

Giuseppe Tesauro e la diffusione della conoscenza del diritto dell'Unione europea

di Roberto Mastroianni*



Roberto Mastroianni è professore ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università di Napoli "Federico II". Dal settembre 2019 svolge le funzioni di giudice del Tribunale dell'Unione europea. È stato referendario nel Cabinet dell'Avvocato generale Tesauro dal 1997 al 1999 (La Direzione).

I

Non è facile scegliere un profilo della straripante e variegata personalità di Giuseppe Tesauro al quale dedicare il mio ricordo. In venticinque anni ho conosciuto il Tesauro professore (pur non essendo suo allievo diretto), il Tesauro Avvocato generale e Giudice costituzionale, il Tesauro presidente dell'AGCM, ma anche il Tesauro tennista e il Tesauro amante della musica e pianista. Ma il lato del Suo carattere che mi ha colpito dal primo all'ultimo giorno è stata la Sua passione per lo studio e la diffusione del diritto dell'Unione europea (o, come preferiva continuare ancora chiamarlo per il senso di condivisione che la parola trasmette, *diritto comunitario*), passione che ha segnato tutta la Sua vita professionale nella maniera sanguigna e coinvolgente tipica del Suo modo di fare. È quindi su questa passione che vorrei soffermarmi in queste pagine a Lui dedicate.

II

Tesauro credeva fermamente nell'integrazione europea. Ad essa e alle sue varie manifestazioni concrete ha dedicato il Suo impegno sui vari fronti che lo hanno visto protagonista. Sono certo che non avrebbe potuto raggiungere i risultati straordinari che ha raggiunto in tutti i difficili ruoli che ha ricoperto senza una forte e consapevole convin-

* Università degli Studi di Napoli "Federico II" e Giudice del Tribunale dell'Unione europea.

zione delle virtù del processo di integrazione, facendone un punto di riferimento obbligato non solo, come è ovvio, nel suo lavoro da Avvocato generale alla Corte di giustizia, ma anche nei ruoli istituzionali – solo all'apparenza – più “nazionali” che lo hanno successivamente visto protagonista. Coerentemente, riteneva fosse un preciso dovere, per coloro che per motivi di studio, istituzionali o professionali (nel suo caso, tutti e tre nelle varie fasi della sua carriera) fossero in grado di fornire testimonianza sulle modalità di funzionamento delle istituzioni e sui vantaggi offerti dal processo di integrazione, di impegnarsi il più possibile per divulgarli.

In concreto, questa sua intima convinzione lo portava ad un'attività infaticabile. Considerava un vero e proprio obbligo etico rispondere positivamente agli inviti e partecipare al numero più alto possibile di iniziative, a prescindere dal vero o apparente contenuto scientifico delle stesse, che avessero lo scopo di diffondere la corretta conoscenza del diritto dell'Unione. Un dovere che accompagnava al piacere della compagnia (soprattutto) dei giovani, frutto di una formazione universitaria “sul campo”, anzi su un campo, quello dell'Ateneo federiciano, che è da sempre fucina di grandi talenti. Mi è capitato di accompagnarlo personalmente (Lui, Avvocato generale della Corte di giustizia o Presidente dell'Autorità Antitrust o Giudice costituzionale) a tenere discorsi, relazioni e conferenze in istituti scolastici o in eventi organizzati in sedi giudiziarie periferiche o da ordini degli avvocati di provincia. Per Lui la sede non faceva granché differenza: l'importante era condividere con il numero più alto possibile di persone la sua esperienza e rendere noti i vantaggi – quelli evidenti e quelli meno noti – offerti a tutti i cittadini dall'esistenza di un sistema di integrazione così sofisticato.

La Sua disponibilità a diffondere il più possibile la conoscenza del diritto dell'Unione si sposava perfettamente con, ed era costantemente alimentata da, un'altra profonda convinzione, quella per cui sono gli operatori del diritto nazionali, in particolare gli avvocati e i “piccoli giudici”, come Lui amava chiamarli – cioè i giudici dei primi gradi di giudizio, grazie al ruolo loro affidato di “giudici naturali” del diritto dell'Unione – i veri protagonisti del percorso di integrazione europea. Entrambe le categorie erano viste da Tesauro come il motore principale della “integrazione attraverso il diritto”, essendo la loro attività indispensabile per la tutela immediata dei diritti attribuiti dalle fonti dell'Unione e per dare l'avvio al mai abbastanza celebrato dialogo diretto con la Corte di giustizia (il rinvio pregiudiziale, che Lui a ragione definiva il “gioiello” del sistema voluto dai Trattati). Come è noto, le regole del diritto dell'Unione si caratterizzano per avere – da sempre – la vocazione ad occuparsi e regolare non solo le grandi questioni di rapporti tra Stati, o tra Stati ed istituzioni, ma anche i rapporti più

“quotidiani” tra singoli ovvero tra amministrati e potere pubblico, con una serie di prescrizioni che trovano immediata applicazione, a preferenza (se necessario) delle regole adottate dai legislatori nazionali.

Da qui la Sua insistenza nel ricordare, da un lato, che sono state le cause apparentemente secondarie (ma di grandissimo valore per i cittadini) ad avere provocato gli arresti storici della Corte di giustizia: per parlare solo dei casi “italiani”, le cause *Costa c. Enel*, *Simmenthal* e *Francovich* sono gli esempi che Lui amava raccontare perché forniscono un’eccellente dimostrazione di come controversie apparentemente di piccolo cabotaggio abbiano dato il “la” alla Corte di giustizia per la ricostruzione dei principi di base dell’ordinamento dell’Unione. Dall’altro, che la formazione del giurista moderno (pre e post-laurea) non può permettersi di sottovalutare lo studio del diritto dell’Unione europea, con le sue regole peculiari di funzionamento delle istituzioni, di produzione normativa e così via, come materia autonoma nei percorsi formativi. Soprattutto alla luce delle profonde trasformazioni provocate dai Trattati di revisione (da Nizza in poi) alle regole di base, Tesaro credeva fermamente che l’insegnamento della materia – nelle Università ma anche nei corsi di formazione dell’avvocatura e della magistratura – se pure presuppone la conoscenza approfondita del diritto internazionale se non altro per la genesi pattizia delle regole di base, presenta caratteristiche del tutto originali e quindi richiede il ricorso a docenti esperti della materia. Messaggio, quest’ultimo, che amava spesso ribadire a fronte di atteggiamenti non proprio virtuosi da parte di alcuni Atenei italiani. È sulla base di queste solide e condivise convinzioni che, con il Suo costante supporto sin dal primo giorno e la Sua presenza in tutti i principali eventi, abbiamo creato, a Napoli, quindici anni fa, un Corso di perfezionamento dedicato alla “Tutela dei diritti” nell’ordinamento dell’Unione europea.

III

La passione per il diritto dell’Unione lo portava, coerentemente, ad essere molto severo (innanzitutto con sé stesso) nello studio di una materia che imponeva, per la sua rapidissima evoluzione, un aggiornamento costante. Amava spendere le ore serali nella lettura della giurisprudenza della Corte di giustizia, non solo per il suo strettissimo attaccamento all’attività di un’istituzione a cui aveva dedicato anni di lavoro e nella quale è ancora oggi ricordato come uno dei migliori Avvocati generali; ma anche perché era pienamente consapevole dell’impossibilità di comprendere lo sviluppo del diritto dell’Unione senza la necessaria attenzione alle novità – a volte davvero determinanti – prodotte dalla giurisprudenza comunitaria.

In effetti, come per ogni grande passione, la ferma convinzione della rilevanza e dell'autonomia del diritto dell'Unione europea portava Giuseppe Tesauro a reagire contro atteggiamenti che Lui riteneva superficiali se non addirittura pirateschi. Tesauro tendeva a diffidare dei tanti che provavano ad improvvisare discorsi e ad elaborare tesi nella sua prediletta materia di studio senza il necessario approfondimento, magari per obiettivi non proprio nobilissimi quali l'occupazione di immeritati spazi accademici o professionali. Solo in queste occasioni l'ho visto più volte perdere la sua proverbiale bonomia e il suo fare accomodante per stigmatizzare in maniera molto severa il comportamento di coloro che – come amava dire spesso – erano stati conquistati il giorno prima dal fascino del diritto dell'Unione europea. Ad essi chiedeva, anche pubblicamente, di studiare la giurisprudenza della Corte di giustizia, passaggio obbligato per ogni possibile discorso sul diritto dell'Unione, magari leggendo, se non tutto il testo, almeno le massime delle sentenze. In particolare, non sopportava l'approccio – a dir poco superficiale – di chi continuava, anche a distanza di decenni dall'inizio del processo di integrazione, ad accusare l'Unione e le sue istituzioni di un approccio di tipo “mercantilistico” alle relazioni tra Stati, dimenticando (o semplicemente ignorando) non solo che l'integrazione economica era stata prescelta, dai padri della Comunità, come mossa strategica per avvicinare Stati in continuo e sanguinoso conflitto, con l'obiettivo (peraltro apertamente dichiarato a partire dalla Dichiarazione di Schuman e, nei fatti, certamente raggiunto) di garantire in tal modo la pace nel continente, ma anche che la giurisprudenza della Corte di giustizia, le successive modifiche dei Trattati e l'entrata in vigore della Carta di Nizza avevano realizzato una forma di integrazione molto più complessa, tale da mettere il valore della persona umana al centro del sistema. Metteva in difficoltà i suoi interlocutori citando sentenze della Corte di giustizia che, pure in contesti legati alla libera circolazione dei fattori produttivi, mettevano al cuore del sistema la tutela dei diritti fondamentali (la sua preferita era la sentenza *Chen* del 2004 o, come preferiva chiamarla, della “bambina cinese”).

In definitiva, Tesauro comprese che era giunto il momento per il diritto dell'Unione di spezzare i legami con la “materia madre”, il diritto internazionale, su cui Lui e molti di noi si sono formati quando includeva – anche ai fini concorsuali – il diritto internazionale pubblico, quello privato, ed il comunitario. Da qui il suo contributo determinante per la promozione di un settore concorsuale distinto per il diritto dell'Unione europea e per la creazione, nel 2018, di una nuova Associazione degli studiosi di diritto europeo (AISDUE), a cui teneva moltissimo e per la quale ha svolto sino alla fine il ruolo di Presidente.

IV

Sempre a proposito della sua convinzione profonda dell'autonomia del diritto dell'Unione, può essere utile ricordare un episodio che risale all'inizio del 2009. Tesaro era stato chiamato a tenere una relazione in un convegno interdisciplinare organizzato presso l'Accademia Nazionale del Lincei per la celebrazione dei 50 anni della prestigiosissima *Enciclopedia del diritto*. Il convegno serviva anche a promuovere la pubblicazione di volumi di aggiornamento ("Annali"), con i quali si intendeva offrire una trattazione sistematica dei temi di anno in anno emergenti nel mondo del diritto. A Tesaro fu chiesto di occuparsi del diritto internazionale, intendendo comprendere – come per prassi ancora si riteneva in quegli anni – anche il diritto comunitario. Nel preparare questo evento, ci accorgemmo che nei tre volumi sino a quel momento pubblicati degli Annali, le voci dedicate al diritto internazionale erano pochissime, ed in più quelle poche vedevano la firma, nella grande maggioranza, di docenti di altre materie. Questo avveniva anche per le voci più "classiche" del diritto comunitario. La sua reazione fu molto dura. Nella relazione presentata al convegno del gennaio 2009 (rinvenibile in *Diritto dell'Unione europea*, 2009, 127 ss.) dopo avere ricostruito in maniera mirabile lo stato delle discipline internazionalistiche, dedicò la parte finale del suo intervento ad una pacata quanto profonda critica delle scelte delle voci e degli autori, stigmatizzando «il progressivo attenuarsi dell'Opera sulle discipline internazionalistiche» e la presenza di firme «beninteso di primo livello scientifico ed accademico, ma estranee alla letteratura specialistica», arrivando a qualificare la circostanza come «a dir poco inquietante». Ciò in quanto secondo Tesaro il successo della nuova iniziativa, nonché la consistenza dei singoli contributi, non avrebbe potuto prescindere da una scelta oculata degli autori delle Voci sulla base dell'impegno e della sperimentata specializzazione degli stessi autori rispetto ai diversi temi loro affidati.

È bene chiarire che la sua reazione non derivava dalla volontà di porre inutili quanto insensati steccati tra discipline, tanto è vero che Lui amava confrontarsi con (e all'occorrenza imparare da) i migliori studiosi di altre materie: si trattava piuttosto, da un lato, di reagire contro una evidente quanto ingiustificata sottovalutazione di decenni di pubblicazioni, lezioni e convegni, frutto dell'impegno di studiosi di altissimo valore e fama internazionale che il diritto comunitario l'aveva, letteralmente, costruito nel dibattito scientifico in Italia e che si vedevano, di colpo, del tutto pretermessi; dall'altro, di contrastare un fenomeno che già da tempo cominciava a prendere forma, vale a dire il tentativo di "appropriazione" della materia o di parti di esse da parte

di colleghi di altre discipline, magari sulla base di una forzata e in realtà strumentalizzata “vicinanza” alle questioni europee, del tutto inevitabile trattandosi, nel caso del diritto dell’Unione, dello studio di un vero e proprio nuovo ordinamento nato dai Trattati.

Il Comitato scientifico corse ai ripari cooptando nel suo seno un valoroso esperto di diritto internazionale pubblico e di diritto comunitario dell’Università di Bari, e da allora le cose si sono, per così dire, “normalizzate”, a beneficio della qualità delle pubblicazioni e, soprattutto, delle esigenze scientifiche e di divulgazione proprie di un’opera di altissimo prestigio come l’*Enciclopedia del diritto*.

V

La scomparsa di Giuseppe Tesauro lascia un vuoto immenso anche per la divulgazione della corretta conoscenza del diritto dell’Unione. Spetta ora a chi ne ha conosciuto ed apprezzato le doti proseguire sul solco che Lui ha tracciato. Quando mi chiamò, nel 1997, per chiedermi di andare a “suonare il pianoforte con lui in Lussemburgo”, metafora riferita alla comune passione, gli promisi tutto il mio impegno per ringraziarlo dell’occasione unica che mi stava offrendo, cioè lavorare come referendario nel suo Cabinet. Ora che non c’è più, l’impegno prosegue con ancora maggiore convinzione e determinazione: non ti preoccupare Beppi, qui stiamo ancora suonando!