionale (Corte di cassazione) e la legittimità costituzionale delle leggi (Corte costituzionale).

ralismo giuridico - sia in grado di assicurare equilibrio e coesistenza tra le varie giurisdizioni in materia di diritti fondamentali.

Conoscere le linee di sviluppo del dialogo tra le Corti richiede una trattazione preliminare sulla moderna concezione della sovranità.

Questo avviene nelle prime notazioni del libro dove i curatori spiegano come la sovranità si sia dilatata oltre lo Stato, e mostrano come l'attuale condizione del diritto sia connotata dal c.d. "pluralismo giuridico".

È all'interno del contesto descritto che il dialogo ha assunto un ruolo determinante nello sviluppo di dinamiche di cooperazione.

L'utilità del volume va individuata nel metodo espositivo, orientato all'analisi delle pronunce giurisprudenziali, europee e nazionali, che hanno svolto un ruolo di rilievo sotto il profilo della tutela concreta in materia.

Nel I capitolo Tesauro indica le relazioni intercorrenti tra i diversi livelli di protezione dei diritti fondamentali, ossia tra il livello nazionale e il livello convenzionale, nonché tra il livello costituzionale e il livello comunitario.

Il rimedio assicurato dalla giurisprudenza italiana per far fronte all'assenza di un'espressa copertura costituzionale delle norme convenzionali sino alla Legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3 (modifica al titolo V della parte seconda della Costituzione) è stato il ricorso al criterio dell'interpretazione conforme, ovvero laddove non fosse possibile risolvere il contrasto per via interpretativa il ricorso al controllo di legittimità costituzionale.

Viene, poi, considerato rimedio sicuro e idoneo a giustificare il primato e l'efficacia diretta della normativa comunitaria su quella nazionale l'art. 11 della Costituzione italiana.

Tesauro evidenzia che con la sentenza n. 170 del 1984, *Granital*, la Corte costituzionale abbia disegnato due percorsi diversi: il primo individuava nell'art. 11 Cost. una delega di competenze normative all'Unione europea, con la conseguenza che quando tali competenze venivano esercitate in modo pieno, l'ordinamento interno doveva lasciare che il rapporto fosse regolato immediatamente e per intero dalla normativa comunitaria; il secondo riguardava invece i giudizi principali di legittimità costituzionale e i conflitti con le norme comunitarie prive di effetto diretto, con la conseguenza che in tale ipotesi la questione di compatibilità comunitaria diventava una questione di legittimità costituzionale.

Circa il rapporto instauratosi tra il Giudice nazionale ed il Giudice comunitario, l'autore ritiene che esista una relazione ben più semplice di quella intercorrente tra il Giudice nazionale e la CEDU: il dialogo in questo caso è garbato e rispettoso, e l'uso del rinvio pregiudiziale ha garantito nel tempo ottimi risultati².

L'opera affronta aspetti relativi al processo d'integrazione europea.

² Sempre in questa direzione l'autore sottolinea l'importanza della recente statuizione della Corte costituzionale che, con ordinanza n. 103 del 2008, ha inaugurato un dialogo diretto con la Corte di Giustizia proprio attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale.

A tale riguardo Curcuruto si occupa, nel II capitolo, del rapporto tra il diritto comunitario ed il diritto costituzionale tedesco, e della complessità delle relazioni instauratesi tra le rispettive Corti.

Il discorso muove dalla premessa che attraverso la nota teoria dei contro-limiti il Tribunale costituzionale tedesco si è fatto carico della salvaguardia dei valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale nei confronti del diritto comunitario, affermando in linea teorica il suo potere di non dare applicazione nell'ordinamento nazionale agli atti normativi statali applicativi di norme comunitarie contrastanti con i diritti fondamentali contenuti nel *Grundgesetz* (sentenza 29 maggio 1974, c.d. *Solange I*). A distanza di poco più di dieci anni, però, e in forza della protezione dei valori fondamentali a livello comunitario, il Giudice costituzionale tedesco ha sospeso questa forma di sindacabilità sulle norme comunitarie (sentenza *Solange II* del 22 ottobre 1986).

Oggi, a seguito delle novità introdotte da Lisbona, l'assetto della tenuta costituzionale tedesca è mutato con il trasferimento di sovranità all'Unione, pur rimanendo sempre condizionato dal permanere delle caratteristiche della costituzionalità statale, la cui garanzia è fornita dal mantenimento del principio di attribuzione specifica limitata, e il cui abbandono metterebbe a rischio la stessa identità costituzionale degli Stati.

Il sindacato della Corte di Lussemburgo in materia di diritti fondamentali ha costituito uno strumento di rilievo per lo sviluppo del processo di integrazione europea, così rendendo meno ostile all'interno degli Stati membri l'accettazione dell'idea di supremazia del diritto comunitario sul diritto nazionale.

Tale aspetto emerge nella ricostruzione compiuta da Cosio nel III capitolo del volume: la Corte di Giustizia non ha pensato sin da subito di dover individuare e definire i diritti fondamentali, e si è avvalsa di un approccio quasi "giusnaturalistico"; a partire dalla sentenza *Stauder* e nella sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, al fine di determinare il contenuto dei principi generali del diritto comunitario, ha fatto riferimento alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, riconoscendo che di essi fa parte integrante la tutela dei diritti fondamentali³.

In assenza di regole scritte, almeno sino alla compilazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i principi generali dell'ordinamento comunitario possono essere considerati come lo strumento attraverso cui i valori della persona, come riconosciuti nelle Costituzioni nazionali, hanno fatto ingresso nell'esperienza giuridica comunitaria, orientando così l'attività interpretativa della Corte.

La questione delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri è di certo uno snodo fondamentale nel dibattito sulla formazione di un diritto costituzionale comune europeo, soprattutto alla luce «di una giurisprudenza alla

³ Il richiamo alle tradizioni costituzionali comuni è stato ultimato con la successiva sentenza *Nold* del 14 maggio 1974 ove la Corte, in modo implicito, rinviava alla CEDU (poi esplicitamente richiamata nella successiva sentenza *Rutili* del 28 ottobre 1975).

costante ricerca di un difficile equilibrio tra il rispetto delle Costituzioni europee e l'autonomia dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

Nel IV capitolo Bronzini evidenzia il plusvalore giuridico offerto dalla Carta di Nizza.

L'autore richiama l'importanza della ricerca di valori comuni nella formazione di un *demos* tutto europeo, e mette in risalto la circostanza che la Carta abbia avuto il pregio di conferire certezza, visibilità e pubblicità ai diritti fondamentali dei cittadini.

Ancor prima di acquisire valore giuridico con il Trattato di Lisbona, l'uso della stessa ha innescato un processo di applicazione spontanea da parte della giurisprudenza, così realizzando una sorta di singolare rovesciamento tra valore formale dell'atto e sua applicazione pratica.

Pur se il sistema dei diritti fondamentali non si basa sulle classificazioni e sulle gerarchie della c.d. teoria delle fonti, ma è stato il risultato in concreto delle operazioni di bilanciamento secondo valore e secondo i casi condotte dai giudici, il riconoscimento giuridico di questo documento europeo, e la positivizzazione del fenomeno dei diritti, hanno sicuramente contribuito alla creazione di un sistema maggiormente interessato alla loro tutela.

La nuova strutturazione del sistema, oramai improntato alla persona, dovrebbe divenire un'indicazione imprescindibile per l'Europa di domani.

L'opera affronta anche problematiche correlate ai rapporti tra le fonti in materia di diritti fondamentali.

In particolare la relazione che lega la CEDU e la Costituzione italiana costituisce una questione delicatissima, e Conti, autore del V capitolo, mostra un dato di rilievo, ossia quello relativo alla coincidenza temporale tra i due documenti. Si tratta di un elemento che rivela l'idoneità a disegnare una sorta di moto perpetuo e circolare fra le Corti nazionali e sovranazionali nella materia dei diritti fondamentali.

In questa analisi l'autore esalta la funzione del Giudice nazionale che, a suo dire, dovrebbe saper vestire gli abiti del Giudice di conformità alla Costituzione, al diritto dell'Unione europea e alla CEDU, così realizzando una vera e propria opera di equilibrio tra diritti fondamentali nella varietà degli strumenti normativi che li caratterizzano. La trattazione è accompagnata dall'analisi dei profili tracciati dalla Corte Costituzionale con le sentenze nn. 348 e 349/2007⁴, e di taluni altri interventi giurisprudenziali successivi in cui il Giudice delle Leggi, pur muovendosi nel solco tracciato dalle menzionate decisioni, ha offerto all'interprete la sensazione di un divenire capace di modificare l'assetto tra la norma nazionale e la CEDU.

Conti richiama le sentenze nn. 311 e 317 del 2009 ove la Corte costituzionale ha affermato che il giudice comune deve «sollevare la questione di costituzionalità con riferimento al parametro dell'art. 117 Cost., ovvero anche

⁴ Le sentenze costituzionali nn. 348 e 349/2007 hanno stabilito che la CEDU costituisce, ai sensi del nuovo art. 117, comma 1, Cost., una fonte di obblighi internazionali cui anche il Legislatore statale è sottoposto, sia pure alla condizione che tali obblighi non siano in contrasto con la Costituzione.

dell'art. 10 Cost., comma 1, ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta». Quest'ultima ricostruzione, secondo l'autore, spingerebbe verso un'ulteriore riconsiderazione della norma CEDU, addirittura capace di assumere, in determinati casi, una forza notevolmente superiore a quella sub-costituzionale.

In forza dell'assunto che la legge vive nell'ordinamento nel momento della sua applicazione, nel VI capitolo Piccone offre al lettore un approfondimento significativo sul canone dell'interpretazione conforme, e sulla importanza di esso nel dialogo tra le Corti: si tratta di uno strumento capace di garantire la coerenza del sistema sulla base della presa d'atto che l'unità dell'ordinamento si perviene necessariamente passando attraverso l'interpretazione. È in relazione all'attività interpretativa del Giudice costituzionale che l'autore sottolinea l'importanza dell'intervento del Giudice delle Leggi, resosi necessario a seguito della decisione del Consiglio di Stato del 2 marzo 2010, n. 1220 e del Tar Lazio del 18 maggio 2010, n. 11984⁵, in cui si osservava che le norme della CEDU venivano a beneficiare del medesimo statuto di garanzia delle norme comunitarie, in virtù delle modifiche intervenute attraverso il Trattato di Lisbona.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 80 del 2011 ha esposto la *summa* del suo pensiero in tema di rapporti ordinamentali, confermando la validità dei principi di diritto proclamati nelle sentenze gemelle del 2007: «a prescindere da ogni altro possibile rilievo, la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato resta, dunque, allo stato, ancora improduttiva di effetti. La puntuale identificazione di essi dipenderà ovviamente dalle specifiche modalità con cui l'adesione stessa verrà realizzata. Quanto, poi, al richiamo alla CEDU contenuto nel paragrafo 3 del medesimo art. 6 - secondo cui i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali - si tratta di una disposizione che riprende, come già accennato, lo schema del previgente paragrafo 2 dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea: evocando, con ciò, una forma di protezione preesistente al Trattato di Lisbona. Restano, quindi, tuttora valide le considerazioni svolte da questa Corte in rapporto alla disciplina anteriore, riguardo all'impossibilità, nelle materie cui non sia applicabile il diritto dell'Unione (come nel caso sottoposto a questa Corte), di far derivare la riferibilità alla CEDU dell'art. 11 Cost. dalla qualificazione dei diritti fondamentali in essa riconosciuti come principi generali del diritto comunitario (oggi, del diritto dell'Unione)».

⁵ Si legge nella pronunzia del Tar, analogamente a quanto affermato dal Consiglio di Stato, che «il riconoscimento dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU come principi interni al diritto dell'Unione ha immediate conseguenze di assoluto rilievo, in quanto le norme della Convenzione divengono immediatamente operanti negli ordinamenti nazionali degli stati membri dell'Unione, e quindi nel nostro ordinamento nazionale, in forza del diritto comunitario, e quindi in Italia ai sensi dell'art. 11 della Costituzione, venendo in tal modo in rilievo l'ampia e decennale evoluzione giurisprudenziale che ha, infine, portato all'obbligo, per il Giudice nazionale, di interpretare le norme nazionali in conformità al diritto comunitario, ovvero di procedere in via immediata e diretta alla loro disapplicazione in favore del diritto comunitario, previa eventuale pronuncia del Giudice comunitario ma senza dover transitare per il filtro dell'accertamento della loro incostituzionalità sul piano interno».

L'ultimo capitolo del volume scritto da Foglia si occupa di mostrare concretamente l'importanza dello studio delle dinamiche plurilivello - espressione di forme di armonizzazione capaci di alimentare il processo di integrazione europea - attraverso una disamina del dialogo tra le giurisdizioni europee e nazionali in una fattispecie specifica, ossia in materia di contratto di lavoro a termine.

Rispetto alla struttura sociale del contratto di lavoro alcuni giuristi hanno individuato l'affermarsi di un ordine pubblico europeo, dove i diritti fondamentali potrebbero rappresentare il veicolo attraverso il quale il concetto di "pubblico" potrà essere introdotto nel diritto privato. In questo caso, come dovrebbe avvenire in generale, l'interprete non può sottrarsi al compito di leggere i dati normativi della disciplina italiana alla luce dei parametri comunitari e di quanto emerge dal dialogo tra le Corti.

Per concludere i vantaggi del sistema c.d. multilivello, descritto sotto diversi profili nel volume recensito, sono molteplici e non riguardano il solo aumento di tutela nella fenomenologia dei diritti fondamentali della persona, ma anche la responsabilizzazione dei giudici nazionali che, sulla base di una convergenza assiologica dei valori fondamentali della persona, potranno superare le paure di decisioni contrastanti o di potenziali conflitti.: «vi sono valori che compongono una base comune tra gli ordinamenti occidentali (...). In sintesi si può rintracciare, nella costruzione di una tavola di valori comuni agli ordinamenti occidentali, una sorta di progressione, o di ramificazione, che procede dalla persona, ai gruppi, alle attività da svolgere all'interno della società in modo ordinato, al fine di contemperare gli interessi privati tra loro e questi con l'interesse della collettività. Alla base della raffigurazione sta il principio di tutela della persona, con le libertà fondamentali; tra le persone, così tutelate, si istituisce un rapporto di uguaglianza nel trattamento, che comporta il rispetto della differenza (...)»⁶.

È, quindi, sulla base di questa convergenza a livello valoriale che un ruolo determinante deve necessariamente essere riconosciuto e attribuito al costante e costruttivo dialogo tra le Corti che operano ai vari livelli, dialogo che oltre a fungere da strumento interpretativo di notevole rilievo per il Giudice, si mostrerà utilissimo per l'Europa di domani e per lo sviluppo di un patrimonio di diritti arricchito dal confronto delle diverse esperienze e tradizioni giuridiche.

⁶ G. ALPA, *I principi generali, Trattato di diritto privato*, in G. IUDICA, P. ZATTI (a cura di), Milano, 2006, pp. 40 ss.