**PROTEZIONE, GARANZIE E TUTELE IN UNA SOCIETA’ FLUIDA, GLOBALIZZATA E MULTILIVELLO**

**PRINCIPI, DIRITTI E INTERESSI FONDAMENTALI**

**Ravello 27-28 ottobre 2023**

**\*\*\*\*\*\*\*\*\***

**INTRODUZIONE AL CONVEGNO**

**di Carmine Volpe**

*Presidente aggiunto del Consiglio di Stato e Direttore dell’Ufficio studi e formazione*

**1.** Signor Presidente del Consiglio di Stato, autorità, colleghi, anche delle altre magistrature, esponenti del mondo accademico, avvocati, relatori e intervenienti.

Per me è un grande onore introdurre questo convegno.

Non solo per un senso di appartenenza al Consiglio di Stato e alla giustizia amministrativa tutta, ma soprattutto per condivisione, colleganza e comunione con i partecipanti e con i temi in trattazione.

È la prima volta di un convegno della giustizia amministrativa in Ravello e spero che ce ne possano essere altre.

Questo convegno ha un antefatto storico.

A fine settembre dell’anno scorso si sarebbe dovuto tenere il convegno di studi amministrativi di Varenna, organizzato dal Consiglio di Stato. Il convegno non potette svolgersi a causa della fissazione delle elezioni politiche nella domenica immediatamente successiva la prevista chiusura del convegno.

Il compianto Franco Frattini, all’epoca presidente del Consiglio di Stato, mi aveva incaricato di individuare le tematiche del convegno e ricercarne i relatori.

In un periodo immediatamente a ridosso della fine dell’emergenza pandemica, si era pensato al tema dei diritti fondamentali. E quindi al diritto alla salute e all’istruzione, alle libertà personali e all’economia, considerando il passaggio dall’emergenza all’ordinario, tra presente e futuro e senza dimenticare il passato.

Quest’anno il Consiglio di Stato ha pensato di organizzare, non più a Varenna, un convegno della giustizia amministrativa che possa essere luogo di confronto e dialogo istituzionale tra il mondo giuridico, scientifico, economico, accademico e politico. Non solo una riunione tra giuristi ma anche un incontro con altre professionalità della società civile, su tematiche di estrema attualità che trovano un filo conduttore in quelle che si era pensato di trattare un anno fa.

E ringrazio la Fondazione Ravello che ne ha consentito la possibilità.

**2.** Dell’emergenza pandemica non se ne ricorda più nessuno. Non so se sia un bene perché abbiamo imparato parecchie cose delle quali potremmo fare tesoro, per i comportamenti attuali e futuri.

Nel frattempo sono intervenute altre emergenze. La guerra in Ucraina, la crisi energetica, l’inflazione e ora la nuova crisi mediorientale.

Ma la tematica dei diritti fondamentali, come quella degli interessi legittimi fondamentali - definizione cara al presidente Maruotti e che individua l’incontro o anche lo scontro tra i diritti e l’esercizio del potere - mantiene la sua estrema attualità. Così come quella dei principi fondamentali, che trovano espressione ormai non solo nella Costituzione ma anche nel diritto europeo.

Se non vi è un sistema di protezione, garanzie e tutele, che funzioni in maniera effettiva ed efficace, i principi, i diritti e gli interessi fondamentali rischiano di rimanere circoscritti a pure affermazioni. Le posizioni giuridiche soggettive sottostanti ai diritti fondamentali hanno modo di esprimersi nella loro pienezza soltanto se ne viene garantita l’effettiva attuazione. E non solo attraverso la giurisdizione in generale e quella amministrativa in particolare, ma soprattutto da parte della società, attraverso l’ordinamento giuridico, il quale deve essere in grado di apprestare un sistema che consenta effettività ed efficacia alla soddisfazione dei diritti fondamentali. In attuazione di norme e principi costituzionali e del diritto europeo.

Il giudice da solo non basta anche perché interviene nel momento patologico con la definizione di una controversia; momento a valle che presuppone il fallimento del sistema, a monte, di protezione, garanzie e tutele.

Siamo in una società fluida, globalizzata e multilivello.

La società fluida produce crisi d’identità che a sua volta comporta mancanza di certezze. Lo vediamo noi operatori del diritto soprattutto nell’ambito della produzione normativa, laddove il problema della qualità della regolazione è diventato impellente; come di recente evidenziato da alcuni pareri resi dalla sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato.

Ne risente anche la giurisprudenza.

Il giudice, nelle lacune e nell’oscurità di una normativa farraginosa, è incentivato a ricorrere a soluzioni creative a discapito dell’applicazione della legge, con conseguenti ripercussioni sulla prevedibilità e la stabilità delle decisioni. La creatività fa parte del dna del Consiglio di Stato, ma se si crea troppo si corre il rischio di sostituirsi ai diversi poteri cui compete l’emanazione delle norme.

Viviamo in un’epoca di profonde trasformazioni, con passi in avanti ma anche con repentini arretramenti, caratterizzata da conflitti sociali e da un notevole grado di complessità.

La globalizzazione è l’effetto di un mondo interconnesso, nel quale non è più possibile ragionare in termini di separatezza e completa autonomia. Si pensi ai processi di espansione mondiale del commercio e della produzione, delle merci e dei mercati finanziari, delle mode, dei media e dei programmi informatici, delle reti di notizie e comunicazioni, dei sistemi di trasporto e dei flussi migratori, dei rischi generati dalla tecnologia su larga scala, dei danni ambientali e delle epidemie, nonché della criminalità organizzata e del terrorismo. Così che problemi globali richiedono soluzioni globali.

Il multilivello è allo stesso tempo stratificazione sociale e normativa.

Ormai da tempo la regolazione di molti settori del nostro ordinamento è demandata agli organismi europei. Di qui gli strumenti a disposizione del giudice per assicurare l’unità di interpretazione del diritto dell’Unione con il rinvio alla Corte di Giustizia (CGUE) e l’applicazione delle diposizioni della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU) con il parametro interposto del controllo di costituzionalità. Aumentano anche le occasioni di dialogo orizzontale tra i giudici europei, per incrementare la capacità di informazione, comprensione e applicazione da parte di questi ultimi di quelle che sono le norme europee direttamente applicabili negli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

Ma rimane ancora incerta - nonostante i principi affermati dalla Corte di Giustizia - l’alternativa, rimessa al giudice, tra il rinvio pregiudiziale alla Corte stessa e l’immediata disapplicazione del diritto interno contrastante con il diritto europeo immediatamente applicabile; disapplicazione che la Corte di Giustizia continua a ribadire, ormai da quaranta anni, essere un obbligo non solo del giudice ma anche della Pubblica amministrazione.

Il Consiglio di Stato, come tutta la giustizia amministrativa, si muove nella società fluida, globalizzata e multilivello. È la società il centro di tutto. Il resto ruota intorno come nel sistema solare, nel quale la società ne costituisce il sole e il Consiglio di Stato uno dei pianeti.

Il Consiglio di Stato non è insensibile alla società in cui vive. Anzi, ne risente in qualche modo gli influssi, perché è parte della società. Esso svolge, come tutta la giustizia amministrativa, una funzione nobile ed essenziale per lo Stato, quale la giurisdizione, che richiede il rispetto di regole imposte già dalla Costituzione.

La società fluida, come l’acqua che scorre, riflette delle immagini.

Si tratta di immagini in movimento, e nella normalità di immagini delle quali non è facile decifrare immediatamente il significato. Di fronte a queste immagini, il Consiglio di Stato, e il giudice amministrativo, agiscono come uno specchio particolare, perché non si limitano a riflettere le immagini, ma ricompongono i tasselli di cui esse constano per restituirle al loro aspetto originario e renderle, almeno nelle intenzioni, leggibili e comprensibili.

**3.** Il Convegno è dedicato a tre temi: l’istruzione, con particolare riguardo alle problematiche dei bisogni educativi speciali intesi in senso lato e non solo nel significato tecnico-giuridico, l’ordine e la sicurezza pubblica, con particolare attenzione alla disciplina antimafia, e infine la salute, concentrando lo studio sui trattamenti sanitari e le scelte eticamente sensibili.

Si tratta di tre temi interdipendenti, come tre pilastri di un’unica costruzione, nessuno dei quali si può reggere senza l’altro.

È evidente che l’istruzione non può esistere senza l’ordine pubblico, che l’ordine pubblico a poco serve senza la salute e l’istruzione, e che l’ordine pubblico si può dire creato dai cittadini i quali, grazie alla salute e all’istruzione, possono condurre l’esistenza “libera e dignitosa” di cui parla la Costituzione stessa (art. 36, comma 1).

Poi la salute vuol dire diritto alla vita e nello stesso tempo è a base della libertà.

Incominciando dall’argomento della prima sessione, l’art. 34 della Costituzione afferma, nei primi tre commi, che “*La scuola è aperta a tutti.*

*L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.*

*I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi*”.

L’istruzione obbligatoria è lo strumento necessario ad ogni cittadino per acquisire le conoscenze di base essenziali ad esercitare in modo consapevole i propri diritti e in ultima analisi per rendere effettiva la democrazia.

È questa la ragione per cui la scuola dell’obbligo “non può bocciare”, non nel senso che debba comunque distribuire un diploma a semplice richiesta dell’interessato, ma nel senso che questi non può e non deve lasciarla se prima non ha effettivamente acquisito quelle conoscenze di base delle quali si è detto.

Qui viene in considerazione una realtà che in precedenza passava sotto silenzio, ossia l’esistenza dei bisogni educativi speciali e di disturbi specifici dell’apprendimento, ovvero di ragazzi e ragazze che non possono e non devono essere lasciati indietro, nonostante le difficoltà che incontrano, dovute a condizioni di salute, personali o sociali. Dall’altro lato, è sempre più attuale la necessità di integrare nel sistema dell’istruzione ragazzi e ragazze che provengono da realtà culturali e linguistiche variegate e diverse dalla nostra.

In una società fluida la scuola assume importanza fondamentale, assieme alla famiglia, nella formazione dell’individuo. Soprattutto nel dare un tessuto di valori e di certezze, nonché di basilari regole di convivenza civile, in alternativa a modelli diversi, spesso sbagliati, che provengono da altre direzioni e in prevalenza dai social.

Con riguardo all’ordine pubblico, inteso con accezioni di volta in volta diverse a seconda del contesto storico e sociale, il discorso va su quelle misure sostanzialmente afflittive delle libertà personali e patrimoniali, ma diverse dalla sanzione penale perché non direttamente dipendenti dalla commissione di un reato e applicate in prima istanza dall’autorità di polizia. La cui previsione, da parte della legge, si riconnette, non al verificarsi di fatti singolarmente determinati, ma a un complesso di comportamenti che costituiscono una "condotta" assunta dal legislatore come indice di pericolosità sociale.

Si assiste all’incontro/scontro tra diversi diritti costituzionalmente garantiti: sicurezza, libertà personale, libera iniziativa economica, lavoro e occupazione. In particolare, un forte e incisivo potere amministrativo di prevenzione interferisce con il diritto di impresa economica del soggetto che ne viene inciso. Ma il potere agisce a tutela di altri interessi pubblici che vanno pur essi salvaguardati e ponderati.

Il ruolo del giudice amministrativo è delicato, perché, nell’osservanza del principio di legalità, allo stesso spetta ponderare la garanzia effettiva della libertà del cittadino da un lato e la sua sicurezza nel vivere dall’altro, e decidere se, a seconda delle circostanze del caso concreto, dare prevalenza all’una o all’altra.

Venendo alla salute, l’art. 32 Cost. la definisce diritto fondamentale, aggiungendo però un inciso, “*Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge*”; inciso problematico per chi ritenga che la salute stessa possa e debba essere il risultato di scelte esclusivamente individuali, nelle quali lo Stato non avrebbe in assoluto alcun diritto di ingerirsi.

Qui interviene la Corte Costituzionale, che in varie occasioni ha stabilito le condizioni e i principi entro i quali al legislatore è consentito imporre un trattamento sanitario nella considerazione della salute anche come interesse della collettività.

**4.** I diritti di cui si è parlato, salute, sicurezza e istruzione, sono anche diritti sociali.

I diritti sociali, in quanto consistono in pretese a prestazioni, hanno un costo: a differenza dei diritti di libertà, che allo Stato che li rispetti non costano. Ciò significa che lo Stato per garantirli è tenuto a impegnare e a spendere risorse.

Decidere se, quali e quante risorse spendere appartiene alla funzione di indirizzo politico, normalmente sottratta al sindacato del giudice. È evidente però che questo orientamento, portato alle estreme conseguenze, rischia di ridurre siffatti diritti a mere enunciazioni di principio. Ancora una volta, ricercare un punto di equilibrio è compito demandato al giudice amministrativo, cui spetta istituzionalmente il sindacato sull’esercizio del potere e quindi anche sulle scelte amministrative.

Infine sarà affrontato il tema della sanità pubblica e privata, che comprende i reciproci rapporti all’interno del Servizio sanitario nazionale, i finanziamenti a favore della sanità pubblica, l’organizzazione e l’efficienza dei servizi e soprattutto la loro capacità a soddisfare il fondamentale diritto alla salute. In un contesto in cui la salute non può essere soggetta a logiche solo economiche, non potendo il servizio sanitario diventare un’industria.

**5.** Nel convegno si è voluto dare una voce anche a rappresentanti della società civile che non sono tecnici del diritto, ma portatori, nel senso che le vivono nel quotidiano, delle varie istanze di cui si parlerà.

Sono previste tre sessioni ognuna presieduta, rispettivamente, dalle tre magistrature superiori, con riguardo a ciascuna delle tre tematiche del convegno, e due tavole rotonde condotte da un giornalista che tratteranno dei diritti sociali, nonché della sanità pubblica e privata. La sessione sulla salute sarà chiusa dall’intervento del ministro.

Il parterre vede la partecipazione di 17 relatori nelle tre sedute, che parleranno a doppia voce sugli stessi argomenti proprio per sentire diverse professionalità, non solo giuridiche, e di 15 partecipanti alle tavole rotonde; per un totale, compresi presidenti delle sessioni, moderatori e ministro, di quasi 40 voci.

L’auspicio è che il convegno possa avere un senso, fornendo risposte, soluzioni a problemi, proposte migliorative del sistema, o anche evidenziando criticità e possibili vie di uscita.

La raccomandazione è il rispetto dei tempi previsti, che consente di non togliere spazio a quelli che parleranno dopo e anche di partecipare alle attività ludiche programmate. Lo scenario di estrema bellezza, quale quello offerto da Ravello, incentiva anche il bisogno di leggerezza e - nel ricordo del romanzo di Milan Kundera (L’insostenibile leggerezza dell’essere) - ne allontana, allo stesso tempo, il suo peso insostenibile.

Infine un ringraziamento, oltre che alla Fondazione Ravello, all’Ufficio studi e al Segretariato generale della giustizia amministrativa. Il loro impegno e la loro dedizione hanno consentito l’organizzazione del convegno e, spero, anche la sua riuscita.

E naturalmente ringrazio tutti i relatori e gli intervenienti, oltre gli astanti per la partecipazione.

Grazie dell’attenzione e buon convegno.