

***Indirizzo di saluto del prof. Gallo al convegno in onore del prof. Tesauro***

(Napoli, 16 novembre 2012)

Nel partecipare a questa giornata di studio in onore di Giuseppe Tesauro in rappresentanza della Corte costituzionale e nel portare il saluto di tutti i colleghi della Corte, non darò conto dei sentimenti di simpatia, di stima ed amicizia che da sempre – fin dal nostro primo incontro a Napoli quali docenti della stessa facoltà – nutro nei confronti di Giuseppe, Beppi per gli amici. Se lo facessi, consumerei tutto il breve tempo a mia disposizione nel ricordare gli episodi più belli della nostra frequentazione dentro e fuori la Corte, le sue battute fulminanti, ma anche le sue prese di posizione moralmente ineccepibili e la sua dialettica pacata e, insieme, incalzante e lucida. Mi limiterò invece, rappresentando qui la Corte, ad accennare all'influenza che la raffinata cultura giuridica dell'internazionalista e comunitarista Tesauro ha esplicitato su di me e sui lavori del nostro Collegio.

La scelta del Presidente della Repubblica Ciampi – nel novembre 2005 – di designare quali giudici costituzionali due studiosi di diritto internazionale, Giuseppe Tesauro e Maria Rita Saulle, è stata davvero saggia perché ha dotato la Corte delle professionalità necessarie per procedere finalmente ad una piena integrazione del giudizio di costituzionalità nel sistema internazionale e comunitario di protezione dei diritti. Con tale designazione Ciampi ha mostrato di avere piena consapevolezza del definitivo tramonto di quella fase storica in cui il controllo di costituzionalità si svolgeva pressoché esclusivamente attraverso il raffronto fra legge e parametri di diritto interno.

In verità, l'avvento alla Corte costituzionale di un internazionalista come La Pergola aveva già consentito di superare nel 1984, con la [sentenza Granital](#) da lui redatta, l'impostazione fino a quel momento seguita dalla Corte basata sul controllo accentratore dell'incompatibilità comunitaria. Con tale sentenza la Corte, seppure in una prospettiva dualista, aveva allineato la propria posizione a quella della Corte di giustizia quanto alla prioritaria applicazione del diritto comunitario rispetto a quello nazionale.

Venuto meno l'apporto di Maria Rita Saulle a causa del suo improvviso decesso, è toccato a Beppi Tesauro il compito di stimolare la Corte ad un confronto sempre più serrato con le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, in direzione di una maggiore integrazione.

La collegialità delle decisioni della Corte costituzionale e la segretezza dei voti espressi impediscono, naturalmente, di attribuire le pronunce a uno specifico giudice. Tuttavia, il peculiare apporto culturale di Tesauro traspare chiaramente in almeno tre percorsi giurisprudenziali seguiti dal giudice delle leggi in questi ultimi cinque anni.

Penso, in primo luogo, alla [sentenza n. 102](#) e [all'ordinanza n. 103](#) del 2008, con cui la Corte ha, per la prima volta, sollevato questione pregiudiziale di interpretazione del diritto dell'Unione dinanzi alla Corte di giustizia di Lussemburgo. Quelle pronunce superavano un precedente orientamento giurisprudenziale che non attribuiva alla Corte costituzionale la natura giurisdizionale ai fini della proposizione della pregiudiziale comunitaria. Ebbene, posso dire che il sostegno scientifico e l'influenza di Beppi sono stati in quella circostanza un valido ausilio per me, che ho redatto quei provvedimenti, e per tutti i membri del Collegio, al fine di rimuovere residue tentazioni isolazionistiche e di immettere il giudice costituzionale italiano in quel processo di costruzione dell'ordinamento giuridico dell'Unione dal quale, fino a quel momento, la Corte aveva dato l'impressione di volersi estraniare.

Un secondo filone giurisprudenziale nel quale è percepibile l'apporto della riflessione teorica e dell'esperienza applicativa maturate da Beppi Tesauro – dapprima, quale Avvocato generale presso la Corte di giustizia, poi, quale Presidente dell'Autorità *antitrust* – concerne la delimitazione della potestà legislativa statale esclusiva in tema di «tutela della concorrenza».

La nozione di concorrenza accolta dalla Corte nella [sentenza n. 14](#) del 2004 presentava aspetti problematici. La dottrina aveva rilevato che ricomprendere in questa nozione non solo gli interventi regolativi e la disciplina *antitrust*, ma anche le «misure pubbliche volte a ridurre squilibri» poteva indurre a offrire copertura costituzionale a meccanismi di sostegno, sovvenzioni e finanziamenti alle imprese (in una parola: gli aiuti di Stato) che, invece, comportavano una deroga al regime concorrenziale.

È stata la [sentenza n. 430](#) del 2007 redatta da Tesauro a scongiurare il rischio di un tale esito interpretativo. In questa pronuncia la Corte ha chiarito che non possono ricondursi alla «tutela della concorrenza» quelle misure statali che non promuovono l'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano. Si è così evitato che gli aiuti di Stato potessero essere compresi nel novero delle misure concorrenziali. Questa sentenza ha avuto altresì il merito sia di eliminare il riferimento – contenuto nella [sentenza n. 14](#) del 2004 ed oggetto di numerose critiche anche da parte degli economisti – alla dimensione macro o micro-economica dell'intervento

legislativo dello Stato quale indice della legittimità costituzionale della legge statale, sia dell'aver aperto alla legislazione regionale uno spazio di intervento in ambito concorrenziale, ammettendo misure regionali pro-concorrenziali.

Il terzo indirizzo giurisprudenziale nel quale più si è manifestata l'influenza della dottrina di Tesaurò è quello dei rapporti dell'ordinamento nazionale con il diritto della CEDU. Egli è stato, infatti, redattore di una (la [n. 349](#) del 2007) delle due notissime "sentenze gemelle" in materia (l'altra, la [n. 348](#), è stata redatta da Gaetano Silvestri). A tali due sentenze si deve la più compiuta elaborazione giurisprudenziale sul rango delle disposizioni della CEDU nell'ordinamento nazionale. Di tali pronunce si occuperanno gli interventi programmati nelle sessioni di lavoro odierne. Mi limito qui a dire che, con esse, la Corte ha valorizzato pienamente la nuova formulazione dell'art. 117, primo comma, Cost., chiarendo che detta disposizione, pur senza attribuire rango costituzionale alle norme degli accordi internazionali oggetto di adattamento mediante legge ordinaria, ha tuttavia stabilito l'obbligo del legislatore nazionale di rispettarle. Gli effetti di tale chiarimento sono stati, da una parte, che l'incompatibilità della norma nazionale con la norma convenzionale interposta si risolve in un vizio di legittimità costituzionale e, dall'altra, che detta norma convenzionale deve essere, a sua volta, sottoposta ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione.

Le due sentenze gemelle sono importanti non solo per l'aver sancito l'obbligo a carico del legislatore ordinario di rispettare le disposizioni della CEDU, collocandole in una posizione "subcostituzionale" intermedia tra la Costituzione e la legge ordinaria medesima, ma anche per le conseguenze che da tale obbligo ne hanno tratto sia le medesime pronunce che quelle successive.

La prima conseguenza è che il giudice comune, ove non sia in grado di adottare un'interpretazione della norma interna conforme alla Convenzione, non può disapplicare detta norma interna incompatibile, ma è tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale.

La seconda conseguenza – messa bene in evidenza dalla stessa [sentenza n. 349](#) del 2007, redatta da Tesaurò – è che le norme della Convenzione devono essere assunte nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Viene così affermato un vincolo di rispetto dell'interpretazione fornita dalla Corte EDU, che opera nei confronti tanto del giudice comune, quanto della Corte costituzionale; vincolo che conferisce alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo un rilievo inedito, sconosciuto nella precedente esperienza. È proprio alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte EDU che la Corte costituzionale è pervenuta a dichiarare, in vari settori, l'illegittimità costituzionale di norme interne. È indubbio, tuttavia, che

proprio nell'affermato vincolo di rispetto della giurisprudenza della Corte europea risiede uno dei profili più delicati dell'assetto delineato dalle sentenze gemelle. Basti considerare al riguardo quelle decisioni più recenti nelle quali la Corte italiana ha dovuto affrontare il problema di individuare, volta per volta, i margini di apprezzamento e di adeguamento che le consentano di tenere conto delle peculiarità dell'ordinamento nazionale in cui la norma convenzionale interpretata dalla Corte europea è destinata ad inserirsi.

La terza conseguenza del postulato posto dalle sentenze gemelle è che la primazia riconosciuta alle norme della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, non è senza limiti. Proprio perché hanno un rango "sub-costituzionale", le predette norme restano infatti soggette alla Costituzione italiana. Il che implica che la Corte costituzionale, pur non potendo sindacare l'interpretazione della Corte di Strasburgo, deve verificare se la norma convenzionale, così interpretata, si ponga in conflitto con le norme della Costituzione.

Oltre quelle su cui mi sono finora brevemente soffermato, sono state tante le occasioni di confronto, e talora di scontro, fra Corte costituzionale, Corte EDU e Corte europea di giustizia. Prova ne sono i casi Cofferati, Agrati, ATA, Cordova e il recentissimo caso delle "pensioni svizzere". Sono sicuro che, in futuro, in delicati frangenti, come questi, l'esperienza e la sensibilità di Beppi Tesauro saranno per la Corte un ausilio sempre più prezioso per realizzare una effettiva circolarità dei valori costituzionali comuni a tutti i 27 paesi dell'UE<sup>1</sup>.

Franco Gallo

---

<sup>1</sup> Avvertenza: sul tema si vedano le relazioni del Vice presidente Gallo e del Giudice Tesauro al Convegno di Bruxelles su "Applicazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo come diritto comunitario" (24-26 maggio 2012) alla voce "Relazioni internazionali-Incontri di studio"