

Attilio Pisanò

L'Europa della partecipazione e dei diritti

L'Europa si costruisce

Jacques Le Goff spiegava l'idea di creare una collana, intitolata «Fare l'Europa», edita in Italia da Laterza, che, nel corso degli anni, a partire dal 1993, ha visto pubblicare contributi, solo tra gli italiani, *inter alios*, di Umberto Eco, Franco Cardini, Luciano Canfora, Paolo Grossi, con un'affermazione tanto secca quanto veritiera: «L'Europa si costruisce». Aggiungendo, per sottolineare la rilevanza della prospettiva storica nel giudicare la situazione politica dell'Europa, che «l'oggi discende dallo ieri e il domani è il frutto del passato». In effetti, l'unico modo sensato per comprendere ciò che è oggi l'Europa è partire da quello che era ieri, nel recente passato, sino agli anni Quaranta del Novecento: un continente dilaniato da continue guerre tra Stati onnipotenti. Da allora molte cose sono cambiate tanto in Europa quanto nello scenario politico internazionale, mentre la stessa Unione Europea ha subito un processo di continua trasformazione nei sessant'anni che separano l'oggi, il 2017, dallo ieri, dal 1957, quando furono firmati i Trattati di Roma che istituirono la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEa), i quali si aggiunsero al Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), già siglato nel 1951. Il Trattato di Maastricht del 1992, che originò l'Unione Europea, i trattati di Amsterdam (1997), di Nizza (2001) e i due tratti sull'Unione Europea e sul Funzionamento dell'Unione Europea di Lisbona (2007) sono gli ultimi tasselli di un percorso di costruzione che è impossibile pensare sia giunto su un binario morto.

In realtà, volendo allargare lo sguardo sul contesto internazionale, gli anni Quaranta, quelli del Manifesto di Ventotene redatto da Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Ursula Hirshmann, sono stati anni rivoluzionari perché hanno cambiato radicalmente lo scenario politico internazionale e geopolitico europeo. Non c'è segno più evidente dell'unicità della Seconda Guerra Mondiale (la quale, parafrasando il Giuseppe Capograssi di *L'ambiguità del diritto contemporaneo*, 1957, sembrò far regredire le società europee a «fasi primordiali della loro

storia»), con il suo portato di morti, di distruzioni, di crimini, di persecuzioni razziali, di genocidi, che la radicalità dei cambiamenti che investirono l'ambito internazionalistico (e non solo) nell'immediato dopoguerra. In effetti, nel breve volgere di poco più di un paio di lustri, tra il 1945 e il 1957, furono messi in discussione alcuni dei pilastri che avevano caratterizzato il diritto e la politica per secoli, almeno a partire dalla Pace di Westfalia (1648), quando si affermò un modello di organizzazione della comunità internazionale incentrato sul ruolo pivotale degli Stati, basato sull'assolutezza della sovranità, sull'inesistenza di organizzazioni sovrastatali (visto anche, nella prima metà del Novecento, il fallimento del progetto cosmopolitico wilsoniano incarnato dalla Società delle Nazioni), sull'inimmaginabilità della definizione dello statuto giuridico dell'individuo, sulla primazia dei singoli, specifici, particolari interessi degli Stati sui valori universali.

In questo scenario, l'accordo di Londra (1945), istitutivo del Tribunale di Norimberga, momento natale della giustizia penale internazionale, la Carta di San Francisco (1945), istitutiva dell'Organizzazioni delle Nazioni Unite, l'approvazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (1948) e della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), preceduta di qualche mese dall'approvazione della Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo (Organizzazione degli Stati Americani, 1948), l'entrata in vigore, in Italia, della Costituzione repubblicana (1948), il Trattato di Roma istitutivo del Consiglio d'Europa (1950), la Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950), l'istituzione della CECA (1951), della CEE, dell'EURATOM (1957) hanno scosso alle fondamenta la comunità internazionale, la politica, il diritto. Termini, concetti, come «giustizia internazionale», «dignità», «valore della persona umana», «diritti umani», «cooperazione internazionale», «pace», «valori universali», marginali o dal sapore filosofico-utopistico sino agli anni Quaranta del Novecento, sono dunque divenuti lingua franca delle relazioni internazionali e obiettivi concreti da raggiungere per la politica ed il diritto.

Prima del 1945, prima cioè della nascita delle Nazioni Unite, ad esempio, il tema del riconoscimento, della promozione e della protezione dei diritti nello scenario internazionale non occupava spazio alcuno nell'agenda internazionale. I «diritti umani», per come li conosciamo oggi, ovvero come un complesso di situazioni giuridiche soggettive riconosciute e tutelate trasversalmente da ordinamenti giuridici diversi che tra loro si integrano in sistemi multilivello (soprattutto in Europa), erano del tutto estranei al patrimonio politico e giuridico otto-novecentesco. Il dominio del positivismo giuridico, infatti, aveva fatto il resto, con i suoi

corollari della primazia della *validità* del diritto sulla *giustizia*, nonché con la riduzione monistica del diritto a diritto statale, con la conseguente attribuzione, sottolineava Norberto Bobbio, in *Giusnaturalismo e positivismo giuridico* (2011), proprio riferendosi alle dottrine giuridiche positivistiche di «una grave responsabilità del totalitarismo, o per lo meno della scarso spirito di resistenza tra gli uomini di legge agli eccessi della dittatura e dei vari tentativi di giustificarla». Crisi dello Stato, crisi della sovranità, crisi della legge, crisi del diritto legislativo, *ex adverso* espansione del potere giudiziario, tanto sul piano interno quanto internazionale, tutti temi centrali del dibattito politico e giuridico contemporaneo, sono epifania di un processo storico che ha attraversato tutto il Novecento, ma che è andato emergendo con forza negli ultimi sessant'anni, in concomitanza proprio con la fase ascendente della parabola dei diritti e dell'idea di limite (nei confronti dello Stato, nei confronti della sovranità statale, nei confronti della legge) che essi hanno affermato.

L'Europa dei diritti

I grandi cambiamenti giuridici e politici che hanno attraversato tutto il Novecento hanno quindi tracciato (non a caso) un profondo solco in Europa, per una serie di cause strutturali che possiamo provare spiegare, seppur sinteticamente. Senza dimenticare la tragedia dei due conflitti mondiali scoppiati in Europa, le ridotte dimensioni geografiche (se comparate a quelle degli altri continenti), l'esistenza di un comune *background* filosofico, politico, *tout court* culturale, tra i popoli europei hanno agevolato, nell'immediato dopoguerra, un percorso di profonda discontinuità. Se, ad esempio, si può affermare che il tema dei diritti umani rappresenta il *fill rouge* (anche solo retorico e valoriale) del cambiamento nella politica e nel diritto internazionale, dopo la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e soprattutto a partire dagli anni Settanta del Novecento, allora si può affermare con altrettanta certezza che la spinta verso il rinnovamento determinata dal nuovo tema della centralità dell'uomo (dei suoi diritti, del riconoscimento della sua dignità, del suo valore inerente) nei sistemi politici e negli ordinamenti giuridici è stata naturalmente più forte in Europa.

Dentro i confini della tradizione giuridica e filosofica europea, difatti, è nato il linguaggio dei diritti soggettivi, già tra Sei e Settecento con il giusnaturalismo, quando le rivoluzioni borghesi hanno operato quella che Bobbio aveva definito la rivoluzione copernicana nel rapporto politico tra individuo e governanti (rapporto visto non più *ex parte principis*, ma *ex parte civium*), quando, sempre tra Sei e Settecento, con l'individualismo giusnaturalistico, si è

corroborata una tradizione antropocentrica le cui radici affondavano nella rivoluzione sofisticata e nell'umanesimo cristiano. L'Europa, in conseguenza, è la regione in cui si sono manifestate con più evidenza la crisi dello Stato, la crisi della sovranità (*tòpoi* anche della letteratura giusfilosofica novecentesca) o, per riprendere Ferrajoli, in cui la «denazionalizzazione dei diritti fondamentali» e la «de-statalizzazione della sovranità» hanno prodotto i loro effetti più evidenti, con conseguente corroboramento delle prerogative e delle competenze delle organizzazioni regionali (tra cui l'Unione Europea).

Se è vero, poi, che il Novecento europeo ha prodotto regimi totalitari e/o dittatoriali (il regime nazista, quello comunista, quello fascista, quello franchista) è altrettanto vero, però, che la tradizione politica liberaldemocratica, risalente a Locke, Montesquieu, Constant, ha sempre rappresentato una concreta opzione per i movimenti di pensiero europei otto-novecenteschi. L'approvazione, poi, di costituzioni rigide, di ispirazione kelseniana, nella secondo dopoguerra, con l'adozione di strumenti effettivi di controllo sull'operato dei parlamenti, sino alla costituzione delle corti costituzionali, dei «giudici delle leggi», è un altro elemento che ha segnato la storia europea degli ultimi decenni. Così come non può trascurarsi che l'erosione della sovranità statale, anche in favore del riconoscimento dei diritti individuali, è stata evidentemente più forte in Europa dove l'azione del Consiglio d'Europa e quella dell'Unione Europea ha determinato la definizione di modelli unici (forse irripetibili in altri contesti, nonostante i tentativi di imitazione) capaci di incidere concretamente sulla vita di una comunità politica (quella europea), ridimensionando il potere politico statale e sviluppando (nuovi) processi di rafforzamento dei diritti e della partecipazione politica.

Se si vuole, quindi, comprendere a pieno l'eccezionalità del modello europeo e calare in questo contesto eccezionale (si ribadisce, difficilmente ripetibile) una riflessione sul contributo dell'Unione Europea, non si può prescindere da un approccio storicista che possa, in qualche maniera, far discendere, diceva Le Goff, l'oggi dallo ieri e il domani dall'oggi. Proprio grazie alla sua Storia, l'Europa è il sistema regionale geopolitico in cui il «*rights talk*», citando Mary Ann Glendon, è stato preso con maggiore serietà, parafrasando il Ronald Dworkin di *Taking Rights Seriously*.

Come noto, infatti, l'ordine europeo è l'unico ad aver prodotto un sistema multilivello di tutela dei diritti. Nello spazio giuridico europeo il livello di garanzia dei diritti è massimo perché esistono organizzazioni regionali forti, perché queste organizzazioni regionali forti hanno istituito corti sovrastatali forti (la Corte europea dei diritti dell'uomo, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea), perché la ratifica di un trattato internazionale in tema di diritti

umani (soprattutto quando si tratta dei *Core Human Rights Treaties*) produce più effetti di quanto non produca altrove dove la ratifica è spesso uno specchio per le allodole, un *window dressing*.

L'unicità del modello europeo riposa, dunque, tra le altre cose, nel fatto che i singoli cittadini possono adire alle istituzioni giudiziarie preposte (direttamente o indirettamente) alla tutela del riconoscimento dei diritti individuali. Questa opzione è di fondamentale importanza perché bypassa gli Stati nella definizione di politiche in tema di diritti umani e fornisce strumenti di tutela ai singoli individui da far valere contro gli Stati i quali, è bene ricordarlo, sono gli attori che più frequentemente ledono i diritti individuali. Il modello della Corte europea dei diritti dell'uomo (soprattutto dopo l'adozione del Protocollo n°11 del 1994), difatti, e quello della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sono modelli unici nello scacchiere geopolitico globale. Gli strumenti di tutela dei diritti si affievoliscono nel continente americano, nonostante il sistema interamericano sia stato ispirato dalla *imitatio Europae*, perché la Convenzione interamericana dei diritti umani, c.d. di San José, del 1969, non dà all'individuo *locus standi* nella procedura dinnanzi alla Corte interamericana dei diritti dell'uomo (che può essere adita solo dagli Stati o dalla Commissione americana, come da modello europeo originario, prima cioè dell'entrata in vigore del Protocollo n°11); il sistema africano, invece, è complesso e comunque appare ancora troppo debole, perché nelle more dell'entrata in vigore del Protocollo sullo Statuto della Corte africana di giustizia e dei diritti umani del 2008 alla Carta africana dei diritti umani e dei popoli (c.d. Carta di Banjul) del 1981, rimane la competenza della Corte africana dei diritti umani e dei popoli, istituita da un altro protocollo aggiuntivo, sottoscritto il 10 giugno 1998 a Ouagadougou (Burkina Faso) ed entrato in vigore nel gennaio 2004. Alla Corte possono adire, *ex artt.* 5 e 6, la Commissione, uno Stato-membro, ma anche individui e organizzazioni non governative purché gli Stati parte abbiano espressamente accettato la competenza della Corte. Ad ottobre 2016, intanto, solo sette stati (Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Ghana, Mali, Malawi, Tanzania), dei trenta parte del protocollo, avevano riconosciuto la competenza della Corte nel caso di procedure avviate da ONG o individui. Forme di tutela e garanzia dei diritti, poi, sono praticamente inesistenti nel sistema istituito nella Lega Araba con la Nuova carta araba dei diritti dell'uomo del 2004 e in quello più recente abbozzato dall'Associazione degli Stati del Sud-Est Asiatico (ASEAN), nonostante l'adozione di una ASEAN Human Rights Declaration (2012) e l'istituzione di un'ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (2009).

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta di Nizza: cenni.

Il più importante documento europeo in tema di diritti umani, come noto, è stato adottato dal Consiglio d'Europa e non dall'Unione Europea. Si tratta della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (c.d. Convenzione europea dei diritti dell'uomo), firmata a Roma il 4 novembre 1950, su iniziativa del Consiglio d'Europa, entrata in vigore il 3 settembre 1953. La Convenzione europea (che sembra voler dare attuazione alla Dichiarazione universale) accompagna ad una catalogazione regionale dei diritti (art. 1-18) alcune norme procedurali che, attraverso l'istituzione della Corte Europea dei diritti dell'uomo, hanno consentito di regionalizzare anche la protezione dei diritti fondamentali. Grazie al meccanismo dei protocolli aggiuntivi, alle decisioni della Commissione europea dei diritti dell'uomo (prima della sua abolizione) e alla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, al ruolo di promozione dei diritti umani svolto dal Commissario europeo per i diritti umani (carica istituita dal Comitato dei Ministri nel maggio 1999), il Consiglio d'Europa, attraverso la formazione di un "diritto comune europeo", ha contribuito notevolmente a rendere giustiziabili una serie di diritti: diritto a non essere discriminato, diritto alla vita, diritto a non subire torture, trattamenti inumani o degradanti, diritto a non essere condotto in schiavitù, diritto alla libertà di circolazione, diritto al rispetto della vita privata e familiare, diritto al matrimonio, diritto all'istruzione, diritto alla libertà di espressione, diritto di voto e di libere elezioni.

La rilevanza della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo è testimoniata anche dal fatto che ad essa si ispira la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (c.d. Carta di Nizza), firmata dalla tre istituzioni europee (Parlamento, Consiglio, Commissione), il 7 dicembre 2000, e che ha avuto un cammino a dir poco travagliato. La Carta di Nizza, infatti, è stata dapprima inglobata dalla seconda parte del trattato costituzionale europeo, firmato a Roma il 29 ottobre 2004. Poi, a seguito della mancata entrata in vigore del trattato, la Carta di Nizza è stata oggetto di un mero rinvio nel Trattato sottoscritto a Lisbona il 13 dicembre 2007, dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi aderenti all'Unione Europea, entrato in vigore il 1 dicembre 2009 (con le deroghe ottenute da Gran Bretagna, Polonia, Repubblica Ceca su alcune norme della Carta dei diritti fondamentali). Con il Trattato di Lisbona, l'Unione ha aderito alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali specificando che i diritti fondamentali, da questa garantiti e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri «fanno parte del diritto dell'Unione in

quanto principi generali».

Più in generale, esprimendo la volontà dei popoli europei di «creare tra loro un'unione sempre più stretta», attraverso la condivisione di «un futuro di pace fondato sui valori comuni», la Carta di Nizza si prefiggeva il compito di corroborare nel sistema comunitario «i diritti derivanti [...] dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal trattato sull'Unione Europea e dai trattati comunitari, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee e da quella della Corte Europea dei diritti dell'uomo». La Carta di Nizza, sottolinea Claudio Zanghì, «non vuole inventare nulla di nuovo, ma vuole soltanto ribadire diritti fondamentali che si trovano in una molteplicità di testi». Così, se la valenza altamente morale della Carta di Nizza può desumersi dal richiamo, contenuto nell'art. 1, all'inviolabilità della dignità umana come fonte dei diritti enunciati, il rinvio, per ciò che riguarda i diritti enunciati, quasi pedissequo alla *Convenzione europea*, testimonia la volontà politica di porre quest'ultima a fondamento del progetto dei popoli europei «di creare tra loro un'unione sempre più stretta [fondata] sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà».

Le convergenze tra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e la Carta dei diritti fondamentali di Nizza (CDF) sono evidenti, poiché troviamo diversi richiami congiunti ad una serie di diritti: il diritto alla vita e al divieto dell'inflizione della pena di morte (art. 2 CEDU, art. 2 CDF), la proibizione della tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU, art. 4 CDF), la proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (art. 4 CEDU, art. 5 CDF), il diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5 CEDU, art. 6 CDF), il rispetto della vita privata e di quella familiare (art. 8 CEDU, art. 7, CDF), il diritto di sposarsi e di costituire famiglia (art. 12 CEDU, art. 9 CDF), il diritto di libertà di pensiero, di coscienza e di religione (artt. 9 CEDU, art. 10 CDF), la libertà di espressione e d'informazione (art. 10 CEDU, art. 11 CDF), la libertà di riunione e associazione (art. 11 CEDU, art. 12 CDF), il divieto di discriminazione (art. 14 CEDU, art. 21 CDF), i diritti riconducibili al valore della giustizia, il diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (artt. 5, 6 CEDU, art. 47, 48 CDF).

Partecipazione, diritti e Il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

Il modello europeo, o meglio il percorso di costruzione dell'Europa sulle macerie della

Seconda Guerra Mondiale, ha, dunque, rappresentato un *novus* nel quadro politico e giuridico globale. Un *novus* che ha radicalmente mutato istituti giuridici, *modus operandi*, schemi concettuali, categorizzazioni politiche legati alla visione otto-novecentesca della comunità internazionale, *rectius* della comunità regionale europea intesa come, parafrasando Paolo Grossi, «arcipelago di isole statuali». La centralità assunta dal discorso sui diritti nello scenario politico globale ha fatto il resto poiché uno dei segni evidenti della mutazione genetica dell'Unione Europea, da comunità di cooperazione economica (come era nata, sostanzialmente) a progetto politico (ancora) in cerca di una sua identità, è rappresentato dal ruolo crescente che i diritti hanno avuto nel progetto europeista, parallelamente al corroboramento delle istituzioni giudiziarie (la Corte di Giustizia dell'Unione Europea). L'Unione Europea, infatti, pur non essendo un'organizzazione deputata precipuamente al riconoscimento e alla tutela dei diritti (come invece appare per il Consiglio d'Europa), ha subito una graduale trasformazione, anche governata dal riconoscimento dei diritti, che ne ha rafforzato i vincoli comunitari trasformandola da organizzazione di cooperazione economica (la Comunità Economica Europea), in una «*quasi-constitutional polity granting individual rights and public inclusion*».

In questo scenario, il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione Europea è stato di fondamentale importanza tanto nel processo di integrazione europea, quanto nel rafforzamento dei diritti e nel garantire forme complesse di partecipazione politica ai singoli cittadini, diverse da quelle tradizionali. In letteratura, Alec Stone Sweet, Karen J. Alter, Lisa Conant, Rachel Cichowski, ad esempio, hanno spiegato il processo di integrazione europea come un processo stimolato anche (e soprattutto) da attori non tradizionalmente considerati come protagonisti della scena politica, come, ad esempio, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, oppure i movimenti sociali, i gruppi di interesse e/o i gruppi di pressione. Questi autori hanno proposto teorie particolarmente interessanti poiché hanno indirizzato la responsabilità e l'interesse politico nei confronti del processo di integrazione europea verso la società civile, attraverso il *medium* delle corti e dei diritti, sottolineando altresì, la democraticità del processo di integrazione che, quindi, viene dipinto in maniera più partecipata, condivisa e meno verticistica.

In particolare, come noto, a partire dagli anni Sessanta, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, stimolata dal basso, secondo quella che viene definita la *bottom-up trajectory*, è andata assumendo sempre una maggiore centralità. Prima la sentenza *Van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratieve Belastingen*, del 5 febbraio 1963, stabilì il principio dell'efficacia

diretta (*self-executing*) del diritto comunitario su quello interno (a condizione che gli obblighi siano precisi, chiari e incondizionati e non richiedano misure complementari di carattere nazionale o europeo), sancendone in conseguenza anche il primato. Poi, con la sentenza *Costa vs Enel* del 1964, anche in contraddizione con quanto statuito dalla Corte costituzionale italiana, che si era pronunciata sempre su ricorso del Costa, tale primazia venne confermata e si affermò il modello monistico e non dualistico di rapporto tra i due ordinamenti. Inoltre è stata la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ad introdurre in via pretoria, ben prima della codificazione normativa della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito del Trattato di Maastricht, il riconoscimento dei diritti nell'ordinamento giuridico comunitario, a partire dalla sentenza *Internationale Handelsgesellschaft c. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* del 17 dicembre 1970 dove venne stabilito che la tutela dei diritti fondamentali costituisce parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte di Giustizia garantisce l'osservanza statuendo quindi che «la salvaguardia di questi diritti, pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, va garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità». Principio, quello espresso dalla sentenza in parola, che ha rappresentato un elemento costante della giurisprudenza della Corte di Giustizia il cui approdo è rappresentato dall'art.6 § 3 del Trattato sull'Unione Europea di Lisbona del 2007 il quale recita che «i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

Pur anche con notevoli divergenze nelle premesse e nelle conclusioni, gli studi in parola ci restituiscono l'immagine di una Corte di Giustizia che opera da attore catalizzatore capace di trasformare gli *inputs* che provengono dalla società civile in *outputs*, in decisione politiche consentendo così ai singoli individui e ai gruppi di interesse di giocare un ruolo decisivo nei processi di formazione delle politiche europee, soprattutto nel settore dei diritti. Anche se l'efficacia degli *outputs* in parola può dipendere considerevolmente dalla 'permeabilità' dei diversi ordinamenti politici e giuridici statali, che costituiscono il *puzzle* dell'Unione Europea, un accesso diretto alla giustizia comunitaria realizza un percorso di stimolo dal basso alle politiche europee il quale appare più diretto e immediato rispetto ai tradizionali processi di incanalamento delle istanze politiche attraverso i partiti politici, il Parlamento europeo o la Commissione.

Alec Stone Sweet, ad esempio, in *European Integration and the Legal System* (2003)

afferitava che «*European legal integration, provoked by the European Court of Justice and sustained by private litigants and national judges, has gradually but inexorably 'transformed' the European Union*», rafforzando progressivamente il piano sovrastatale e minando «*its intergovernmental character, federalizing the polity in all but name*». Gli effetti di quest'azione congiunta, *inter alia*, della Corte di Giustizia, dei singoli cittadini, dei movimenti sociali che hanno adito la giustizia europea, scrive Alec Stone Sweet, sarebbero che «*today, the ECJ has no rival as the most effective supranational judicial body in the history of the world; on any dimension, it compares favorably with the most powerful constitutional courts everywhere*».

In *The Judicial Construction of Europe* (2004), poi, sempre Alec Stone Sweet la rivoluzione operata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha «*altered, within a very wide zone in Western Europe, how individuals and firms pursue their interests, how judges resolves disputes, and how policy is made at both the national and supranational levels of government*». In *Participation, Representative Democracy and the Courts* (2003), addirittura, Alec Stone Sweet e Rachel A. Cichowsky parlano apertamente di «*death of parliamentary sovereignty*», di «*rise of rights politics in Europe*» come conseguenza del processo di costituzionalizzazione che ha interessato l'Unione Europea, guidato, aggiungono «*by interactions between the European Court of Justice, national judges, and private litigants, pursuant to the European Court of Justice announcement of the doctrines of direct effect and supremacy in the 1960s*».

In Europa, dunque, l'interazione continua tra sistema giudiziario, sistema politico e società civile è stata foriera di effetti perché le condizioni politiche e istituzionali lo hanno consentito. Ciò è ancor più evidente se si guarda a come è cambiato il peso della Corte di Giustizia e come, parallelamente, sia cambiata anche l'Unione Europea. La Corte di Giustizia, creata nel 1952, si è andata progressivamente rafforzando a partire solo dagli anni Sessanta, contribuendo poi notevolmente a segnare il processo di integrazione europea dei decenni successivi. Nei decenni successivi, tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta, infatti, ricordano Rachel A. Cichowski e Tanja A. Börzel in *Law, Politics and Society in Europe* (2003), da un lato il sempre più frequente ricorso alla Corte (soprattutto da parte dei cittadini europei) fu prodromico all'estensione delle competenze della stessa Unione che caratterizzò poi il Trattato di Maastricht del 1992, dall'altro il richiamo sempre maggiore al diritto comunitario e ai diritti da esso riconosciuti dinnanzi alle corti nazionali contribuirono sensibilmente a sviluppare i rapporti tra diritto, politica e società civile.

I diritti e l'Europa

La centralità assunta dal discorso sui diritti, la nascita ed il rafforzamento delle organizzazioni regionali, *in primis* l'Unione Europea, il percorso sempre più evidente di giudizializzazione della politica hanno cambiato profondamente la politica ed il diritto internazionale. Il senso della stessa partecipazione politica è cambiato. Non solo perché nei lustri il Parlamento Europeo ha assunto sempre più peso (caso più unico che raro nello scacchiere geopolitico globale), ma anche perché l'attivismo delle corti ha dato ulteriori opzioni partecipative ai singoli cittadini. Se forse è esagerato sostenere che l'Europa si è andata costruendosi grazie all'impulso dal basso dei cittadini, attraverso le corti, non è certamente sbagliato affermare che l'attivismo dei cittadini trova, oggi, soddisfazione non solo nei tradizionali canali di rappresentanza politica, ma anche in quelli forniti dai poteri contromaggioritari, le corti sovrastatali, *in primis*.

In questo scenario, emblematico è il nuovo modo di intendere la partecipazione dei cittadini attraverso le corti e in nome dei diritti. Giacomo Sani iniziava la sua voce *Partecipazione politica* dell'edizione del 1990 del *Dizionario di Politica* diretto da Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino, affermando che «nella terminologia corrente della scienza politica, l'espressione partecipazione politica viene generalmente usata per designare tutta una serie di attività: l'atto del voto, la milizia in un partito politico, la partecipazione ad un comizio o ad una riunione di sezione, l'appoggio dato ad un certo candidato nel corso della campagna elettorale, la pressione esercitata su di un dirigente politico, la diffusione di informazioni politiche e via dicendo». Sani aggiungeva poi che vi sono almeno tre forme o livelli di partecipazione politica: la *presenza* «è la forma meno intensa e più marginale di partecipazione politica» e consiste in «comportamenti essenzialmente ricettivi o passivi quali la presenza a riunioni, l'esposizione volontaria a messaggi politici, ecc., cioè a situazioni in cui l'individuo non porta alcun proprio contributo»; l'*attivazione*, dove «il soggetto svolge, all'interno o all'esterno di una organizzazione politica una serie di attività cui è permanentemente delegato o di cui viene incaricato di volta in volta o di cui si può fare promotore egli stesso» sottolineando poi che «questa figura ricorre quando si fa opera di proselitismo, quando ci si impegna in campagne elettorali, quando si diffonde la stampa di partito, quando si partecipa a manifestazioni di protesta e via dicendo»; infine, conclude Sani, vi è la *partecipazione in senso stretto* che dovrebbe essere riservata «alle situazioni in cui

l'individuo contribuisce direttamente o indirettamente ad una decisione politica» con un contributo che può essere dato «in forma diretta solo in contesti politici molto ristretti; nella maggioranza dei casi il contributo è indiretto e si estrinseca nella scelta del personale dirigente cioè del personale delegato per un certo periodo di tempo a prendere in considerazione alternative ed effettuare scelte vincolanti per l'intera società».

Presenza, attivazione, partecipazione in senso stretto possono considerarsi ancora tre forme di partecipazione politica. I canali, però, in cui si proiettano le tre forme di partecipazione sono ormai cambiati, anzi si sono moltiplicati. La grammatica della partecipazione non si basa solo, riprendendo Sani, su «comizi», «voto», «pressione al dirigente politico», ma anche su «ricorsi», «udienze», «diritti», «sentenze», «*legal mobilization*», ecc. Di questa trasformazione l'Europa rappresenta la cartina di tornasole. «I due pianeti di *civil law* e di *common law* –sosteneva Grossi– hanno visto recentemente attenuarsi le nette confinazioni del passato, e l'Unione Europea [...] è diventata, nelle sue istituzioni e nella sua produzione normativa, l'officina per una sempre maggiore fusione». Il nuovo protagonismo dei cittadini nella definizione dei processi di partecipazione politica in Europa può giovare dell'attivismo delle corti e del contributo normativo dei diritti. Questa è una grande rivoluzione che segna l'oggi, che è frutto di un cammino che è iniziato ieri, negli anni Cinquanta, e si spera che domani possa rafforzarsi, facendo dell'Europa e dell'Unione Europea una piccola *cosmopolis* governata dal diritto, dai diritti, dai cittadini.