



GIULIA ROSSOLILLO

*Professore ordinario di diritto dell'Unione europea – Università di Pavia*

## LINGUAGGIO GIURIDICO E NATURA DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Genesi ed evoluzione del processo di integrazione e riflessi sul linguaggio del diritto primario. – 3. Carattere derivato, meccanismo decisionali e struttura istituzionale dell'Unione: l'influenza sulla redazione delle disposizioni di diritto dell'Unione europea e sulla loro interpretazione. – 4. Plurilinguismo e tradizioni giuridiche nazionali: l'influenza sulla redazione e l'interpretazione delle disposizioni di diritto dell'Unione europea. – 5. Conclusione.

**1.** – In questo breve intervento vorrei cercare di dimostrare che esiste una correlazione diretta tra meccanismi di funzionamento e natura di un'organizzazione, da un lato, e linguaggio utilizzato nell'ambito della stessa, dall'altro; e che dunque alcune caratteristiche del linguaggio dell'Unione e delle tecniche interpretative utilizzate nell'ambito di tale ordinamento dipendono anche dalla natura dell'Unione stessa. In particolare, mi sembra che si possano prendere in considerazione tre serie di elementi che contribuiscono a condizionare il linguaggio dell'Unione e le tecniche interpretative di questo: in primo luogo la genesi e l'evoluzione del processo di integrazione, in secondo luogo il carattere derivato, i meccanismi decisionali dell'Unione e la sua struttura istituzionale, e infine la pluralità di lingue e di tradizioni culturali e giuridiche sulla quale il processo di integrazione si innesta.

**2.** – Per quanto riguarda il primo aspetto, e cioè l'influenza esercitata dalla genesi e dagli sviluppi del processo di integrazione sul linguaggio giuridico utilizzato nell'Unione, va messo in luce che il processo di integrazione europea si è sviluppato nell'immediato secondo dopoguerra tra un numero limitato di Stati sulla base di una finalità di tipo politico: l'obiettivo di garantire la pace in Europa e di impedire lo scoppio di nuove guerre. Nonostante comportasse unicamente forme di integrazione economica (libertà di circolazione e concorrenza), la Comunità economica europea si fondava sull'idea della cosiddetta politica dei piccoli passi o gradualismo, cioè sulla convinzione che da forme di integrazione economica si sarebbero sviluppate con gli anni forme di integrazione anche politica.

Dal punto di vista del linguaggio giuridico, gli effetti di tale visione si sono tradotti nell'uso, nei trattati modificativi del trattato di Roma, del cosiddetto "linguaggio anticipatorio", cioè di termini normalmente riferiti alla forma statale per indicare fenomeni differenti (in quanto propri di un'organizzazione internazionale), lasciando intendere in tal modo la vocazione della Comu-

# JUS CIVILE



nità/Unione a trasformarsi in una comunità politica. Così, fin dal 1962 viene utilizzato il termine Parlamento europeo per indicare un'istituzione che all'inizio del processo di integrazione era totalmente sprovvista dei poteri propri di un parlamento nazionale, o, con il Trattato di Maastricht, si introduce l'istituto della cittadinanza europea, che, pur profondamente differente dalla cittadinanza nazionale, evoca quest'ultima. La manifestazione più lampante di tale tendenza è costituita poi dal progetto di trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (la cosiddetta Costituzione europea mai entrata in vigore per l'esito negativo del referendum in Francia e nei Paesi Bassi): in questo caso è la stessa denominazione del progetto a far uso di un termine (Costituzione) che evoca la fondazione di uno Stato per indicare invece un trattato internazionale, e nel testo del progetto questa tendenza si rafforza attraverso l'utilizzo di termini quali Ministro degli esteri dell'Unione o legge europea. Ora, lo scopo "promozionale"<sup>1</sup> dell'utilizzo di questi termini, proprio delle fasi "espansive" del processo di integrazione, diviene evidente se si pongono a confronto il trattato che adotta una costituzione per l'Europa e il Trattato di Lisbona, che si colloca invece in una fase "regressiva" del processo. Il contenuto dei due trattati non presenta infatti differenze di rilievo, e dunque la sostanza dei due testi rimane la medesima; tuttavia, nel trattato di Lisbona i termini che evocano l'evoluzione verso una forma politica di tipo statale vengono eliminati: non si parla più di Costituzione, ma di trattato; all'espressione Ministro degli esteri dell'Unione viene sostituita quella di Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, e non si parla più di legge europea, bensì di regolamenti, direttive, decisioni.

La tendenza ad attribuire una valenza politica ai termini giuridici può peraltro manifestarsi anche nelle differenti versioni linguistiche di una norma. Dalle espressioni utilizzate nelle diverse lingue può infatti emergere il contrasto tra una visione del processo di integrazione come processo dai risvolti anche politici e posizione invece di quei paesi, entrati a far parte della Comunità a partire fin dagli anni '70 (essenzialmente Gran Bretagna e Danimarca) che rifiutano una prospettiva di questo genere, concependo il processo di integrazione come un processo volto unicamente a creare una sorta di zona di libero scambio tra gli Stati membri. Un esempio chiaro è costituito dalla disposizione relativa alla prevalenza del diritto dell'Unione sul diritto interno, discussa durante la Convenzione che ha portato al trattato che adotta una Costituzione per l'Europa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'espressione è utilizzata da F. Balanguer Callejón, *La costruzione del linguaggio giuridico nell'Unione europea*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 2004, pp. 307 ss., spec. a p. 314 ss.

<sup>2</sup> Come nota J. Ziller (*Multilingualism and its Consequences in European Union Law*, in H-J. Blank, P. Cruz Villalón, T. Klein, J. Ziller (eds.), *Common European Legal Thinking. Essays in honour of Albrecht Weber*, Berlin-Heidelberg, 2015, p. 437 ss.), mentre nella prima versione nel testo francese si utilizzava l'espressione "la constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union priment le droit des Etats membres" e in quello inglese la corrispondente espressione "the constitution and law adopted by the institutions of the Union shall have primacy over the law of the member states", il Segretariato generale del Consiglio, in sede di preparazione del testo da trasmettere alla Conferenza intergovernativa, preferì utilizzare, nella versione francese, l'espressione "la constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union ont la primauté sur le droit des



3. – Il linguaggio e le tecniche di redazione delle norme e degli atti dell’Unione europea sono poi influenzati dalla natura, dai meccanismi e dalla struttura istituzionale della stessa.

Nonostante l’Unione presenti una struttura istituzionale molto avanzata e contempri anche norme direttamente applicabili negli ordinamenti degli Stati membri, il suo fondamento internazionalistico permane. Si tratta in effetti non di uno Stato, cioè di un ente con competenza generale, bensì di un’organizzazione alla quale gli Stati membri hanno attribuito determinate competenze limitate; inoltre, la procedura di adozione delle norme (in primis delle norme di diritto primario) è anche frutto di un compromesso tra le posizioni degli Stati membri in seno agli organi che li rappresentano.

Tali caratteristiche influiscono sulle tecniche di redazione degli atti e sul loro contenuto. Per quanto concerne la prima caratteristica menzionata, il fatto che l’Unione abbia solo competenze di attribuzione e non una competenza di carattere generale comporta che nell’ambito delle norme di diritto derivato assuma la massima importanza la definizione dell’ambito di applicazione, della base giuridica (cioè della disposizione del Trattato che costituisce il fondamento della competenza dell’Unione in relazione all’atto in questione), così come la motivazione dell’atto, nella quale si indicano anche le ragioni dello stesso. La preoccupazione di delimitare le competenze dell’Unione rispetto a quelle degli Stati membri e dunque di sottolineare che l’Unione può esercitare solo le competenze che le sono attribuite emerge poi dall’utilizzo di alcune espressioni la cui unica ragion d’essere è appunto quella di ribadire il principio di attribuzione. Si pensi all’art. 51, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, secondo il quale la Carta “non estende l’ambito di applicazione del diritto dell’Unione al di là delle competenze dell’Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l’Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati”.

Quanto invece alla logica di negoziazione e di compromesso propria dei meccanismi decisionali dell’Unione, la difficoltà di trovare un punto di accordo tra le diverse posizioni statali può portare a formulazioni ambigue delle norme o alla decisione di non affrontare determinati punti sui quali non è possibile comporre la divergenza, con la conseguente creazione di lacune. Questo fattore, unito al fatto che oggetto delle norme di diritto dell’Unione europea sono materie prevalentemente relative all’ambito economico, e dunque molto tecniche, può portare a una mancanza di chiarezza e semplicità delle norme adottate.

Non bisogna dimenticare, tuttavia – ed è questo il punto di sostanziale differenza rispetto ai meccanismi del diritto internazionale classico – che la struttura e i meccanismi di funzionamento dell’Unione sono molto più complessi di quelli di un’organizzazione internazionale tradizionale. La logica della pura contrapposizione tra Stati è infatti attenuata dalla presenza della Commissione e del Parlamento europeo, che in molti settori è co-legislatore; alcune norme di diritto dell’Unione europea sono direttamente applicabili negli Stati membri, e dunque invocabili

---

Etats membres”. L’espressione inglese è però rimasta la medesima, perché l’utilizzo del termine *supremacy* avrebbe ricordato troppo la costituzione americana, e dunque un modello statale federale.



li dai cittadini, senza la mediazione del loro Stato di appartenenza; e soprattutto, il controllo della corretta applicazione e interpretazione delle norme è affidato a un organo giurisdizionale. Ne consegue che, nonostante i meccanismi di elaborazione delle norme possano presentare elementi in comune con le tecniche di elaborazione delle norme internazionali pattizie, la struttura nella quale queste norme si collocano ne condiziona fortemente l'interpretazione, che viene operata dalla Corte di giustizia secondo canoni differenti da quelli propri del diritto internazionale. Se in quest'ultimo ambito, infatti, la tendenza è quella a far propria un'interpretazione letterale della norma che incida nella misura minore possibile sulla sovranità degli Stati contraenti, la Corte di giustizia ha manifestato la tendenza ad interpretare l'ordinamento dell'Unione come un ordinamento completo e a fornire un'interpretazione per così dire "costituzionale"<sup>3</sup> delle norme comuni<sup>4</sup>. In particolare, salvo che nelle rare ipotesi nelle quali la norma dell'Unione rinvii al diritto nazionale degli Stati membri, la Corte ha sempre affermato la necessità di interpretare la norma dell'Unione in modo "autonomo", e cioè attribuendole un significato indipendente da quello attribuito ai medesimi termini dal diritto degli Stati membri e conforme al contesto della disposizione e all'obiettivo perseguito dalla norma in questione<sup>5</sup>.

Tale principio è strettamente legato all'esigenza di garantire un'applicazione e un'interpretazione uniforme (e dunque non dipendente dalle particolarità nazionali) del diritto dell'Unione nel territorio degli Stati membri ed ha potuto svilupparsi grazie ai caratteri propri dell'Unione, organizzazione con scopi molto ampi, dotata di norme applicabili direttamente ai cittadini e di una struttura istituzionale molto più articolata di quella propria delle organizzazioni internazionali classiche. In altre parole, la Corte di giustizia ha potuto operare in un contesto che per alcuni aspetti ne ha avvicinato la funzione più a quella di un giudice di un ordinamento statale che a quella di un giudice internazionale. Proprio perché l'Unione europea costituisce un'organizzazione complessa e concepita in qualche misura come completa, la Corte interpreta peraltro il proprio compito in modo ampio, non limitandosi a far riferimento alla lettura complessiva dell'atto in questione e alla finalità espressa di tale atto, bensì mettendo in campo anche le finalità generali dell'Unione, espresse o non espresse. Così, nella sentenza CILFIT<sup>6</sup> si legge che ogni disposizione di diritto comunitario va ricollocata nel proprio contesto e interpretata alla lu-

---

<sup>3</sup> Sul punto v. M. Poiares Maduro, *Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism*, in *European Journal of Legal Studies*, vol. 1, n. 2, p. 137 ss., spec. p. 139.

<sup>4</sup> Un'eccezione a tale tendenza è rappresentata dall'ipotesi in cui oggetto di interpretazione debba essere una norma oscura. In tale ipotesi la Corte (Corte di giustizia, sentenza 28 ottobre 1999, causa C-6/98, *ARD*) ha stabilito (e la regola trova conferma nella Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione destinata a coloro che partecipano alla redazione di testi legislativi delle istituzioni comunitarie) che l'interpretazione della norma debba essere restrittiva.

<sup>5</sup> In alcune ipotesi eccezionali il giudice dell'Unione (v. ad es. Tribunale, sentenza 18 dicembre 1992, causa T-43/90, *Díaz García*) ammette il ricorso al diritto degli Stati membri anche in assenza di un riferimento espresso a questo, quando nei principi generali dell'ordinamento dell'Unione non sia possibile rinvenire gli elementi che consentano di precisare la portata e il contenuto di una norma.

<sup>6</sup> Corte di giustizia, sentenza 6 ottobre 1982, causa 283/81, *CILFIT*.



ce dell'insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità, nonché del suo stadio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi<sup>7</sup>.

4. – Il ricorso a un'interpretazione autonoma e teleologica delle disposizioni di diritto dell'Unione europea è strettamente legato anche al terzo fattore che esercita un'influenza sul linguaggio dell'Unione e sulla sua interpretazione: il fatto che l'Unione si fondi su un sostrato linguistico e culturale non uniforme, e dunque che nell'Unione coesistano lingue ufficiali e tradizioni giuridiche differenti, che l'Unione si impegna a rispettare.

Più precisamente, nell'Unione coesistono 24 lingue ufficiali, poste tutte sul medesimo piano e nelle quali sono tradotti tutti gli atti. Tale uguaglianza linguistica trova il suo fondamento da un lato nel principio dell'uguaglianza di tutti gli Stati membri, indipendentemente dalla loro dimensione territoriale, demografica ed economica, dall'altro nell'uguaglianza tra i cittadini dell'Unione e nell'esigenza che essi comprendano le norme di diritto dell'Unione delle quali sono i diretti destinatari<sup>8</sup>. Quanto alla pluralità di tradizioni e di ordinamenti giuridici, secondo l'articolo 4, par. 2 TUE, "l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali".

Per quanto riguarda l'elaborazione delle disposizioni di diritto dell'Unione, le difficoltà che possono derivare dal plurilinguismo e dalla coesistenza di ordinamenti giuridici differenti sono prese in considerazione dalla Guida pratica comune del PE, del Consiglio e della Commissione per la redazione dei testi legislativi dell'Unione europea (2015). In tale guida si legge in effetti che "in primo luogo, il testo originale deve essere particolarmente semplice, chiaro e diretto, in quanto qualsiasi complessità eccessiva e qualsiasi ambiguità anche lieve possono causare imprecisioni, approssimazioni o veri e propri errori di traduzione in una o più di una delle altre lingue dell'Unione". Inoltre, viene specificato che "l'impiego di espressioni o locuzioni – e in particolare termini giuridici – legati troppo intimamente a una determinata lingua o a un determinato ordinamento giuridico rischia di creare difficoltà di traduzione", e che pertanto tali termini vanno evitati.

---

<sup>7</sup> Tale tendenza si è manifestata recentemente nel settore dell'Unione economica e monetaria relativamente alle misure che sono state adottate per far fronte alla crisi dell'euro. In uno dei rari interventi in tale ambito, la sentenza Pringle (Corte di giustizia, sentenza 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*), la Corte, nel valutare la compatibilità con il diritto dell'Unione del Meccanismo europeo di stabilità, fa riferimento non alla finalità – esplicitata nei trattati – di garantire la stabilità del sistema finanziario, bensì a quella di garantire la stabilità dell'eurozona nel suo complesso, rendendo in questo modo evidente l'utilizzo di criteri teleologici e non testuali. Sul punto v. K. Tuori, K. Tuori, *The Eurozone crisis*, Cambridge, 2014, p. 183 s.

<sup>8</sup> In questo senso v. E. Russo, *L'interpretazione dei testi normativi comunitari*, Milano, 2008, p. 91, secondo il quale l'attribuzione del medesimo status a tutte le lingue dell'Unione contribuisce anche ad evitare che le piccole e medie imprese, che difficilmente potrebbero sopportare il peso economico delle traduzioni, non sia in svantaggio rispetto alle imprese di grandi dimensioni.



Ma soprattutto, la necessità del rispetto della pluralità di lingue e di culture giuridiche si riflette sulle modalità di interpretazione del diritto dell'Unione e spiega il ruolo centrale che l'interpretazione teleologica assume in tale ambito, soprattutto quando si tratti di interpretare termini giuridici<sup>9</sup>. Nonostante infatti la Corte ribadisca che il punto di partenza per l'interpretazione del diritto dell'Unione è il confronto tra le varie versioni linguistiche (non potendosi l'interprete fondare su un'unica versione), nell'ipotesi in cui dal confronto non emerga una soluzione univoca, si rende necessario il ricorso a criteri interpretativi differenti. In particolare, quando le incertezze interpretative riguardino un termine non di uso comune o giuridico, è difficile che l'analisi testuale fornisca elementi decisivi, dal momento che nei diversi ordinamenti alla nozione giuridica in questione sarà attribuito un significato differente.

Il rapporto tra le differenti tecniche di interpretazione è stato chiarito dalla Corte di giustizia fin dalla sentenza *Stauder*<sup>10</sup>, del 1969, nella quale veniva in considerazione una decisione rivolta a tutti gli Stati membri e relativa alla fornitura di burro a prezzo ridotto a categorie di consumatori il cui reddito non consentiva di acquistare tale prodotto a un prezzo normale. Mentre la versione tedesca della decisione stabiliva che il prezzo ridotto fosse concesso dietro presentazione di un "auf ihren Namen ausgestellten Gutschein" (buono emesso a suo nome) e la versione olandese conteneva un'espressione equivalente<sup>11</sup>, nelle versioni francese e italiana si leggeva che il requisito per ottenere il prezzo ribassato fosse la presentazione di un "bon individualisé" e di un "buono individualizzato". Dal momento che la Germania distribuiva tesserini per ottenere il prezzo ridotto del burro convalidati solo se completi di nome e indirizzo del beneficiario, un cittadino tedesco citava dinanzi al tribunale amministrativo di Stuttgart la città di Ulm, sostenendo che l'obbligo di indicare il proprio nome fosse contrario ai diritti fondamentali e in particolare violasse la privacy del soggetto. Ora, la Corte, nell'interpretare la disposizione controversa, sottolinea il rapporto esistente tra confronto tra le versioni linguistiche e interpretazione sistematico-teleologica. Secondo la Corte, in particolare, "quando una decisione unica è destinata a tutti gli Stati membri, l'esigenza ch'essa sia applicata e quindi interpretata in modo uniforme esclude la possibilità di considerare isolatamente una delle versioni, e rende al contrario necessaria l'interpretazione basata sulla reale volontà del legislatore e sullo scopo da questo perseguito, alla luce di tutte le versioni linguistiche. In un caso come la fattispecie, deve prevalere l'in-

---

<sup>9</sup> Sul rapporto tra analisi linguistica-testuale e interpretazione teleologica-autonoma v. E. Paunio, S. Lindroos-Hovinheimo, *Taking Language Seriously: An Analysis of Linguistic Reasoning and Its Implications in EU Law*, in *European Law Journal*, 2010, p. 395 ss., spec. pp. 400 e 412; L.M. Solan, *Multilingualism and Morality in Statutory Interpretation*, Brooklyn Law School Research Paper, n. 397, October 2014, p. 16 s.; L.M. Solan, *The interpretation of multilingual statutes by the European Court of Justice*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 2009, p. 277 ss., spec. p. 283 ss.

<sup>10</sup> Corte di giustizia, sentenza 2 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder*.

<sup>11</sup> Peraltro, dopo il deposito in Cancelleria dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale, nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee veniva pubblicata una decisione della Commissione (64/244 CEE, in G.U. L 200/29) nella quale i termini "auf ihren Namen ausgestellten" e "op naam gestelde" venivano sostituiti con i termini "individualisierten" e "geïndividualiseerde".



interpretazione meno onerosa, ove sia sufficiente a garantire gli scopi che la decisione di cui trattasi si propone. Non si può poi ammettere che il legislatore abbia voluto, in determinati paesi membri, imporre obblighi più gravosi che in altri”. Il confronto tra versioni linguistiche sembra dunque costituire solo il punto di partenza, la base che contribuisce a chiarire lo scopo dell’atto<sup>12</sup>.

5. – Le considerazioni sopra svolte non riguardano unicamente le disposizioni dell’Unione, bensì si riflettono anche sugli ordinamenti degli Stati membri. Da un lato, infatti, non va dimenticato che il sistema giuridico dell’Unione si fonda anche su una cooperazione tra giudici nazionali e giudici dell’Unione che trova la sua massima espressione nell’istituto del rinvio pregiudiziale, dall’altro i criteri interpretativi sviluppati dal giudice dell’Unione si estendono anche agli atti nazionali che danno esecuzione alle norme europee, e in generale al diritto nazionale nelle materie disciplinate da norme comunitarie (interpretazione conforme). Per quanto riguarda in particolare il rinvio pregiudiziale, l’interpretazione fornita dalla Corte di giustizia di una norma di diritto dell’Unione europea vincola non solo il giudice a quo, ma si incorpora per così dire alla norma interpretata assumendo una valenza *erga omnes*.

L’interpretazione data ai termini utilizzati dal diritto dell’Unione si riflette dunque immediatamente negli ordinamenti degli Stati che ne sono parte: da un lato possono quindi convivere sul territorio di un medesimo Stato significati differenti di un medesimo termine, dall’altro l’interpretazione “autonoma” del termine utilizzato dal diritto dell’Unione è suscettibile di condizionare l’interprete anche nell’applicazione della norma interna che non presenti collegamenti con il diritto dell’Unione stesso<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Anche in relazione a tale aspetto, la tecnica utilizzata dalla Corte si distacca in modo netto dai criteri interpretativi propri del diritto internazionale. In caso di differenza tra due versioni autentiche di un medesimo trattato internazionale, l’articolo 33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969 stabilisce infatti che venga adottato il significato che, tenuto conto dell’oggetto e dello scopo del trattato, concili nel migliore dei modi i testi in questione, mentre tale preoccupazione non compare nella giurisprudenza della Corte.

<sup>13</sup> Piris, *The legal orders of the European Community and of the Member States: peculiarities and influences in drafting, Amicus curiae*, marzo-aprile 2005, p. 21 fa riferimento all’utilizzo da parte del legislatore francese per l’emanazione di norme interne non dipendenti dal diritto dell’Unione, della tecnica, tipica degli atti di diritto dell’Unione e in precedenza sconosciuta all’ordinamento francese, di inserire, nella parte iniziale di un atto normativo, un elenco dei concetti in esso utilizzati in modo da fornire una precisa definizione di ciascuno di essi.