

Recensione a ALESSIA-OTTAVIA COZZI, *Diritti e principi sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea: profili costituzionali* (Jovene, 2017)*

Marco Dani

I

L'appropriazione di concetti ed istituti propri del diritto costituzionale nazionale costituisce uno dei tratti più evidenti e, in una certa misura, controversi dell'evoluzione dell'assetto istituzionale dell'Unione europea. Si tratta di un fenomeno che ha origini ormai risalenti e che, in maniera vieppiù crescente, ha contribuito a connotare le strutture e la cultura istituzionale dell'Unione. Sebbene la costituzionalizzazione dell'UE e, più in particolare, l'impatto di queste appropriazioni sulla struttura originaria dell'ordinamento dell'Unione si prestino a valutazioni assai divergenti (cfr. ad es. M. Loughlin, 'What is constitutionalisation?' e M. Kumm, 'The Best of Times and the Worst of Times: Between Constitutional Triumphalism and Nostalgia' in P. Dobner & M. Loughlin, *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford University Press, 2010) è indubbio che l'innesto di materiale normativo e dottrine originariamente concepiti all'interno delle costituzioni democratiche nazionali costituisca un tratto di indubbia originalità che rende l'Unione tuttora un *unicum* nel panorama degli ordinamenti giuridici 'oltre lo Stato'.

E proprio con la felice metafora dell'innesto (cfr. Premessa) si apre l'interessante volume di Alessia-Ottavia Cozzi *Diritti e principi sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea: Profili Costituzionali* (Jovene editore 2017). Il riferimento botanico serve infatti all'A. per chiarire da subito il taglio di una ricerca diretta ad approfondire la distinzione tra "diritti" e "principi" introdotta all'art. 52 (5) della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE (d'ora innanzi: C DFUE). A suo dire, il termine "principi" sarebbe stato introdotto «per essere l'intermediario tra

* Il contributo è stato sottoposto, in conformità al Regolamento della Rivista, a referaggio anonimo.

la pianta originaria – il sistema di tutela dei diritti nell'ordinamento europeo – e il ramo – i diritti sociali fondamentali tratti dalle esperienze costituzionali nazionali» (cfr. Premessa). Obiettivo della ricerca è quindi indagare le ragioni e le modalità dell'innesto al fine di valutarne l'esito e rispondere agli interrogativi posti in merito all'interpretazione dell'art. 52 (5) CDFUE.

Che si sia in presenza di una disposizione problematica è opinione abbastanza condivisa. Inserito nella Carta di Nizza all'interno dei lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa, l'art. 52 (5) delinea un particolare regime prescrittivo per i "principi" contenuti nella Carta: a differenza dei "diritti" (delle cui proprietà operative, peraltro, nulla si dice), i "principi" possono essere attuati dalle istituzioni dell'Unione e dagli stati membri in applicazione del diritto dell'Unione e possono essere invocati di fronte ad un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità degli atti in questione. Sin dalle prime pagine Cozzi indica la *ratio* di una simile norma: l'art. 52(5) sarebbe stato introdotto al fine di anestetzare gli effetti dei diritti sociali contenuti nella Carta e, in particolare, di limitarne l'applicazione giudiziale in assenza di previa intermediazione legislativa (p. 2). Ne discendono una serie di conseguenze di sicuro rilievo teorico e pratico. In primo luogo, agli occhi dell'A. l'art. 52(5) sembra resuscitare la distinzione ormai sorpassata tra norme precettive e norme programmatiche che tanto ha animato i primi dibattiti sulla portata prescrittiva della Costituzione repubblicana italiana. In secondo luogo, la definizione di un regime particolare e depotenziato per i principi (e, come si dimostra agevolmente al capitolo IV, in particolare dei principi sociali) riconduce i diritti sociali ad uno status di minorità che, oltre a riecheggiare dottrine antecedenti all'affermazione dello stato costituzionale di diritto in Europa, sembra contraddire il principio di indivisibilità dei diritti espressamente citato nel Preambolo della Carta. Infine, l'art. 52(5) è norma che esprime una certa cautela, se non un vero e proprio scetticismo, rispetto all'attività delle corti nell'applicazione dei diritti sociali in assenza di intermediazione legislativa. Da questo punto di vista, la Carta sembra assegnare al giudice un ruolo di secondo piano, quasi che l'assenso di tutti gli stati membri alla codificazione dei diritti sociali nella Carta sia stato condizionato a precise garanzie a favore del legislatore europeo e dei governi nazionali rispetto all'attivismo delle corti.

Marco Dani

Recensione a A.O. Cozzi, Diritti e principi sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea: profili costituzionali (2017)

Dell'approfondimento di tutti questi aspetti il volume recensito si fa carico in maniera rigorosa e puntuale. Il tema della distinzione tra diritti e principi permette all'A. di ripercorrere dibattiti più o meno noti in merito allo *status* costituzionale dei diritti sociali sia nell'ordinamento dell'UE che in quelli degli stati membri (con riferimento principale all'ordinamento costituzionale italiano). La trattazione è impostata in modo tale da cogliere tanto i profili sostanziali quanto le ricadute istituzionali della materia indagata. In particolare, Cozzi propone tre linee di indagine riguardanti la circolazione dei modelli (ovvero, l'innesto dei diritti sociali nell'ordinamento dell'UE), le implicazioni della distinzione tra diritti e principi sociali sul rapporto tra giudice e legislatore e, infine, l'orientamento dei giudici riguardo ai ruoli dell'Unione e degli stati membri nell'inveramento di un modello sociale comprendente la tutela di diritti e principi sociali (p. 29). Di seguito, si propone una breve sintesi del contenuto degli otto capitoli di cui consta il volume recensito. Su questa base, si propongono alcune valutazioni critiche relative agli aspetti meno convincenti di un libro che, nel complesso, merita comunque un giudizio più che positivo.

II

La trattazione si apre con un'accurata illustrazione dell'oggetto d'indagine (Capitolo I). L'A. rivolge l'attenzione all'art. 52 (5) CDFUE e, fin dal principio, ne denuncia l'attitudine a depotenziare gli effetti delle disposizioni in materia sociale contenute nella Carta (p. 2). In particolare, si osserva che tale norma preclude alle disposizioni che saranno qualificate dall'interprete come principi la possibilità di far sorgere pretese dirette, ovvero diritti soggettivi immediatamente azionabili in giudizio (p. 8). Se dell'art. 52 (5) CDFUE è chiaro l'intento, non altrettanto lo sono le sue implicazioni pratiche e teoriche. Sottoposto ad una rigorosa interpretazione letterale e sistematica, l'art. 52 (5) rivela infatti una serie di criticità non trascurabili. La più evidente è probabilmente l'assenza di indicazioni sufficientemente univoche in merito ai criteri di individuazione dei "principi" (e, di conseguenza, anche dei "diritti") (p. 6). La scelta di qualificare come "principi" quelli che si vorrebbero diritti non direttamente azionabili in giudizio risulta particolarmente infelice in quanto disallineata con le proprietà normative tradizionalmente

Marco Dani

Recensione a A.O. Cozzi, Diritti e principi sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea: profili costituzionali (2017)

riconosciute ai principi tanto nel diritto dell'Unione quanto in quello degli ordinamenti costituzionali nazionali (pp. 9-10). È noto infatti come i diritti fondamentali nell'UE siano stati sempre indistintamente definiti come principi (pp. 16-17) e che nel diritto primario si riscontrino principi idonei ad essere direttamente azionati in giudizio. Oltre ad essere tecnicamente imprecisa, la distinzione può richiamare alla mente la distinzione tra norme precettive e programmatiche sviluppata dalla dottrina e dalla giurisprudenza all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione italiana (pp. 20-21). Cozzi è attenta a non trarre affrettate conclusioni da questa assonanza (pp. 22-25), ma anche da questo angolo di visuale la distinzione rivela una certa estraneità con le acquisizioni più avanzate del costituzionalismo democratico statale (pp. 26-27).

Definito il campo di indagine, la trattazione prosegue con importanti puntualizzazioni di ordine metodologico (capitolo II). Si procede a definire in termini più precisi la nozione di diretta applicabilità quale attributo di norme dotate di una struttura tale da non richiedere ulteriore implementazione normativa (p. 36). Sulla scorta di autorevole dottrina costituzionalistica italiana, si chiarisce che le norme di principio possono svolgere tanto una funzione demolitoria (rimozione di norme contrastanti di rango inferiore) quanto una funzione costruttiva (indicazione della soluzione per il caso concreto) (p. 39). Le vicende applicative delle norme costituzionali non si esauriscono nella sola dimensione sostanziale, potendosi cogliere in esse chiare ricadute di ordine istituzionale. Oltre infatti a chiamare in causa i rapporti tra giudice e legislatore, nel contesto del diritto dell'UE la questione della diretta applicabilità investe anche la dimensione verticale dell'organizzazione dei poteri e, segnatamente, i rapporti tra Unione e stati membri (pp. 38 e 46-48). Dopo aver chiarito che l'indagine proposta in questo volume verte essenzialmente sull'applicazione giudiziale dei principi sociali (pp. 48 e 53), l'A. inquadra in maniera più diretta i diritti sociali contenuti nella Carta di Nizza. Dopo aver osservato che molti di questi diritti sono tratti dalla legislazione europea previgente (p. 54), si chiede se la loro codificazione nel *Bill of Rights* europeo possa essere equiparata alla risalita dei diritti sociali nella gerarchia delle fonti verificatasi nella traiettoria evolutiva del costituzionalismo nazionale (p. 55). Il parallelismo è indubbiamente suggestivo, anche se subito l'A. mostra qualche scetticismo nel ritenere che i diritti sociali siano divenuti elementi imprescindibili dell'ordinamento

Marco Dani

Recensione a A.O. Cozzi, Diritti e principi sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea: profili costituzionali (2017)

dell'UE. Non solo la crisi economico-finanziaria sembra aver arrestato l'ascesa della dimensione sociale nell'UE (p. 60), ma pare anche aver rotto quel velo di ottimismo che, fino a poco tempo fa, impediva a molti di vedere come l'Unione in verità contribuisca alla demolizione del *welfare state* (pp. 62-63).

Il capitolo III offre al lettore una ricostruzione dei rapporti tra cataloghi di diritti fondamentali (Costituzione, Carta di Nizza e CEDU) e, di riflesso, delle corti chiamate ad applicarli. Tale ricostruzione è elaborata a partire dalle disposizioni finali della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE e solo in parte risulta utile alla comprensione del tema principale della ricerca. Di sicura rilevanza è infatti l'analisi del tema dell'ambito applicativo della Carta (art. 51 CDFUE). Come è noto, la Carta di Nizza e, più in generale, i diritti fondamentali nell'UE non sono stati concepiti come base giuridica per l'adozione di nuovi atti o, più in generale, per l'elaborazione di politiche pubbliche (pp. 78-79). Nell'Unione i diritti fondamentali svolgono essenzialmente una funzione di limite negativo nei confronti di un legislatore operante all'interno di un catalogo di competenze attribuite. Questo costituisce un dato di importanza cruciale in una discussione riguardante i diritti sociali, in quanto l'impossibilità di adottare politiche e di finanziarle, prima ancora che i limiti testuali della Carta, costituiscono l'ostacolo principale all'elaborazione di misure di protezione sociale da parte dell'UE. Meno interessante nell'economia della trattazione pare invece l'approfondimento dedicato alla dottrina del maggior livello di protezione in ambito CEDU ed UE (pp. 94-111) ed al criterio di massima espansione delle garanzie nella relazione tra CEDU e Costituzione (pp. 111-119). Se è vero infatti che entrambe le dottrine possono in astratto contribuire alla tutela dei diritti e dei principi sociali, non altrettanto chiara è la loro rilevanza al fine dell'inquadramento teorico e dell'interpretazione dell'art. 52(5) CDFUE. Prova ne è che gli spunti elaborati a questo specifico riguardo non sono in alcun modo ripresi nel proseguo della trattazione.

In esito all'esame delle disposizioni finali della Carta, Cozzi mette a fuoco l'art. 52 (5) CDFUE a partire da una ricostruzione dell'intento dei suoi redattori (capitolo IV). Il lettore è accompagnato in un percorso a ritroso che, muovendo dai lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa (pp. 128-130), si dipana in direzione della prima Convenzione e del mandato di Colonia per giungere sino ai lavori della Commissione

Pintasiglio (pp. 132-146). In tutti questi passaggi si riscontrano spinte contrastanti dirette da un lato ad affermare la natura fondamentale dei diritti sociali, dall'altro a contenerne la portata precettiva. In questa prospettiva, l'art. 52(5) C DFUE emerge come una formula di compromesso (p. 140) che porta l'A. a sostenere che «in definitiva, pur in assenza di un'espressa definizione generale della categoria, i "principi" sono stati voluti in senso orizzontale come espressivi di un legame qualificato con la funzione normativa e, per altro verso, in senso verticale, come strumento di riserva di competenze, o per lo meno di un margine di discrezionalità, agli Stati» (p. 146). L'indeterminatezza dell'art. 52 (5) CDFUE è all'origine di orientamenti interpretativi divergenti sviluppati dalla dottrina che per prima si è occupata di questa disposizione. Si dà conto anzitutto di un'influente posizione diretta ad interpretare i principi della Carta alla luce delle dottrine costituzionali nazionali (pp. 157-164). Tale approccio concepisce i principi come disposizioni dal contenuto normativo parzialmente inespresso che, come tali, sono solo in parte giustiziabili (p. 160) e suscettibili di operare con una prevalente funzione demolitoria (p. 164). A tale lettura si contrappone un orientamento diretto a sviluppare i principi come una categoria autonoma del diritto dell'UE (pp. 164-175). Facendo leva sulla nozione originaria di principi sviluppata nell'ordinamento comunitario e sull'art. 53 C DFUE, tale posizione incoraggia una lettura svalutativa dell'art. 52(5) CDFUE (p. 174) dettata dall'esigenza di non compromettere le prerogative acquisite dai giudici e di evitare un generale arretramento nella tutela giudiziale dei diritti fondamentali (p. 175).

L'esame della distinzione tra diritti e principi prosegue al capitolo V con una comparazione delle proprietà normative dei principi menzionati nelle disposizioni finali della Carta con i principi preesistenti enucleati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Dopo aver ricostruito i contenuti della categoria dei principi generali del diritto (pp. 184-194), l'A. si sofferma sulla funzione costruttiva dei principi, ovvero sull'elemento che a suo giudizio segna il *discrimen* tra i principi originari dell'UE ed i principi codificati nella Carta (p. 182). L'analisi prende spunto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di cittadinanza europea e divieto di discriminazione sulla base della nazionalità per mostrare come nell'epoca antecedente all'entrata in vigore della Carta fosse normale per i giudici dell'Unione attivare i principi in funzione costruttiva, anche a costo di

marginalizzare le fonti di diritto derivato (pp. 207-210). Su questa giurisprudenza l'A. esprime un giudizio acriticamente adesivo e, in linea con la dottrina prevalente, saluta con favore l'emancipazione del divieto di discriminazione dalla sua originaria impronta economicista (p. 199), l'ampliamento della protezione sociale conseguente alla sua applicazione (pp. 217-220) e la scissione tra la tutela del cittadino europeo e l'esercizio della libertà di circolazione (pp. 220-223). Nessuna considerazione, invece, sembrano meritare le voci critiche di quanti, nel registrare i progressi compiuti dal diritto dell'Unione nella tutela contro la discriminazione o nell'espansione delle protezioni sociali, ne hanno messo in luce anche l'elevato potenziale desocializzante e la sostanziale continuità con le logiche dell'integrazione economica (cfr., rispettivamente, A. J. Menéndez, 'European Citizenship after *Martinez Sala* and *Baumbast*: Has European Law Become More Human but less Social?' in M. Maduro, L. Azoulay (a cura di), *The Past and Future of EU law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Hart Publishing, 2010, 363, e A. Somek, *Engineering Equality: An Essay on European Anti-Discrimination Law*, Oxford University Press, 2011). Non sorprende quindi che, nel prendere atto della giurisprudenza più recente della Corte di giustizia dove la legislazione derivata torna a giuocare un ruolo più incisivo rispetto al diritto primario, l'A. si esprima (forse troppo semplicisticamente) in termini di un "ripiegamento" (p. 224).

Una volta evidenziate le potenzialità insite nei principi non appartenenti alla Carta, l'attenzione si sposta sulle prime applicazioni giurisprudenziali dell'art. 52 (5) C DFUE (capitolo VI). Vengono a tal riguardo proposte delle analisi molto accurate di tre pronunce (*Maribel Dominguez*, *AMS* e *Glatzel*) in cui gli Avvocati Generali e/o la Corte di giustizia si sono misurati con la discussa distinzione tra principi e diritti. Ne risulta un quadro complesso in cui da un lato alcuni Avvocati Generali si impegnano a riempire di contenuti tale distinzione, attingendo in particolare al patrimonio costituzionale nazionale (cfr. in particolare la ricostruzione delle conclusioni dell'AG C ruz Villalón in *AMS*, pp. 255-268); dall'altro, la Corte di giustizia dimostra una certa ritrosia nel maneggiare una distinzione così problematica (pp. 269-271). Nel complesso, tuttavia, prevale un atteggiamento prudente dei giudici rispetto alla necessità di intermediazione normativa per l'inveramento dei principi sociali. Di conseguenza, la giurisprudenza in materia di principi sociali e la

Marco Dani

Recensione a A.O. Cozzi, Diritti e principi sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea: profili costituzionali (2017)

più recente giurisprudenza sulla cittadinanza europea sarebbero accomunate dall'esigenza di fare scudo al legislatore europeo nei confronti di giudici altrimenti propensi ad applicare direttamente le norme primarie (p. 289). L'appiattimento dei principi di rango primario sulla normazione derivata che ne consegue se da un lato assicura il grado di integrazione deciso in sede europea dai governi nazionali (pp. 279-280), dall'altro impedisce ai diritti sociali di "salire di livello" ed esercitare la propria portata prescrittiva anche nei confronti delle fonti di diritto derivato (p. 290).

La contraddizione esistente tra la minorità dei diritti sociali ed il principio di invisibilità introduce l'ultimo snodo problematico riguardante il diverso *status* giuridico attribuito ai diritti sociali nell'ordinamento europeo e nell'esperienza costituzionale italiana (capitolo VII). È in questo capitolo che Cozzi evidenzia l'arretramento prima di tutto culturale riscontrabile nella Carta: molti degli argomenti elaborati per inquadrare i principi – quali la mancanza di precetto normativo, l'individuazione del legislatore come destinatario esclusivo dei diritti costituzionali, la riserva di legge – riprendono dottrine utilizzate agli albori dello stato costituzionale di diritto per sminuire l'efficacia dei diritti sociali rispetto agli altri diritti costituzionali (p. 296). Ma mentre queste posizioni sono state progressivamente superate tanto dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza costituzionale italiane, esse si ripropongono oggi in maniera preoccupante nell'ordinamento dell'Unione. Per illustrare la distanza che tuttora intercorre tra questi diversi orientamenti culturali e giuridici, l'A. ripercorre l'elaborazione del Crisafulli sulle disposizioni di principio (pp. 332-345) così come la ricca giurisprudenza costituzionale in materia di diritto di sciopero (pp. 345-361). È sulla base di questi materiali dottrinari e giurisprudenziali che l'A. giunge a ritenere l'art. 52 (5) CDFUE come una norma antistorica, in quanto diretta ad arginare un'esercizio della funzione giurisdizionale già acquisito tanto in sede teorica quanto nella giurisprudenza costituzionale (pp. 379-380).

È questa del resto la conclusione principale a cui perviene la ricerca. In virtù di questa posizione, nel capitolo VIII l'A. si spinge ad affermare che la migrazione dei diritti sociali nell'ordinamento dell'UE sarebbe ancora incompleta (p. 392). Allo stato attuale, l'Unione sembra particolarmente attenta a salvaguardare i precari equilibri raggiunti in sede di definizione delle competenze e del grado di armonizzazione legislativa

Marco Dani

Recensione a A.O. Cozzi, Diritti e principi sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea: profili costituzionali (2017)

deciso dai governi nazionali (pp. 393-394). Privati di una piena forza giuridica, i diritti sociali codificati nella Carta non sarebbero in grado di rafforzare le tutele già offerte dalla legislazione europea, superando ad esempio i limiti all'efficacia orizzontale delle direttive (pp. 398-399). La scelta di fondo della Carta, conclude Cozzi, è diretta a valorizzare la legge come fonte prioritaria nell'inveramento dei principi sociali (p. 410). In questo si rinviene una regressione a modelli giuridico-culturali ottocenteschi, dove la primazia attribuita al legislatore va a discapito del ruolo dei giudici e della garanzia dei diritti sociali così come concepiti in uno stato costituzionale di diritto (pp. 411-414).

III

Già si è espresso in apertura un giudizio favorevole sul volume recensito. Particolare apprezzamento meritano in particolare il rigore analitico e la completezza (ai limiti della sovrabbondanza) dell'apparato critico a corredo dell'argomentazione. Anche la tesi sostenuta – ovvero l'avvenuta anestetizzazione dei diritti sociali attraverso la distinzione tra “principi” e “diritti” ed il *favor* prevalente nell'Unione per l'intermediazione normativa nell'inveramento dei principi – appare persuasiva e ben documentata.

Una serie di rilievi critici possono tuttavia essere mossi a questo volume, a partire anzitutto dalla struttura. Chi scrive ha faticato talvolta ad individuare un itinerario lineare nell'ordine dei capitoli. Al termine della lettura, l'impressione è che l'A. abbia elaborato una serie di singoli approfondimenti riguardanti le numerose ramificazioni del tema d'indagine, senza riuscire in fase di montaggio a tracciare un percorso in cui la complessità del tema sia pienamente risolta. Questo appare per certi versi inspiegabile se si considera che proprio la metafora dell'innesto poteva suggerire una trattazione che muovesse dalla ricognizione del contesto originario (l'ordinamento dell'UE prima dell'adozione della Carta di Nizza) per approfondire le caratteristiche dell'innesto (la natura dei diritti sociali nel costituzionalismo democratico europeo) ed, infine, valutarne l'esito. Qualche incertezza strutturale si riscontra anche all'interno di alcuni capitoli dove alcune scelte editoriali rimangono oscure. Per esempio, non si capisce quale siano la giustificazione ed il

valore aggiunto di una ricostruzione a ritroso del percorso di emersione della distinzione tra “diritti” e “principi” (capitolo IV), visto che nulla sembrava impedire una trattazione basata sull’ordine cronologico degli eventi.

Un altro profilo critico che va affrontato è l’eccessiva timidezza con cui Cozzi si accosta ai numerosi dibattiti dottrinari o giurisprudenziali riguardanti il tema d’indagine. Spesso il lettore si trova di fronte ad accurate ricostruzioni, ma di rado (e sempre sottovoce) l’A. prende posizione o ingaggia un corpo a corpo con le tesi che ritiene meno convincenti. Pertanto, alla fine della lettura non è chiaro quale sia, secondo Cozzi, la interpretazione più convincente dell’art. 52 (5) CDFUE: come si devono individuare i “principi”? È desiderabile promuoverne un’applicazione *à la Mangold*, ovvero un’interpretazione tale da superare i limiti all’efficacia orizzontale delle direttive? Su questi ed altri punti il volume offre lo stato dell’arte dei dibattiti, lascia talvolta intuire quali siano le preferenze dell’A., ma una maggiore chiarezza e una dose ulteriore di coraggio avrebbero permesso all’opera di assumere un’identità più definita.

Passando invece ai contenuti della ricerca, non si può che concordare con l’A. nel ritenere che il compromesso raggiunto con l’art. 52(5) CDFUE abbia inserito nel *corpus* del diritto dell’Unione Europea una distinzione spuria che complica (e limita) inutilmente l’attività interpretativa dei giudici. Oltre alle ragioni validamente espresse nel volume, si può aggiungere che la distinzione tra “diritti” e “principi” mal si coniuga anche con la qualificazione dei diritti costituzionali ormai prevalente nel costituzionalismo democratico europeo. Da tempo è ormai acquisita l’idea che, salvo isolate eccezioni, i diritti costituzionali si presentino nella vita del diritto nella forma di principi (cfr., *inter alia*, B. Schlink, ‘German Constitutional Culture in Transition’ in M. Rosenfeld (a cura di), *Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy: Theoretical Perspectives*, Duke University Press, 1994, 197; S. Gardbaum, ‘The Structure and Scope of Constitutional Rights’ in T. Ginsburg e R. Dixon (a cura di), *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar, 2011, Ch. 21). Questo orientamento, oltre ad essere parte integrante del patrimonio costituzionale europeo, è anche assunto all’interno della Carta di Nizza, laddove si è optato per l’inserimento di una *limitation clause* (art. 52 (1) CDFUE) applicabile a tutti i diritti fondamentali (e non solo ai principi).

Marco Dani

Recensione a A.O. Cozzi, Diritti e principi sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea: profili costituzionali (2017)

Cozzi stranamente trascura questa dimensione del problema, forse perché l'apertura ad una prospettiva teorica imperniata su una concezione dei diritti costituzionali come principi avrebbe portato a conclusioni meno *tranchant* in merito alla diretta applicabilità dei diritti da parte del giudice comune. Se infatti si allarga lo sguardo alla cultura giuridica europea, la minorità dei diritti sociali è un tratto caratterizzante una pluralità di ordinamenti costituzionali. Lo ha ricordato l'Avvocato Generale Cruz Villalón in un importante passaggio delle conclusioni in *AMS* (cfr. § 48), dove si osserva che la giustiziabilità dei principi sociali è esclusa in un numero cospicuo di stati membri (pp. 257-258).

Se così è, qualche perplessità può sorgere anche in merito alla conclusione che Cozzi trae dal mancato riconoscimento di piena forza precettiva ai principi sociali: più che operare una regressione verso una cultura giuridica che mal aveva digerito i diritti sociali, l'art. 52 (5) CDFUE parebbe invece riproporre un tratto tipico dell'esperienza costituzionale europea del secondo dopoguerra. Verrebbe addirittura da avanzare l'ipotesi che ad essere eccentrico in questo panorama sia semmai l'ordinamento costituzionale italiano, dove la precettività dei diritti sociali ha trovato ampio spazio nella giurisprudenza ordinaria. A tal riguardo anche l'attivismo dimostrato dalle corti nell'applicazione diretta delle norme costituzionali richiede di essere compreso più come un esito indotto dall'inerzia del legislatore che come un carattere strutturale delle norme costituzionali. Se è vero infatti che la dottrina e la giurisprudenza costituzionale rimangono giustamente affezionate alla possibilità di dare piena applicazione ai diritti costituzionali anche in assenza di intermediazione normativa, va anche ricordato che questo si verifica in situazioni patologiche, preferendo di gran lunga gli operatori giuridici e le istituzioni politiche procedere ad una attuazione legislativa dei principi costituzionali (la stessa attività di bilanciamento è considerata come una prerogativa riservata principalmente al legislatore e solo in seconda battuta alla Corte costituzionale, cfr. G. Pino, 'Proporzionalità, diritti, democrazia' (2014) 3 *Diritto e Società*, 597).

Che non si sia in presenza di un ritorno alla cultura giuridica ottocentesca emerge anche se si guarda alla questione dei principi da una diversa prospettiva. Se si considerano le funzioni svolte dai diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione al di fuori delle corti – un ambito volutamente trascurato da Cozzi (p. 48) – ci si imbatte in fenomeni

Marco Dani

Recensione a A.O. Cozzi, Diritti e principi sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea: profili costituzionali (2017)

che poco o nulla hanno a che vedere con la cultura giuridica dello stato di diritto liberale e che, invece, molto rilevano nella comprensione delle trasformazioni delle strutture di diritto pubblico indotte dal processo di integrazione europea. Tanto la Carta di Nizza, quanto i principi inseriti nel Trattato di Lisbona (cfr. artt. 7-17 TFUE) costituiscono variabili di cui è necessario tenere conto nell'esercizio della funzione legislativa e, più in generale, in tutte le forme di *policy-making* dell'Unione (cfr. Comunicazione "Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea" COM (2010) 573 def). Accade quindi che i diritti fondamentali entrino a far parte delle complesse valutazioni di *impact assessment* a cui sono tenute le istituzioni politiche europee in ossequio al principio di proporzionalità (cfr. Comunicazione "Legiferare meglio: risultati migliori per un'Unione più forte" COM (2016) 615 def). Accade pure che i diritti fondamentali trovino sempre più spesso spazio in procedure come il Semestre europeo al fine di assicurare la sostenibilità delle misure concepite all'interno della controversa *governance* economica europea (Comunicazione "Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali" COM (2017) 250 def; cfr. J. Zeitlin e B. Vanhercke, 'Socializing the European Semester: EU social and economic policy coordination in crisis and beyond' (2018) 25 *Journal of European Public Policy*, 149). In entrambi questi contesti, poco o nulla conta la distinzione tra diritti e principi enunciata all'art. 52 (5) CDFUE, un po' perché queste procedure si sviluppano a monte di una possibile applicazione giudiziale, un po' perché è acquisita nella cultura giuridica e politica dell'Unione la concezione dei diritti costituzionali come principi soggetti a ponderazione o bilanciamento. Ciò che dovrebbe preoccupare in questi sviluppi non è allora il paventato ritorno allo stato liberale, quanto piuttosto la normalizzazione dei diritti sociali, il venir meno del loro potenziale sovversivo e, in definitiva, il deperimento del loro legame con le forme più tradizionali di lotta politica e sindacale. Anche di questo sarebbe opportuno ad un certo punto occuparsi, perché da questi sviluppi – più che dalla mancata applicazione diretta in giudizio dei principi sociali – potrebbe dipendere il destino del modello sociale europeo.