

GIUSEPPE MARCHESINI

UNA GIURISDIZIONE PER L'EUROPA *

Questo rapido *excursus* è dedicato all'ordine giuridico comunitario, che si è venuto via via delineando come innovativo e originale.

Si tratta di una evoluzione fatta di conquiste progressive e di consolidamento costante, che ha costituito il supporto indispensabile per la realizzazione concreta degli obiettivi sanciti nei trattati istitutivi delle Comunità.

Anch'essa, come tutte le costruzioni umane, era ed è perfezionabile, ma si può ragionevolmente affermare che l'Europa del diritto è, per l'essenziale, compiuta. Compiuta grazie all'opera del Legislatore, ma grazie altresì alla giurisprudenza di un'alta magistratura, la Corte di giustizia delle Comunità europee, da poco affiancata da un Tribunale di primo grado, che di codesto diritto è stata garante e, in certa misura, creatrice.

La giurisdizione comunitaria si attua lungo tre direttrici principali: a) la prima, caratteristica delle Corti internazionali classiche, mira a sanzionare le violazioni commesse dagli Stati membri o dalle stesse Istituzioni; b) la seconda, tipica delle massime giurisdizioni amministrative, mira all'annullamento degli atti comunitari illegittimi; c) la terza, partecipe della natura della nostra Corte costituzionale, prevede un giudizio incidentale d'interpretazione, a partire da questioni di diritto comunitario sollevate dinanzi alle magistrature nazionali.

Nel primo decennio di vita delle Comunità europee (1951-1961), essenzialmente dedicato a realizzare l'unione doganale – e malgrado l'aforisma secondo cui i Trattati di Parigi e di Roma sarebbero stati «il paradiso dei giuristi, il purgatorio degli economisti e l'inferno dei politici» (aforisma che peraltro ciascuno riplasma secondo le proprie convinzioni) – le affermazioni del diritto comunitario sono rimaste in sordina.

Ricordo che a Colonia, in un congresso che era pur intitolato «*Zehn Jahre Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofes*», gli svi-

* Comunicazione dell'Accademico avv. Giuseppe Marchesini, Consigliere giuridico onorario della Commissione delle Comunità Europee, letta il 10 giugno 1989 nel Teatro Olimpico di Vicenza.

luppi e le implicazioni del diritto comunitario erano ancora trattati come un'ipotesi di scuola.

Poi, quasi all'improvviso, negli anni sessanta, cittadini, magistrati ed operatori degli Stati membri hanno preso coscienza degli strumenti giuridici nuovi posti a loro disposizione dall'ordinamento comunitario. Soprattutto, hanno preso coscienza di quel procedimento di rinvio alla Corte di giustizia delle Comunità europee (art. 177 CEE) delle questioni di diritto comunitario che si presentavano nelle controversie in cui erano parte dinanzi alle magistrature nazionali.

Si tratta, per dirla in breve, di una forma di giurisdizione che riproduce lo schema del giudizio dinanzi alle Corti costituzionali, con la differenza che il termine di paragone non è, ovviamente, la costituzione nazionale bensì il diritto comunitario.

Concepita come un procedimento incidentale, questa giurisdizione ha reso possibili – a partire da casi concreti in materia fiscale, di libera circolazione, di concorrenza, di politica agricola comune, ecc. – talune fra le più significative prese di posizione dei giudici comunitari.

E le rimessioni a Lussemburgo (sede della Corte) sono affluite, oltre che dalle magistrature di ultima istanza, dai giudici nazionali di merito di primo grado (*Finanzgerichte*, *Tribunaux de commerce*, giudici del lavoro, Pretori italiani). Ad essi la Corte ha sistematicamente risposto con un processo rapido ed insieme solenne, con sentenze chiare, utili, fattuali, addirittura ricercando e rielaborando essa stessa i termini del problema.

Gli spunti sono stati, come si può immaginare, fra i più disparati. Io stesso ebbi la ventura di partecipare nel 1964 ad un processo in cui era contestata la legittimità comunitaria della nazionalizzazione dell'energia elettrica in Italia e che si concluse con una sentenza che segnò una pietra miliare nell'ascesa del diritto europeo.

Le conquiste di questa fertile giurisprudenza sono state essenzialmente tre:

- Riconoscimento, nell'ambito delle Comunità, dei principi generali di non discriminazione, di proporzionalità, di tutela dell'affidamento della libera iniziativa ed attività economica, ma soprattutto:
- Riconoscimento della preminenza del diritto comunitario sulle legislazioni nazionali, ed infine:
- Affermazione dell'applicabilità diretta, a favore dei cittadini degli Stati membri, di un numero rilevante di disposizioni del Trattato e del diritto derivato (atti delle Istituzioni europee).

Queste sembrano oggi ai profani espressioni aride e concetti di puro tecnicismo, così come sembrano – all'estremo opposto – ovvi corollari ai cultori della materia; eppure quale rivoluzione delle concezioni tradizionali esse portano con sé!

La «preminenza»: i trattati, è vero, apparivano già nel 1951 come qualcosa di diverso dagli accordi internazionali classici. Si diceva infatti che costituivano un diritto nuovo, «sovranazionale». Ma quale contenuto e quali riferimenti si potevano annettere a questo aggettivo altisonante?

C'erano, si sa, i primi regolamenti comunitari ai quali – malgrado la denominazione assai modesta – si riconoscevano il contenuto e l'efficacia di legge sostanziale; ma i regolamenti, avevano spiegato sino allora i costituzionalisti, sono norme di rango inferiore alla legge ed ancor più alle leggi costituzionali.

Ebbene, passo passo, la Corte di giustizia ha affermato, con la finale accettazione degli Stati, che il diritto primario dei Trattati e il diritto derivato degli atti delle Istituzioni (regolamenti, decisioni generali e individuali, direttive per le obbligazioni di risultato e le scadenze ch'esse comportano) prevalgono sulla legge nazionale, anteriore, posteriore, speciale, ordinaria o costituzionale che sia.

E i governi si sono inchinati e le massime magistrature hanno recato la loro adesione. Dapprima la Corte di Cassazione belga (nel 1971), indi nello stesso anno il *Bundesverfassungsgericht* della Repubblica federale, indi ancora la Corte di Cassazione e la Corte costituzionale italiane (1972-1973), infine il *Bundesgerichtshof* germanico (1973) ed ultima la Cassazione francese (1975).

A chi si affaccia oggi all'orizzonte del diritto europeo sembra trattarsi di una conclusione naturale, ma quante resistenze si sono annoverate negli anni sessanta, al primo affermarsi della Comunità economica! Resistenze italiane, tedesche francesi, dovute alle concezioni giuridiche tradizionali e alla perdurante nozione di sovranità degli Stati.

Questo processo di evoluzione, certo, è stato maggiormente sofferto dai sei Stati membri originari che si sono confrontati per primi con una situazione nuova, impensabile fino a qualche anno prima. Ma da un quindicennio ormai la preminenza del diritto comunitario sul nazionale è fuori discussione, irrinunciabile per gli Stati membri attuali ed opponibile ad ogni futuro candidato: *c'est à prendre ou à laisser*.

L'efficacia diretta: ci avevano insegnato gl'internazionalisti che i Trattati e gli atti delle istituzioni internazionali creano obblighi e diritti unicamente in capo alle parti contraenti.

Ebbene, anche qui il diritto comunitario è andato ben oltre. Le istituzioni e, in particolare, la Corte hanno inteso – direi anzi, hanno voluto intendere – che gli autori dei trattati di Parigi e di Roma avessero effettivamente voluto costituire un grande spazio, il mercato comune, entro il quale dovevano vigere libertà di circolazione di persone, beni, capitali e lavoratori, libertà di concorrenza, organizzazioni comu-

ni di mercato in agricoltura, comune politica commerciale nei confronti dei Paesi terzi non solo con riguardo agli Stati membri, ma altresì con riguardo ai privati e alle imprese che a detti Stati appartengono.

Esse han ritenuto che i Trattati, oltrepassando i governi e gl'istituti nazionali, fossero rivolti ai cittadini della Comunità conferendo loro soggettività giuridica comunitaria all'interno di questo nuovo universo.

E, qui ancora, l'avventura è cominciata nel 1962, con la causa Van Gent en Loos, quando per la prima volta la Corte europea ha sancito – nell'ambito di un processo promosso in patria da un cittadino olandese – che costui poteva invocare contro il suo stesso Stato un divieto comunitario d'imposizione doganale ch'era da questo disosservato.

Da allora il novero delle norme dichiarate «*self executing*» (neologismo entrato nella pratica a designare le disposizioni che, pur inserite in Trattati internazionali, conferiscono diritti soggettivi ai privati cittadini) non ha fatto che assumere proporzioni crescenti e tali da coprire numerosi aspetti della sfera d'azione delle Comunità.

Si è creato così un *corpus* di sentenze che travalicano la fattispecie e s'impongono nei casi analoghi non solo con la forza del precedente giudiziale, ma addirittura con efficacia *erga omnes*.

Codesta giurisprudenza costituisce, per nostra fortuna, il cosiddetto «*acquis communautaire*»: un complesso di principi che non vengono più posti in discussione e che, per essere oramai consolidati fra gli Stati membri originari, sono stati accettati dai Paesi entrati successivamente a far parte delle Comunità e s'imporranno con la forza del diritto positivo ai futuri Stati aderenti.

Potrei affermare ch'è questa una vittoria ulteriore, ch'è andata oltre – se non addirittura contro – le intenzioni degli Stati contraenti, come una creatura sfuggita di mano ai suoi tutori.

In realtà, quando una sentenza resa nel caso di specie accerta l'illegittimità del comportamento o dell'omissione d'uno Stato, non è chi non veda come il giudicato che trae la sua origine dall'azione di diritto interno di un privato venga in pratica a sostituire l'azione che soltanto le Istituzioni avrebbero il potere d'intraprendere contro i Governi responsabili.

E tutto questo trova conferma nei fatti, poiché la Commissione, spesso frenata da remore o preoccupazioni o debolezze di natura politica, talora attende proprio l'iniziativa dei privati per vedere sanzionate a cura e diligenza altrui le violazioni degli Stati membri.

Basti pensare ai cittadini che si son visti riconoscere per questa via i diritti scaturenti dagli obblighi imposti agli Stati membri di non praticare restrizioni all'importazione o discriminazioni fiscali mascherate, di mantenere bardature valutarie, di dare esecuzione in termine alle

direttive comunitarie in molteplici settori, di non legiferare per proprio conto nelle materie (essenzialmente in agricoltura) coperte da organizzazione comune di mercato.

Così è avvenuto che i soggetti privati – fatto assai raro ed anzi inedito nei rapporti internazionali – si son trovati a disporre, malgrado le resistenze dei rispettivi Stati, di un rimedio giuridico – vorrei dire di un pungolo – per incitare il proprio e gli altri Paesi al rispetto degli impegni comunitari.

È stata, quella del diritto comunitario, un'evoluzione audace? Probabilmente sì, ma in ogni caso essa ha avuto il merito di dare per acquisito il fatto che i firmatari dei Trattati di Parigi e di Roma mirassero effettivamente a realizzare quello che avevano dichiarato nelle allocuzioni, nelle conferenze, nelle proclamazioni d'intenti, nei preamboli e nei protocolli dei Trattati.

In altri termini, i giuristi e in particolare i giudici hanno preso i politici sulla parola. E, se si guardano le firme apposte ai trattati comunitari (Adenauer, Schuman, Segni, Hallstein...), era sicuramente parola di galantuomini.

Per questo, ai clangori che si fanno intorno al 1993 e agli obiettivi da raggiungere (che mi auguro non deludano le nostre convinzioni e le nostre speranze) ed ai progressi programmati per l'avvenire, mi permetto contrapporre le conquiste meno appariscenti (ma realizzate appieno da vari anni) dell'ordine giuridico comunitario.

Ordine giuridico che rappresenta l'«*acquis communautaire*», vale a dire un patrimonio di principi e di regole imperative formatosi per gradi e, in un certo senso, strappato agli uomini e agli eventi. Mai come adesso, mi sembra, esso riflette la concezione – pragmatica, se si vuole, ma sorretta da un grande ideale – di uno degli «evangelisti» della Comunità quale fu Robert Schuman: «L'Europa deve farsi, ma non si farà d'un tratto né da una costruzione d'insieme; si farà attraverso realizzazioni concrete, mediante una solidarietà di fatto».