



Sintesi dell'intervista a Giuseppe Tesauro per la Rivista *Lo Stato* (giugno 2021)

oooooooo

Non posso che essere grato alla rivista *Lo Stato* ed in particolare ai proff. Vignadelli e Pedrini per avermi offerto l'occasione di una riflessione sui numerosi stimoli culturali che il diritto dell'Unione Europea offre allo studioso e all'operatore, così come ai giovani che si avvicinano al mondo del diritto con qualche esperienza, anche minima, di diritto interno o internazionale.

Tra le premesse metodologiche e teoriche che Pedrini mi propone c'è l'approccio internazionalistico al diritto; e si chiede quale sia lo stato dell'arte in un'ottica internazionalistica, fino ad una riflessione sul processo di integrazione a partire dal diritto costituzionale interno. In proposito, mi sembra opportuno sottolineare subito l'ovvia origine internazionalistica della Comunità europea, disegnata dai Trattati di Parigi del 1951 (CECA) e del 1957 (Comunità economica e europea, oltre alla contestuale Comunità dell'Energia Atomica). I trattati istitutivi vanno interpretati come tali, secondo le regole d'interpretazione fissate anche dalla Convenzione di Vienna, pur non trascurando la circostanza che si tratta di trattati istitutivi di organismi internazionali e dunque comportano qualche complessità in più. Molti passaggi del processo di integrazione vanno misurati col metro del diritto internazionale. Del pari, il rapporto tra il diritto dell'Unione e gli ordinamenti nazionali, cioè il modo di essere e di tradurre il dettato delle norme esterne nel contenuto di norme interne, è fissato dalle conferenti norme costituzionali degli Stati.

Tuttavia, la premessa tecnico-giuridica appena ricordata non combacia con la logica metodologica e teorica del diritto internazionale e/o del diritto interno, ciò che specificamente rende interessante lo sguardo allo scenario del processo di

integrazione europea e ne fa emergere una serie di stimoli senz'altro nuovi rispetto ad ogni altra disciplina giuridica. Lo prova la circostanza che volere, sia pure istintivamente, accostare o comparare le problematiche del diritto dell'Unione a quelle di uno Stato o di un'organizzazione internazionale qualsiasi è sbagliato, tanto da creare confusione, con evidente danno nella formazione dei giovani. L'Unione non è da confondersi con uno Stato, né federale, né confederale, né altro, nonostante gli auspici o le sviste di certa dottrina, che da tempo spingono, insieme alla Commissione europea, verso questa direzione, come appare ben chiaro nella sentenza della Corte di giustizia sulla proposta di adesione alla CEDU. In breve, l'Unione non è uno Stato e per il momento non vuole neppure esserlo, nel senso che gli Stati membri non danno alcun segnale favorevole in questo senso. Tale considerazione ci porta a ritenere che la sensibilità, a livello sia scientifico che pratico, è cresciuta non di molto, precisamente per la tentazione di guardare al diritto dell'Unione con logiche interne o internazionali; né si tratta solo di orientamenti politici, che cambiano molto spesso colore, ma di una radicata cultura giuridica che non riesce a spaziare come si dovrebbe oltre i confini nazionali di un ordinamento giuridico, che pure sarebbe richiesto da un'esigenza di modernizzazione dello studio del diritto.

Io stesso, avendo la guida del grande maestro Quadri del diritto internazionale, gli feci accettare dopo qualche lavoro minore di diritto internazionale, un argomento di diritto dell'Unione, allora comunitario, sul prelievo CECA, e di fare una esercitazione agli (attoniti) studenti sulla *Van Gend en Loos*. Anch'io ero curioso e intimorito dalla novità affascinante della sentenza, della quale riuscii però a cogliere l'importanza fondamentale per gli sviluppi successivi del processo di integrazione. Due gli aspetti che soprattutto mi colpirono: il coinvolgimento dei singoli nella valutazione della legittimità degli atti comunitari, compresa la ricaduta concreta della decisione della Corte, e la particolarità del meccanismo del controllo giurisdizionale nel suo insieme, con la cooperazione attiva tra giudice dell'Unione e giudice nazionale, rivelatosi poi il meccanismo che soprattutto ha contribuito allo sviluppo del sistema giuridico dell'Unione e che ha costruito una vera e propria

Comunità di diritto, nella quale nessuno dei soggetti protagonisti riesce a sfuggire alla verifica di legalità e di legittimità del suo agire, né gli Stati membri, né le Istituzioni, né i singoli, oltre al primato del diritto dell'Unione e all'effetto diretto di numerose sue norme.

Neppure va dimenticato che l'idea della Comunità nacque non solo e non tanto da riflessioni scientifiche o filosofiche, pure di antica data, ma soprattutto da una ragione politica e pratica. Si voleva mettere fine, in parallelo con la NATO, alle continue baruffe tra Francia e Germania e trasformare in collettive le decisioni tedesche più rilevanti, anzitutto sul carbone (=energia) e l'acciaio (=armamenti), poi sul resto; basti leggere sul punto la dichiarazione Schuman del 1950, che dette il via all'intero percorso che oggi ci ritroviamo. Chi pensa all'Unione europea come ad un organismo economico con al centro gli interessi economici degli Stati membri, dimentica che il primo e vero obiettivo da realizzare era la pace e che il mercato fu solo lo strumento per non suscitare malumori eccessivi sulla riduzione, vera o presunta, della sovranità *et similia*, considerata – ad esempio in Italia da Einaudi – non perfettamente compatibile con la pace.

È sicuro che qualcosa nel rapporto tra diritto internazionale, diritto costituzionale e diritto dell'Unione, è cambiato, anche se non più di tanto. Rispetto al diritto internazionale, il diritto dell'Unione oggi gli è meno legato. Più vicino, in termini di collegamento funzionale e di approccio metodologico, è al diritto interno, in particolare costituzionale e al diritto civile, al di là dell'origine pattizia che ancora si fa sentire in alcuni passaggi. D'altra parte, il rapporto tra diritto UE e diritto interno è di collegamento e di quasi-integrazione e si sviluppa (come ben spiegava la sentenza *Granital*) in un numero sostanziale di rivoli, specie quanto al controllo giurisdizionale, che rappresenta un elemento strutturale fondamentale dell'intero sistema.

Quanto alle tendenze di certa dottrina non adeguatamente addentro alla complessiva vicenda dell'Unione, che ha fatto emergere un avvicinamento o

addirittura una fusione con gli studi costituzionalistici e internazionalistici, compresi significativamente quelli amministrativistici di una diffusa e ascoltata scuola, sotto l'egida di un misterioso *global law*, sono vigorosamente sulla negativa. Finché ci saranno gli Stati, e l'idea di uno Stato mondiale non prende forma né la prenderà in pochi decenni, il diritto globale si muove solo nella fantasia e nel vezzo di quella dottrina e scuola, a differenza di alcuni fenomeni economici che possono avere, quelli sì, una dimensione globale.

Quanto al diritto, a parte quello dell'Unione europea, sarebbe pericoloso pensare ad iniziative per costruire scenari comuni da parte di gruppi del mondo legale (studi megagalattici plurinazionali), associazioni di studiosi e pratici di finanza, liberi da ogni legame con l'interesse né di pochi o di molti ma di tutti, in breve il vero interesse pubblico, come viceversa è necessario nella formazione e produzione di norme giuridiche. Gli esempi dell'alta finanza, del grande armamento marittimo, *et similia*, non sono lontani.

È tuttavia difficile pensare al diritto internazionale come ad una sorta di *soft law*, almeno nella parte che la violazione di certe norme appare, a torto se non si riflette abbastanza, priva di sanzione. Sono convinto, al contrario, che la violazione di una norma a qualunque diritto appartenga richiede e comporta una sanzione, che consista anche solo nell'isolamento sociale, che poi si rivela non meno sentita. Del pari sono convinto che l'effettività non indebolisca affatto in senso sociologico la forza della norma esterna ad un ordinamento nazionale dato: all'opposto ne rafforza la capacità di incidere sulla condotta del corpo sociale e dei singoli membri. Certo vi sono aspetti che possono sembrare reali e pertanto alimentare l'idea che il diritto internazionale o anche il diritto dell'Unione avrebbero una debolezza intrinseca rispetto al diritto interno. Questa è tuttavia solo la percezione di chi non conosce la materia e ha la tentazione, l'ambizione e perfino il titolo accademico di parlarne come se la conoscesse. Peraltro, non posso non riconoscere che una delle ragioni che mi hanno spinto ad approfondire il diritto della Comunità europea, poi Unione

europea, non è certo la presunta natura di *soft law* del diritto internazionale o dello stesso diritto UE, ma comunque una maggiore aderenza alla storia, alla politica, oltre che al diritto, concretamente visibili e rilevanti più che in qualunque diritto interno.

Così, è sicuro che senza un approfondimento teorico e la costruzione di una teoria non si riesce ad andare oltre ad una banale e semplicistica considerazione che il diritto è in definitiva buon senso, anche se ne è l'applicazione formale e realistica. La norma deve pur sempre avere un fondo teorico, ma soprattutto un taglio concreto. Monismo e dualismo sono un esempio significativo. Il dualismo è una costruzione giuridica sul rapporto tra ordinamenti: c'è poco di più, quanto a speculazione teorica e scientifica, tanto meno a effetti pratici, la cui massima espressione si può trovare nel *Voelkerrecht und Landesrecht* di *Tripel*, oltre che nella scuola italiana di Anzilotti. Il monismo è allo stesso modo una costruzione giuridica con punti di partenza diversi. Lo dimostra la circostanza che il monismo francese ha finito col seguire lo stesso percorso del dualismo italiano, quanto ai passaggi del rapporto con il diritto dell'Unione, e con gli stessi effetti del dualismo italiano, nonostante la costruzione del rapporto tra diritto francese e diritto italiano con il diritto esterno fossero tecnicamente diversi, fino a quando il Consiglio di Stato francese non rivide la sua posizione dualista diffidente con la sentenza *Nicolo*, facendo prevalere il Trattato comunitario anche sulla legge nazionale posteriore, così comportando, al di là dei dettagli e degli sottigliezze, una situazione analoga a quella determinata dalla *Granital*.

Vero è che l'una e l'altra teoria derivano la loro qualificazione dalla costruzione che il legislatore nazionale ha scelto quanto al rapporto col diritto esterno, nel senso che, ad esempio, ne ha accettato il primato anche se posteriore. Del resto, ciò deriva anche da un principio più che fondamentale del diritto internazionale, che non consente di giustificare la violazione di una norma di quel diritto con una norma interna contraria. Preciso, tuttavia, che il principio trova un'eccezione con le norme sui principi ineliminabili dell'ordinamento dello Stato e con i diritti fondamentali della persona, considerando però la differenza d'interpretazione e di applicazione da

parte del diritto internazionale rispetto al diritto UE, come ho cercato di rappresentare nella sentenza costituzionale sul risarcimento dei danni alle vittime del nazismo. È molto istruttivo leggere le pagine degli atti al riguardo dell'Assemblea Costituente italiana, in particolare gli interventi di Leone, Mortati e Perassi. Si pensi inoltre all'approccio sovranista alla giurisdizione, nell'interpretazione da parte del Consiglio di Stato dell'art. 111, ult. comma, della Costituzione, a proposito dell'obbligo di rinvio pregiudiziale rispetto a quanto sancito dal Trattato FUE e da una vigorosa giurisprudenza della Corte di giustizia al riguardo. Peraltro, sul punto non si può dire che vi sia contrasto tra teoria e pratica, dal momento che nella tesi sovranista non mi pare che emerga un livello teorico-scientifico di un importante rilievo.

Più in generale, le vere o presunte diversità tra la norma scritta e quella che viene rappresentata e spiegata nelle aule universitarie può essere anche una ricchezza che la scienza del diritto certo non preclude, purché sia il risultato di una conoscenza non solo superficiale o errata della disciplina, come purtroppo talvolta si coglie.

I valori sui quali si fonda il processo di integrazione europea sono a mio parere ancora quelli delle origini, magari consolidati ma non certo indeboliti. Si pensi al mercato comune, cioè lo strumento che si ritenne, come accennato, più prudente per perseguire e realizzare l'obiettivo della pace: e pace è stata, almeno per il periodo dalla fine della guerra mondiale. Ma non basta. Il baricentro del sistema si è progressivamente spostato, soprattutto per la spinta della Corte di giustizia, in non molto tempo dalla dimensione mercantile a quella umana, dei diritti del singolo, fin dalla *Van Gend en Loos*, significativamente lavorando sugli elementi più rilevanti del sistema, facendo della circolazione delle persone in luogo della circolazione delle merci il centro degli interessi complessivamente considerato. Il mercato comune o, se si preferisce interno, è ormai il nucleo centrale di un ordinamento articolato, nel quale trovano tutela e riconoscimento non solo le quattro libertà economiche fondamentali, ma anche l'insieme delle istanze e delle esigenze che sono patrimonio comune e inerente delle moderne democrazie: tutela e promozione del lavoro, delle donne, dei giovani, dell'ambiente, della cultura, delle aree sfavorite. Oggi si parla

spesso, anche a sproposito, di economia e delle scarse iniziative dell'UE a favore dello sviluppo e, in questi tempi di covid, di mancato sollievo almeno economico. Ma si dimentica il resto, che ha avuto una crescita incredibile, di esempio per tutti i Paesi almeno dell'occidente, oltre a trascurare il difetto di competenza dell'Unione quanto alla politica economica e a quella sanitaria. E adesso che comincia ad emergere il rilievo dei principi democratici, dopo l'entrata di molti Paesi ignari di certi fondamentali della pace e dello Stato di diritto, le cose miglioreranno ancor di più. È per questo che considero i valori dell'Unione da tenere ben stretti e ben "conservati" per le generazioni future.

Il diritto dell'Unione che si pratica in un contesto giudiziario o di fronte ad una platea di studenti universitari o quello che si usa nelle paludate istituzioni politiche, sono solo applicazioni del sapere, non necessariamente molto diverse tra loro; ed è opportuno che non lo siano. Quanto alla mia esperienza personale, ritengo di avere appreso molto in tutti i campi dove mi sono cimentato, e che ricevevo stimoli importanti quale che fosse il tavolo dove poggiavo le mie carte e ne discutevo con i miei interlocutori. Forse, qualche soddisfazione maggiore l'ho colta nell'esperienza dei dieci anni di Corte di giustizia, dove l'orizzonte così largo dava le maggiori sensazioni ed emozioni culturali. Il numero non esagerato e piuttosto omogeneo di Stati membri, insieme alla varietà dei modelli giuridici alla fine mi aveva convinto che l'interesse legittimo non è solo una stranezza italiana, sì che il sorriso dei giuristi stranieri, incuriositi ma comunque benevolo, confermò anche il mio.

L'integrazione che si è voluta realizzare non a caso si è definita da sempre sovranazionale e non internazionale. La realtà è che i rapporti della vita di relazione internazionale non sempre possono definirsi in termini di integrazione e non per ogni aspetto. Per il gruppo dei Paesi dell'Unione europea, viceversa, l'integrazione in senso proprio, cioè principalmente tra ordinamenti, è precisamente ciò che caratterizza questa forma di cooperazione organizzata tra Stati e non anche una comune organizzazione internazionale. Il diritto internazionale ha il compito di

regolare i rapporti tra i componenti del corpo sociale internazionale, cioè la comunità internazionale, direi, come Pedrini, l'*an*, il *quomodo* e il *quantum* dei rapporti, col fine naturale che è quello della pacifica convivenza pur nell'autonomia di decisione di ciascun componente e salve le violazioni delle regole poste dal diritto internazionale. E su alcuni momenti della vita di relazione, come qualche recente scaramuccia occasionale tra navi inglesi e francesi per motivi, mi permetto, futili al largo della Libia, la crisi di Suez, e gli emigrati lasciati annegare in mare accompagnati dal chiasso elettorale, possiamo anche stendere un velo pietoso.

Questo dato della realtà, tuttavia, non può essere confuso con l'integrazione realizzata tra i Paesi dell'Unione, che, pur avendo come obiettivo primario la pace, lo perseguono con strumenti diversi, quali il mercato comune e gli atti delle istituzioni, nei limiti delle competenze loro attribuite fino a far valere caratteri specifici e non certo sporadici – penso all'effetto diretto e al primato – sì che la posizione giuridica soggettiva dei singoli è in numerosissimi casi direttamente tributaria della norma dell'Unione, dato che si fa a meno del diaframma dello Stato. Ebbene, questa non è certo l'integrazione creata dal diritto internazionale nei rapporti tra i componenti del corpo sociale, è cosa ben diversa. È pertanto anzitutto un fatto. Creato sì come effetto di un Trattato internazionale, ma senza dubbio staccato dalla logica del diritto internazionale, come del diritto interno: è una scelta autonoma, democratica e consapevole, come giustamente ha colto Pedrini. Ed è anche un valore. Su questo non ho alcun cedimento. È un valore che, ripeto, raggiunge la vetta della civiltà giuridica e che, nonostante alcune pause di criticità (dalla sedia vuota sulla politica agricola alla iniziale solo sommessa solidarietà ai tempi del covid), conserva ancora la sua forza e l'ineliminabile spinta allo sviluppo, al progresso, alla pace, quella disegnata ed effettivamente realizzata. Viviamo in una Comunità di diritto e coloro che non ne colgono il significato vero e profondo farebbero bene ad approfondire il modo di essere e di agire dell'Unione per il bene dei popoli, molto più accettabile, anche su questo non ho dubbi, delle baruffe armate con missili, invasioni e occupazioni, che distruggono la vita di donne e bambini oltre che i simboli della cultura che dovrebbero essere eterni, pur di vedere

soddisfatte le ambizioni elettorali. E ciò per motivi che purtroppo spesso non si riescono neppure a capire se non collegandoli agli egoismi di singoli potenti. E perché non potrebbero i giuristi contribuire a migliorare le cose? La Comunità di diritti, fondamentali e non, che abbiamo realizzato tra noi è un esempio illuminante che non va trascurato e deve sempre guidare l'azione degli Stati e dei singoli. Occorre poi considerare che le competenze dell'Unione sono esclusivamente quelle attribuite dagli Stati (principio delle competenze di attribuzione) e che molte competenze che sarebbe necessario l'Unione avesse, non sono state attribuite se non con formule vaghe e deboli, come il coordinamento. Ciò è emerso in tutta la sua importanza soprattutto in economia, staccata curiosamente dalla moneta lasciata, nella sostanza, alla competenza della Banca Centrale Europea, e ciò non sembra perfettamente logico. Ad esempio, quando ci si lamenta dell'inerzia dell'Unione o della sua scarsa generosità, si dimentica che gli Stati membri hanno sempre rifiutato di attribuire all'Unione una politica economica vera e propria ma solo dei frammenti, quali ad esempio la competenza in tema di aiuti di Stato o di concorrenza o i fondi che nel tempo sono stati creati con una certa disinvoltura, perché tacerlo. E il peggio è precisamente che la moneta, che pure è lo specchio dell'economia, è stata, ripeto, demandata senza alcun serio collegamento alla beata solitudine della BCE. E lo stesso vale per la sanità, dove l'Unione ha solo una funzione di coordinamento, lasciata alla buona volontà degli Stati membri; e taccio sull'ambiente e l'approccio superficiale ai problemi climatici. L'antieuropeismo di maniera è frutto di non conoscenza e appare uno strumento di baruffa elettorale, come accennato, più che un'opinione fondata su una riflessione e letture oneste ed esaurienti.

Ho già accennato al movimento pseudo culturale del diritto globale, che ritengo frutto e al contempo fonte di confusione – non so dire se consapevole – sul diritto internazionale e gli auspici velleitari di chi vorrebbe uno Stato mondiale o comunque un diritto comune a tutti i popoli della terra. Come si possa concepire uno scenario del genere in presenza di una Comunità internazionale formata da

Stati per la maggior parte divisi dalla politica, della religione, da vecchie memorie e rancori, dalla lingua, indipendenti solo per alcuni aspetti, desta almeno qualche curiosità. A meno che non si voglia negare l'indipendenza e attribuirla esclusivamente alle grandi e grandissime potenze. La circostanza poi che esiste uno *jus cogens* significa poco e niente, in quanto si tratta di un insieme di principi basati su valori fondamentali della vita di relazione, che richiamano sia la condotta degli Stati sia i diritti dei singoli, ciò che ritroviamo in quasi tutti gli ordinamenti di normale livello di civiltà giuridica. D'altra parte, se è vero che la tutela dei diritti fondamentali da parte della Corte di giustizia è stata la novità introdotta dalla sentenza *Internationale Handelsgesellschaft* del 1970, va considerato al giusto che anche per merito della stessa Corte di giustizia si è avuto lo spostamento progressivo ma evidente del baricentro del sistema complessivo dell'Unione, come abbiamo accennato, verso la circolazione delle persone. Ebbene ciò ha influito in maniera determinante sulla rilevanza dei diritti fondamentali delle persone che si spostano da un Paese all'altro insieme al bagaglio di diritti, fondamentali e non, che la Corte di giustizia è stata chiamata a tutelare.

E veniamo all'espressione "Signori dei Trattati", molto in voga negli ambienti sovranisti. Fu usata per la prima volta in una sentenza, per fortuna mai applicata, del 12 ottobre 1993, redattore un professore di diritto costituzionale di Heidelberg, successivamente divenuto presidente e che ha ripetuto lo stesso slogan sostanziale più di recente nella sentenza contro la BCE per le misure di Draghi. In sostanza, si voleva e si vuole dire che i giudici tedeschi devono applicare le norme o le sentenze dell'Unione, purché siano in sintonia con le convenienze della Germania, altrimenti sono *ultra vires*, cioè fuori della sfera di applicazione delle norme dei trattati così come approvati democraticamente e consapevolmente dal Parlamento tedesco e degli altri Stati membri.

Ora, che gli Stati membri siano i Signori dei Trattati comunitari, poi dell'Unione, è frase tanto banale da far sorridere più che suscitare allarmi e critiche varie. Forse che non furono i 6 Stati, poi qualcuno in più, a sottoscrivere i Trattati?

E non sono ancora gli Stati membri che periodicamente hanno modificato o integrato i Trattati? E le norme dei Trattati non sono forse le norme primarie del sistema, che danno forza agli atti da esse previsti: regolamenti, direttive, decisioni? Tuttavia, come si può pensare di lasciare l'interpretazione o applicazione di questi atti e delle norme dei trattati alla libertà dei singoli Paesi membri? Ad esempio, la norma sulla Corte di giustizia che ne indica il naturale carattere vincolante delle sentenze e la competenza esclusiva può solo significare che quanto all'interpretazione delle norme e alla loro validità non vi sono per i destinatari margini per altre interpretazioni definitive, considerata l'esigenza primaria del sistema che impone complessivamente l'uniformità di applicazione e di interpretazione in tutta l'Unione, a Riga, come a Parigi, come a Napoli o a Bad Gastein. Assisteremmo altrimenti ad un "piccolo caos" se ogni giudice potesse disinteressarsi del vincolo di una norma o di una sentenza dell'Unione.

In definitiva, lo stato di salute attuale del sistema giuridico dell'Unione non mi pare soffra più di tanto e più che in passato. Qualche criticità, qualche fantasia di qualche giudice nazionale non sono una sofferenza, semmai la ricchezza di un dibattito che può solo giovare alla crescita del sistema. E che il Regno Unito abbia lasciato la famiglia dell'Unione neppure ci deve preoccupare più di tanto. Ha sempre avuto un piede dentro ed uno fuori a sua esclusiva convenienza, ora ne tiene uno fuori e l'altro dentro. Quando De Gaulle sospettava sommessamente che il Regno Unito avrebbe fatto soffrire la Comunità, non aveva poi tutti i torti. I vicini non sono sempre in perfetta sintonia con il nostro modo di pensare: c'è sempre un cane che abbaia di troppo o un bambino che gioca a pallone e rompe un vetro.

Chi poi si lamenta di una sovranità che gli Stati avrebbero o starebbero per trasferire all'Unione dovrebbe riflettere meglio sulla nozione di sovranità. D'accordo che si tratta di una nozione con vari significati e oggetto di speculazioni scientifiche più varie, non solo di giuristi. Ma è anche vero che tutto ha un limite. All'Unione gli Stati non hanno voluto fino ad oggi attribuire poteri sovrani, ripeto, neppure di uno Stato federato. Tutto qui, il resto lasciamolo ai posteri.

Piuttosto, si dovrebbe sempre ricordare ed apprezzare la mai contestata formula di *Van Gend en Loos*, frutto dell'elegante prosa di *Lecourt* e dell'intelligenza cattolica di *Alberto Trabucchi*: “la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale (si noti la sottigliezza: “nel campo” piuttosto che “del”), a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani”. Qui si parla di sovranità, ma in realtà la sostanza non va al di là di una delega di competenze, come si trova conferma nel progressivo affermarsi della formula.

La domanda sulla Corte di giustizia e sulle sue competenze coglie gli aspetti maggiori del sistema giuridico dell'Unione complessivamente considerato. Investita di un ricorso abbastanza banale su un aumento di un dazio doganale da parte dell'Olanda (il caso più volte ricordato *Van Gend en Loos*), i giudici di Lussemburgo si posero una questione sì di interpretazione di una norma del Trattato che vietava con fin troppa chiarezza simili aumenti, ma soprattutto si posero un loro problema esistenziale: che tipo di giudici siamo, ci limitiamo a verificare se uno Stato membro ha violato il Trattato, anche la più chiara delle norme, lasciando a valle della sentenza di condanna le incontrollate conseguenze dell'ovvia infrazione? E, più specificamente, che effetti provoca una condanna per infrazione sulla posizione giuridica soggettiva del soggetto danneggiato? Nessuno oppure un effetto che questa Corte può individuare e imporre?

Secondo molti, il sistema prevedeva un solo rimedio alla violazione del Trattato da parte di uno Stato membro: la procedura d'infrazione, con tanto di condanna dello Stato. Ma a che cosa? E la Commissione era obbligata ad attivare questa procedura in caso di *notitia criminis*? La prima domanda non riceveva risposta alcuna, per cui in concreto era tutto rimesso alla buona volontà dello Stato o qualcosa del genere: peraltro, l'elemento di maggior peso negativo è che la Commissione non è affatto obbligata ad attivare la procedura d'infrazione, rimessa alla sua valutazione. Sicché tutto può finire nel nulla o – perché tacerlo – in politica.

La Corte di giustizia dell'UE (così va oggi correttamente qualificata), pertanto, considerato spesso inefficace il rimedio della procedura d'infrazione, ha valorizzato

molto - e giustamente - il rinvio pregiudiziale d'interpretazione, che in effetti ha finito con il costituire una forma essenziale di controllo giurisdizionale della legittimità non solo degli atti dell'Unione ma soprattutto degli atti degli Stati membri (leggi, atti amministrativi prassi, che siano di attuazione del diritto dell'Unione). La funzione del rinvio pregiudiziale d'interpretazione è anzitutto quella di soddisfare l'esigenza di uniformità d'interpretazione del diritto nell'intera area dell'Unione, come già sottolineato; altra funzione è quella di compensare la circostanza che non sempre è ammissibile un ricorso diretto avverso un atto comunitario e dunque ha una funzione compensatrice delle lacune del controllo di validità. La funzione principale è tuttavia quella di interpretare in via esclusiva e definitiva le norme dell'Unione al di là dell'obiettivo dell'uniformità: in particolare, traducendosi in realtà in un controllo giurisdizionale sul diritto nazionale di cui il giudice nazionale mettesse in dubbio la compatibilità con il diritto dell'Unione. Quando la Corte conferma il dubbio del giudice nazionale, che poi è il dubbio del singolo rispetto ad una determinata interpretazione, la norma interessata rivela il contrasto con la norma così come interpretata dalla Corte, dunque inapplicabile all'interno dello Stato membro del foro e non solo di quello, pertanto con effetti concreti sulla posizione giuridica soggettiva del singolo nell'intera Unione, in tutto o nella parte valutata come incompatibile dalla Corte di giustizia. All'inizio qualcuno ebbe a criticare questo uso del rinvio pregiudiziale d'interpretazione, definendolo una deviazione dalla procedura pregiudiziale e in sostanza alternativo della procedura d'infrazione. In seguito, però, la critica si spense di fronte al successo di questo rimedio, che ha rappresentato uno dei cardini del sistema di controllo giurisdizionale realizzato nell'Unione europea, come in nessun'altra struttura di cooperazione internazionale tra Stati. E ciò specie quando il rinvio è obbligatorio, come per i giudici di ultima istanza o quando deve accompagnare una misura cautelare che richiede un rinvio di validità. Ed infatti è significativo che sia il Consiglio di Stato francese sia quello italiano fossero all'inizio molto restii a porre quesiti pregiudiziali alla Corte; e ancora oggi c'è qualche criticità di troppo nell'applicazione dell'art. 267 del TFUE nella giurisprudenza, ad esempio italiana.

Forse si ritiene gerarchico il rapporto con la Corte di giustizia, ma si sbaglia di molto, la sinergia tra giudice nazionale e giudice dell'Unione è solo un contributo ad offrire la più estesa tutela possibile ai singoli. Non solo l'Amministrazione va tutelata, ma anche gli amministrati.

In *Van Gend en Loos* i giudici in sostanza ritennero di dover dare una risposta di efficacia concreta per i singoli che avessero sofferto di una violazione del Trattato da parte dello Stato di appartenenza e di coinvolgerli direttamente nel controllo di legittimità degli atti nazionali e dell'Unione. Ha inaugurato in questo modo una vera cultura di difesa dei diritti dei singoli, scolpita in quella sentenza ma in realtà diventata la caratteristica principale del diritto dell'Unione, insieme ai due elementi che ne conseguono necessariamente: l'effetto diretto e il primato del diritto dell'Unione e che fanno di tale diritto un *unicum* nel panorama della cooperazione internazionale organizzata, sul quale sarebbe ultroneo fare commenti.

In seguito, si continuò a dibattere sui rimedi alle violazioni dei trattati da parte degli Stati membri. Il Regno Unito propose la sanzione pecuniaria per gli Stati membri "peccatori". Mi permetto di ricordare in proposito che, in una riunione generale della Corte, discutendosi di tale proposta del Regno Unito, qualcuno la criticò vigorosamente, portando l'esempio della penitenza irrogata al peccatore, al quale è sufficiente questo esito della confessione di peccati anche gravi per tornare libero già nella coscienza. E non mancò chi imputò questa critica alla pratica cattolica! La realtà, tuttavia, è che uno Stato che viola il Trattato non lo fa per il suo godimento, ma perché ha sicuramente dei problemi, sindacali, sociali, finanziari o altro, per cui preferisce pagare il balzello imposto dalla Corte per l'infrazione piuttosto che tentare di risolvere quei problemi.

E fu allora che si pensò di costruire una responsabilità patrimoniale dello Stato, ma nei confronti dei singoli, profittando della pendenza di un ricorso (il celebre caso *Francovich*) di 500 operai di una fabbrica fallita e impossibilitata a pagare, ma in presenza di un difetto di recepimento di una direttiva che impone agli Stati una garanzia patrimoniale per simili evenienze a favore dei lavoratori. L'Italia, che non aveva recepito la direttiva e creato il fondo di garanzia imposto, fu condannata a

risarcire il danno ai singoli. La responsabilità patrimoniale dello Stato legislatore, per omessa o non corretta trasposizione di direttive dell'Unione, è stata considerata da molti una novità quasi eccentrica. Ma si deve riflettere sulla circostanza che anche il Parlamento ha dei vincoli, che deve rispettare pena l'annullamento da parte della Corte costituzionale. E un limite è anche il vincolo di legiferare nel rispetto delle norme dell'Unione, prima e dopo la riformulazione dell'art. 117, primo comma, della nostra Costituzione. Il mancato rispetto di questo limite può ben dar luogo ad una sanzione pecuniaria dello Stato per fatto del legislatore, così come per fatto dell'amministrazione e finanche del giudice, quando produca un danno ai singoli. Nessun principio lo preclude.

Per queste ragioni, ritengo ancora oggi che il processo di integrazione europea sia, oltre che un fatto, uno stimolo culturale che nonostante qualche pausa debba ritenersi indispensabile per una pacifica convivenza tra i Paesi europei. Certo, il numero appare un elemento critico, non tanto in sé ma perché sarebbe stato più saggio procedere ad una adesione dei dieci Stati non contestuale, come in passato. Le esigenze politiche talvolta non riescono a combinarsi correttamente con un reale beneficio, specie se le esperienze pregresse dei nuovi Paesi membri non erano le più in sintonia con il modello dello Stato di diritto dei Paesi dell'Unione.

Nel commiato, Pedrini mi chiede un consiglio e un auspicio, sui suggerimenti che potrei dare a un giovane costituzionalista o internazionalista che volesse approfondire un campo di ricerca sull'integrazione sovranazionale. La domanda è semplice, ma la risposta mi riesce difficile, da costituzionalista di complemento e da vecchio internazionalista, avendo privilegiato già da *Acciaierie San Michele (1965)* una disciplina diversa che è il diritto dell'Unione europea. Ai giovani studiosi mi limito a suggerire che sarebbe una sciocchezza sottovalutare e quindi trascurare l'approfondimento di una parte oggi fondamentale del sapere giuridico, pena la rappresentazione di svarioni come verità e l'aumento della diffidenza nei confronti dell'Europa, che trova alimento solo nella scarsa memoria e nella altrettanto scarsa conoscenza del processo d'integrazione. La burocratizzazione tipicamente italiana,

poi, che progressivamente si è insinuata nelle maglie della carriera universitaria, evidentemente è più in generale il frutto di una scarsa sensibilità per il futuro dei nostri giovani, stretti tra i numeri piuttosto che dalla qualità della ricerca e della produzione scientifica. Anche in tempi di magra, è necessario mantenere il livello di risorse per la ricerca e sburocratizzare le procedure, affinché se ne conservi ed anzi se ne aumenti la qualità: è con la ricerca che il Paese cresce e che i suoi giovani possono vantare primati altrimenti irraggiungibili.

Giuseppe Tesaro