

ISSN 1720-4526

Diritto amministrativo

RIVISTA TRIMESTRALE

Giuffrè editore · Milano

1/2005

ANNO XIII - FASCICOLO 1 - 2005

Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in a.p.
D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n° 46)
art. 1, comma 1, DCB (VARESE)

In questo numero:

**Responsabilità dell'amministrazione
Procedimento amministrativo**

ROBERTO CAVALLO PERIN

L'OSSIMORO DELLA LOCUZIONE
« CITTADINANZA GLOBALE » (*)

1. Dalle riflessioni sui lavori di ieri emerge un dato che mi pare interrompa le tradizionali rappresentazioni in materia: nelle relazioni internazionali la soggettività era riconosciuta solo agli Stati, ora invece emerge un rapporto con le persone, in particolare con gli individui, che prima non veniva considerata come una prospettiva neppure possibile. Il superamento *dell'antropomorfismo* degli Stati come soggetti del diritto internazionale tuttavia non può essere relegato alla sola rilevanza delle persone fisiche: ieri molte relazioni hanno messo in luce le organizzazioni non governative e la possibilità di accordi con queste.

Con le organizzazioni assumono rilevanza gli ordinamenti giuridici che le stesse pongono, i quali possono essere oggetto di riconoscimento, sicché il superamento si afferma non solo nel senso che gli Stati non sono più i soli soggetti dell'ordinamento internazionale della « società globale » — in tutta analogia con le persone fisiche degli ordinamenti nazionali — quanto piuttosto ritenendo che il riconoscimento delle organizzazioni non statali o non governative non avviene unicamente nella qualità di persone (giuridiche), ma soprattutto perché sono veri e propri ordinamenti, che hanno dinamiche proprie di cui è necessario tenere conto.

Mi sembra che le evoluzioni del diritto europeo siano in que-

(*) Rielaborazione dell'intervento al Convegno « *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale* » (Reggio Calabria, 30-31 ottobre 2003).

sta direzione ogniqualevolta si presta attenzione agli effetti giuridici che una norma, più in generale il sistema giuridico dell'Unione europea, può realizzare all'interno degli ordinamenti Stati membri.

Per il diritto internazionale classico gli Stati erano visti come soggetti dell'ordinamento con propri diritti e obblighi, non come ordinamenti; oggi — oltre gli Stati — si affiancano le persone fisiche e le organizzazioni non governative.

Dalla rilevanza delle organizzazioni mi pare discendano due corollari. Anzitutto se i trattati cominciano a tutelare posizioni giuridiche che sono rilevanti per gli individui, a fondare o legittimare organizzazioni che sono in grado di emanare atti di cui anche gli individui sono destinatari, si realizza una trasformazione rilevante: i rapporti giuridici prima unicamente tra Stati e fondati su atti convenzionali stipulati dagli stessi, trovano ora in atti unilaterali delle organizzazioni la relativa vicenda giuridica che produce effetti verso soggetti che non appartengono all'organizzazione emanante.

Il diritto transnazionale comincia così a conoscere i problemi legati all'emanazione degli atti unilaterali che producono effetto verso i terzi, di cui ieri molti hanno ricordato anche i primi timidi tentativi per porvi rimedio. Ma ancor più sappiamo — dalla nostra storia degli atti unilaterali pubblici — che l'unilateralità ha necessità di trovare fondamento e forza giuridica nella legittimazione dell'organizzazione. Gli atti consensuali, meglio i rapporti consensuali, hanno invece in qualche modo obliterato, o reso meno importante la questione della legittimazione delle organizzazioni internazionali, della democraticità delle stesse, della rappresentatività dei rispettivi organi, o della soggezione ad altre cui appartiene tale attributo. Appare perciò importante interrogarsi in ordine al fondamento e alla legittimazione delle organizzazioni internazionali, governative o non governative

È evidente che se un atto è unilaterale non posso addurre a fondamento della vicenda giuridica la consensualità del suo destinatario, poiché quest'ultimo all'atto unilaterale di altri non apporta alcuna legittimazione, analogamente a quando il contratto,

se a favore di terzo, necessita nel nostro ordinamento di un'intermediazione legislativa (artt. 1372, 1411 c.c.). L'alternativa — che è tradizionale nello stato moderno — riconduce la legittimazione degli atti unilaterali al principio di legalità, alla rappresentanza politica e alla sua istituzione come ordinamento giuridico, il quale ultimo ha — inoltre e non a caso — dedicato particolare attenzione alla sindacabilità e legittimità degli atti amministrativi.

2. Il secondo elemento che vorrei segnalare sono i rapporti tra i diversi ordinamenti che non possono certo essere retti dal principio di gerarchia. Forse può avere ingannato la parola « disapplicazione » della giurisprudenza comunitaria che ci ricorda, forse inconsapevolmente, l'art. 5 della l. 20 marzo 1865 n. 2248, All. E, che riporta all'efficacia dei regolamenti ove conformi alle leggi dell'ordinamento stesso.

Qualcuno è addirittura arrivato a porre la questione se le direttive e i regolamenti comunitari siano in grado di soddisfare le riserve di legge della Costituzione italiana, ma è una domanda che si potrebbe dire mal posta, non nel senso che il risultato finale dell'elaborazione non sia condivisibile, poiché sinora è parsa corretta la soluzione che in diritto penale propende per la negativa ove si tratti di norma incriminatrice. La prospettiva dimentica gli insegnamenti che hanno ammonito sulle facili conclusioni nei rapporti fra ordinamenti, sull'esistenza di differenti tipologie di relazione giuridiche, nessuna delle quali afferma un rapporto di gerarchia (1).

Ieri si è correttamente ricordato Santi Romano per la sua elaborazione sull'evoluzione dei sistemi giuridici oltre lo Stato (2), più precisamente oltre lo stato nazionale moderno, ma può essere di interesse chiedersi cos'è cambiato da allora, dalla prima guerra mondiale, epoca in cui esce anche il suo Ordine giuridico.

(1) ROMANO Santi, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, Tip. Ed. Mariotti, 1918; II ed., Firenze, Sansoni, 1946; prima e seconda ristampa della II ed., Firenze, Sansoni, rispettivamente 1951 e 1962.

(2) ROMANO Santi, *Oltre lo Stato*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1918, poi in *Scritti Minori*, Milano, Giuffrè, 1990, 419 e s.

È impressionante notare che il riferimento ai principi delle nazioni o degli ordinamenti civili è dello stesso periodo, al pari la Società delle Nazioni.

Taluno ricorda (3) che il livello mondiale degli scambi ante prima guerra mondiale era « poco sotto » quello odierno, quel livello di mercato che noi chiamiamo appunto « globalizzazione » (4).

(3) A. TURNER, *Just Capital. The Liberal Economy*, tr. It. *Just Capital. Critica del capitalismo globale*, a cura di S. Scotti, Laterza, 2002, 30. Cfr. P. KRUGMAN, *Pop internationalism*, The MIT Press, Cambridge (Mass.) - London, 1997, trad. it. *Un'ossessione pericolosa*, Milano 1997, cap. 13, ove si ritiene che ora Los Angeles sia un'economia locale al 75%, ove Chigago già alla fine dell'800 era aperta agli scambi per almeno il 50%.

(4) Sulla "globalizzazione": G. PETROVICH, *Globalizzazione e stato sociale: alcune considerazioni dei nobels in Venice nel primo dei third millennium colloquia*, in *Dir. regione*, 2002, 459; V. ROPPO, *Professioni legali, new economy, globalizzazione*, in *Economia e dir del terziario*, 2001, 417; E.M. FOX, *Diritto della concorrenza, mercati globali e il caso General*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2002, 347; S. NADALET, *Diritto del lavoro e diritto alla concorrenza: articolazioni possibili - Qualche proposta scomoda in tema di "globalizzazione"*, in *Lavoro e dir.*, 2002, 99; G.M. BOI, *Globalizzazione nei trasporti e legislazione antitrust: interrogativi giuridici*, in *Dir. maritt.*, 2002, 320; U. ALLEGRETTI, *Diritti fondamentali e globalizzazione - Dialogando con Pietro Barcellona (e altri)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 565; S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 323; G. CHIARETTI, *Globalizzazione della giustizia e del diritto*, in *Iustitia*, 2002, 129; L. COSTATO, *Globalizzazione: perché, quando, come*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, 331; G.M. FLICK, *Globalizzazione delle regole e fondazione dei valori: l'esperienza europea*, in *Politica del diritto*, 2002, 197; F. GALGANO, *Il riflesso giuridico della globalizzazione*, in *Vita not.*, 2002, 51; P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Foro it.*, 2002, V, 151; D. KENNEDY, *Tecnocrazia e contesto: ovvero i fraintendimenti della globalizzazione e la (ri)scoperta del background*, in *Riv. critica dir. privato*, 2001, 663; P. MARCONI, *I diritti nella globalizzazione*, in *Sociologia dir.*, 2002, 17; C. RINAUDO, *Diritto, politica e mercato nella società globale post-moderna*, in *Legalità e giustizia*, 2000, 30; WEDDERBURN OF CHARLTON, *Common law, labour law, global law*, in *Giornale dir. lav. relazioni ind.*, 2002, 1; G. PERONE, *Globalizzazione e tutela della persona*, in *Riv. infortuni*, 2001, I, 397; G. PROSPERETTI, *Il ruolo dei diritti sociali nell'economia globalizzata*, in *Riv. infortuni*, 2001, I, 389; L. DE BEBEDITIS e R. HELG, *Globalizzazione*, in *Riv. politica economica*, 2002, 139; E. ALES, *L'idea europea di protezione sociale di fronte alla sfida della globalizzazione: un'analisi e una proposta*, in *Riv. infortuni*, 2001, I, 1; A. LOIODICE, *Libertà religiosa, costituzioni e globalizzazione*, in *Rass. parlamentare*, 2002, 222; F. GIAMPIETRO, *Ambiente e democrazia (a proposito della globalizzazione)*, in *Ambiente*, 2001, 805; S. NESPOR, *Globalizzazione e ambiente: un bilancio*, in *Danno e resp.*, 2001, 785; M.J. BONELL, *Do we need a global commercial*

Gli economisti inoltre, quando parlano di globalizzazione, precisano che unitamente alla prima si afferma il suo opposto, cioè la localizzazione dei mercati (o secondo altri « glocalizzazione »), poiché in tale ambito si « sposta una sempre maggiore quota dell'attività economica », come nella gran parte dei servizi alle persone (diversi dall'informazione o che possono giovare dell'informatica) che sono « settori meno intrinsecamente scambiabili (o perlomeno scambiabili in misura inferiore) ».

Sostanzialmente si richiama l'attenzione sulla circostanza che

code?, in *Dir. comm. internaz.*, 2000, 849; G.M. FLICK, *Globalizzazione e diritti umani*, in *Jus*, 2000, 171; R. BETTINI, *Stato e diritto tra globalizzazione e standard*, in *Queste istituzioni*, 2001, 117; M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione - Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2001; S. RODOTÀ, *Diritto, diritti, globalizzazione*, in *Riv. giur. lav.*, 2000, I, 765; *Dallo stato monoclasse alla globalizzazione*, a cura di S. CASSESE e G. GUARINO, Giuffrè, Milano, 2001; F. DE LY, *Lex mercatoria (new law merchant): globalization and international self-Regulation*, in *Dir. comm. internaz.*, 2000, 555; A. PERULLI, *Diritti sociali e mercato globale*, in *Riv. giur. lav.*, 2000, I, 939; R. GILPIN, *Le insidie del capitalismo globale - Il liberismo non può governare il pianeta*, ed. Egea, Giuffrè, Milano, 2001; V. ROPPO, *Verso un mondo globalizzato: trasformazioni economiche, mutamenti sociali, risposte politiche*, in *Politica del diritto*, 2001, 515; S. GIACCHETTI, *Globalizzazione e giustizia amministrativa: due parallele destinate ad incontrarsi*, in *Cons. Stato*, 2001, II, 1357; F.P. ROSSI, *Ruolo sociale dello stato in un sistema globalizzato*, in *Riv. infortuni*, 2000, I, 935; A. MASSERA, *Oltre lo stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 1; F. MASSIMINO e L. PRATI, *Imprese e consumatori nella globalizzazione dei mercati*, in *Dir. ind.*, 2000, 261; V. MAZZARELLI, *I diritti umani tra consumo e commercio globale*, in *Dir. uomo*, 1999, 30; M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione - Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000; G.M. FLICK, *Globalizzazione dei mercati e globalizzazione della giustizia*, in *Riv. guardia di finanza*, 2000, 2001; P.L. ZANCHETTA, *Lo stato-nazione tra multiculturalismo e globalizzazione - Analisi e proposte di Jurgen Habermas*, in *Dir. immigrazione e cittadinanza*, 2000, 11; C. DI TURI, *Globalizzazione dell'economia e diritti fondamentali in materia di lavoro*, in *Riv. dir. internaz.*, 2000, 113; F. SALVIA, *L'ordine giuridico feudale e l'organizzazione mafiosa - I problemi della globalità e il nuovo "Medioevo" conseguente alla crisi della sovranità*, in *Dir. e società*, 2000, 37; P.L. ZANCHETTA, *Ordine globale e democrazia cosmopolitica*, in *Questione giustizia*, 2000, 753; P. GENCO, *Globalizzazione dei mercati e nuove dimensioni della concorrenza interportuale*, in *Economia e dir. del terziario*, 2000, 7; *Diritti dell'uomo e profili etnico-religiosi: una prospettiva globale* (atti del seminario internazionale, Milano, 3-4 dicembre 1998), interventi di P. TORELLA DI ROMAGNANO, G. FILIBECK, G. GRAMPA, M. BORRMANS, E. ATALLAH SOULA, H. LOPEZ, K. ABUJABER, J.S. UMANSKIJ, M. DE SALVIA, S.A. ALDEEB ABU-SAHLIEH, J. JOBLIN, G. FELICIANI e M. FUMAGALLI MERVIGLIA.

il mercato ha diversi livelli di definizione a seconda del tipo di merci o servizi, l'uno globale e l'altro locale, i quali hanno regole e logiche molto diverse, ma che ciononostante convivono (5). Ciascuno di noi è partecipe di tutti questi mercati, agisce in queste diversità ed è assoggettato alle relative regole.

Per il giurista il richiamo immediato è alla *relatività degli ordinamenti giuridici* ed ancor prima alle tipologie di rapporti che possono instaurarsi tra diversi ordinamenti, tra i quali non si annovera il principio di gerarchia come modello teorico di risoluzione dei conflitti cui riferirsi, ma al contrario si pone una somma attenzione alla varietà dei rapporti possibili, che vanno dalla negazione-contrapposizione, al riconoscimento reciproco, o unilaterale, ancora al rapporto di indifferenza tra gli stessi.

3. Il titolo stesso di questo convegno « dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale », pone problemi. Non appena si consideri che la radice della parola cittadinanza è indissolubilmente legata nella sua origine alla sovranità popolare, all'appartenenza di una persona fisica ad una comunità territoriale la quale si può distinguere in cittadinanza politica rispetto alla più recente denominazione di cittadinanza amministrativa (6), comunque nella sua partecipazione diretta o indiretta alla definizione di un ordinamento giuridico. In particolare la sovranità politica ha sempre indicato l'appartenenza di una persona fisica all'ordinamento originario (quello nazionale che era generale perché a tutti comune): con il lato attivo — per così dire — si è indicata la partecipazione a definirne le regole, nonché la titolarità delle posizioni giuridiche dell'appartenente alla comunità territoriale. Si trattava in tutti i casi di posizioni di privilegio che venivano riser-

(5) A. TURNER, *op. cit.*, si vedano i capitoli I e II, in particolare pag. 9, 12, 30, 35. « ... al livello globale dell'economia americana o europea è sorprendentemente ridotta l'attività economica totale oggetto di scambi col resto del mondo: nei due casi solo più o meno il 12-13% », *op. cit.*, 28.

(6) Per riferimenti si rinvia a R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in questa *Rivista*, 2004, 201.

vate ai cittadini appunto, più precisamente a coloro che definivano la sovranità, cioè l'ordinamento.

Quanto al primo ho seri dubbi che ci siano per gli individui livelli di partecipazione utili a definire le regole dell'istituzione dell'ordinamento globale. Quanto al secondo se ci si riferisce ai diritti fondamentali (7) sicuramente li si ritrova enunciati nelle costituzioni degli stati sovrani, ma anche nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, nel Patto internazionale sui diritti civili e politici del 6 dicembre 1996, solo ove lo si legga comprensivo della sottoscrizione del protocollo facoltativo, che attribuisce al Comitato dei diritti dell'uomo la competenza a ricevere e ad esaminare le comunicazioni sulle violazioni degli indicati diritti di libertà provenienti da individui (art. 1 del protocollo facoltativo) (8).

(7) Da ultimo si veda la ricostruzione della teoria dei diritti dell'uomo di Gaetano Filangeri in V. FERRONE, *La società giusta ed equa*, Editori Laterza, 2003, 100 e s.

(8) P. CARETTI, *I diritti fondamentali - Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2002; G. FONTANA, *La tutela costituzionale della società democratica tra pluralismo, principio di laicità e garanzia dei diritti fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2002, 379; U.- I.A. STRAMIGNONI, *Soggetto di diritto e diritti (fondamentali) del soggetto: autonomia, linguaggio e diritto comparato*, in *Riv. critica dir. privato*, 2002, 223; F. BILANCLA, *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà - Il diritto di proprietà nella Cedu*, Giappichelli, Torino, 2002; S. MAZZARESE, *Diritti fondamentali e diritti soggettivi*, in *Riv. critica dir. privato*, 2002, 183; A. VESPAZIANI, *Interpretazioni del bilanciamento dei diritti fondamentali*, Cedam, Padova, 2002; *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*, a cura di G. ROLLA, Giappichelli, Torino, 2001; M. PANEBIANCO, *Bundesverfassungsgericht, dignità umana e diritti fondamentali*, in *Dir. e società*, 2002, 151; S. LABRIOLA, *Inviolabilità dei diritti fondamentali della persona umana e libertà religiosa nell'art. 2 della costituzione italiana*, in *Rass. parlamentare*, 2002, 248; A. ALGOSTINO, *Lo straniero "sospeso" fra tutela dei diritti fondamentali della persona umana e esigenze di un efficiente controllo dell'immigrazione* (Nota a Corte cost., 10 aprile 2001, n. 105), in *Giur. it.*, 2002, 1346; A. TIZZANO, *Codice dell'Unione europea con la carta dei diritti fondamentali e il trattato di Nizza*, III ed., Cedam, Padova, 2002; *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, a cura di L.S. ROSSI, Giuffrè, Milano, 2002; *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. TONIATTI, Cedam, Padova, 2002; S. BAER, *La carta europea dei diritti fondamentali, o dell'ambivalenza*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 901; M.P. CHITI, *La carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 1; M. LUGATO, *La rilevanza giuridica della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. dir. internaz.*, 2001, 1009; ID., *La carta dei diritti fondamentali*

Meno agevole è l'interpretazione delle dichiarazioni che non riconoscono il diritto di azione degli individui a tutela della libertà, ove bisogna distinguere i casi in cui la sanzione è indiretta,

dell'Unione europea, in *Quaderni dir. e politica ecclesiastica*, 2001, 481; R. MASTROIANNI, *Il contributo della carta europea alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Cass. pen.*, 2002, 1873; M. PANEBIANCO, *Verso una "costituzione" comune dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. internaz. diritti dell'uomo*, 2001, 730; P. PERLINGIERI, *A margine della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2001, 153; G. RAIMONDI, *La carta di Nizza del 7 dicembre 2000 nel quadro della protezione dei diritti fondamentali in Europa*, in *Cass. pen.*, 2002, 1885; A. RIZZO, *L'Unione europea e la carta dei diritti fondamentali - Un rapporto ancora da definire*, in *Comunità internaz.*, 2001, 103; A. WEBER, *Il futuro della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2002, 31; A. VON BOGDANDY, *Comunità di diritti fondamentali come meta dell'integrazione? - I diritti fondamentali e la natura dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 849; R. ALONSO GARCÒA, *Le clausole orizzontali della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2002, 1; N. TROCKER, *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ed il processo civile*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2002, 1171; R. FOGLIA, *La carta dei diritti (sociali) fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. dir. sicurezza sociale*, 2001, 6; L.P. COMOGLIO, *L'effettività della tutela giurisdizionale nella carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Nuova giur. civ.*, 2001, II, 471; P. LEGER, *La corte di giustizia delle comunità europee e i diritti fondamentali*, in *Temi romana*, 2001, 196; G. SCALA, *"L'emergere" della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nella giurisprudenza della corte di giustizia*, in *Giur. it.*, 2002, 250; F. SANTINI, *Diritto ad una buona amministrazione: la prima applicazione della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Giur. it.*, 2002, 1792; A. ZITO, *Il "diritto ad una buona amministrazione" nella carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2002, 425; P. CARETTI, *I diritti fondamentali nell'ordinamento nazionale e nell'ordinamento comunitario: due modelli a confronto*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 939; P. MADDALENA, *L'evoluzione del diritto e della politica per l'ambiente nell'Unione europea - Il problema dei diritti fondamentali*, in *Riv. amm.*, 2000, 483; C. CORSI, *Diritti fondamentali e cittadinanza*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 793; G. CAMPANELLI, *Le forme di tutela immediata dei diritti fondamentali tra giudice comune e corte costituzionale*, in *Giust. civ.*, 2001, II, 411; M. PANEBIANCO, *Iura humanitatis: diritti umani e "nuovi" diritti fondamentali*, in *Riv. internaz. diritti dell'uomo*, 2001, 120; L. PRINCIPATO, *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2001, 873; U. DE SIERVO, *L'ambigua redazione della carta dei diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 33; A. GIALANELLA, *La sfida dei diritti fondamentali e l'utopia di una nuova democrazia del pubblico*, in *Questione giustizia*, 2001, 253; D. GRIMM, *Autonomia e libertà - Riflessioni sulla tutela dei diritti fondamentali e la "commercializzazione"*, in *Nomos*, 2001, 9; L. FERRARI BRAVO, F.M. DI MAJO e A. RIZZO, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2001; G. CONNETTI, *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Studium iuris*, 2001,

perché le carte o i trattati obbligano solo gli Stati che li hanno sottoscritti. In tali casi pur negandosi il diritto di azione del singolo si afferma una sanzione per gli Stati che hanno leso i diritti dell'individuo, la cui tutela è stata prevista con la sottoscrizione del trattato. Certo nel nostro ordinamento si è abituati a vedere i diritti della personalità come una categoria dei diritti assoluti, dunque con efficacia *erga omnes*, cioè con diritto di azione del titolare verso tutti.

Nelle norme di diritto internazionale, ivi comprese quelle a tutela dei diritti dell'uomo, la lettura tradizionale è invece quella di un'obbligazione dello Stato che ha stipulato e ratificato il trattato contenente la carta dei diritti e libertà dell'uomo, la violazione della quale è inadempimento verso altro Stato contraente (con un'efficacia *inter partes*), dunque un fatto giuridico, seppure correlato al contenuto dell'obbligazione definita *per relationem* alla carta dei diritti fondamentali.

Anche se le eccezioni sono sempre crescenti, occorre rilevare che ove le carte non prevedano diritti di azione diretta degli individui parrebbe inevitabile concludere che i diritti fondamentali dell'uomo non sono affatto diritti soggettivi della persona umana. Certo spiegazioni alternative sono possibili. Ove una sanzione vi

1163; G.F. FERRARI, L. AZZENA, G. DI PLINIO, E. GREPPI, L. LEVI, A. LOIODICE, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. SPADARO e S. TROILO, *I diritti fondamentali dopo la carta di Nizza - Il costituzionalismo dei diritti (atti del convegno Aidc: Taormina, giugno 2001)*, a cura di G.F. FERRARI, Giuffrè, Milano, 2001; S. GRECO, *I diritti fondamentali nella costituzione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2001, 187; A. PACE, *A che serve la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari*, in *Giur. cost.*, 2001, 193; L. AZZENA, *Il giudice comunitario e la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2001, 613; R. DEL PUNTA, *I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla carta di Nizza*, in *Dir. relazioni ind.*, 2001, 335; B. VENEZIANI, *Nel nome di Erasmo da Rotterdam - La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. lav.*, 2000, I, 779; I. CARACCIOLI, *La "carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" ed il diritto penale italiano - Quali conseguenze per il "diritto penale di impresa"?*, in *Impresa*, 2000, 1971; A. BENAZZO, *Diritti fondamentali, giudici costituzionali e integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1998, 835; G. CATALANO, *Libertà religiosa e diritti fondamentali nelle società pluraliste*, in *Dir. eccles.*, 1997, I, 597; V. CAIANIELLO, *La tutela dei diritti fondamentali in cento anni di giurisdizione amministrativa*, in *Dir. e società*, 1989, 565.

sia, la titolarità dei diritti e libertà fondamentali può essere mantenuta come imputazione all'individuo, ove si ritenga che gli Stati siano legittimati dal trattato (ed art. 11, Cost., « consente... alle limitazioni di sovranità necessarie ») ad agire a tutela dei diritti fondamentali dei propri cittadini (riducendo quest'ultimi — nell'ordinamento globale — alla capacità dei minori o interdetti), oppure — superando ogni finzione di rappresentanza — ritenendo gli Stati reciprocamente legittimati dal trattato a far valere la lesione di tali diritti in capo ad ogni individuo da parte di altro Stato contraente, indipendentemente dall'appartenenza della persona lesa alla comunità sovrana dello Stato che agisce a tutela.

Piuttosto la prospettazione che pare difficile superare è il rapporto con le radici che appaiono ineludibili nella parola cittadinanza. Quando si arriva a parlare di diritti dell'uomo o diritti della persona umana si arriva a elidere dalla parola qualsiasi appartenenza territoriale, salvo appunto quella riferita al globo; ma in tal caso si deve ammettere che il territorio in tal modo inteso determina la cessazione di ogni privilegio di cittadinanza in capo a taluno.

Se la cittadinanza era nata come uno *status* in forza del quale talune persone individue avevano posizioni soggettive che erano ad altri negate (stranieri), con l'attributo « globale » è certo che il significato della parola cittadinanza va nel senso di riconoscere a tutti i diritti fondamentali.

Tale ovvia conclusione ne contiene altra meno evidente. Qualsiasi tentativo di creare una cittadinanza globale o si afferma come altro rispetto alla radice tradizionale della parola cittadinanza, oppure lo *status* di privilegio che alle persone fisiche si intende attribuire con tale qualità giuridica, si risolve — al di là delle distinzioni territoriali — in differenze che paiono assumere il sapore della discriminazione, perché affermate in violazione dell'uguaglianza formale tra le persone, uno dei principi su cui si è fondata storicamente la nozione della cittadinanza nello Stato moderno.

Forse occorre riconoscere che il « privilegio » dei diritti fondamentali, una volta accordato a tutti, debba cessare come tale,

cioè determini il venire meno di uno *status* giuridico differenziato delle persone a suo fondamento (9), lasciando così l'idea di una «cittadinanza globale»... come punto di caduta della nozione stessa di cittadinanza, quanto meno nell'accezione differenziata che sinora si è conosciuta.

(9) La XIV disposizione transitoria della nostra costituzione stabilisce che «I titoli nobiliari *non* sono riconosciuti».