

ESISTE UN DIRITTO PUBBLICO EUROPEO? UNA DOMANDA RETORICA*

Mario P. Chiti**

* **Nota:** podeu consultar les versions en català i castellà d'aquest article a www.rcdp.cat.

** Mario P. Chiti, cattedratico di diritto amministrativo nell'Università di Firenze e Presidente dell'Istituto Italiano di Scienze Amministrative. Università degli Studi di Firenze, Via Lorenzo il Magnifico, 83, 50129 Firenze, Italia, chiti@studiolegalechiti.it.

Articolo ricevuto: 6.07.2010. Revisione in cieco: 12.07.2010. Data di accettazione della versione finale: 20.07.2010.

1. L'espressione «diritto pubblico europeo» è presente da molto tempo nella cultura giuridica del nostro continente.

Prima della traumatica esperienza napoleonica, per diritto pubblico europeo si intendeva solitamente il complesso di regole, istituti e valori giuridici relativi ai pubblici poteri, che erano comuni ai maggiori ordinamenti europei; la variante pubblicistica dello *jus commune* di origine medievale¹. In tale contesto, l'espressione non aveva solo un significato euristico, ma anche giuridico dato che, fino alla completa affermazione della forma giuridica Stato, la permeabilità dei vari ordinamenti giuridici consentiva ai giudici nazionali di decidere sussidiariamente al proprio ordinamento in base a istituti e valori ritenuti parte del retaggio comune, non derogati dagli *juria propria*². Il diritto pubblico partecipava così alla tendenza verso l'unità degli ordinamenti giuridici europei, favorita dalle memorie dell'impero universale e dall'esistenza di una chiesa cristiana ecumenica³.

L'espressione è rimasta anche nei secoli decimonono e ventesimo, nel pieno rigoglio degli Stati e dei diritti nazionali, indicando un complesso di principi connessi all'affermazione della forma di governo parlamentare ed a nozioni complesse come «Stato di diritto»⁴. La medesima espressione (solitamente nella forma latina di *jus publicum europaeum*) è stata usata nel diritto internazionale del tempo, riferita alle regole, di origine ancora prevalentemente europee, per disciplinare lo spazio globale (come i territori coloniali ed il mare). Uno dei maggiori teorici di queste teorie è stato, come noto, Carl Schmitt; in particolare con il saggio *Der Nomos der Erde*⁵; ove è stata anche acutamente colta la imminente fine di questo sistema internazionale eurocentrico.

1. Sullo *jus commune* e le sue molte varianti: P. Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 1995, 223 segg.; Id., *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2007, 48 segg., 170 segg.

2. G. Gorla, *Il ricorso alla legge di un «luogo più vicino» nell'ambito del diritto comune europeo*, in *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Milano, 1981, 619. Dello stesso Maestro del diritto comparato si veda anche: *Prolegomeni ad una storia del diritto comune europeo*, ivi, 267.

3. Così, A. M. Hespanha, *Introduzione alla storia del diritto europeo*, Bologna, 1999, 98.

4. Una buona sintesi su questa complessa nozione in *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, a cura di P. Costa-D. Zolo, Milano, 2002. Sulla nozione britannica di *Rule of Law*, simile ma non identica, T. Bingham, *The Rule of Law*, London, 2010; se ne segue costantemente l'evoluzione nell'ordinamento britannico nelle varie edizioni di *The Changing Constitution*, a cura di J. Jowell-D. Oliver, prima e dizione Oxford, 1985, 3 segg.

5. Pubblicato postumo in Germania nel 1974; in Italia nel 1991 (*Il Nomos della terra, nel diritto internazionale dello «jus publicum europaeum»*), a cura di E. Castrucci e F. Volpi).

2. Le tradizionali accezioni di «diritto pubblico europeo» non hanno molto in comune con il significato attuale dell'espressione, e sono ormai parte della storia giuridica ed istituzionale.

Nel quadro odierno – di cui possiamo datare gli inizi nel periodo successivo alla conclusione della seconda guerra mondiale – rilevano nuovi fenomeni, distinti tra loro ma con il comune esito di rendere l'Europa sempre più giuridicamente integrata, specialmente sul versante del diritto pubblico.

Tre fenomeni sono di particolare importanza. Il primo è dato dalla convergenza tra gli ordinamenti giuridici. Il fenomeno è generale, ma in Europa ha maggiore evidenza per la «familiarità» originaria dei principali sistemi⁶; pur con le specialità delle rispettive storie. Il secondo fenomeno è la presenza nel nostro continente di organizzazioni internazionali «regionali» particolarmente attive per lo sviluppo del diritto pubblico (si pensi al Consiglio d'Europa, per i diritti fondamentali; ed all'Organizzazione per la cooperazione e sicurezza in Europa, per la soluzione dei conflitti). Il terzo e più rilevante fenomeno è la peculiare esperienza dell'integrazione europea, avviata dai Trattati CECA e Comunità economica europea, sviluppata con il Trattato sull'Unione europea ed ora sfociata nel Trattato di Lisbona⁷.

3. Il fenomeno della convergenza determina l'attenuazione delle principali differenze tra istituti giuridici ed il conseguente indirizzo verso soluzioni comuni; non riguarda solo specifici problemi, ma anche gli ordinamenti nel loro complesso⁸. La convergenza ha progressivamente minato la tradizionale contrapposizione per «famiglie giuridiche»; in particolare, la dicotomia *common law-civil law* (o diritto continentale europeo). Come già detto, la convergenza giuridica è fenomeno generale, ma in Europa è più percepibile che altrove perché le questioni sostanziali da disciplinare sono risultate progressivamente simili nei vari Paesi. Così, le risposte ordinamentali si sono amalgamate per il concomitante effetto di una sempre maggiore conoscenza reciproca, delle posi-

6. T. Koopmans, *The Birth of European Law at the Crossroad of Legal Traditions*, in *Am. Journ. Comp. Law*, 1991, 493.

7. Questi temi sono stati analizzati nel mio *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2002.

8. A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 1995, 341 segg.; R. David-C. Jauffret Spinosi, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, Padova, 2004, 16 segg.

tive imitazioni di discipline ed istituti giuridici, del trapianto di regole da un ordinamento all'altro⁹.

Pur se in Europa la convergenza giuridica è rafforzata dal quadro istituzionale dell'Unione, il fenomeno ben esprime autonomamente la situazione di progressiva «de-nazionalizzazione» del diritto pubblico¹⁰. Ne sono espressione la stagione delle Costituzioni democratiche successive alla guerra e dopo la fine degli Stati totalitari; la valorizzazione dei diritti fondamentali; la piena tutela dei diritti, sia nelle tradizionali forme giurisdizionali, sia con strumenti alternativi, sia ancora nel procedimento amministrativo.

Gli effetti della convergenza tra ordinamenti sono particolarmente avvertibili nell'ordinamento britannico – ovvero l'ordinamento originario del *common law* – ove la normativa degli ultimi decenni ha formalmente posto fine all'unitarietà del diritto, riconoscendo il grande settore del *public law*¹¹. Il fenomeno ha coinvolto sia il diritto costituzionale che il diritto amministrativo, che si è rapidamente affermato dal dopoguerra superando l'anatema di Dicey¹². Oggi il diritto amministrativo britannico, ricco di soluzioni originali che combinano suggestioni continentali¹³ e tradizioni locali, è sviluppato sia sul versante del diritto sostanziale (servizi pubblici, contratti, urbanistica, ecc.) che per il *judicial*

9. A. Gambaro-R. Sacco, *Sistemi giuridici comparati*, Torino, 1996, 41 segg.

10. M.P. Chiti, *Diritto amministrativo comparato*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, V, 1990, 206; S. Cassese, *Lo studio comparato del diritto amministrativo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1995, 251; G. Napolitano, *I grandi sistemi del diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo comparato*, a cura dello stesso, Milano, 2007, spec. 24 segg.; G. della Cananea, *Al di là dei confini statuali*, Bologna, 2007.

11. Rinvio riassuntivamente al mio recente scritto *I «nuovi poteri» nel common law. La prospettiva del diritto amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2009, 339. Il tema è come ovvio molto trattato, per un'efficace sintesi: S. Cassese, *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2002, 27. Per la discussione britannica, basti richiamare J.W. Alton, *A Continental Distinction in the Common Law*, Oxford, 1996; M. Loughlin, *The Idea of Public Law*, Oxford, 2003. Più indietro, illuminante è ancora: D.B. Mitchell, *The Causes and the Effects of the Absence of a System of Public Law in the UK*, in *Public Law*, 1965, 113.

12. A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1885, e trad. it. del 2003. Capofila della giusta contestazione a Dicey è stato di recente S. Cassese, di cui va citato lo studio maggiore in materia: *Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XIX, Milano, 1990, 5.

13. Particolarmente forte è ovviamente l'influenza del diritto dell'Unione europea: P. Birkinshaw, *English Public Law under European Influence*, in *Bestand un Perspektiven des Europaeischen Verwaltungsrechts*, a cura di J. Schwarze, Baden-Baden, 2007, 116.

review of administrative action, divenuto un vero e proprio sistema di giustizia amministrativa specializzata¹⁴.

La convergenza giuridica ha avuto molte critiche. Si è parlato di nostalgia per l'antico *jus commune*; la si è sprezzantemente considerata una mera chimera, per l'insuperabile diversità dei sistemi giuridici; si è parlato di modeste velleità che possono portare solo ad esteriori concordanze tra i sistemi¹⁵. Le critiche sono ingiuste, in quanto invertono il ruolo delle soluzioni giuridiche rispetto ai dati sostanziali, così dimenticando la progressiva identità delle questioni che il diritto deve ovunque disciplinare. Inoltre, oggi più di sempre vi è una piena circolazione di studi e ricerche che rende più agevole realizzare soluzioni simili, se non addirittura identiche. Basti pensare all'organizzazione della pubblica amministrazione, alle regole di finanza pubblica, alle forme di tutela dei diritti e degli interessi.

4. Il secondo fenomeno è dato dalla presenza in Europa di varie organizzazioni regionali di carattere internazionale - quali l'EFTA (Associazione europea di libero scambio), l'OSCE e, soprattutto, il Consiglio d'Europa - competenti per importanti questioni di diritto pubblico.

Il diritto che tali organizzazioni promuovono o che direttamente producono - come la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo - ha notevole rilevanza per gli Stati europei e per la stessa Unione europea. Il caso più noto è quello della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), che ha anticipato (nel 1950) il processo di integrazione comunitaria. La CEDU per lungo tempo ha rappresentato il solo punto effettivo di riferimento per la garanzia dei diritti negli Stati non membri dell'Unione; ma anche per gli Stati membri, alcuni - come il Regno Unito - privi di una costituzione e di un catalogo formale dei diritti fondamentali¹⁶, altri con costituzioni non sempre in linea con la CEDU. Questa ha rap-

14. Lo studio più accurato è sinora quello di DeSmith-Woolf-Jowell, *Judicial Review of Administrative Action*, London, 1995. Per la visione italiana di queste riforme rinvio al mio: *L'affermazione della giustizia amministrativa in Inghilterra. Dalla common law al droit administratif?*, in *Cittadino e potere in Inghilterra*, a cura di M.P. Chiti, Milano, 1992.

15. Acceso critico è, in particolare, P. Legrand, *Droit comparé*, Paris, 1999; Id., *European Legal Systems are not converging*, in *Int. Comp. Law Quart.*, 1996, 52.

16. Ovviamente, sino all'*Human Rights Act* del 1998.

presentato un riferimento pure per l'Unione, visto che la Carta di Nizza (la Carta dei diritti fondamentali) è stata approvata nel 2000, diventando giuridicamente vincolante solo con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹⁷.

I caratteri originali della CEDU rispetto anche alle più complete Costituzioni nazionali e il suo ruolo di completamento della Carta di Nizza¹⁸, spiegano la ragione per cui il Trattato di Lisbona ha previsto che l'Unione europea aderisca alla Convenzione (art. 6, c. 2, TUE), ed esplicitamente dichiarato (art. ora citato, c. 3) che «i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali». Anche prima che avvenga l'adesione alla CEDU, la Corte di giustizia è tenuta a seguire la giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo, competente esclusiva per l'interpretazione della CEDU.

Per quanto così influente, il diritto del Consiglio d'Europa mantiene un carattere internazionalistico, anche quando è connesso al diritto dell'Unione per decisioni delle istituzioni europee (parere della Corte di giustizia n. 2/94). Ancor più evidente è il carattere internazionalistico del diritto di altre organizzazioni regionali. Esemplari i casi della controversa questione dei rapporti tra la Comunità europea e l'EFTA, di cui al parere della Corte di giustizia n. 1/91 del 14.12.1991; e dei rapporti con l'Organizzazione mondiale del commercio, di cui al parere della medesima Corte n. 1/94 del 15.11.1994.

Anche in relazione a tale diritto si usa parlare di «diritto pubblico europeo», ma si tratta solo di un'espressione descrittiva della sua derivazione da organizzazioni regionali europee e dell'ambito oggettivo delle regole considerate, con riferimento all'Europa geografica (che nel caso manifesta i suoi incerti confini). L'influenza di questo diritto è comunque progressivamente rilevante per gli Stati membri dell'Unione, come dimostra nel sistema italiano l'apertura che alla CEDU è stata prevista dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 348 e 349/2007. Più di recente il Consiglio di Stato (VI, 2.3.2010, n. 1220) ha parlato – erroneamente, a mio avviso, visto il persistente carattere esterno all'Unione

17. K. Lenaerts-E. de Smijtierts, *A « Bill of Rights » for the EU*, in *CMLR*, 2001, 273; M.P. Chiti, *La Carta europea dei diritti fondamentali. Una Carta di carattere funzionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2001, 1 segg.

18. Cfr. *A Europe of Rights. The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, a cura di H. Keller-A. Stone Evans, London, 2008. Per l'Italia, cfr. S. Mirate, *Giustizia amministrativa e CEDU*, Napoli, 2007.

europea di tale diritto – di «diretta applicabilità» delle disposizioni della CEDU a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (nel caso il principio di effettività della tutela giurisdizionale, previsto dall'art. 24 della Costituzione italiana, ma rafforzato dagli artt. 6 e 13 della Convenzione).

5. La medesima espressione «diritto pubblico europeo» ha assunto un terzo e più pregnante significato nel contesto della Comunità europea, ora sostituita e succeduta dall'Unione europea (art. 1, para. 3, TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona). E' a questo peculiare contesto istituzionale¹⁹ cui è necessario fare riferimento, lasciando agli storici del diritto lo studio dello *jus publicum europaeum* del passato.

L'originalità del sistema comunitario²⁰ venne sottolineata dalla Corte di giustizia pochi anni dopo il Trattato di Roma, con le sentenze *Van Gend & Loos* (5.2.1963, causa 26/62) e *Costa* (15.7.1964, causa 6/64). Nella prima si indicò che «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani». Nel caso *Costa*, che «a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri (...) e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare». Ulteriore carattere peculiare di questo ordinamento è che ne «sono soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini» (causa 26/62, cit.), aprendo così al diretto rilievo giuridico dei cittadini nell'Unione.

La tesi del carattere originale dell'ordinamento comunitario si è saldamente affermata nella successiva giurisprudenza della Corte di giustizia, ed è da tempo *jus receptum*. Di conseguenza, sono stati definiti principi giuridici senza precedenza in altri sistemi giuridici²¹, quali il primato del diritto comunitario sul diritto degli Stati membri; la diretta efficacia delle norme comunitarie, a certe condizioni; l'obbligo per gli organi nazionali di interpretazione del diritto nazionale in conformità al diritto comunitario; l'obbligo per gli stessi soggetti di non applicazione del diritto nazionale in contrasto con il diritto comunitario.

19. Ampiamente esaminato nel mio *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2008, 49 segg.

20. G. Gaja-A. Adinolfi, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Roma-Bari, 2010, 3 segg.

21. A. Massera, *I principi generali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Milano, 2007, Parte generali, I, 285, segg.

Nell'insieme, i nuovi principi elaborati dalla Corte di giustizia spiegano in che cosa giuridicamente consista il peculiare tratto del sistema dell'Unione europea quale ordinamento «sovranazionale»; terzo tipo rispetto agli ordinamenti nazionali ed all'ordinamento internazionale: esistono organi propri dell'Unione, preposti a garantire l'autonomo interesse di quell'ordinamento, subentrati nell'esercizio di rilevanti funzioni già esercitate dagli Stati; esiste un autonomo sistema di fonti del diritto e un apparato giudiziario per farlo valere.

La duplicità di livelli istituzionali, comunitario e degli Stati, all'interno di un ordinamento «monistico» (principale differenza con l'ordinamento internazionale, che con gli Stati mantiene una separatezza «dualistica»), determina il complesso significato che in questo contesto assume l'espressione «diritto pubblico europeo»: l'insieme del diritto che regola l'organizzazione ed il funzionamento dell'Unione²², del diritto degli Stati membri in quanto influenzato dal diritto dell'Unione ed a sua volta influente su quello; nonché dal nuovo diritto dell'integrazione; ovvero comune ai due plessi. L'espressione è dunque una sintesi verbale di un diritto di diversa origine, ricomposto a pluralità ordinata nel quadro dell'Unione e dotato di una precisa forza e valore giuridico.

Alla domanda espressa dal titolo di questa relazione occorre dunque dare risposta positiva. Esiste un diritto pubblico europeo, con caratteristiche peculiari che ora è tempo di esaminare.

6. Le caratteristiche del diritto dell'Unione europea erano già ben definite prima del Trattato di Lisbona, ma con l'entrata in vigore di questo si è meglio chiarito il quadro costituzionale e si sono compiuti progressi nella parte dell'amministrazione pubblica e del suo diritto²³.

In senso contrario non rileva che con l'ultimo Trattato sia stata abbandonata la «forma costituzionale» del secondo Trattato di Roma (2004) e che non siano state confermate altre importanti innovazioni ivi previste (la «legge europea», l'espressa affermazione del primato del diritto dell'Unione sul diritto de-

22. Erroneamente, gran parte degli studi concentrano l'attenzione sul solo diritto dell'Unione; così il pur interessante volume di D. Chalmers-A. Tomkins, *European Union Public Law*, Cambridge, 2007.

23. Un'efficace sintesi sulle positività del recente Trattato in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini-G. Tiberi, Bologna, 2010.

gli Stati membri, ecc.)²⁴. Infatti, basti pensare che: a) l'architettura istituzionale è stata adeguatamente sistemata con i due Trattati (UE e TFUE, il primo di carattere genuinamente costituzionale), completati dallo speciale *Bill of Rights* europeo rappresentato dalla Carta di Nizza; b) le procedure normative sono state meglio definite; ed è stata finalmente precisata la distinzione tra funzione normativa e funzione amministrativa; c) è stato affinato ulteriormente il già sviluppato sistema giudiziario europeo, sistemandone gli organi, ampliando la legittimazione a ricorrere, assicurando complessivamente maggiore effettività di tutela²⁵. Anche per il cruciale principio del primato del diritto dell'Unione – in apparenza ridimensionato dal Trattato di Lisbona rispetto al Trattato costituzionale del 2004 – la Dichiarazione n. 29 sottolinea che il «principio è insito nella natura specifica della Comunità», sì che la giurisprudenza della Corte ha solo carattere dichiarativo.

In breve, il Trattato di Lisbona non è un trattato minore²⁶, frutto delle incertezze dell'ultimo decennio; ma uno sviluppo significativo del processo di integrazione europea, una tappa ulteriore – come previsto nel Preambolo del nuovo TUE, che riprende quanto già contenuto nell'omonimo Trattato precedente – nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa.

Per quanto importante per le molte riforme realizzate, il Trattato di Lisbona non è un punto di arrivo, ma, come detto, un'altra importante tappa di un percorso dall'esito ancora da definire. Percorso che non potrà certo essere interrotto dalle considerazioni restrittive sull'ulteriore svolgersi del processo di integrazioni espresse dalla Corte costituzionale tedesca nell'ormai celebre *Lissabon Urteil* dell'anno passato²⁷.

24. J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, 2003; Id., *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007. Per l'evoluzione dei recenti trattati: *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, a cura di M.C. Baruffi, Padova, 2008.

25. M.P. Chiti, *La giurisdizione*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., 349.

26. Cfr. P. Craig, *The Treaty of Lisbon. Process, Architecture, Substance*, in *Eur. Law Review*, 2008, 137.

27. M.P. Chiti, *Am Deutschen Volke*, in *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, 2009, n. 9, 4 segg.; R. Caponi, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle corti costituzionali. In margine al Lissabon Urteil*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2010, in corso di pubblicazione nel n. 2; E. Cannizzaro-M.E. Bartolini, *Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina al Lissabon Urteil*, in *Dir. UE*, 2010, 1 segg.; L.M. Poiars Maduro-G. Grosso, *Quale Europa dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona*, ivi, 2009, 511.

7. Il Trattato di Lisbona non si è limitato a meglio sistemare il diritto costituzionale dell'Unione, la parte «alta» del diritto pubblico europeo, ma ha arricchito anche la sua parte «bassa», ovvero il diritto amministrativo. E' qua che gli sviluppi sono particolarmente significativi. Merita richiamare tre delle principali novità, anche perché questa problematica non ha avuto sinora un'adeguata attenzione²⁸.

La prima è la nuova formulazione del principio di leale cooperazione, già previsto dall'art. 10 TCE. Adesso, la leale cooperazione – divenuto un principio di riferimento del Trattato sull'Unione (art. 4, c. 3) – si riferisce sia alla cooperazione verticale tra l'Unione e gli Stati membri, sia a quella orizzontale tra questi ultimi. La cooperazione amministrativa tra gli Stati membri è poi specificata dal TFUE in vari settori, come lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. 74), l'unione doganale (art. 33), la libera circolazione dei lavoratori (art. 46). In tali casi, le istituzioni europee possono adottare misure per assicurare un'efficace cooperazione amministrativa tra i servizi comuni.

La seconda importante novità è la previsione nel Titolo XXIV, art. 197, del TFUE che «l'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell'Unione è considerata una questione di interesse comune» (primo comma). Ciò importa una nuova competenza dell'Unione per verificare il grado e la qualità dell'attuazione amministrativa da parte degli Stati membri, ed anche per «sostenere» i loro sforzi volti a migliorare la capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione (secondo comma del medesimo articolo).

La terza novità è che l'Unione, dopo avere per decenni sollecitato in vario modo (direttive, comunicazioni, giurisprudenza della Corte, ecc.) gli Stati membri ad esercitare un'azione amministrativa secondo i principi di trasparenza, imparzialità, buona gestione, adesso prevede opportunamente anche per sé stessa che, «nell'assolvere i loro compiti, le istituzioni, organi ed organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace e indipen-

28. Si veda comunque F. Lafarge, *EU Law Implementation through administrative cooperation between member States*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2010, 119. In precedenza avevo richiamato l'attenzione sulle corrispondenti disposizioni del Trattato costituzionale del 2004, assai originali: *A rigid Constitution for a flexible Administration*, in *European Review of Publ. Law, New Forms of Government*, in *Eur. Rev. Publ. Law*, 2004, 175 segg.

dente» (art. 298 TFUE). La normativa necessaria sarà adottata secondo la procedura legislativa ordinaria.

Non è invece una novità la Carta dei diritti fondamentali, con le sue importanti disposizioni sulla pubblica amministrazione ed i diritti dei cittadini (come il diritto di ogni individuo ad una buona amministrazione, art. 41; il diritto di accesso ai documenti, art. 42; il diritto alla protezione consolare nei Paesi terzi, art. 23). Infatti, già da un decennio la Carta rappresenta una fonte di ispirazione per le istituzioni comunitarie e per i cittadini europei; ma sinora era incerto il suo valore giuridico. La piena equiparazione della Carta al diritto primario dell'Unione, ora prevista dal TUE, darà alle previsioni sulla «cittadinanza amministrativa» nuovo vigore ed effettività.

8. Grazie alla progressiva evoluzione del diritto primario e derivato dell'Unione, ed in particolare alle varie innovazioni previste dal Trattato di Lisbona, è possibile individuare con chiarezza i caratteri del diritto pubblico europeo²⁹.

E' un diritto originale anzitutto perché si sviluppa nel contesto di un potere pubblico – l'Unione europea – senza precedenti nella storia istituzionale e giuridica. E' un diritto composito, perché ne fanno parte tanto il diritto dell'Unione quanto le correlate discipline nazionali degli Stati membri. E' un diritto ordinato secondo il principio del primato del diritto dell'Unione, ma aperto strutturalmente ad un moto circolare di reciproche influenze, sia verticali nei rapporti Stati membri Unione; sia orizzontali tra gli Stati membri. E' un diritto che vale in settori particolari, dato che è tuttora vigente per l'Unione il principio delle competenze di attribuzione; ma che sinora (il futuro è assai incerto) si è sistematicamente ampliato per le espresse previsioni in tal senso dei successivi trattati e per le note tecniche di interpretazione estensiva (es. teoria dei poteri impliciti; clausola finale prevista dall'art. 308 TCE; ecc.). E' un diritto che, in ogni caso, influenza anche i settori rimasti nelle competenze nazionali, come si è visto per i contratti pubblici e per il diritto processuale. Al riguardo si parla giusta-

29. Il tema è esaminato più ampiamente nel mio *Diritto amministrativo europeo*, cit., spec. 195 segg. Di recente, particolarmente rilevanti i contributi di G. della Cananea, *Il diritto amministrativo europeo e i suoi principi fondamentali*, in *Dir. ammin. europeo, principi ed istituti*, a sua cura, Milano, 2006, 1 segg.; *I fattori sovranazionali ed internazionali di convergenza e di integrazione*, in *Diritto amministrativo comparato*, a cura di G. Napolitano, cit., 325 segg.

mente di una *vis expansiva* del diritto europeo, che, anche al di là degli specifici settori «attribuiti», indica ai legislatori ed ai giudici nazionali nuove direzioni nello sviluppo e nell'attuazione del diritto.

Merita riprendere una delle caratteristiche sopra ricordate – quella sul processo di sviluppo circolare del diritto pubblico europeo – perché esemplare dell'originalità del diritto di cui stiamo trattando.

Come detto, il diritto pubblico europeo non è un diritto che proviene esclusivamente dall'alto, dalle istituzioni dell'Unione, secondo un indirizzo a senso unico *top-down*. Al contrario, la sua evoluzione è il frutto di una continua e reciproca influenza con i diritti e le culture giuridiche nazionali. Bastino due casi che ben dimostrano questa particolare caratteristica: il processo decisionale del diritto dell'Unione e l'elaborazione dei principi generali del diritto comunitario.

Nella fase di elaborazione del diritto europeo – la c.d. fase ascendente – si esercita, o si può comunque esercitare, una rilevante influenza degli Stati membri, sia direttamente (per il ruolo svolto dai rispettivi Governi e Parlamenti nazionali) sia indirettamente attraverso le istituzioni e gli organismi europei rappresentativi degli Stati (Consiglio dei ministri, Comitato delle regioni, ecc.). Il carattere dei maggiori atti normativi dell'Unione risente con tutta evidenza delle culture giuridiche dei più influenti Stati membri. Non va poi sottostimata la capacità degli Stati di «rinazionalizzare» il diritto dell'Unione nell'attuazione del diritto europeo, specialmente nell'attuale fase in cui sono tornate direttive del tipo originario (direttive che vincolano gli Stati membri per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi), ovvero non così complete e dettagliate da essere auto-applicative (*self-executing*). Un ottimo esempio è la già citata direttiva 123/2006 sui servizi nel mercato interno, che lascia agli Stati membri ampio margine per conciliare i nuovi principi comuni con il proprio ambiente giuridico. In effetti, comparando due sistemi nazionali assai simili, come Spagna ed Italia, si vede che l'attuazione di questa direttiva è «tradotta» differentemente in relazioni alle proprie tradizioni ed ai propri interessi, pur nel rispetto di comuni principi di fondo (cfr. per la Spagna la legge 25/2009 e per l'Italia il d.lgs. n. 59/2010).

L'altro caso esemplare riguarda l'elaborazione dei principi generali del diritto comunitario³⁰ da parte della Corte di giustizia³¹. Gran parte dei principi che compongono il complesso dei principi generali sono stati derivati dai diritti nazionali, in quanto effettivamente comuni (in questo senso «generali») più o meno a tutti gli Stati membri; procedimento favorito dall'iniziale numero ridotto degli Stati membri e dalla loro tendenziale omogeneità giuridica. Ciò è avvenuto, ad esempio, per il principio di legalità, il principio di certezza del diritto e il principio di eguaglianza. Altra parte dei principi generali sono il frutto della giurisprudenza «selettiva» della Corte; con ciò intendendo una scelta quali principi generali di alcuni principi in realtà propri solamente di alcuni Stati, ma funzionali al pieno dispiegarsi del diritto comunitario. E' il caso del principio di proporzionalità e del principio di legittimo affidamento. Nella fase più recente, la Corte ed il Tribunale hanno iniziato ad elaborare principi giuridici originali dell'ordinamento europeo, sviluppando elementi parziali presenti nei diritti nazionali. E' il caso del diritto di precauzione, già presente in forme diverse nei diritti di vari Stati, ma che nel sistema dell'Unione ha assunto una portata generale e più incisiva. Anche in questa fase, certamente innovativa, non si esaurisce dunque la capacità di influenza delle culture giuridiche nazionali.

Lo stesso può dirsi per principi «minori», che pure costituiscono l'ossatura di parti importanti del diritto pubblico europeo, come il procedimento amministrativo. E' il caso, ad esempio, delle regole sulla retroattività e sulla revoca dei procedimenti amministrativi, ove il riferimento ai diritti nazionali è stato assunto già dalla giurisprudenza relativa al Trattato CECA (ad esempio con le sentenze *Algera*, nelle cause riunite 7/56 e 3-7/57, e *Fédération charbonniere de Belgique/Alta Autorità*, causa 8/55).

La seconda caratteristica del diritto pubblico europeo è di non esaurirsi nel rapporto verticale UE-Stati membri, ma di determinare l'apertura orizzontale degli ordinamenti degli Stati membri tra di loro. Il caso più noto è quello del mutuo riconoscimento, istituito tramite il quale gli Stati riconoscono come pro-

30. Circa l'uso dell'aggettivo «comunitario», va precisato che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione europea sostituisce e succede alla Comunità europea (art. 1, c. 3, TUE). Ciò comporta anche l'eliminazione di tutta la terminologia connessa alla CE, quale l'aggettivo «comunitario». In attesa che si affermi una nuova e funzionale terminologia (ad es. l'aggettivo «unionista»), si può gergalmente continuare ad utilizzare l'aggettivo tradizionale, che è tecnicamente superato, ma di roduta efficacia descrittiva.

31. Cfr. *General Principles of Administrative Action*, a cura di M.P. Chiti, Bologna, 2006.

prio il diritto in origine proprio solamente di un determinato ordinamento giuridico nazionale³². L'equivalenza funzionale delle regole giuridiche di un altro Stato è istituto giuridico di origine comunitaria che sviluppa un nuovo rapporto tra gli ordinamenti degli Stati membri.

Per tali motivi si conferma che il diritto pubblico europeo ha caratteri davvero originali, senza molto in comune con i sistemi federali o altre forme conosciute di associazioni di Stati. L'ordinamento giuridico che lo comprende è, a sua volta, assai originale e non facilmente definibile con le categorie tradizionali. L'espressione al riguardo più usata è quella coniata da Weiler³³ della Comunità quale ordinamento «sovranazionale»; ma vale solo per la parte verticale dei rapporti UE-Stati membri (c.d. *multi-level*). Per i rapporti «orizzontali» tra Stati, nella scienza politica è invalsa la nozione descrittivamente efficace di «*multi-layered*» (multi-cerchica), che completa la precedente.

9. L'assenza nel sistema dell'Unione europea di un potere pubblico simile allo Stato e l'apparente carenza di un'amministrazione diretta della Comunità hanno per molto tempo fatto ritenere che il diritto pubblico europeo si esaurisse pressoché completamente nella parte costituzionale; e che non fosse configurabile un diritto amministrativo europeo.

Questa interpretazione era sbagliata, ma si è superata con grave ritardo; quando ormai i dati giuridici rilevanti dimostravano espressamente il contrario. All'inizio, esistevano comunque due buone ragioni per affermare la non esistenza del diritto amministrativo europeo: la disciplina era sorta nel diritto europeo continentale all'inizio dell'800, in stretta connessione con la piena affermazione dello Stato nazione, nel cui solo ambito si pensava potesse trovare sviluppo; la Comunità europea era stata configurata come organizzazione «leggera», che di regola non opera direttamente, ma indirettamente per il tramite delle amministrazioni nazionali.

La tradizionale statualità del diritto amministrativo pareva non lasciare spazio a similari partizioni del diritto in contesti istituzionali diversi dallo Stato. Inoltre, era convinzione generale che il diritto amministrativo, più di ogni altra

32. L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2005.

33. J. Weiler, *Il sistema comunitario europeo*, Bologna, 1985.

branca del diritto, riflettesse i caratteri specifici di ciascun Stato. Un diritto nazionale, talora nazionalistico, ritenuto così diverso da un Paese all'altro da risultare addirittura non comparabile. Ancora tre decenni orsono, nel pieno fiorire del diritto comparato, il diritto amministrativo era negletto dai comparatisti³⁴. Niente di più scientificamente scorretto, dato che sin dalla seconda metà dell'800 erano state istituite organizzazioni internazionali amministrative (usualmente definite Unioni amministrative) per provvedere a funzioni ed interessi ultrastatali, soprattutto nei nuovi settori tecnologici (trasporti, comunicazioni, telecomunicazioni, ecc.) e per i primi fenomeni di carattere globale (lavoro, migrazioni, sanità, ecc.). E considerato altresì che le maggiori innovazioni amministrative del secolo XX° erano palesemente ispirate dalla reciproca conoscenza, come la risposta alla grande crisi economica degli anni trenta e le misure per la ripresa economica dopo la conclusione della seconda guerra mondiale.

Era sbagliata anche l'affermazione, a lungo dominante, che la Comunità europea non avesse una pubblica amministrazione ed un diritto amministrativo. La CEE, ma ancora prima la CECA, nascono in realtà con una forte impronta amministrativa per superare le resistenze per una nuova organizzazione para-federale con propria sovranità. Lo dimostrano il lessico utilizzato («Commissione», «misure», «regolamenti», «direttive», ecc.) e soprattutto l'accento sulle funzioni della CEE quale organizzazione di missione. Non stupisce dunque che i migliori amministrativisti degli anni cinquanta abbiano dedicato studi rivelatori alle nuove Comunità (per l'Italia, tra tanti, Benvenuti, Monaco, Sacchi Morsiani); così come in Spagna, subito dopo l'adesione alla Comunità, siano stati gli amministrativisti (in primis Garcia de Enterría e la sua Scuola) a dare il contributo più importante allo studio del nuovo diritto europeo³⁵.

34. Esempio che nella più importante ricerca di diritto comparato del tempo (*L'apporto della comparazione alla scienza giuridica*, a cura di R. Sacco, *cit.*), tra le grandi partizioni del diritto esaminate nella prospettiva comparatistica mancasse solo il diritto amministrativo.

35. Queste vicende sono esaminate in M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, *cit.*, spec. 157 segg.. Merita ricordare che subito dopo l'ingresso della Spagna nella CEE, un fondamentale studio, in tre volumi, sul diritto comunitario fu promosso da un gruppo di accademici con una maggioritaria presenza di amministrativisti. Penso al *Tratado de derecho comunitario europeo. Estudio sistematico desde el derecho espanol*, Madrid, 1986, diretto da E. García de Enterría- J.D. González Campos-S. Muñoz Machado. La particolare attenzione degli amministrativisti spagnoli per il diritto comunitario è rimasta costante: tra i molti contributi cito soltanto, per dimostrazione, il volume di studi promosso dalla Escola d'Administració Pública de Catalunya, *El Desenvolupament del dret administratiu europeu*, Barcelona, 1993; e, da ultimo, E. Nieto Garrido-I. Martín Delgado, *Derecho administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Madrid, 2010.

Dopo una prima fase «amministrativa», l'attenzione dei giuristi si riversò sui caratteri costituzionali del nuovo ordinamento comunitario; sollecitati inesorabilmente dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che nei decenni sessanta e settanta del secolo scorso elaborò creativamente un ordinamento giuridico di segno nuovo. Ma in tale fase «costituzionale» si dimenticò che, nel nuovo sistema comunitario, il riconoscimento (con la sentenza citata *Van Gend & Loos del 1963*) che anche i cittadini degli Stati membri sono soggetti dell'ordinamento comunitario, implicava un loro rapporto diretto con le istituzioni comunitarie e un loro nuovo diritto a richiedere ai propri giudici nazionali (e più in generale alle proprie istituzioni) una piena garanzia dei diritti a base comunitaria.

Pur in uno spazio di tempo limitato, da allora molta acqua è passata sotto i ponti. Oggi è pacifico che l'Unione abbia una sua amministrazione diretta – oltre alla Commissione, i molti organismi «centrali» (ad esempio Eurostat) e gli organismi «indiretti» (in specie le agenzie europee³⁶, il cui ruolo è anche di centro di un'amministrazione reticolare composta da altri enti comunitari e dalle corrispondenti amministrazioni statali). Molte amministrazioni nazionali sono state istituite dagli Stati per preciso impegno comunitario (come le agenzie nazionali per l'ambiente), o per lo stesso motivo sono state rimodellate in funzione europea (un esempio importante sono le amministrazioni preposte alla tutela concorrenza e del mercato). Sul piano delle funzioni l'Unione e gli Stati membri operano quasi sempre tramite procedimenti composti, in parte nazionali ed in parte comunitari, che confermano l'interazione tra diritto nazionale ed europeo.

In breve, anche il diritto amministrativo si è europeizzato in modo indelebile, partecipando pienamente a ciò che si definisce in modo unitario come diritto pubblico europeo.

10. Dopo aver descritto i principali fattori che hanno determinato l'affermazione del «diritto pubblico europeo» - nozione che oggi ha un preciso significato giuridico, a differenza che nel passato, quando rappresentava essenzialmente una nozione euristica – merita individuarne con maggiore precisione i tratti caratterizzanti.

36. E. Chiti, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002; Id., *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2010, 57 segg.

E' un diritto pubblico non statale, ma di un'organizzazione sopranazionale; che è composto anche dai diritti degli Stati membri secondo un criterio monistico. Il punto è affermato da sempre dalla Corte di giustizia, ed ora è sostanzialmente accolto anche dalle Corti costituzionali più refrattarie; come quella italiana che, nel 2009, su tale base implicita ha deciso il primo rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo (ordinanza 15.4.2008, n. 103).

E' un diritto pubblico con una chiara base costituzionale. Già in passato era affermazione costante, a partire dal caso *Parti Ecologiste Le Verts* (23.4.1986, causa 294/83), che i Trattati costituissero la carta costituzionale della Comunità, quale Comunità di diritto. Con il Trattato di Lisbona, precisamente con il rinnovato TUE e la Carta dei diritti fondamentali, l'Unione ha la sua legge fondamentale; una costituzione cui manca solo il nome formale³⁷.

E' un diritto pubblico con un'inedita integrazione tra il livello comunitario e quello degli Stati membri, retto da un principio unificatore quale il principio del primato del diritto comunitario. Ne sono segni importanti la procedura di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e, per la parte amministrativa, i procedimenti amministrativi composti. Specialmente per questa parte si parla di un nuovo diritto amministrativo dell'integrazione.

E' un diritto pubblico in cui i diritti fondamentali hanno una particolare posizione³⁸. La qualificazione della Comunità (e poi dell'Unione) come «Comunità di diritto» (affermazione costante nella giurisprudenza della Corte di

37. Come già indicato a pag. 11 e segg., per ovviare alla crisi del Trattato costituzionale del 2004, uno dei maggiori impegni degli Stati membri è stata la formale «decostituzionalizzazione» del nuovo Trattato; ad iniziare dal suo nome, come risulta dal mandato affidato alla Conferenza intergovernativa nel giugno 2007. Ma la sostanza costituzionale è rimasta inalterata nei punti qualificanti, come riconosce la maggior parte della dottrina. Per alcuni aspetti, il Trattato di Lisbona è addirittura più chiaramente «costituzionale»: si pensi alla migliore articolazione dei due Trattati (UE e FUE) rispetto a quello del 2004, ed alla posizione distinta rispetto ai Trattati della Carta dei diritti fondamentali, che così diviene l'equivalente europeo del *Bill of Rights* statunitense. Dunque, J. Ziller, *Il nuovo Trattato europeo*, cit., 43 e segg., parla di «sostanza salvata»; per la stessa posizione A. Manzella, *Un Trattato necessitato*, in ASTRID, *Commento al Trattato di Lisbona*, cit., 57, secondo cui «dal quadro sostanziale che emerge da un Trattato che viene dopo l'errore di Roma 2004, ci si accorge che se il *nomem juris* scompare, resta la materia costituzionale. Che anzi per molti punti si accentua. La deconstituzionalizzazione è solo nominalistica; il tessuto costituzionale europeo resta e si sviluppa».

38. M.P. Chiti, *From a Community based on the Rule of Law to the European Union as a Community of Rights*, in *European Union in the 21st Century, Perspectives from the Lisbon Treaty*, a cura di S. Micossi e G.L. Tosato, Bruxelles, 2009, 205 segg.

giustizia a partire dal citato caso *Le Verts* del 1986) implica sia che le istituzioni comunitarie e gli Stati membri siano soggetti ai principi dello Stato di diritto; sia soprattutto che i singoli possono trovare derivare i loro diritti dal nuovo ordinamento giuridico, che così si conferma assai diverso da ogni precedente ordinamento non statale. Si considera «inerente» al sistema dell'Unione che i singoli possano vantare diritti in modo diretto ed immediato, ad iniziare ovviamente dai diritti fondamentali, sia verso i rispettivi Stati (i cui giudici sono tenuti ad applicare direttamente le relative norme comunitarie) che verso le istituzioni europee.

E' un diritto pubblico che è stato a lungo di carattere giurisprudenziale, e che rimarrà nel futuro influenzato dall'azione dei giudici (principalmente dell'Unione, ma anche dai giudici nazionali che finalmente partecipano attivamente a quello che si definisce il concerto giurisprudenziale europeo). L'influenza della giurisprudenza non diminuirà certo per la piena vigenza del Trattato di Lisbona, sia perché l'esperienza insegna che anche con le più esaustive Costituzioni rimane sempre ampio spazio per i giudici; sia per un maggiore interesse che potrà essere rivolto dalla giurisprudenza alle problematiche amministrative (già avvertito nel periodo 2004-2009, quando i giudici non hanno voluto interferire con il processo di ratifica dei nuovi trattati).

E' un diritto pubblico che rimane «speciale»³⁹, nel significato di branca giuridica con regole diverse da quelle ordinarie; malgrado l'apparente difficoltà di riprodurre nel quadro del diritto dell'Unione le tradizionali differenze specialistiche del diritto. Infatti, è agevole rinvenire anche nel diritto pubblico comunitario molte caratteristiche dei diritti amministrativi tradizionali, come l'imperatività del potere amministrativo, ovvero la potestà di incidere unilateralmente sulla sfera dei privati.

E' un diritto pubblico ove è particolarmente riconosciuto il principio di giustiziabilità, per cui ogni diritto ed interesse deve sempre trovare un giudice che assicura una piena ed efficace tutela. Si sommano in questo caso positivamente le particolarità del diritto dell'Unione ed i principi costituzionali di molti Stati membri, con il supporto esterno della CEDU e della Corte di Strasburgo.

39. Analogamente G. della Cananea, *I fattori sovranazionali ed internazionali di convergenza e di integrazione*, in *Diritto amministrativo comparato*, a cura di G. Napolitano, *cit.*, 325. *Contra* S. Casese-M. Savino, *I caratteri del diritto amministrativo europeo*, in *Diritto amministrativo europeo*, a cura di G. della Cananea, *cit.*, 170.

11. In questa relazione ho particolarmente insistito sui caratteri originali del diritto pubblico europeo nel contesto dell'Unione europea rispetto alla tradizione anteriore. Originalità non significa però che tali caratteri siano sempre di segno positivo e/o adeguatamente realizzati. Il processo di elaborazione del diritto pubblico europeo si esprime infatti con una certa lentezza e manifestando talune incoerenze. Alle molte luci del nuovo quadro giuridico europeo si accompagnano talune ombre e lacune.

Il limite di fondo, anche dopo il Trattato di Lisbona e la semplificazione del quadro organizzativo con la sostituzione dell'Unione alla Comunità, è l'incertezza sul disegno istituzionale complessivo e la complessità del funzionamento del sistema.

Per molto tempo ha funzionato egregiamente il «metodo comunitario», inteso come metodo pragmatico di sviluppo dell'integrazione, basato su efficaci iniziative delle istituzioni comunitarie, accettate dagli Stati membri. In un'Unione europea assai ampliata dopo il 2004, i nuovi procedimenti decisionali acquistano in chiarezza rispetto alla precedente flessibilità del metodo comunitario; ma risultano lenti, talora defatiganti.

L'attuale crisi finanziaria di alcuni Stati membri, che aggrava la crisi economica generale del 2008, dimostra che è necessaria un'azione dell'Unione più tempestiva ed incisiva. Le decisioni degli ultimi mesi per rispondere alla crisi del sistema euro⁴⁰ sono troppo recenti ed ancora instabili per poter esprimere un giudizio ponderato; ma indicano l'unica via che pare percorribile per lo sviluppo di un'efficace integrazione, anzi, per la sua sopravvivenza.

Un secondo elemento negativo è che la Comunità e l'Unione hanno per troppo tempo mirato ad un'armonizzazione dei diritti nazionali in modo così pervasivo, da divenire indebitamente invasivo. Si è colpevolmente dimenticato che l'Europa è il continente con le più diversificate e profonde peculiarità giuridiche nazionali⁴¹. Queste sono una nostra ricchezza e non una patologia. Il diritto pubblico europeo deve dunque dare più spazio a quanto rimane delle esperienze giuridiche nazionali, con normative che non siano del tutto unifor-

40. Cfr. in particolare le Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010.

41. M.P. Chiti, *Les droits administratifs nationaux entre harmonisation et pluralisme eurocompatible*, in *Droit administratif européen*, a cura di J.B. Auby-J. Dutheil de la Rochère, Bruxelles, 2007, 669.

mi e globalizzanti. Del resto, oggi non vi sono più situazioni di manifesta e diffusa violazione degli impegni comunitari, come sino alla fine del secolo passato; specie a seguito dei meccanismi sanzionatori economici efficacemente utilizzati dalla Corte di giustizia.

Le più recenti normative europee, pur rafforzando la presenza dell'Unione anche in settori finora marginali (come nel diritto processuale la direttiva 66/2007 per i ricorsi in materia di contratti pubblici), lasciano ampio spazio alle peculiarità nazionali. E' così più facile assicurare la migliore attuazione di queste direttive e la condivisione da parte degli interessati; con i giudici nazionali responsabili nell'evitare situazioni di asimmetria e conflitto, anche, ove necessario, per il tramite delle procedure di rinvio pregiudiziale in caso di questioni non definibili a livello nazionale.

Per quanto rimane da fare, la questione principale è la necessaria apertura del diritto pubblico europeo ai cittadini, ed alla piena tutela dei loro diritti. Molto è già stato realizzato, ma non poco rimane da fare se si considerano i cittadini sia per le loro specifiche posizioni, che quali migliori garanti dell'effettività del diritto europeo. Basti pensare alla costante affermazione di principio sulla centralità dei diritti fondamentali, seguita però da modeste conclusioni nei casi concreti giudicati dalla Corte e dal Tribunale. Situazione che può portare allo scetticismo, perché allo stato della giurisprudenza abbiamo «*much ado about nothing*».

In realtà, l'ulteriore sviluppo del diritto pubblico europeo potrà avvenire solo se il diritto dell'Unione metterà al suo centro i cittadini europei, i loro diritti e le loro aspettative. Una volta quasi completato il diritto delle istituzioni e un quadro efficiente di relazione con gli ordinamenti nazionali, è tempo di passare al pieno sviluppo del «diritto dei cittadini».

12. Per concludere, alcune considerazioni sul ruolo dei giuristi per lo sviluppo del diritto pubblico europeo.

Come ha insegnato J.V. Louis, nella Comunità «il diritto che essa crea è la sola sua forza»⁴². E il diritto europeo che così si crea è il frutto non solo delle istituzioni, ma dell'azione quotidiana dei giuristi europei; ovvero degli avvocati,

42. *L'ordinamento giuridico comunitario*, Bruxelles, 1989, 4.43.

degli altri professionisti del diritto, come i notai, dei giudici, della scienza giuridica. Con il supporto e lo stimolo dei migliori giuristi dei Paesi terzi, che guardano alla nostra esperienza con molto rispetto e, talora, con malcelata invidia.

Le riviste giuridiche sono state nella tradizione e tutt'oggi rimangono – malgrado i problemi dell'evoluzione tecnologica e le nuove forme di comunicazione scientifica che si impongono – uno strumento fondamentale per creare pensiero nuovo ed aggregare studiosi che condividono un medesimo interesse di fondo.

Anche per questa circostanza, in occasione del venticinquesimo anniversario dell'inizio delle pubblicazioni della *Revista Catalana de Dret Públic*, come europeo, collega ed amico auguro alla *Revista* un ancor più fecondo avvenire scientifico.

RIASSUNTO**Revista catalana de dret públic**, 41, ISSN 1885-5709, 2010

Fonte della classificazione: Classificazione Decimale Universale (CDU)

Fonte dei descrittori: parole chiave fornite dagli autori

342 (4)

Mario P. Chiti, cattedratico di diritto amministrativo nell'Università di Firenze e Presidente dell'Istituto Italiano di Scienze Amministrative.

it Esiste un diritto pubblico europeo? Una domanda retorica

p. 117-142

L'espressione «diritto pubblico europeo» è assai risalente, utilizzata già ai tempi del *jus commune*; ma assume oggi un significato del tutto originale nel quadro giuridico dell'Unione europea. Per i caratteri sovranazionali dell'ordinamento europeo, questa espressione si riferisce complessivamente al diritto pubblico dell'Unione, al diritto degli Stati membri assunto su tale base ed al diritto de-

rivante dall'integrazione degli ordinamenti nazionali con l'ordinamento dell'Unione. Lo Studio esamina i caratteri di questo diritto, evidenziandone le molte peculiarità giuridiche; nonché le luci e le ombre della sua effettiva attuazione. La conclusione è che si è di fronte ad un'esperienza senza precedenti, che tuttora si sviluppa con successivi progressi nell'integrazione giuridica.

Parole chiave: diritto pubblico europeo; diritto amministrativo europeo; diritto dell'Unione europea; ordinamenti giuridici degli Stati membri.

RESUM**Revista catalana de dret públic**, 41, ISSN 1885-5709, 2010

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

342 (4)

Mario P. Chiti, catedràtic de dret administratiu a la Universitat de Florència i president de l'Istituto Italiano di Scienze Amministrative

it Esiste un diritto pubblico europeo? Una domanda retorica

ca Existeix un dret públic europeu? Una pregunta retòrica

p. 117-142

L'expressió «dret públic europeu» és molt antiga. Era utilitzada ja en els temps del *jus commune* encara que, actualment, assumeix un significat del tot original en el quadre jurídic de la Unió Europea. Ateses de les característiques supranacionals de l'ordenació europea, aquesta expressió es refereix globalment al dret públic de la Unió, al dret dels estats membres assumit sobre aquesta base i al dret

derivat de la integració dels ordenaments nacionals amb l'ordenament de la Unió. Aquest estudi examina les característiques d'aquest dret, posant en relleu les seves moltes peculiaritats jurídiques a més de les virtuts i defectes de la seva actuació efectiva. La conclusió és que estem davant una experiència sense precedents que segueix en desenvolupament i progressant en la integració jurídica.

Paraules clau: dret públic europeu; dret administratiu europeu; dret de la Unió Europea; ordenaments jurídics dels Estats membres.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 41, ISSN 1885-5709, 2010

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

342 (4)

Mario P. Chiti, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Florencia y presidente del Istituto Italiano di Scienze Amministrative

it Esiste un diritto pubblico europeo? Una domanda retorica

es ¿Existe un derecho público europeo? Una pregunta retórica

p. 117-142

La expresión «derecho público europeo» es muy antigua. Era utilizada ya en los tiempos del *jus commune* aunque, actualmente, asume un significado del todo original en el cuadro jurídico de la Unión Europea. Debido a las características supranacionales del ordenamiento europeo, esta expresión se refiere globalmente al derecho público de la Unión, al derecho de los estados miembros asumido sobre esta base y al derecho deriva-

do de la integración de los ordenamientos nacionales con el propio ordenamiento de la Unión. Este estudio examina las características de este derecho, poniendo de relieve sus muchas peculiaridades jurídicas además de las virtudes y defectos de su actuación efectiva. La conclusión es que estamos frente a una experiencia sin precedentes que sigue en desarrollo y progresando en la integración jurídica.

Palabras clave: derecho público europeo; derecho administrativo europeo; derecho de la Unión Europea; ordenamientos jurídicos de los estados miembros.

ABSTRACT**Revista catalana de dret públic**, 41, ISSN 1885-5709, 2010

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

342 (4)

Mario P. Chiti, chaired professor of Administrative Law at the University of Florence and President of the Istituto Italiano di Scienze Administrative

it Esiste un diritto pubblico europeo? Una domanda retorica

en Is There Such a Thing as European Public Law? A Rhetorical Question

p. 117-142

The expression «European public law» is very old. It was already used in the times of the *jus commune*, although currently, it has assumed a meaning that is totally original within the legal context of the European Union. Due to the supranational characteristics of the European legal system, this expression refers to public law in the Union in general, the law of member states that has been accepted on this foundation, and the

law derived from the integration of the national legal systems within the European Union's own legal system. This study examines the characteristics of this law, highlighting its many legal peculiarities in addition to the virtues and defects of its actual implementation. The conclusion is that we are witnessing an unprecedented experience, one that continues to develop, one that is progressing towards fuller legal integration.

Key words: European public law; European administrative law; European Union law; member state legal systems.

