

Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia come laboratorio costituzionale dell'identità europea

Costanza Honorati *

1. In un periodo storico in cui tanto si discute – almeno in accademia – di riforme strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea¹, mi pare opportuno richiamare l'attenzione su un ambito che appare più scivoloso e incerto di quelli tradizionali, e cioè quello che riguarda la dimensione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Un settore spesso trascurato e difficile da comunicare, ignoto e poco comprensibile ai normali cittadini, ignorato anche dalla maggior parte dei giuristi, che lo avvicina per lo più con un misto di curiosità e diffidenza. La diffidenza che è originata e alimentata da etichette ermetiche e sibilline quale appunto «SLSG», o – peggio – «AFSJ», l'acronimo inglese che sta per *Area of Freedom Security and Justice*. Si tratta evidentemente di un (altro) esempio di come i grandi successi della

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

¹ Si vedano in proposito le riflessioni emerse dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, che si è svolta tra il maggio 2021 e il maggio 2022, da cui sono scaturite numerose proposte di riforma su questioni istituzionali chiave che bene illustrano i temi al centro del dibattito accademico contemporaneo. Si v., ad esempio, i contributi apparsi su *I Post di AISDUE*, nel Focus “Conferenza sul futuro dell'Europa”, tra cui, G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati per conservare i valori dell'Unione* (ivi, n. 1, 18 giugno 2021); F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell'Unione?* (ivi, n. 2, 29 luglio 2021); il fascicolo speciale dei *Quaderni AISDUE*, n. 3/2024 (accessibile qui - aisdue.eu/rivista-quaderni-aisdue-fasc-spec-n-3-2024-levoluzione-dellunione-europea-tra-prassi-innovative-e-proposte-di-revisione-dei-trattati/), nonché B. NASCIMBENE, *Dalla “paura” all’“ambizione”. L’iniziativa per una Conferenza sul futuro dell’Unione europea*, in *EJ*, n. 2, 2020, p. 160 ss.

UE siano, talvolta, offuscati da un cronico problema di scarsa e inefficace comunicazione.

Perché non c'è dubbio che l'affermazione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia costituisca un passaggio epocale, un grande successo, il cui significato è politico, ben prima che giuridico. Esso esprime la visione di un'Unione che non unisce solo merci o fattori produttivi, ma anche le persone e i valori che le accomunano. Dunque, ne costituisce una dimensione fondamentale, quasi identitaria dell'integrazione europea².

2. Conviene dunque accennare, sia pure brevemente vista la natura del presente intervento, all'origine e al contenuto di questa dimensione.

Nel Trattato di Maastricht non vi era menzione dello Spazio, sebbene uno dei pilastri su cui venne fondata l'Unione fosse quello della Giustizia e Affari Interni, l'alveo nel quale poi si svilupperà lo Spazio, marcando così la differenza dalle vecchie Comunità³.

La prima espressa enunciazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia si deve al Trattato di Amsterdam, che all'art. 2 TUE stabilisce, tra gli obiettivi dell'Unione, quello di «*mantenere* [e dunque – lo si noti – lo Spazio era ritenuto già esistente benché non formalizzato] e *sviluppare* l'Unione come uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel quale sia assicurata la libera circolazione delle persone, con misure appropriate in materia di controllo delle frontiere esterne, asilo e immigrazione, nonché di prevenzione e contrasto della criminalità»⁴. Conformemente a tale indicazione, il Trattato di Amsterdam «comunitarizza» alcune delle politiche inizialmente comprese nel III

² N. WALKER, *Freedom, Security and Justice*, in B. DE WITTE (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, San Domenico di Fiesole, 2003, p. 159 ss.; M. FICHERA, *Sketches of a theory of Europe as an Area of Freedom, Security and Justice*, in M. FLETCHER, E. HERLIN-KARNELL, C. MATERA (eds.), *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, London, 2016, p. 35 ss., *passim*.

³ Per un'analisi complessiva del contesto politico-istituzionale e delle caratteristiche giuridiche di questo modello di cooperazione, si veda S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, vol. I, IV ed., Oxford, 2016; nella dottrina italiana, si veda A. DI STASI, L. S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020; D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel diritto dell'integrazione europea. I. Principi generali e aspetti penalistici*, Napoli, 2012.

⁴ Corsivo aggiunto.

pilastro, stabilendo che la cooperazione avvenga non più con il metodo intergovernativo ma con quello comunitario, ben più efficace e penetrante⁵,

Sarà però il Consiglio europeo di Tampere del 1999⁶ a segnare un deciso passo avanti, individuando i «capisaldi di Tampere» ovvero le linee guida per la costruzione di uno spazio sempre più ampio e integrato, a fondamento del quale viene posto – si noti dagli allora 15 capi di Stato e capi di governo e non dalla Corte di giustizia – il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, a sua volta radicato nel

⁵ N. WALKER (ed.), *Europe's Area of Freedom, Security, and Justice*, Oxford, 2004.

⁶ Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza (riprodotte qui: consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions/1993-2003/). Per la visione di lungo periodo e la perdurante rilevanza del documento, si reputa utile riportarne alcuni passaggi chiave: «L'Unione europea ha già posto in atto per i suoi cittadini i principali elementi di uno spazio comune di prosperità e pace: un mercato unico, un'unione economica e monetaria e la capacità di raccogliere le sfide politiche ed economiche mondiali. La sfida insita nel trattato di Amsterdam è ora quella di garantire che la libertà, che comprende il diritto alla libera circolazione in tutta l'Unione, possa essere goduta in condizioni di sicurezza e di giustizia accessibili a tutti. Si tratta di un progetto che risponde alle preoccupazioni frequentemente espresse dai cittadini e che ha ripercussioni dirette sulla loro vita quotidiana» (par. 2). «L'obiettivo è un'Unione europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà. Deve altresì essere messo a punto un approccio comune per garantire l'integrazione nella nostra società dei cittadini di paesi terzi che sono legalmente residenti nell'Unione» (par. 4). «Per godere della libertà è necessario uno spazio autentico di giustizia, in cui i cittadini possano rivolgersi ai tribunali e alle autorità di qualsiasi Stato membro con la stessa facilità che nel loro. I criminali non devono poter sfruttare le differenze esistenti tra i sistemi giudiziari degli Stati membri. Le sentenze e le decisioni dovrebbero essere rispettate ed eseguite in tutta l'Unione, salvaguardando al tempo stesso la sicurezza giuridica di base per i cittadini in genere e per gli operatori economici» (par. 5). Il documento prosegue dando indicazioni più specifiche sui diversi aspetti relativi ad una politica comune per l'asilo e l'immigrazione, la creazione di un autentico spazio di giustizia europeo dalla lotta a livello dell'unione contro la criminalità. È infine d'interesse segnalare come già allora fosse emersa la necessità di completare l'azione sul piano interno con un'analoga e coerente azione sul piano esterno (cfr. punto D, parr. 58-62).

principio – questo sì poi dichiarato di rilievo costituzionale dalla Corte⁷ – della fiducia reciproca⁸.

Dieci anni dopo Tampere, il Trattato di Lisbona suggella e ribadisce tale scelta politica e ribadisce la preminenza dello Spazio di libertà sicurezza e giustizia tra i numerosi e vari obiettivi oggi perseguiti dall'Unione. L'attuale art. 3 TUE, infatti, dichiara che l'Unione «*offre* ai suoi cittadini uno spazio di libertà sicurezza e giustizia»⁹ e menziona tale obiettivo subito dopo quello della promozione della pace, dei valori dell'Unione e del benessere dei suoi popoli, e dunque prima dell'obiettivo di instaurare un mercato interno.

Oggi, l'intero Titolo V (artt. 67–89 TFUE) è dedicato allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e la sua realizzazione è materia di competenza concorrente tra Stati e istituzioni. Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia è dunque già qui. Va potenziato e rafforzato, ma è già parte dell'Unione che oggi abbiamo.

3. Osservatori più tradizionali potrebbero ritenere che lo Spazio svolga un ruolo marginale nell'architettura dell'integrazione europea e che questa competenza, i cui contorni sono obiettivamente di non immediata lettura, sia poco più di una operazione di *maquillage* politico. Tradizionalmente, infatti, la dimensione preminente della Comunità prima, e dell'Unione poi, è stata – e forse in parte è ancora – quella della

⁷ In tal senso, ad es., Corte giust. 21 dicembre 2011, C-411/10 e C-493/20, *N.S. e a.*, punti 78–80, nonché parere 18 dicembre 2014, 2/13, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, punto 167 ss. e giurisprudenza ivi citata. Si veda in particolare il punto 191: «il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri riveste, nel diritto dell'Unione, un'importanza fondamentale, dato che consente la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne».

⁸ Tra i numerosi contributi sul tema si veda M. SCHWARZ, *Let's talk about trust, baby! Theorizing trust and mutual recognition in the EU's area of freedom, security and justice*, in *ELJ*, vol. 24, nn. 2–3, 2018, p. 124 ss.; E. REGAN, *The role of the principles of mutual trust and mutual recognition in EU law*, in *DUE*, n. 2, 2018, p. 232 ss.; K. LENAERTS, *La Vie Après l'Avis: Exploring Mutual (Yet Not Blind) Trust*, in *CMLR*, vol. 54, n. 3, 2017 p. 805 ss.; S. MONTALDO, *On a collision course! Mutual recognition, mutual trust and fundamental rights in the recent case-law of the Court of Justice*, in *EP*, vol. 1, n. 3, 2016, p. 965 ss.; V. MITSILEGAS, *The limits of mutual trust in Europe's area of freedom, security and justice: from automatic inter-state cooperation to the slow emergence of the individual*, in *YEL*, vol. 31, n. 1, 2012, p. 319 ss.

⁹ B. NASCIBENE, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *DIC*, vol. 13, n. 4, 2011, p. 13 ss. (corsivo aggiunto).

cooperazione economica. Convinzione che appare rafforzata dalle misure eccezionali adottate anche in tempi recenti per gestire la crisi finanziaria dell'Eurozona, la pandemia, la guerra in Ucraina, e – da ultimo – la crisi commerciale innescata dai dazi americani. Non è forse un caso che sia il Piano Draghi¹⁰, sia il Rapporto Letta¹¹ – che pure si intitola «Molto più di un mercato» – nel proporre un piano di rilancio della UE abbiano dato ampio spazio alla produttività e competitività europea, ma contengano pochissimi – o nulli – riferimenti allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Eppure, sarebbe sbagliato sottovalutare l'importanza dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Esso rappresenta il più recente, e anche il più importante, sviluppo del costituzionalismo europeo. La sua rilevanza trascende la dimensione di una competenza specifica dell'Unione o di una politica settoriale di particolare interesse per i cittadini, investendo direttamente il nucleo essenziale del processo di integrazione europea, in quanto espressione della costruzione politica della UE e dell'attuazione dei suoi valori fondanti.

Non è possibile in questa sede entrare nel dettaglio delle diverse componenti dello Spazio, che coprono un ambito molto eterogeneo di tematiche, ma reputo opportuno un breve *excursus* che ne trattegi almeno gli elementi essenziali.

Vi è innanzitutto l'ambito della *cooperazione giudiziaria civile*. Si tratta del cuore storico dello Spazio giudiziario, e forse la parte in cui l'integrazione è stata più forte e più efficace. In estrema sintesi, essere in uno Spazio di giustizia significa che qualunque cittadino UE – *rectius* chiunque sia residente nella UE – ha accesso al giudice di qualunque

¹⁰ M. DRAGHI, *The future of European competitiveness. A European strategy for competitiveness, security and sustainability*, Rapporto per la Commissione europea, settembre 2024. Il testo integrale è disponibile al seguente link: commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf.

¹¹ E. LETTA, *Much more than a market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, Rapporto per il Consiglio europeo, aprile 2024. Il testo integrale è disponibile al seguente link: www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf. Sul Rapporto Letta si veda l'intervista di P. DE PASQUALE, D. GALLO, *Speed, security and solidarity. Così l'Unione europea potrà affrontare le sfide future*, pubblicata su *questa Rivista*, n. 1, 2025, p. 161 ss.

Stato membro in condizioni di parità con i cittadini di quello Stato. E, soprattutto, che qualunque decisione emanata da un qualunque giudice dell'Unione europea (e talvolta anche da un'autorità amministrativa) produce i propri effetti in tutti gli Stati membri dell'Unione, automaticamente e senza necessità di una procedura apposita. In molti ambiti, anche se non in tutti¹², se la sentenza è esecutiva nello Stato d'origine, essa può essere portata in esecuzione in qualunque altro Stato membro dell'Unione europea. Un risultato che esprime il massimo livello di integrazione, quale si trova solo negli ordinamenti federali, e che forse meriterebbe di essere maggiormente valorizzato anche agli occhi del grande pubblico¹³.

Collegata all'obiettivo di sicurezza si sviluppa poi la *cooperazione giudiziaria in materia penale*. Il Consiglio europeo di Tampere del 1999 estende il mutuo riconoscimento alla materia penale, ma è l'attacco alle torri gemelle del settembre 2001¹⁴ che spinge l'acceleratore in questo ambito, portando nel 2004 alla decisione quadro sul mandato di arresto europeo¹⁵. Da allora tantissima strada è stata fatta. Impensabile ricostruirla

¹² L'abolizione dell'*exequatur* – ovvero di quella procedura tesa a munire un titolo, già esecutivo nello Stato di origine, di efficacia esecutiva anche nello Stato richiesto – è oggi prevista per le decisioni in materia civile e commerciale (ai sensi del regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione), c.d. Bruxelles I-bis), in materia di separazione personale e divorzio e nonché di responsabilità genitoriale (ex regolamento (UE) 2019/1111 del Consiglio, del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori (rifusione), c.d. Bruxelles II-ter), per i crediti non contestati (regolamento (CE) n. 805/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati) e per i crediti di piccola entità (regolamento (CE) n. 1896/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento). In altri ambiti del contenzioso civile è invece ancora necessario ricorrere alle procedure di *exequatur*.

¹³ La cooperazione giudiziaria in materia civile è oggi strutturata in una ventina di regolamenti che coprono i profili della competenza internazionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni, la legge applicabile, e la cooperazione tra autorità amministrative negli ambiti più vari. Una visione di insieme può aversi sul sito della RGE, qui: e-justice.europa.eu/topics/taking-legal-action/european-judicial-atlas-civil-matters_it.

¹⁴ M. DEN BOER, J. MONAR, *Keynote Article: 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor*, in *JCMS*, Vol. 40, 2002, p. 11 ss.

¹⁵ Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, in seguito

tutta. A misurarne la dimensione basta riflettere sul fatto che si è giunti alla istituzione e alla concreta operatività di una Procura europea, che si è rapidamente affermata come un potente attore a tutela dei cittadini e degli interessi della UE nel suo complesso, e dei suoi cittadini.

Il terzo ambito è quello dei *controlli alla frontiera esterna*¹⁶, composta da due settori. Da un lato, norme uniformi per il controllo degli ingressi legittimi, con una politica dei visti che garantisce a tutti i cittadini di Stati terzi la libera circolazione all'interno dello Spazio, senza controllo sulle persone. Diversamente da quanto ritenuto dai più, infatti, la libera circolazione è un principio fondamentale della costruzione UE che non è limitato ai soli cittadini dell'Unione. Di tale libertà beneficiano anche cittadini di Stati terzi appartenenti a diverse categorie, quali lavoratori di vario tipo (altamente qualificati, stagionali, titolari di permesso unico di lavoro), accademici, ricercatori e studenti, per i quali le condizioni di ingresso, soggiorno e circolazione, nonché la tutela di specifici diritti fondamentali, sono disciplinate da un'articolata e dettagliata normativa di diritto derivato¹⁷.

La politica dei controlli alla frontiera esterna è evidentemente completata dalle norme relative *all'asilo e al contrasto alla immigrazione irregolare* – indubbiamente l'ambito oggi meno integrato dell'intero

modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, sul rafforzamento dei diritti processuali delle persone e l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato al processo. La decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo costituisce senz'altro uno degli strumenti più controversi in cui la cooperazione giudiziaria in materia penale in seno all'Unione si è estrinsecata. Tra i numerosi contributi, v. K. HAMENSTÄDT, *European Arrest Warrants, the rule of law and communication: what future for mutual recognition?*, in *MJECL*, vol. 31, n. 4, 2024, p. 1 ss.; S. A. BLOKS, T. VAN DEN BRINK, *The Impact on national sovereignty of mutual recognition in the AFSJ. Case-study of the European Arrest Warrant*, in *GLJ*, 2021, p. 45 ss.; S. MONTALDO, L. GROSSIO, *La riforma della disciplina del mandato d'arresto europeo: il nuovo assetto dei limiti all'esecuzione delle richieste di consegna*, in *FSJ*, n. 3, 2021, p. 95 ss.; C. AMALFITANO, *Spazio giudiziario europeo e libera circolazione delle decisioni penali*, in *SIE*, vol. 4, n. 1, 2009, p. 73 ss.

¹⁶ D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Bari, 2020.

¹⁷ Per una ricostruzione del quadro normativo applicabile a queste categorie di migranti si rinvia a J. B. FARCY, *Labour Immigration Policy in the European Union: How to Overcome the Tension between Further Europeanisation and the Protection of National Interests*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 22, n. 2, 2020, p. 198 ss.; H. VERSCHUEREN, *Employment and Social Security Rights of Third-Country Labour Migrants under EU Law: An Incomplete Patchwork of Legal Protection*, in *ivi*, vol. 18, n. 4, 2016, p. 373 ss.

Spazio, e ciò per motivi politici, non certo giuridici¹⁸. A differenza degli ambiti di cooperazione giudiziaria, questa politica non si fonda – almeno per ora – sul principio del mutuo riconoscimento¹⁹. Non vi è alcun automatismo nel riconoscimento dei titoli di asilo e di soggiorno, e ogni Stato membro mantiene un ampio margine di discrezionalità sull'ammissione dei cittadini di Stati terzi, in particolare quando quest'ultimi siano mossi da motivi economici. Forse qualcosa inizia a muoversi anche qui²⁰, ma non è questa la sede per affrontare un tema tanto complesso.

Ciò che si intende qui sottolineare è piuttosto l'ampiezza e il vigore dell'integrazione europea, che, sebbene con percorsi non lineari e *per saltum* in occasione di spinte esterne, si è sviluppata enormemente rispetto al paradigma del mercato interno, sostituendo al concetto di «mercato» quello di uno «spazio senza frontiere», all'interno del quale i cittadini possono muoversi liberamente, con la garanzia di un pari accesso alla giustizia, analoghi standard di tutela giurisdizionale e nel quale sia garantita la loro sicurezza.

4. La retorica dello “spazio” di libertà, sicurezza e giustizia sottintende due diverse accezioni. Mentre è ben intelleggibile quella più propriamente territoriale, costituita dal riferimento alla somma dei

¹⁸ *Ex plurimis*, si veda S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea. Controllo delle frontiere, Protezione internazionale, Immigrazione regolare, Rimpatri, Relazioni esterne*, Torino, 2019, in particolare pp. 1-12; S. PEERS, *EU Immigration and Asylum Competence and Decision Making after the Treaty of Lisbon*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 10, n. 2, 2008, p. 219 ss.

¹⁹ E. XANTHOPOULOU, *Mutual Trust in EU Criminal and Asylum Law: Three Phases of Evolution and the Uncharted Territory beyond Blind Trust*, in *CMLR*, vol. 55, n. 2, 2018, p. 489 ss.; C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, in *RDI*, vol. 98, n. 3, 2015, p. 701 ss.

²⁰ Il riferimento è a Corte giust. 18 giugno 2024, C-753/22, QY (Effetto di una decisione di riconoscimento dello status di rifugiato) e Corte giust. 18 giugno 2024, C-352/22 *Generalstaatsanwaltschaft Hamm* (domanda di estradizione di un rifugiato verso la Turchia). Si veda T. M. MOSCHETTA, *Mutuo riconoscimento, leale cooperazione ed effettività dei diritti nel(l'incompiuto) sistema comune d'asilo: spunti critici sulla recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *FSJ*, n. 3, 2024, p. 58 ss.; C. FRATEA, *La circolazione dello status di rifugiato all'interno dello spazio giuridico europeo*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2025 (in corso di pubblicazione).

territori degli Stati membri, la dimensione simbolica, funzionale a dare una legittimità giuridica o politica a questa specifica area di integrazione, richiede qualche precisazione.

Nella fase iniziale, lo Spazio serviva a radicare il mercato interno in una dimensione sociale, passaggio necessario per acquisire un tratto identitario e propriamente europeo. Affinché una società di mercato sia sostenibile, è necessario che le attività socioeconomiche siano integrate, almeno in parte, in relazioni non di mercato. L'ampio raggio dello Spazio, che, come visto, comprende settori molto eterogenei come il diritto commerciale, quello di famiglia, quello penale, l'immigrazione, ecc., garantiva esattamente tale obiettivo.

Nel tempo, poi, lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia si è evoluto da spazio amministrativo e giuridico, a *luogo politico* in cui si misura la capacità dell'Unione di costruire una propria identità costituzionale, un'identità non imposta dall'alto, mediante Carte e principi e dichiarazioni politiche, ma quale emerge nel confronto quotidiano tra soggetti che amministrano in concreto la sicurezza, la giustizia e i diritti. In altre parole, lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia costituisce una sorta di "Costituzione in azione" dell'Unione europea, che si manifesta non tanto nei testi solenni, quanto nei meccanismi giuridici e politici concreti con cui vengono affrontate le principali sfide contemporanee. Lettura questa che risulta confermata dalle recenti parole del Presidente della Corte di giustizia, Koen Lenaerts, secondo cui la giurisprudenza sullo spazio di sicurezza giustizia e libertà è oggi il motore dello sviluppo del diritto dell'Unione europea e costituisce la «driving force of EU law»²¹.

Uno dei tratti che a me pare più significativo e che contraddistingue questa evoluzione è la ricerca di un equilibrio tra i tre cardini fondanti: libertà, sicurezza e giustizia. È qui che si manifesta il "dilemma costituzionale" dell'Unione europea: come garantire non solo la libera circolazione, ma la sicurezza dei cittadini e dell'Unione nel suo complesso, senza comprimere i diritti fondamentali ad essi comuni?

²¹ Così nella prefazione a K. LENAERTS, E. REGAN, U. NEERGAARD (eds.), *Shaping a Genuine Area of Freedom, Security and Justice. Liber Amicorum Vice-President Bay Larsen*, Oxford-London-New York, 2024, p. vii ss.; in passato, K. LENAERTS, *The contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice*, in *ICLQ*, vol. 59, n. 2, 2010, p. 255 ss.

Come promuovere la cooperazione tra Stati membri in materia giudiziaria e di polizia mantenendo allo stesso tempo standard comuni di giustizia, trasparenza e tutela? Per questo, mi pare appropriato parlare di laboratorio costituzionale.

Si è già ricordato come alla base dello Spazio (in verità non proprio di tutto, ma quasi) vi sia il principio del mutuo riconoscimento, che a sua volta si fonda su quello della fiducia reciproca, fiducia nel medesimo livello di tutela dei diritti e fiducia nel medesimo standard di organizzazione giudiziaria di tutti gli Stati membri. È altrettanto noto che la fiducia però non può essere presunta. È un presupposto per il riconoscimento automatico, ma non è un postulato. Essa deve essere costruita e appoggiata sulla convergenza sostanziale di valori, garanzie e prassi. Non a caso, le grandi sentenze della Corte di giustizia in materia – penso, ad esempio, alla giurisprudenza *Aranyosi e Căldăraru*²² sul mandato d'arresto europeo, o a *N.S.*²³ in materia di asilo – hanno chiarito che il rispetto, concreto e reale, dei diritti fondamentali è condizione essenziale per l'applicazione delle misure di cooperazione giudiziaria, rifiutando così ogni automatismo.

Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, dunque, è un ambito dove il bilanciamento tra interessi pubblici e diritti individuali assume una dimensione costituente, proprio perché esprime quel particolare punto di equilibrio, che non è più solo nazionale, ma non deriva nemmeno dall'applicazione meccanica e asettica di Carte dei diritti sovranazionali. La libertà non è solo quella di circolare, ma è anche quella di essere protetti da abusi di potere, inclusi quelli del proprio Stato. La sicurezza non è solo protezione dall'esterno, ma anche protezione dall'interno: è espressione della fiducia nello Stato di diritto. E l'amministrazione della giustizia non può ridursi a efficienza, ma è saldamente ancorata su principi di equità e legalità.

Tuttavia, questo laboratorio costituzionale è tutt'altro che stabile. Anzi, è attraversato da tensioni profonde. In primo luogo, vi è la persistente resistenza degli Stati membri a cedere sovranità in ambiti tradizionalmente ritenuti “core” della potestà statale: giustizia penale, sicurezza interna, controllo delle frontiere.

²² Corte giust. 5 aprile 2016, C-404/15 e C-659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru*.

²³ *N.S. e a.*, cit.

In questo particolare momento storico, poi, la promessa originaria insita nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e cioè di trovare un equilibrio armonico e integrato tra queste tre dimensioni, sembra messa alla prova dal prevalere della dimensione della sicurezza, che si esprime in una progressiva torsione securitaria delle politiche europee. Si sta assistendo, sotto molteplici profili, a uno sbilanciamento strutturale: la sicurezza non è più solo un'esigenza da contemperare con la libertà, ma tende ad assumere un primato funzionale e simbolico, quasi politico, a discapito delle altre componenti²⁴.

La crisi migratoria e le risposte politiche che ne sono derivate hanno messo in luce una tendenza preoccupante: l'adozione di misure emergenziali e restrittive che derogano – *de facto* o *de iure* – ai diritti fondamentali. Le pratiche di esternalizzazione delle frontiere, gli accordi con Paesi terzi privi di garanzie adeguate, la sospensione del sistema di Dublino o la costruzione di barriere fisiche sono esempi concreti di un'erosione dello *ius commune* europeo.

A ciò si aggiunge la strumentalizzazione politica della sicurezza: il tema migratorio, il contrasto al terrorismo, la criminalità transfrontaliera diventano strumenti del confronto ideologico tra governi, spingendo verso soluzioni nazionali, spesso in contrasto con i principi condivisi.

Infine, è espressione della medesima tendenza una certa marginalizzazione del ruolo delle corti, della società civile e delle autorità indipendenti nella definizione delle *policy*, sostituite da dinamiche politiche, che sono forse espressione della pancia dei cittadini, ma che appaiono più opache e meno garantiste.

5. In questo scenario, mi pare si debba fare attenzione a non pensare – a non illudersi – che il rafforzamento dell'Unione europea possa passare solo attraverso un rafforzamento della competitività o del mercato interno, o di un suo maggior ruolo sulla scena internazionale, che questo sia nell'ambito della difesa o del multilateralismo economico, sul quale pure la Comunità stessa è stata fondata. Certamente questi sono passaggi importanti, che, se realizzati, possono assicurare un crescente benessere

²⁴ Benché più marcato negli ultimi anni, il fenomeno è in atto da tempo, tanto da essere già stato rilevato in passato. Nel 2016 M. FICHERA rilevava che «Security as a discourse permeates the inner core of the AFSJ and, due to its expansive nature, it reaches out and embraces many important areas of EU law» (*op. cit.*, p. 44).

ai cittadini europei. Tuttavia, nell'attuale momento di integrazione e di sviluppo giuridico e politico, l'Unione europea potrà fare un salto di qualità solo dove sia rinforzato il suo "cuore costituzionale", e intendo non quello astratto e valoriale delle Carte e delle dichiarazioni di principio, ma l'applicazione concreta e quotidiana di quelle idee e valori da parte di magistrati e autorità amministrative che cooperano strettamente l'uno con l'altro, a beneficio dei cittadini europei, ed invero di tutti coloro che sono residenti nell'Unione europea, all'interno di uno Spazio di libertà sicurezza e giustizia.

A differenza della passata fase della globalizzazione, che è stata guidata principalmente dalle forze di un mercato in espansione, il panorama internazionale è segnato da una crescente sfiducia²⁵, da ansie per la sicurezza interna ed esterna, individuale e collettiva, e da una percezione sempre più radicata di disallineamento degli interessi tra Stati. Se non si rinforza il cuore pulsante dell'Europa, sarà difficile trovare quella coesione e quella spinta che consentono, anche, di produrre un nuovo miracolo economico.

²⁵ I. CANOR, *My brother's keeper? Horizontal Solange: An ever closer distrust among the peoples of Europe*, in *CMLR*, vol. 50, n. 2, 2013, p. 383 ss.