**La cooperazione e l’integrazione tra Corti Supreme nazionali e sovranazionali**

**Corte costituzionale – Palazzo della Consulta**

**25 maggio 2017**

**Saluto del Presidente Pajno**

**Desidero anche io unire i miei ai saluti e agli apprezzamenti così autorevolemente espressi da chi mi ha preceduto. Per quanto mi riguarda mi sembra importante sottolineare il fatto, di per sé eccezionale e significativo, che sono oggi qui riuniti per confrontarsi e per scambiare idee ed esperienze rappresentanti di ben tre Corti supreme nazionali e di una Corte sovranazionale. Siamo di fronte ad una esperienza viva che dà concretezza al tema del dialogo tra le Corti.**

**Proprio questa speciale occasione mi spinge a svolgere alcune considerazioni sul rapporto che le Corti Supreme stabiliscono tra loro, sia nel perimetro nazionale, sia nel sistema multilivello con quelle sovranazionali, e in particolare con la Corte di Giustizia e con la Corte europea dei diritti dell’uomo.**

**2. Il costante “*dialogo di metodo*” che negli anni si è sviluppato tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia e che ha avuto effetti positivi anche nei rapporti tra Corti nazionali e la stessa Corte di giustizia ha consentito di raggiungere alcuni punti fermi nella definizione del processo di integrazione europeo.**

**Oggi le forme di tutela, compresa quella amministrativa,** si presentano fortemente integrate grazie all’impiego della tecnica del controllo diffuso di conformità del diritto nazionale al diritto europeo direttamente applicabile affidato all’obbligo di interpretazione conforme e al potere di “non applicazione” da parte del giudice comune.

La Corte costituzionale, come è noto, mantiene alcuni spazi di giudizio ad essa riservati mediante le c.d. *clausole di salvaguardia* a protezione dei valori fondamentali che definiscono l'identità costituzionale nazionale (c.d. controlimiti) da proteggere da eventuali non consentite interferenze esterne.

L’effettiva relazione tra ordinamenti è comunque correlata all’“atteggiamento” concreto delle singole Corti. E’ stato detto (Marta Cartabia) come, nel corso degli anni, le Corti costituzionali europee hanno osservato, in relazione all’applicazione del diritto sovranazionale, comportamenti di *promozione, resistenza, difesa, conflitto, partecipazione*. Forse oggi il concreto atteggiarsi delle relazioni tra Corte costituzionale italiana e Corte di Giustizia è chiaramente scolpito in alcune recenti decisioni della stessa Corte costituzionale, che ha definito tale relazione come di “*unità nella diversità*”.

In particolare, si è sottolineato che “*non vi sarebbe rispetto se le ragioni dell'unità pretendessero di cancellare il nucleo stesso dei valori su cui si regge lo Stato membro*” e “*non vi sarebbe neppure se la difesa della diversità eccedesse quel nucleo giungendo ad ostacolare la costruzione del futuro di pace, fondato su valori comuni, di cui parla il preambolo della Carta di Nizza*”.

**3. Personalmente sono convinto che l’ordinamento dell’Unione europea e quello nazionale registrano, all’interno di un sistema giuridico unitario, una pluralità di plessi giurisdizionali che è un valore in sé.**

**E’ un valore innanzitutto perché consente di articolare una risposta di giustizia sempre più adeguata ad una realtà complessa e proteiforme.**

**E’ un valore anche perché determina un percorso culturale e lo plasma, trasformandone gli esiti in qualcosa che non è un rapporto tra estranei, ma un dialogo integrato tra organi giurisdizionali di un medesimo e sempre più unitario ordinamento giuridico.**

**Nell’ordinamento italiano, come ho avuto modo di ricordare anche in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario 2017, questa direzione è stata imboccata da tempo, nella consapevolezza che le giurisdizioni che coesistono nell’ordinamento nazionale realizzano, con un sistema di circolarità, la pienezza della tutela dlle posizioni giuridiche soggettive, a partire dai diritti fondamentali (v. Corte costituzionale ord. n. 241 del 2010 sulla gestione dei rifiuti e Adunanza plenaria n. 7 del 2016 sul sostegno scolastico).**

**Si tratta di un’esigenza sempre più avvertita e implementata attraverso numerosi canali.**

**L’ultimo è stata la sottoscrizione del memorandum tra Corti supreme (Cassazione, Consiglio di Stato e Corte dei conti), presentato il 15 maggio scorso al Presidente della Repubblica, volto a garantire la cooperazione istituzionale e la certezza delle regole nel rispetto dell’autonomia di ciascuna magistratura.**

**L’armonizzazione delle interpretazioni, lo scambio conoscitivo tra Corti sono stati dunque considerati da queste elementi imprescindibili per raggiungere una ragionevole prevedibilità delle decisioni, dato che a sua volta sta alla base della certezza del diritto quale primo garante dell’effettività della tutela.**

**In questo senso il Consiglio di Stato e la Cassazione avevano già sperimentato – e stanno ripetendo – un’esperienza di formale collaborazione tra l’Ufficio studi, massimario e formazione della Giustizia amministrativa e l’Ufficio del massimario della Cassazione che ha prodotto interessanti ricerche ed elaborazioni, operativamente riprese da un importante *revirement* delle Sezioni unite sulla c.d. autoeccezione di giurisdizione (20 ottobre 2016, n. 21260).**

**Si tratta di un percorso che va incoraggiato e implementato.**

**Un significativo “ponte” è stato peraltro teso tra le giurisdizioni dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 77 del 2007, ha riconosciuto la c.d. *translatio iudicii* nel caso di declinatoria di giurisdizione.**

**In particolare, la Consulta ha ritenuto non conforme alla Costituzione la mancata previsione che gli effetti, sostanziali e processuali, prodotti dalla domanda proposta al giudice privo di giurisdizione si conservino, a seguito di declaratoria di giurisdizione, nel processo proseguito davanti al giudice munito di giurisdizione.**

**E’ di notevole importanza come questa decisione di rango costituzionale abbia messo bene in luce che le disposizioni processuali – e con esse dunque l’attività giurisdizionale complessivamente intesa – non sono fine a se stesse, ma funzionali alla miglior qualità della decisione di merito, per cui l’individuazione del giudice competente, ancorché gravida di risvolti di tutela costituzionalmente garantiti, «*non sacrifica il diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al "bene della vita" oggetto della loro contesa*». Proprio gli articoli 24 e 111 della Carta fondamentale, ad avviso della Consulta, impongono che si ispiri ai medesimi principi «*la disciplina dei rapporti tra giudici appartenenti ad ordini diversi allorché una causa, instaurata presso un giudice, debba essere decisa, a seguito di declinatoria della giurisdizione, da altro giudice*».**

**Sul piano internazionale, si colgono fenomeni non dissimili da quelli fin qui menzionati.**

**In primo luogo, mi sia consentito sul piano dell’integrazione conoscitiva un accenno alla Rete dei Presidenti delle Corti europee, network che comprende la progettazione di un meta-motore di ricerca concernente gli archivi di legislazione e di giurisprudenza delle Corti Supreme Europee.**

**Ancora, un esempio importante del percorso di collaborazione e integrazione delle Corti supreme nazionali con quelle sovranazionali è costituito dal Protocollo n. 16 alla CEDU tra gli Stati membri del Consiglio d’Europa e le Alte Parti contraenti della Convenzione EDU, aperto alla firma il 2 ottobre 2013, che in qualche modo supera il rapporto di sussidiarietà preesistente, consentendo ai giudici nazionali di ultima istanza («*le più alte giurisdizioni di un’Alta Parte contraente*» designate dagli Stati aderenti) di rivolgersi direttamente alla Corte EDU, prima di assumere la propria decisione, per chiedere un'opinione "non vincolante" in ordine all'interpretazione del diritto della Corte dei diritti dell’uomo su «*questioni di principio relative all’interpretazione o all’applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli*».**

**Il rapporto di stretta integrazione tra diritto eurounitario e diritto nazionale è peraltro espressamente sancito nel nostro ordinamento dall’art. 1 del codice del processo amministrativo laddove prevede che «*la giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo*», ponendo così sullo stesso piano i due termini assunti a parametro della garanzia giurisdizionale.**

**In questo modo la norma prende atto della reciproca permeabilità dei due sistemi di diritto sostanziale e, mediante la collocazione nella legge processuale amministrativa, della proiezione di questo effetto anche sul ruolo del Consiglio di Stato e della Corte di Giustizia che, in senso circolare e collaborativo, ne assicurano la globale effettività secondo un modello ordinamentale di tipo unitario.**

**Questa positiva tendenza è peraltro percepibile, con particolare incisività, proprio con riguardo alla Corte di Giustizia dell’Unione europea, che si occupa, con spazi di sempre maggiore ampiezza, del diritto amministrativo e anche, in alcuni casi particolari, della giustizia amministrativa. Si tratta di settori che, pur formalmente non rientrando nell’ambito di intervento della Corte di Giustizia, costituiscono la conseguenza di un percorso che registra, sul piano del diritto sostanziale, una crescente convergenza di regole, nonché il portato dell’esigenza sottesa all’applicazione del principio di effettività della tutela.** Ed in nome di questa effettività che il diritto europeo e la stessa Corte di Giustizia sono più volte intervenuti in ambiti di rilevanza processuale soprattutto quando si tratta di assicurare la tutela della concorrenza. Basti pensare alla stessa c.d. *direttiva ricorsi* del 2007 in materia di procedure di appalti pubblici e, più recentemente, alle sentenza della Corte di Giustizia in materia di ricorso **incidentale escludente in materia di appalti pubblici.**

**A tale ultimo proposito la questione, in origine emersa nelle gare con due soli concorrenti, dopo molte traversìe, aveva trovato una soluzione dapprima con la sentenza Fastweb (X Sezione, 4 luglio 2013, C-100/12), la quale aveva stabilito che «*all’offerente che ha proposto ricorso contro la decisione di aggiudicazione di un appalto pubblico deve essere riconosciuto il diritto di contestare dinanzi a tale autorità, nell’ambito di tale procedimento, la fondatezza delle ragioni in base alle quali la sua offerta avrebbe dovuto essere esclusa*» e, successivamente, con la sentenza c.d. Puligienica (Grande Sezione, 5 aprile 2016, in C-689/13), che aveva detto indifferente, ai fini dell’applicazione di questo principio, sia il numero dei partecipanti alla procedura, sia quello dei partecipanti che hanno presentato ricorsi e la divergenza dei motivi dai medesimi dedotti.**

**Nell’interpretazione nazionale tali principi sono stati ricondotti dal Consiglio di Stato (sentenza 26 agosto 2016, n. 3708) alla nozione di interesse, come predicata sia dall’ordinamento processuale interno sia da quello eurounitario mediante l’art. 1, comma 3, della direttiva 89/665, escludendo che con la sentenza Puligienica «*la Corte di Giustizia abbia inteso prescrivere l'esame del ricorso principale anche nelle situazioni di fatto in cui dal suo accoglimento il ricorrente principale non ritrarrebbe alcun vantaggio, neanche in via strumentale*».**

**Questa linea esplicativa è stata a sua volta ripresa dalla Corte di Giustizia (VIII Sezione, 21 dicembre 2016, in C-355/15, punto 29, richiamata da VIII Sezione, sentenza 10 maggio 2017, in C-131/16, punto 51) che vi ha ricondotto i propri precedenti sottoposti ad interpretazione dal Giudice italiano, in tal modo determinando un circuito ermeneutico virtuoso e integrato tra Corti che ha prodotto un esito di indispensabile univocità della fonte europea raccordato al comune concetto di interesse ad agire.**

**Alla fine di questo breve saluto, vale allora la pena di riprendere le parole di un processualista italiano che, nell’esaminare la nota teoria dei controlimiti, ha considerato come «*al fondo delle cose, la costruzione dell'edificio europeo non impone semplicemente una limitazione del vecchio concetto di sovranità, chiusa dall'orgoglio nazionalistico, ma implica una sovranità statale nuova, che presuppone e contemporaneamente richiede l'inserimento dello Stato in più vaste comunità internazionali e sovranazionali*» (R. Caponi, *La tutela della identità nazionale degli Stati membri dell'U.E. nella cooperazione tra le corti: addio ai «controlimiti»?*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2011, 915 ss.).**

**Se così è, un efficace strumento dell’integrazione degli Stati può allora essere costituito da un sempre più stretto circuito di Giudici Supremi, quale prima e unitaria comunità garante dei cittadini europei.**

**In definitiva, la *governance* delle giurisdizioni operata da Corti, nazionali e sovranazionali, che non si contrastano, ma cooperano, costituisce la spinta vitale per la costruzione di un unitario ordinamento giuridico e in ultima analisi di ciò che i nostri tempi richiedono con forza: la costruzione di una Europea sempre più unita.**