



Il diritto dell'Unione europea negli scritti e nel pensiero di Riccardo Luzzatto *

Bruno Nascimbene

1. Nella vasta produzione giuridica di Riccardo Luzzatto (monografie e articoli) il diritto comunitario dell'epoca, poi diritto dell'Unione europea, occupa una parte significativa, precedendo e seguendo il periodo in cui insegnò questa materia a Milano (dal 1980 in poi). Il suo ultimo scritto è proprio in diritto dell'Unione europea, pubblicato nel 2018 in occasione del *Liber Amicorum A. Tizzano*, sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Un tema che gli era ben presente in tutte le occasioni in cui ebbe a scrivere di cooperazione giudiziaria civile, di Convenzione di Bruxelles e di Roma, di "comunitarizzazione" del diritto internazionale privato e processuale, sulla base dell'art. 65 Trattato CE, divenuto poi art. 81 TFUE e di riforma del diritto internazionale privato¹.

* Relazione tenuta, il 1 marzo 2024, in occasione della presentazione degli Scritti di Riccardo Luzzatto, scelti a cura degli allievi, *Il diritto internazionale nella realtà dei fenomeni giuridici* (tomi I e II), Torino, 2023.

¹ L'ultimo scritto, del 2018, ha il titolo *Note minime in tema di spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Il diritto internazionale cit.*, tomo II, p. 1454 ss. I primi scritti in materia "comunitaria" sono, nel 1974, *Verso un diritto comunitario delle società commerciali*, in *Rivista del notariato*, 1974, I, p. 603 ss. e, nel 1975, *Industrial Property Rights in the ECC: an International Law Approach*, in *Il diritto internazionale cit.*, tomo II, p. 1259 ss. Per gli scritti di diritto internazionale privato e di diritto processuale civile internazionale si vedano le relazioni di Nerina Boschiero e Stefania Bariatti.

2. Anche nella produzione scientifica di diritto UE, come nelle altre materie (oggetto di esame in altri contributi), si possono dividere le opere fra quelle che riguardano temi generali e quelle che riguardano temi specifici: di carattere generale è la monografia del 1980 su *La diretta applicabilità nel diritto comunitario*, di carattere speciale è un consistente numero di articoli, dedicati a vari profili del diritto. In tutti i casi in cui se ne presenta l'opportunità, viene richiamato il concetto di applicabilità diretta, nonché la sua influenza nei singoli settori in cui si esplica ed attua il diritto comunitario.

È ancor più consistente, il numero, se si considera quella sorta di contaminazione o incidenza del diritto UE su profili di diritto internazionale privato e processuale cui prima accennavo, specie quando Luzzatto si è occupato del fenomeno della “comunitarizzazione” del diritto internazionale privato (*Liber Fausto Pocar*, 2009), della Convenzione di Roma sulle obbligazioni contrattuali, della competenza della Corte di giustizia. Riflessioni che andrebbero oggi rilette, per meglio comprendere che cosa è stato realizzato in quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (che prima evocavo) quali sono i limiti che tale realizzazione incontra. Limiti che sono propri del sistema comunitario e che si ritrovano, peraltro, ben espressi (come si dirà oltre) nella monografia².

Penso che l'esistenza di una “vita giuridica internazionale”, cui spesso si richiama Luzzatto riprendendo una nozione cara al suo (e mio) Maestro Piero Ziccardi, nozione che origina da un particolare modo di intendere la società internazionale, che dà vita a un diritto comune, non interamente inquadrato negli ordinamenti nazionali o in quello internazionale conservando una propria autonomia e giustificando il ricorso a tale nozione, in cui trova collocazione una serie di fenomeni, compresi quelli più recenti della globalizzazione e del diritto comunitario³.

Tale nozione potrebbe, in tempi più recenti, arricchirsi di una “colorazione” e di una dimensione europea. I confini spaziali entro i quali si esercita il potere dello Stato sono profondamente cambiati nel corso del tempo. Il regionalismo europeo si è affermato con le sue prime realizzazioni negli anni cinquanta e progredì negli anni successivi, irradiandosi ed estendendosi ai plurimi settori della vita giuridica. Il fenomeno del regionalismo europeo, compresi gli aspetti critici di aspirare a obiettivi non raggiungibili (o difficilmente raggiungibili) senza una comune visione politica, è ben presente negli scritti di Riccardo Luzzatto, così confermando una profonda continuità di pensiero con il suo Maestro.

3. Svolgo alcuni rilievi sugli scritti che si occupano di settori particolari, prima di affrontare il tema della monografia.

² Lo scritto *Riflessioni sulla c.d. comunitarizzazione del diritto internazionale privato*, del 2009, è pubblicato in *Il diritto internazionale* cit., tomo I, come pure quello su *L'interpretazione della Convenzione e il problema della competenza della Corte di giustizia delle Comunità*, del 1998, tomo I, p. 165 ss., nonché quello (con ampi riferimenti alla Convenzione di Bruxelles del 1968) su *Il riconoscimento di sentenze e provvedimenti stranieri nella riforma del diritto internazionale privato*, del 1997, tomo II, p. 830 ss..

³ *Vita giuridica internazionale* è, peraltro, il titolo del volume (in due tomi) degli scritti, scelti dagli allievi, di Piero Ziccardi, Milano, 1992.

3.1. Ricordo, per primi, gli scritti sul mercato interno, legati anche a sue esperienze di vita professionale, riguardanti profili di diritto commerciale e della proprietà intellettuale. L'interesse per questi temi si manifesta negli anni settanta e prosegue negli anni ottanta, quando (1980) viene pubblicata la monografia. La prima domanda che Luzzatto si pone riguarda la possibile creazione, attraverso una progressiva armonizzazione, di un diritto comunitario delle società commerciali (1974, *Rivista del notariato*) e, successivamente, la creazione di norme in materia di diritti di proprietà industriale (1975, *Italian Yearbook of International Law*) sottolineando (come in vari scritti successivi) il ruolo della Corte di giustizia, ma anche esprimendo alcune critiche e perplessità sull'orientamento della stessa e nel suo ruolo, per così dire, creativo del diritto. Luzzatto ha esaminato nel prosieguo, con lo stesso metodo e senso critico, vari aspetti della libertà di circolazione, di merci, persone e capitali, anche in riferimento alla libertà di concorrenza e all'incidenza delle norme comunitarie sul diritto interno. Ben aveva presente le difficoltà che incontrava il recepimento del diritto comunitario nel diritto interno, quello italiano in specie⁴. Si occupò dunque di monopoli (1980, *Studi in onore di C. Grassetti*), di circolazione di capitali e pagamenti, ma anche degli ostacoli che tale libertà incontrava (1981, *Diritto e pratica tributaria*; 1982, *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*); del principio del mutuo riconoscimento, in particolare degli enti creditizi e della realizzazione della libertà di prestazione dei servizi bancari (1989, *Diritto del commercio internazionale*; 1990, *Il Foro italiano*), di libertà di servizi in genere, avendo presente gli intrecci fra questa e le altre libertà.

3.2. L'armonizzazione delle legislazioni e il perfezionamento del mercato interno sono stati oggetto di approfondimento nel settore, appunto, dei servizi con riferimento a quelli portuali, valutati anche nel contesto della libertà di concorrenza (2002, nel volume *Il diritto internazionale del mare fra usi antichi e nuove forme di utilizzazione*) e, più in generale, con riferimento a quei servizi che trovavano e trovano un inquadramento generale nella c.d. direttiva Bolkestein (2006/123 CE sui "servizi nel mercato interno") che, come è noto, creò una svolta nella creazione del mercato unico, offrendo l'occasione per una considerazione e una verifica (o non) dell'esistenza di una fiducia effettiva fra gli Stati membri nel perseguimento di obiettivi essenziali dell'Unione europea (2007, *Introduzione nel volume Il mercato unico dei servizi*)⁵.

⁴ Sugli scritti in materia societaria e di diritto industriale cfr. la nota 1 (al tema della proprietà intellettuale e delle convenzioni internazionali è peraltro dedicato lo scritto del 2004, *Proprietà intellettuale e diritto internazionale*, in *Il diritto internazionale* cit., tomo I, p. 568 ss.

⁵ Gli scritti sui *Monopoli nazionali e diritto comunitario*, del 1980; su *La circolazione dei capitali nella Comunità economica europea: una libertà dimezzata? (la Corte delle Comunità europee e la legge valutaria italiana)*, del 1982; su *Il principio del mutuo riconoscimento degli enti creditizi nel mercato interno della CEE*, del 1989, sono pubblicati in *Il diritto internazionale* cit., tomo II, pp. 1365, 1380, 1397 ss. (i riferimenti al tema della diretta applicabilità, come si dirà oltre, sono frequenti in ciascuno degli scritti). Non pubblicati in *Il diritto internazionale* cit., e vengono comunque qui ricordati, sono gli scritti *L'attuazione in Italia delle norme comunitarie in materia di libertà di movimento dei capitali e di pagamenti*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1981, I, p. 619 ss.; *La libera prestazione dei servizi bancari nella CEE ed il principio del mutuo riconoscimento degli enti creditizi*, in *Il Foro italiano*, 1990, IV, 443 ss.; *Regime comunitario della concorrenza e servizi portuali*, in *Il diritto internazionale del mare fra usi antichi e nuove forme di utilizzazione*, Napoli, 2002, p. 149 ss.;

4. La tutela dei diritti dei singoli e l'accesso al giudice, ovvero il riconoscimento di garanzie giurisdizionali fondamentali alla persona, a livello sia nazionale, sia comunitario, è un altro tema affrontato da Luzzatto alla fine degli anni novanta e nel corso degli anni duemila. Luzzatto si chiede come si possa assicurare al singolo non una tutela giurisdizionale qualsiasi, ma una "piena ed effettiva" (1999, *Jus*) e quale ruolo abbiano le "Corti europee" e i giudici nazionali in tale contesto, specie in riferimento ai diritti fondamentali (2014, *Scritti in onore di G. Tesauero*). Le sue considerazioni riguardano, invero, uno spazio più ampio di quello comunitario, precisamente di quello europeo che è tipico del regionalismo cui si è accennato: è lo spazio in cui opera la CEDU e il suo giudice specifico, cioè la Corte EDU, cui aveva dedicato attenzione nel passato quando si era occupato delle violazioni alla Convenzione e degli strumenti previsti per porvi rimedio (1975, in *Studi in onore di M. Udina*). Il sistema CEDU è diverso da quello comunitario, come emerge dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007): le norme CEDU non sono direttamente applicabili⁶.

Nell'affrontare il tema dei diritti fondamentali Luzzatto sottolinea "l'impetuoso proliferare di testi normativi", cui consegue il non facile compito di interpretazione e applicazione da parte dei giudici, nazionali ed europei: proprio la creazione e attività di "una pluralità di Corti" è "la caratteristica della vita giuridica internazionale" di un determinato periodo storico⁷. La tutela di tali diritti si afferma nei vari settori del mercato interno.

L'effettività dei diritti dei singoli e degli obblighi degli Stati di leale cooperazione sono elementi imprescindibili del disegno comunitario o unionistico, e come tali li aveva ben presenti Luzzatto: il Trattato di Lisbona li ha cristallizzati negli articoli 19 e 4 del TUE, così confermando le convinzioni di uno studioso che attraverso una ricostruzione storica, da internazionalista (di alta qualificazione) quale era, aveva ben compreso il difficile percorso della formazione di un diritto europeo e dell'integrazione fra ordinamenti nazionali. Integrazione non conosciuta o comunque non realizzata nel contesto dell'organizzazione internazionale in genere e che aspirerebbe (le perplessità sono molte, come sono ben illustrate nella monografia, su cui oltre, spec. par. 8, a trasformarsi in realtà ovvero formazioni federalistiche.

5. Al confronto fra diritto comunitario e diritto nazionale è dedicato un altro gruppo di scritti, che in parte precedono, in parte seguono la monografia. L'impostazione è internazionalistica-dualistica perché si vuole dare risposta a come una fonte di diritto esterno, quale è il diritto UE, entri, penetri, nel diritto interno. In

Introduzione, in F. BESTAGNO, L. G. RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano, 2007, p. XV ss. Per i riferimenti al diritto interno, al confronto e al recepimento del diritto interno in quello dell'Unione europea, considerati anche gli impegni assunti nella Costituzione, si veda oltre.

⁶ Gli scritti *Note sul diritto dei singoli ad una tutela giurisdizionale piena ed effettiva contro le violazioni del diritto comunitario*, del 1999, e *Sul ruolo delle Corti europee e dei giudici nazionali nella tutela dei diritti individuali*, del 2014, sono pubblicati in *Il diritto internazionale* cit., tomo II, pp. 1408, 1439 ss..

⁷ Cfr. *Sul ruolo delle Corti* cit. Sulla nozione di vita giuridica internazionale cfr. quanto si è detto prima, par. 2.

quale modo, con quali particolarità (se vi sono) l'ordinamento nazionale si adatta e conforma al diritto comunitario prima, e dell'Unione poi. Si tratta, insomma, di dare una risposta a un preciso interrogativo, anche attraverso una ricostruzione storica, e quindi seguendo un metodo ricostruttivo che ha sempre rappresentato una caratteristica dell'attività scientifica di Luzzatto, offrendo un rigoroso esempio di analisi agli studiosi del diritto internazionale e del diritto interno, ai suoi allievi in specie.

La risposta da dare deve tenere conto della specialità del diritto comunitario, pur avendo questo diritto, alle sue origini, un trattato internazionale recepito con legge ordinaria nel diritto nazionale. Tale specialità ha posto problemi di costituzionalità e ha comportato una modifica alla Carta costituzionale, precisamente all'art. 117. Il confronto fra leggi nazionali, fra obblighi costituzionali, da un lato, e diritto comunitario dall'altro lato, è il tema che Luzzatto affronta alla fine degli anni settanta, alla luce della giurisprudenza, per così dire, innovativa della Corte di giustizia: la sentenza *Simmenthal* sul primato del diritto comunitario è del 9.3.1978; lo scritto su illegittimità costituzionale o illegittimità comunitaria è, appunto, del 1978. Egli pone a confronto il diritto internazionale e il diritto comunitario, ritenendo (e, quindi, in ciò ricordando l'orientamento di G. Barile e F. Capotorti) che il diritto comunitario, in realtà, non viene "introdotto o reso applicabile nell'ordinamento interno, ma penetra negli spazi che il sistema statale, in esecuzione di precisi impegni internazionali, gli lascia a disposizione". Tale diritto, come meglio si dirà nella monografia, penetra "in quanto tale, cioè come sistema comunitario a se stante, operante nella medesima sfera soggettiva in cui opera quello dello Stato"⁸.

In epoca più recente Luzzatto ha l'occasione di ritornare sul contributo offerto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia nel disegnare il sistema giuridico di nuovo genere creato dai Trattati, quando scrive, nel 2015, sul caso *Costa / Enel* (la sentenza è del 15.7.1964) cinquant'anni dopo. L'evoluzione del diritto UE è al centro delle sue considerazioni: ferma l'origine internazionale del processo di integrazione, realizzatosi attraverso una cessione di sovranità da parte degli Stati, si illustra la peculiarità che il primato e la diretta applicabilità hanno assunto grazie alla giurisprudenza. L'integrazione, pur fra difficoltà (compresa quella rappresentata dalla possibilità che l'ordinamento nazionale ponga limiti, o meglio controlimiti all'ingresso delle norme UE) ha fatto progressi⁹. Del fenomeno integrazione e dei rapporti fra diritto interno e diritto UE non poteva non tenere conto il legislatore, che ha modificato l'art. 117 Costituzione, pur lasciando inalterati gli artt. 10 e 11, ma colmando la lacuna determinata dall'assenza di qualunque riferimento, in Costituzione, della "presenza, sempre più imponente e significativa [...] del sistema comunitario"¹⁰. Il comma è stato

⁸ Si veda lo scritto del 1978, *Illegittimità costituzionale o illegittimità comunitaria di leggi interne?*, in *Il diritto internazionale* cit., tomo II, p. 1277 ss., spec. il riferimento alla p. 1283. Sulle affermazioni contenute nella monografia cfr. il par. 7.

⁹ Cfr. lo scritto, del 2015, *Il caso Costa/Enel cinquant'anni dopo*, in *Il diritto internazionale* cit., tomo II, p. 1448 ss. (anche con riferimento al tema dei limiti e dei controlimiti).

¹⁰ Si veda lo scritto, del 2008, *Il diritto europeo e la Costituzione italiana dopo la riforma dell'art. 117*, in *Il diritto internazionale* cit., tomo II, p. 1422 ss. (anche con riferimento al tema dei diritti fondamentali, su cui si veda il par. 4, e dei limiti e controlimiti). Su quest'ultimo profilo (con particolare riferimento agli artt. 2, 24

modificato inserendo l'obbligo per lo Stato, nell'esercizio della sua potestà legislativa, di rispettare e conformarsi ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". Lo scritto del 2008 sulla modifica dell'art. 117 è l'occasione, dopo la legge costituzionale n. 3/2001, per approfondire una varietà di temi: il rapporto fra ordinamenti; la differenza fra norme CEDU e norme UE (anche alla luce delle già ricordate "sentenze gemelle" n. 348 e 349/2007); la funzione del parametro interposto rappresentato dalle une e dalle altre; il ruolo della Corte di giustizia e del rinvio pregiudiziale (all'epoca non ancora attivato da parte della Corte costituzionale); la tutela dei diritti fondamentali e il possibile limite o controlimite offerto dalle garanzie costituzionale; la nozione di diretta applicabilità quale caratteristica delle norme UE, riprendendo, ad alcuni anni di distanza, l'impostazione della monografia.

Il confronto fra distinti ordinamenti, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale (8.6.1984, *Granital*, in particolare, che segna un punto di svolta nella giurisprudenza sui rapporti fra diritto UE e diritto nazionale), conferma quella continuità di pensiero critico e di metodo che consentono di meglio comprendere sia lo svolgimento nel tempo del pensiero di Luzzatto, sia il suo ultimo breve scritto intitolato *Note minime in tema di spazio di libertà, sicurezza e giustizia* (ricordato all'inizio)¹¹. L'aggettivazione "minime" usata nello scritto è riferita all'estensione, non certo al contenuto che fa invece riflettere sulle previsioni di continuazione e compimento (se mai sarà possibile) dello "spazio".

6. Il tema della diretta applicabilità delle norme comunitarie, più precisamente della nozione di diretta applicabilità nel diritto comunitario, è oggetto di uno studio approfondito che ha il pregio, tra gli altri, di colmare una lacuna della dottrina degli anni settanta-ottanta, poco reattiva e critica nei confronti di quella giurisprudenza della Corte di giustizia che aveva creato tale nozione con riferimento ad atti diversi dal "regolamento", espressamente qualificato "direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri" dal Trattato (art. 189 Trattato CEE, poi 249 TCE, e poi 288 TFUE).

7. Vi sono norme, afferma Luzzatto, che, grazie alla loro formulazione e contenuto, fanno sorgere delle posizioni giuridiche soggettive degli individui nei confronti degli Stati membri: posizioni giuridiche, ovvero diritti riconosciuti agli individui, considerati soggetti dell'ordinamento comunitario, come afferma la "storica" sentenza del 1963 *Van Gend & Loos*¹². Si tratta di diritti che non hanno bisogno di essere recepiti in norme nazionali, che non hanno bisogno, quindi, di integrazione normativa da parte delle istituzioni comunitarie o degli Stati membri per

Cost.) sembra utile richiamare lo scritto, del 2006, su *Corte costituzionale e diritto internazionale privato*, in *Il diritto internazionale* cit., tomo I, p. 579 ss. (anche per alcuni riferimenti alla c.d. comunitarizzazione delle norme di diritto internazionale privato nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia ai sensi dell'art. 65 Trattato CE, poi 81 TFUE); sulla comunitarizzazione cfr. pure lo scritto, del 2009, cit. alla nota 2.

¹¹ Cfr. il par. 1

¹² La sentenza è riprodotta nell'appendice della monografia, insieme alla sentenza *Costa/Enel* già ricordata (cfr. la nota 9), e ad altre tre, rilevanti per la definizione di applicabilità diretta in settori diversi del diritto comunitario: *Molkerei* del 1968, *Reyners* del 1974, *Defrenne* del 1976. La monografia è riprodotta in *Il diritto internazionale* cit., tomo II, p. 1285 ss. (senza appendice).

essere fatti valere, perché le norme di diritto UE “penetrano” (già si è detto) negli ordinamenti nazionali grazie agli spazi lasciati liberi, appunto, dalle norme nazionali, dal sistema statale, in virtù degli impegni internazionali assunti¹³.

Vi sono, insomma, dei rapporti giuridici interni individuali che si creano in un contesto esterno rispetto a quello degli ordinamenti nazionali e qui producono efficacia. Le norme appartengono a un sistema particolare o *sui generis*, entrano in quanto tali (senza trasformazione) negli ordinamenti nazionali e producono, nei confronti delle persone, gli stessi effetti delle norme nazionali, la sfera soggettiva essendo la medesima in cui opera il sistema dello Stato.

Il giudice nazionale, vincolato all'applicazione del diritto dell'Unione, vi si conforma, riconoscendo la posizione giuridica soggettiva e disapplicando la norma interna contrastante. Al giudice nazionale è dunque imposto l'obbligo (affermato anche dalla Corte costituzionale)¹⁴ di disapplicare la norma interna contrastante. Se così non fosse il giudice, ovvero lo Stato cui appartiene, violerebbe il diritto comunitario, con le conseguenze per il singolo di poter chiedere allo Stato il risarcimento del danno come si dirà poco oltre.

8. La disamina degli aspetti sostanziali, e anche terminologici, della nozione di applicabilità diretta ha dei punti di riferimento precisi, che si ritrovano in vari scritti di Luzzatto e, quindi, nella sua coerente linea di pensiero. *a)* Il primo punto rilevante è l'elemento differenziale rispetto al diritto internazionale e alla definizione di norme *self executing* pattizie; *b)* il secondo è rappresentato dall'incidenza delle norme comunitarie sul diritto interno, dagli obblighi che discendono dal sistema comunitario nell'ordinamento nazionale e, come si è detto, nei confronti del giudice nazionale che deve applicare dette norme; *c)* il terzo è la tecnica, o meglio i criteri che devono essere impiegati per definire una norma direttamente applicabile. La casistica viene individuata attraverso la giurisprudenza della Corte, con riguardo a quel diritto materiale comunitario che Luzzatto, come si è accennato, fa oggetto di studio in scritti diversi, riguardanti in particolare la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi, dei capitali e dei pagamenti, della libera concorrenza, nonché i profili fiscali e di politica sociale¹⁵.

Negli scritti successivi al 1980 il rinvio alla monografia, e al tema in generale della applicabilità diretta, è frequente, confermando quella coerenza e continuità di pensiero di cui si è detto. Non v'è dubbio che nei decenni successivi al 1980 (l'ultimo scritto è del 2018)¹⁶, il diritto e la costruzione comunitaria abbiano subito un'importante evoluzione e che questa abbia riguardato il rapporto fra le competenze e i poteri dello Stato, da un lato, e quelli della Comunità, poi Unione europea, dall'altro lato. Ma questa -e si tratta di idea ricorrente- non è una federazione di Stati, è altro.

¹³ Su questa penetrazione negli ordinamenti nazionali cfr. quanto si è detto prima, par. 5, riferimenti alla nota 8.

¹⁴ Sull'orientamento della Corte costituzionale cfr. il par. 5 e le note 8 e 9.

¹⁵ Si vedano i parr. 3 e 4.

¹⁶ Si tratta dello scritto, già ricordato, *Note minime in tema di spazio di libertà, sicurezza e giustizia*.

9. All'epoca della monografia, nell'esaminare una norma che esprimeva il principio generale della leale cooperazione (era l'art. 5 TCEE, poi 10 TCE e poi 4 TUE), Luzzatto escludeva che fosse direttamente applicabile: sottolineava che la norma indicasse soltanto gli obblighi generali degli Stati di conformarsi al Trattato, di assicurare l'esecuzione degli impegni che ne discendono, di facilitare la Comunità nei propri compiti e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato. Era dunque ritenuta una norma priva dei requisiti di precisione e determinatezza, che lasciava un ampio spazio, un'ampia libertà di scelta a favore degli Stati membri quanto alle misure da adottare. Altro sarebbe se il processo di integrazione fosse evoluto verso una forma federalistica.

Scriveva, nel 1980, che la struttura comunitaria era "a mezza strada fra struttura di tipo federalistico e internazionalistico, e necessariamente fondata sulla cooperazione degli organi giurisdizionali degli Stati membri nell'attuazione del diritto comunitario", permanendo un'autonomia processuale degli Stati che all'epoca, come anche oggi ma in misura diversa, non è cancellata a vantaggio dell'uniformità che sarebbe propria, appunto, di un sistema federalistico¹⁷. Concetto che viene ribadito, nel prosieguo, con alcune sfumature che tengono conto dell'evoluzione del sistema, compreso, come si dirà poco oltre, il mutato orientamento sulla applicabilità diretta della norma sulla leale cooperazione.

10. La Comunità ovvero l'Unione, come afferma in altre occasioni¹⁸, non è uno Stato, non è una organizzazione internazionale uguale alle altre, comprese quelle europee come il Consiglio d'Europa¹⁹. E' speciale (pur non essendo una federazione), e il suo auspicio formulato nell'ultimo periodo della sua produzione giuridica (2018), ma anche già anticipato in occasione (2015) dei cinquant'anni della sentenza *Costa/Enel* (pietra angolare, insieme alla *Van Gend & Loos*, del sistema comunitario, e formale affermazione della teoria del "primato"), è a favore di una progressiva, e positiva, integrazione²⁰.

La giurisprudenza della Corte, che (comunque) Luzzatto giudica in modo critico quando si sostituisce a un legislatore scarsamente attivo nell'assumere iniziative, condizionato da ragioni politiche proprie degli Stati (diremmo oggi "sovranisti") che fanno mancare il consenso all'adozione di atti di armonizzazione o uniformazione, ha tuttavia contribuito a far mutare opinione circa l'applicabilità diretta della norma sulla leale cooperazione: "ormai" (1999) "i soggetti degli ordinamenti nazionali sono dotati del potere di provocare in sede giurisdizionale un controllo comunitario di adeguatezza degli strumenti nazionali di garanzia dei loro diritti comunitariamente

¹⁷ Cfr. *La diretta applicabilità* cit., pp. (del testo originale del volume) 108 s, 35.

¹⁸ Cfr. il par. 4.

¹⁹ Sulla differenza fra "norme CEDU" e "norme UE" cfr. il par. 4.

²⁰ Sulle sentenze ricordate cfr. le note 9 e 12; sull'ultimo scritto pubblicato cfr. la nota 1 e su quello relativo alla sentenza *Costa/Enel*, la nota 9. Si vedano anche i rilievi svolti nell' *Introduzione* (non pubblicata in *Il diritto internazionale* cit.) del volume *L'integrazione europea sessanti'anni dopo i Trattati di Roma*, Milano, 2017, p. 3 ss.

protetti”²¹. Viene dunque garantita (“ormai”) una tutela giurisdizionale piena ed effettiva da parte del giudice nazionale a favore del singolo, anche se non è ancora tale da poter modificare l’impostazione originaria sui rapporti fra i due ordinamenti, nazionale ed europeo, poiché non è avvenuta quella trasformazione auspicata da molti, ma da lui ritenuta una realtà ancora lontana nel tempo²².

11. Le competenze della Comunità si sono ampliate, si è affermato il fenomeno, già ricordato, della comunitarizzazione (specie nella realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia), ma lo Stato conserva il potere, seppur eccezionale, di ricorrere ai controlimiti quando vengono messi in discussione i principi fondamentali della comunità statale²³. E così lo Stato mantiene quella autonomia processuale che garantisce nel suo ordinamento le diverse posizioni giuridiche soggettive degli individui (anche là dove, nel diritto nazionale, queste sono distinte in diritti soggettivi e interessi legittimi), nel rispetto di principi fondamentali di diritto UE quali sono i principi dell’effettività e dell’equivalenza.

La necessità della tutela dei diritti del singolo è ben presente negli scritti di Luzzatto, prospettando, in caso di violazione di norme da parte dello Stato, il diritto del singolo a chiedere, in tal caso, il risarcimento del danno. Una tesi, questa, che sarà fatta propria dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (*Francovich*, 1991) e che intendeva (e intende) fornire, in virtù del principio di effettività, la maggior tutela possibile al singolo²⁴.

12. Una breve conclusione.

Trovare le parole più adatte per ricordare chi, dopo Piero Ziccardi, mi è stato Maestro ed esempio, al quale devo molto, non è stato e non è facile.

Ho condiviso con lui l’insegnamento a Genova e a Milano, gli sono riconoscente. Se posso concludere ricordando la scuola cui appartengo, mi piacerebbe concludere con le stesse parole usate nella presentazione del volume (del 1992) di Piero Ziccardi *Vita giuridica internazionale* (che raccoglie gli scritti minori o meno noti di Ziccardi)²⁵. La lezione di vita che Riccardo Luzzatto, come nel passato Ziccardi, ci ha dato non è solo di scienza, ma di semplicità, di equilibrio e di serenità, a conferma di doti non comuni che distinguono le persone che hanno ingegno e carisma.

²¹ Si veda quanto afferma nello scritto *Note sul diritto dei singoli* cit., p. 1420 ss.

²² Cfr. *La diretta applicabilità* cit., p. 35 (del testo originale del volume) e, in epoca più recente, i riferimenti nelle note 20, 21.

²³ Sulla “comunitarizzazione” cfr. la nota 10; sul possibile ricorso, eccezionale, ai controlimiti (richiamando, per un confronto, il limite dell’ordine pubblico su cui, per alcuni rilievi, lo scritto *Corte costituzionale e diritto internazionale privato* cit.), anche con riferimento al *dictum* della Corte costituzionale nella sentenza 27.12.1973, n. 183, *Frontini*, cfr. *La diretta applicabilità* cit., pp. 48 s., 57 s. (nel testo originario del volume); *Il diritto europeo e la Costituzione italiana dopo la riforma dell’art. 117* cit., p. 1434.

²⁴ Sulla diversa definizione, nell’ordinamento nazionale, di diritti soggettivi e interessi legittimi, e sul possibile ricorso all’azione di risarcimento del danno cfr. i rilievi in *La diretta applicabilità* cit., pp. 59 ss., p. 68 (nel testo originario del volume), e ivi sul diritto a una tutela piena e effettiva, con riferimento alla sentenza 19.11.1991, *Francovich*, cause riunite C-6 e C-9/90, nonché, quanto agli obblighi discendenti dalle violazioni dei diritti del singolo, sentenze del 16.12.1976, *Rewe*, causa 33/76 e (in pari data) *Comet*, causa 45/76.

²⁵ Su questo volume cfr. la nota 3.