VI Conferenza dei Presidenti delle Corti di Appello dell’Unione Europea

Roma, 25 settembre 2019

Saluto del Presidente Filippo Patroni Griffi

Sono particolarmente contento di porgere il mio personale saluto, quello del Consiglio di Stato e della Giustizia amministrativa italiana tutta a questo Consesso che riunisce e nel quale dialogano le Corti di Appello di molteplici Stati.

Come si evince anche dal programma dei vostri lavori dei prossimi due giorni la cooperazione giudiziaria tra stati e i rapporti diretti tra giudici di Paesi diversi rappresentano al tempo stesso una realtà e una necessità a fronte della crescente globalizzazione dei fenomeni sociali e giuridici e della sempre maggiore complessità che connota le situazioni sottoposte alla cognizione del giudice, ormai oggetto di una tutela multilivello (nazionale, europea, internazionale).

Aprirei il mio intervento con due domande alle quali cercherò di dare delle risposte che spero possano costituire uno spunto di riflessione e, magari, un punto di condivisione.

“Possono le Corti svolgere un ruolo significativo nel processo di integrazione europea?”

Ma soprattutto “può l’unione di tutele contribuire a condurre all’unione dei popoli”?

Il tema del concorso dei giudici al processo di integrazione europea potrebbe apparire minore in tempi in cui l’Europa è attraversata da forze che tendono a disgregarla; ma in realtà, proprio in un momento di crisi delle istituzioni rappresentative europee e, più in generale, della politica, accade – secondo un processo simile a ciò che avviene negli ordinamenti nazionali - che le Corti assumano una rilevanza centrale nel sistema delle tutele e, conseguentemente, nell’essere vicine e necessarie ai cittadini che beneficiano di quelle tutele o vi aspirano: per questa via, le Corti diventano cruciali nel processo di integrazione europea.

I giudici nazionali, muovendo dal piano dei diritti, finiscono per creare un patrimonio di valori e di princìpi che, nella misura in cui siano condivisi, fungono da collante tra le istituzioni e tra queste e i popoli europei allo scopo di creare un popolo d’Europa, garantito da un grado omogeneo di tutele e assistito da una cittadinanza europea declinata in concreto; non quindi (solo) sul piano delle costituzioni, quanto piuttosto sul piano dei diritti in concreto, dei “diritti in azione”, cioè della concreta regolamentazione dei rapporti tra persone –individui, imprese, collettività- e poteri pubblici, nazionali ed europei: cioè sul piano di quella che definiremmo la “democrazia amministrativa”.

Del resto è stata sottolineata da più parti[[1]](#footnote-1) l’importanza, oltre che delle Assemblee legislative, dei giuristi, e in particolare dell’Accademia e delle Corti, cui aggiungerei il Foro, nella costruzione “di quello che sarà il diritto europeo nel XXI secolo” e, quindi, nel processo di integrazione giuridica europea.

Il primo settore, costituito dal contributo “costituzionale” dei giudici al processo di integrazione europea, si individua soprattutto nella tessitura di uno *ius commune* attuata attraverso un fitto reticolo di principi generali che non si sovrappongono bensì si affiancano ai diritti nazionali, secondo una logica di integrazione ed assimilazione, che si riversano nella tematica dei diritti fondamentali.

Credo si possa affermare che principi generali e diritti fondamentali siano alla base di una ormai irreversibile integrazione europea.

Si viene dunque a creare una relazione biunivoca tra Corti –europee da una parte e nazionali dall’altra- che *costituisce* in concreto, cioè *costruisce*, una relazione tra ordinamenti –oggettivamente diversa dal risalente *ius commune Europaeum* per le ovviamente mutate condizioni di contesto.

Tale approccio – declinato oggi a livello sovranazionale - si inserisce in realtà nella tematica storica e tradizionale dell’apporto dei giudici alla formazione dell’ordinamento giuridico: dal ruolo del *praetor* nell’ordinamento giuridico romano, specie di età classica; all’ordinamento giuridico medievale e alla divisione delle due grandi famiglie giuridiche di *civil law* e di *common law.*

Un ruolo particolarmente consono al mondo della giustizia amministrativa poiché in tale ramo del diritto, non solo in Italia, ma anche in molti altri ordinamenti europei, la giurisprudenza ha avuto una fondamentale incidenza nella enucleazione dei principi e nella creazione delle regole.

L’influenza della giurisprudenza nella definizione dell’ordinamento giuridico nazionale e sovranazionale ha assunto attualmente, infatti, una valenza cruciale negli Stati moderni e nel costituzionalismo moderno nei quali la “crisi della legge” e della politica ha inevitabilmente accentuato il ruolo fondamentale della giurisprudenza, attribuendole anche una collocazione propria nell’ambito della “fabbrica delle leggi”.

In tal senso si parla di “diritto giurisprudenziale”, che è il diritto che “si forma” con l’apporto, diretto o indiretto, dei giudici, i quali tendono ad assumere un ruolo di “fabbricanti di regole” in una società in cui la legge, la fonte tradizionale e primaria di formazione del diritto, sembra entrare in crisi, anche in ragione della oggettiva difficoltà di regolare, e quindi di governare, una società complessa, disomogenea al suo interno, in cui la mediazione del conflitto tende spesso a spostarsi dal momento della creazione della regola a quello della sua applicazione, sicché la regola esce poco chiara o poco definita proprio perché non si è riusciti a comporre il conflitto a livello politico.

In questo panorama generale, i giudici nazionali, attraverso il cosiddetto “dialogo verticale” con le Corti europee, hanno avuto un ruolo essenziale nella costruzione di un sistema costituzionale di tutela dei diritti fondamentali nell’ambito europeo e nella creazione di un diritto comune europeo coerente tra i diversi livelli di giudizio (nazionale, sovranazionale, internazionale) nella tutela dei predetti diritti.

Oggi però, più di quanto non sia mai avvenuto nel passato, è sempre più avvertita la necessità anche di una nuova forma “diretta” di dialogo tra i giudici nazionali che, aggiungendosi a quella tradizionale del “dialogo verticale” di cui ho appena parlato, contribuisca alla costruzione di un sistema giuridico di tutela multilivello dei diritti fondamentali e alla realizzazione di una “reale” cittadinanza europea.

Attraverso la nuova forma di dialogo cosiddetto “orizzontale” tra giudici si può compiere un ulteriore passo nella costruzione del sistema giuridico di tutela multilivello dei diritti, un passo avanti funzionale alla concretizzazione di una cittadinanza europea, intesa quale omogeneità di tutela dei diritti fondamentali qualunque sia lo Stato membro in cui ci si trovi e di cui si sia cittadini.

Si è parlato al riguardo di uno “Stato di diritto in rete”[[2]](#footnote-2), cioè di una rete di Corti nazionali, emblema tipico dello Stato di diritto, caratterizzata da un dialogo “cooperativo” tra le Corti nazionali, che dà luogo a “un insieme di garanzie che travalicano i confini nazionali e che pur tuttavia dentro a quei confini sono inverate grazie all’azione puntuale delle magistrature nazionali”: si viene così a costituire una “Global Community of Courts”[[3]](#footnote-3).

Invero, al carattere «composito» del diritto europeo – risultante dalla combinazione di più componenti nazionali e di una sovranazionale, e di più componenti sovranazionali[[4]](#footnote-4) – corrisponde un assetto «transnazionale» degli organi posti a garanzia della sua applicazione e del suo primato. Gli ordini giudiziari, pur dotati di un elevato grado di autonomia (in quanto non soggetti a forme di controllo accentrato), sono tra loro «interconnessi». E forse, l’aspetto più significativo, sul piano dell’integrazione dei valori di rango costituzionale europeo, riguarda un elemento fondamentale delle tutele e, più specificamente, della giurisdizione: l’autonomia e l’indipendenza degli organi giudicanti, del giudice. Le recenti vicende relative a due Paesi dell’Unione, la pronta reazione delle istituzioni europee, evidentemente forti del consenso diffuso tra i Paesi membri, lo stesso conseguente atteggiamento dei Paesi interessati, dimostrano che esiste una convergenza condivisa sull’aspetto chiave dell’idea stessa di giurisdizione, di giudice, di tutela effettiva. Il diritto di accedere a un giudice, il diritto a un rimedio effettivo, il diritto a un “giusto processo” hanno una precondizione che non ammette “margini di apprezzamento”: l’autonomia e l’indipendenza del giudice, che sono il connotato costitutivo della sua necessaria terzietà.

In tale prospettiva le associazioni europee di giudici, quale è la vostra per le Corti di Appello e quale è l’Associazione dei Consigli di Stato e delle Corti Amministrative supreme (ACA), svolgono un ruolo fondamentale: nel “dialogo orizzontale”, infatti, a differenza di quanto accade nel “dialogo verticale” in cui l'input viene dai giudici nazionali e si rivolge ai giudici europei, le Corti nazionali pongono in essere una “rete” che realizza direttamente un sistema di tutele.

Consapevoli dell’importanza e, soprattutto, delle potenzialità insite in tale nuova e diversa forma di “dialogo” tra giudici, l’ACA e, in particolare, il Consiglio di Stato italiano, che ne assumerà la presidenza nel prossimo biennio, hanno inteso promuoverla e approfondirla non solo in una prospettiva di tipo comparato, ma con l’ambizione, attraverso l’indagine sul modo in cui i giudici nazionali affrontano le controversie che coinvolgono autorità pubbliche e privati cittadini, di verificare se sia possibile o meno sviluppare un metodo omogeneo, a livello europeo, di sindacato sugli atti dei pubblici poteri. E analoga funzione potrà svolgere, nei rapporti interprivati, una rete delle Corti nazionali, come la vostra, che abbia giurisdizione nei rapporti tra privati.

E il tema del vostro incontro mi pare che vada esattamente in tal senso sia quando mira a focalizzarsi su discipline di settore di particolare rilevanza economica, sia quando mira a confrontare i sistemi di reclutamento, di formazione e di valutazione dei giudici nei diversi ordinamenti.

Dal confronto tra i modelli di processo decisionale e di organizzazione giudiziaria, il dialogo orizzontale mira a comprendere, nel caso del diritto amministrativo, attraverso l’analisi e l’approfondimento del modo in cui viene garantita in ciascun sistema giurisdizionale la protezione dei diritti degli individui e delle società nei loro rapporti con la pubblica amministrazione, come i giudici amministrativi ragionano e decidono sul legittimo esercizio dei poteri pubblici in Europa. Dal medesimo confronto, Le Corti che si occupano dei rapporti tra privati sono chiamate ad assicurare la tutela dell’autonomia privata e della libera circolazione di persone e cose nello spazio giuridico europeo. Ambizione comune alle reti di giudici è quella di assicurare una protezione omogenea di situazioni soggettive identiche a livello sovranazionale, procedendo in tal modo ad un’uniformazione dei diritti nazionali al diritto comunitario che non passi necessariamente attraverso una decisione delle Corti europee.

E’ vero, il processo di integrazione europea è in crisi su più fronti: immigrazione, circolazione, moneta. Più in generale è in crisi il modello politico di integrazione, che, all’interno, sconta un deficit strutturale di legittimazione democratica, mentre, all’esterno, risente di politiche sostanzialmente nazionalistiche per lo più indotte da spinte antieuropee cui talvolta sono offerti alibi giustificativi dalle stesse politiche delle istituzioni europee o di singoli Stati. Credo quindi che l’apporto delle Corti, coinvolte quotidianamente nella vita dei cittadini e nel funzionamento dei mercati, possa condurre a meccanismi di valutazione omogenei dei comportamenti dei pubblici poteri e di tutela dei diritti, vecchi e nuovi, dei cittadini e delle imprese. Così facendo si delinea in concreto, e non sulla base di astratti princìpi e declamazioni, un concetto e una pratica di “cittadinanza europea” e di mercato unico, fatta di diritti, di doveri, di rispetto delle regole a garanzia di quei diritti e di quei doveri. Una cittadinanza europea e un mercato unico che vanno affermandosi nei fatti e che, nella loro pratica applicazione, daranno la misura del tasso di democrazia amministrativa e di efficienza economica degli ordinamenti nazionali e dell’ordinamento dell’Unione.

Siamo, infatti, ormai consapevoli che un approccio al tema del ruolo delle Corti nazionali nella costruzione dell’ordinamento europeo che si limiti a una sorta di *actio finium regundorum* tra i vari giudici, in una realtà oramai senza confini, non tiene conto del dato reale ed è destinato all’insuccesso.

Tale approccio è frutto di un’incapacità crescentedi dominare la complessità: la complessità dei fenomeni che accadono in uno spazio europeo dove circolano sempre più persone e merci, a prescindere dal grado di regolazione nazionale e sovranazionale di tali fenomeni; uno spazio che vede concorrere e sovrapporsi ordinamenti nazionali e ordine europeo, nell’ambito di un pluralismo di fonti di produzione. Governare questa complessità non è facile.

Le scelte di fondo dell’ordinamento, l’assetto dei poteri, la decisione sulle politiche pubbliche da perseguire e sulle conseguenti scelte da fare pertengono e appartengono alla Politica. E le Istituzioni europee devono averne consapevolezza.

Le Corti possono però dare il proprio decisivo contributo, perché ragionano su casi, perché parlano tra loro più di quanto non facciano le istituzioni politiche nazionali ed europee, perché hanno un comune sentire e un comune modo di ragionare; soprattutto, perché possono ricorrere ai princìpi, quando singole norme non consentono di dialogare.

Il discorso sin qui svolto induce a ritenere che la tutela giurisdizionale costituisce, pur nella persistenza di elementi di criticità, uno dei settori di maggiori e significative convergenze tra diritto europeo e diritti nazionali. Nel quale il ruolo dei giudici si carica di opportunità e, conseguentemente, di responsabilità.

E sul piano giurisdizionale le Corti lavorano, attraverso le diverse forme di dialogo di cui ho parlato, a costruire un sistema costituzionale di valori che sia fortemente ancorato alla realtà delle relazioni tra soggetti che vivono nello spazio europeo, siano esse relazioni interprivate, siano relazioni tra poteri pubblici e cittadini o imprese.

E’ questo il modo per cui, attraverso le Corti, si coltiva una ulteriore opportunità per fare dello spazio giudiziario e giuridico europeo il più efficace strumento per la costruzione di un patrimonio costituzionale comune, plurale e identitario. Di una identità, però, doppia –nazionale ed europea, che qualifica una doppia cittadinanza, la quale a sua volta richiede un concetto di doppia sovranità.

Direi allora che alle domande che ho posto all’inizio del mio intervento: “possono le Corti svolgere un ruolo significativo nel processo di integrazione europea?”, ma soprattutto “può l’unione di tutele contribuire a condurre all’unione dei popoli?” la risposta non può che essere convintamente affermativa, anzi oserei dire assertiva perché siamo di fronte ad una certezza: dalla *judge made law* siamo pronti a dare il nostro contributo a una *judge made Europe*.

Con la speranza di avervi fornito uno spunto per interessanti riflessioni, possiamo dare inizio ai nostri lavori. Con un convincimento: parafrasando Frans Timmermans, possiamo dire, e dobbiamo dirci, *every national judge is also a European judge*”[[5]](#footnote-5).

1. Van Canaeghem, *I sistemi giuridici europei*, trad. it., Bologna, 2003. [↑](#footnote-ref-1)
2. D.Piana, *Lo Stato di diritto in rete. Il dialogo orizzontali delle corti fra modelli e prassi*. Relazione al primo Congresso nazionale della Magistratura amministrativa, Roma 2019, in [*www.giustizia-amministrativa.it*](http://www.giustizia-amministrativa.it) [↑](#footnote-ref-2)
3. Anne-Marie Slaughter, *A Global Community of Courts*, in *Harvard International Law Journal*, 2003, vol. 44 [↑](#footnote-ref-3)
4. Cfr. S. Cassese, *Verso un diritto europeo italiano*, in*Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2017, fasc. 2, 303 ss.  [↑](#footnote-ref-4)
5. Sul punto si veda <https://www.reuters.com/article/us-eu-poland-judges/eu-to-take-action-against-poland-if-judges-harassed-for-consulting-ecj-idUSKCN1Q81W3> [↑](#footnote-ref-5)