



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI VERONA

DIPARTIMENTO DI
STUDI GIURIDICI

DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO COSTITUZIONALE ITALIANO ED EUROPEO

CICLO XXII

**OBBLIGHI INTERNAZIONALI E VINCOLI COMUNITARI.
L'ART. 117, I DELLA COSTITUZIONE ALLA LUCE
DEL PRINCIPIO DI SUPREMAZIA DEL PARLAMENTO**

S.S.D. IUS/08

Coordinatore: Chiar.mo Prof. Maurizio Pedrazza Gorlero

Handwritten signature of Maurizio Pedrazza Gorlero in black ink.

Tutor: Chiar.mo Prof. Maurizio Pedrazza Gorlero

Handwritten signature of Maurizio Pedrazza Gorlero in black ink.

Dottorando: Dott. Luca Andreffo

Handwritten signature of Luca Andreffo in black ink.

INDICE

Indice delle abbreviazioni	V
1. Introduzione al tema	1
1.1. <i>L'art. 117, I Cost. e la sua incidenza sulla forma di governo</i>	<i>1</i>
1.2. <i>Il possibile sovvertimento di un antico paradigma democratico: il principio di supremazia del Parlamento</i>	<i>9</i>
1.3. <i>(segue) L'attualità del principio come radice di garanzia del pluralismo politico.</i>	<i>18</i>
1.4. <i>Alla ricerca di soluzioni ermeneutiche che non reprimano la ratio di garanzia della supremazia parlamentare. Premesse di metodo</i>	<i>28</i>
2. L'art. 117, I in generale.....	33
2.1. <i>I lavori preparatori e l'influenza della carenza di dibattito parlamentare sull'interpretazione della disposizione</i>	<i>33</i>
2.2. <i>La scelta della collocazione sistematica e i suoi risvolti ermeneutici</i>	<i>43</i>
2.2.1. <i>Norma incidente sul sistema delle fonti o sui rapporti fra ordinamenti?.....</i>	<i>43</i>
2.2.2. <i>L'inidoneità del criterio d'interpretazione sistematica a limitare la portata innovativa della disposizione</i>	<i>52</i>
2.3. <i>La fonte legislativa e i suoi limiti: qualificazione dei relativi rapporti ed incidenza sui meccanismi di risoluzione delle antinomie (cenni).....</i>	<i>58</i>
2.4. <i>Profili di diritto intertemporale: qualificazione del disposto costituzionale in termini di "norma sulla produzione" o di "norma di produzione"</i>	<i>67</i>
2.4.1. <i>L'incidenza sulla produzione legislativa antecedente l'entrata in vigore della novella</i>	<i>67</i>
2.4.2. <i>L'incidenza sui rapporti sorti in epoca antecedente l'entrata in vigore della novella. Il ruolo del criterio cronologico nei rapporti con la legislazione anteriore</i>	<i>75</i>

2.5.	<i>Il modus operandi della norma: l'incertezza sulla sua natura autoapplicativa e sull'incidenza (solo) negativa o (anche) positiva dei limiti alla legislazione.....</i>	83
3.	Il limite degli obblighi internazionali.....	92
3.1.	<i>Il limite e le modalità di adattamento al diritto internazionale pattizio: la necessità di mantenere uno spazio per il controllo parlamentare.....</i>	92
3.2.	<i>Il rapporto del limite con gli artt. 10, 7 e 11 Cost.: la sua inoperatività nei confronti delle norme di fonte internazionale dotate di diversa copertura costituzionale... </i>	101
3.3.	<i>La difficile ricostruzione della portata del limite; considerazioni alla luce del principio di supremazia del Parlamento</i>	112
3.3.1.	<i>I trattati non ancora o non adeguatamente recepiti: la controversa determinazione della norma assunta a parametro interposto</i>	112
3.3.2.	<i>I trattati stipulati in forma semplificata; l'incidenza della L. n. 131/2003</i>	123
3.3.3.	<i>Le norme di diritto internazionale derivato.....</i>	132
3.3.4.	<i>L'attività internazionale delle Regioni</i>	139
3.3.5.	<i>La proposta di limitare in via ermeneutica la portata del limite ai soli trattati sui diritti fondamentali</i>	148
3.4.	<i>Le conseguenze della violazione del limite: la soluzione adottata dalla Giurisprudenza costituzionale e le sue ragioni; proposte alternative e possibili sviluppi ...</i>	158
4.	Il vincolo comunitario.....	170
4.1.	<i>L'originalità del processo di integrazione europea</i>	170
4.2.	<i>Il vincolo comunitario e l'art. 11 Cost.: termini di un rapporto problematico</i>	180
4.3.	<i>La portata del vincolo comunitario: il problema della sua estensione a favore delle fonti comunitarie prive di efficacia diretta e delle fonti non comunitarie dell'Unione europea.....</i>	191
4.4.	<i>Le conseguenze della violazione del limite: configurazione del vizio in termini di competenza o in termini di validità</i>	203
4.4.1.	<i>Le antinomie tra leggi interne e diritto comunitario nella giurisprudenza costituzionale anteriore alla novella</i>	203

4.4.2.	L'incidenza dell'art. 117, I nella risoluzione delle antinomie tra leggi interne e diritto comunitario.....	213
4.5.	<i>Intrecci con gli sviluppi del processo di integrazione europea, dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona</i>	223
4.5.1.	L'incidenza del vincolo sulla dottrina dei controlimiti e la loro possibile "europeizzazione".....	223
4.5.2.	Il vincolo comunitario come vincolo di appartenenza all'Unione europea e la facoltà di recesso riconosciuta agli Stati membri.....	233
4.6.	<i>Il rilievo costituzionale degli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea e di altre fattispecie "di confine": vincoli comunitari od obblighi internazionali?</i>	240
5.	Il pericolo che l'art. 117, I si converta in strumento di "tirannia della maggioranza"	253
5.1.	<i>L'art. 117, I nel quadro del multilevel constitutionalism</i>	253
5.2.	<i>La difficile configurabilità di strumenti succedanei di tutela del pluralismo politico a livello internazionale ed europeo</i>	266
5.2.1.	Le debolezze della tendenza alla parlamentarizzazione delle sedi decisionali internazionali.....	266
5.2.2.	La <i>governance</i> europea dopo il Trattato di Lisbona.....	274
5.3.	<i>Osservazioni conclusive: il pericolo che l'internazionalizzazione dei processi decisionali si converta in strumento a servizio della "tirannia della maggioranza"</i> ..	286
	Bibliografia	291
	Giurisprudenza citata	328

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

- Ars Interpr.* = Ars Interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica
Bol. Jur. Const. = Boletín de Jurisprudencia Constitucional
Com. Internaz. = La Comunità Internazionale
Comm. Market Law Rep. = Common Market Law Reports
Comm. Market Law Rev. = Common Market Law Review
Corr. Giur. = Il Corriere Giuridico
Dem. Dir. = Democrazia e Diritto
Dig. Disc. Pubbl. = Digesto. Discipline Pubblicistiche
Dir. Com. Scambi Internaz. = Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali
Dir. Comm. Internaz. = Diritto del Commercio Internazionale
Dir. Internaz. = Diritto Internazionale. Rivista trimestrale di dottrina e documentazione
Dir. Proc. Amm. = Diritto Processuale Amministrativo
Dir. Pubbl. = Diritto Pubblico
Dir. Pubbl. Comp. Eur. = Diritto Pubblico Comparato ed Europeo
Dir. Rom. Attuale = Diritto Romano Attuale
Dir. Soc. = Diritto e Società
Dir. Umani Dir. Internaz. = Diritti Umani e Diritto Internazionale
Dir. Un. Eur. = Il Diritto dell'Unione Europea
Enc. Dir. = Enciclopedia del Diritto
Enc. Giur. = Enciclopedia Giuridica Treccani
Eur. Dir. Priv. = Europa e Diritto Privato
Eur. Law Rev. = European Law Review
Eur. Grundrechte-Zeitschrift = Europäische Grundrechte-Zeitschrift
Foro Amm. C.d.S. = Il Foro Amministrativo. Consiglio di Stato
Foro It. = Il Foro Italiano
Giorn. Dir. Amm. = Giornale di Diritto Amministrativo
Giur. Cost. = Giurisprudenza Costituzionale
Giur. It. = Giurisprudenza Italiana
Giust. Amm. = Giustizia Amministrativa
Giust. Civ. Mass. = Giustizia Civile. Massimario
Guida al Lavoro = Guida al Lavoro. Settimanale di amministrazione del personale, contrattazione collettiva, diritto e sicurezza del lavoro
Ist. Feder. = Le Istituzioni del Federalismo. Bimestrale di studi giuridici e politici della regione Emilia-Romagna
Journal Comm. Market St. = Journal of Common Market Studies
Jur. Const. = Jurisprudencia Constitucional
Mulino = Il Mulino. Rivista bimestrale di cultura e di politica
Quad. Cost. = Quaderni Costituzionali
Quad. Reg. = Quaderni regionali. Rivista quadrimestrale di studi e documentazione
Quad. Rel. Internaz. = Quaderni di Relazioni Internazionali
Quest. Giust. = Questione Giustizia
Racc. = Raccolta della Giurisprudenza
Rass. Dir. Pubbl. Eur. = Rassegna di Diritto Pubblico Europeo
Rass. Parl. = Rassegna Parlamentare
Recueil des Cours = Recueil des Cours. The Collected Courses of the Hague Academy of International Law

Reg. = Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale
Rev. Der. Const. Eur. = Revista de Derecho Constitucional Europeo
Rev. Esp. Der. Const. = Revista Española de Derecho Constitucional
Rev. Gen. Der. Const. = Revista General de Derecho Constitucional
Rev. Gén. Droit Intern. Publ. = Révue générale de droit international public
Rev. Inst. Eur. = Revista de Instituciones Europeas
Rev. Trim. Droit Eur. = Revue trimestrielle de droit européen
Riv. Dir. Cost. = Rivista di Diritto Costituzionale
Riv. Dir. Eur. = Rivista di Diritto Europeo
Riv. Dir. Internaz. = Rivista di Diritto Internazionale
Riv. Dir. Internaz. Priv. Proc. = Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale
Riv. Dir. Pubbl. Com. = Rivista di Diritto Pubblico Comunitario
Riv. Dir. Trib. = Rivista di Diritto Tributario
Riv. Giur. Urbanistica = Rivista giuridica di Urbanistica
Riv. Internaz. Dir. Uomo = Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo
Riv. It. Dir. Pubbl. Com. = Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario
Riv. It. Sc. Giur. = Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche
Riv. Trim. Dir. Pubbl. = Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico
Studi Integraz. Eur. = Studi sull'Integrazione Europea
Studium Iuris = Studium Iuris. Rivista per la formazione nelle professioni giuridiche

1. Introduzione al tema

1.1. *L'art. 117, I Cost. e la sua incidenza sulla forma di governo*

«La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Questo il tenore dell'art. 117, I Cost., introdotto dall'art. 3, L.Cost. n. 3 del 18.10.2001.

La laconicità e le ambiguità del nuovo disposto costituzionale hanno creato sin dal principio un certo imbarazzo sia alla dottrina – non solo costituzionalista – sia alla giurisprudenza, di legittimità e di merito. La prima ha tentato in vari modi d'inquadrare la portata della novella, ma senza riuscire a conseguire una lettura condivisa ⁽¹⁾. La seconda ha per lungo tempo preferito ignorarla punto ⁽²⁾.

Le ragioni di tali atteggiamenti possono non apparire d'immediata evidenza. Dopo tutto, l'imposizione di limiti all'esercizio della potestà legislativa è fenomeno per nulla sconosciuto al nostro ordinamento, anzi consustanziale all'idea stessa di rigidità costitu-

⁽¹⁾ Sul dibattito dottrinale immediatamente sviluppatosi attorno all'interpretazione dell'art. 117, I Cost., Cfr. G.F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, p. 1849 ss.; P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, in Id. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, p. 2 ss.; L. ELIA, *Introduzione*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 9 ss.; G. MELIS, *Vincoli internazionali e norma tributaria interna*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2004, I, p. 1092 ss.; S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma I, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. Zanon (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 133 ss.; C. PANARRA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario cinque anni dopo: quid novi?*, in *Quad. Cost.*, 2006, p. 797 ss.; ID., *Il diritto internazionale nell'ordinamento interno: quid iuris?*, in www.federalismi.it, 2007, p. 7 ss.; G. SERGES, *Art. 117, comma I*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, p. 2215 ss.; D. PORENA, *L'evoluzione dei rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento internazionale alla luce della revisione costituzionale e della recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 2008, p. 4 ss.

⁽²⁾ Sui primi orientamenti della giurisprudenza di cassazione, Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117 comma I, Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 467, che parla di atteggiamento "attendista" da parte dei Giudici della Suprema Corte, i quali non si sarebbero voluti assumere la responsabilità di orientare in senso innovativo l'interpretazione della disposizione prima che su di essa si pronunciasse la Corte costituzionale. Cfr., altresì, U. DRAETTA, *Il difficile rapporto della Cassazione con l'art. 117, comma I, della Costituzione*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, p. 555 ss.; C. PINELLI, *Effetti orizzontali di direttive comunitarie e rispetto degli obblighi comunitari e internazionali ex art. 117, comma I, Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 3512 ss.; R. MASTROIANNI, *Le norme comunitarie non direttamente efficaci costituiscono parametro di costituzionalità delle leggi interne?*, *ivi*, p. 3520 ss. Sul silenzio serbato invece dalla giurisprudenza costituzionale fino alla sentenza n. 406/2005, Cfr. C. NAPOLI, *La Corte dinanzi ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario": tra applicazione dell'art. 117, primo comma e rispetto dei poteri interpretativi della Corte di Giustizia*, in *Reg.*, 2006, p. 483 ss.; A. CELOTTO, *La Corte costituzionale finalmente applica il comma I dell'art. 117 Cost. (in margine alla sent. n. 406/2005)*, in *Giur. It.*, 2006, p. 1123 ss.

zionale. Neppure è sconosciuto il fenomeno dell'individuazione indiretta (*per relationem*) di limiti legislativi, ricorrente nelle molteplici ed eterogenee ipotesi di "interposizione normativa" ⁽³⁾. I limiti imposti dall'art. 117, I, poi, non possono considerarsi del tutto inediti, trovando parziale riscontro in diversi disposti costituzionali (su tutti, gli artt. 138, 11 e 10 Cost.) e, quanto al limite degli obblighi internazionali, negli Statuti di alcune Regioni ad autonomia differenziata ⁽⁴⁾. Riscontri non mancano neppure in ottica comparata: si pensi, solo per citare gli esempi più noti, all'art. VI della Costituzione americana, all'art. 55 di quella francese, all'art. 96, I di quella spagnola ⁽⁵⁾.

L'inquietudine che ha colto gli interpreti, dunque, risponde a una ragione più profonda. Dietro il dibattito teorico sulla portata innovativa o no della novella, si cela invero la consapevolezza della sua inevitabile incidenza sulle dinamiche istituzionali in-

⁽³⁾ Di parametri di costituzionalità che, «pur essendo tratti da "testi" costituzionali, siano *invocabili solo indirettamente*, inserendosi fra essi e le norme legislative che si ritengono viziato altre norme, dotate di mera forza legislativa e che potrebbero chiamarsi *norme interposte*», parla per la prima volta C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della "manifesta infondatezza"*, in *Riv. It. Sc. Giur.*, 1955-1956, p. 230 s., mettendo in risalto come la dottrina precedente fosse invece contraria all'esercizio di un sindacato costituzionale sul rispetto di queste norme. Successivamente, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, 2, *La Corte costituzionale*, Padova, 1984, p. 360, specificherà che possono fungere indirettamente da parametro costituzionale «persino [...] regole non giuridiche (massime di esperienza, regole logiche, ecc.) purché ed in quanto – le une come le altre – richiamate da disposizioni formalmente costituzionali quali specifiche condizioni di validità di determinate leggi o di determinate norme di legge». Per più recenti studi sul fenomeno dell'interposizione normativa, Cfr. l'esauriente monografia di M. SICLARI, *Le "norme interposte" nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992; e l'articolo di F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, p. 54 ss., nel cui par. 3.3 (p. 79 ss.) l'A. analizza se e come le fonti provenienti da ordinamenti esterni – comunitario ed internazionale – siano utilizzate nella giurisprudenza costituzionale quali oggetto e/o parametro nei giudizi di legittimità, interrogandosi altresì su quale possa essere in questi ambiti l'incidenza della nuova formulazione dell'art. 117, I Cost.

⁽⁴⁾ Cfr. art. 3 Statuto Sardegna, art. 2 Statuto Valle d'Aosta, art. 4 Statuto Trentino-Alto Adige, i quali, nell'elencare le materie di potestà legislativa regionale, specificano che essa debba essere esercitata «col rispetto degli obblighi internazionali»; art. 4 Statuto Friuli-Venezia Giulia, che analogamente parla di «armonia [...] con gli obblighi internazionali dello Stato». Per quanto riguarda la Regione Sicilia, benché il suo Statuto di autonomia speciale non menzioni espressamente il limite degli obblighi internazionali, la Corte costituzionale ha giudicato che «non può attribuirsi importanza al fatto», giacché «anche quando non vi è alcuna disposizione espressa, come è del resto nel caso delle Regioni a statuto ordinario, nessuno potrebbe supporre che a Regioni autonome siano attribuiti poteri sovrani. Poiché soltanto lo Stato è soggetto nell'ordinamento internazionale e ad esso vengono imputati giuridicamente in tale ordinamento gli atti normativi posti in essere dalle Regioni, non può dubitarsi della illegittimità degli atti da queste compiuti senza l'osservanza delle regole prescritte»: sent. n. 49 del 04.04.1963, in *Giur. Cost.*, 1963, p. 213 ss., *C.i.d.* n. 2.

⁽⁵⁾ L'art. VI, II della Costituzione statunitense include «all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States» tra le fonti che devono essere considerate «the supreme law of the land». L'art. 55 della Costituzione francese della V Repubblica prevede che «Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois», sia pure sotto riserva «de son application par l'autre partie». L'art. 96, I della Costituzione spagnola del 1978, infine, statuisce che «Los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno», aggiungendo che «Sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional».

terne. Da un lato, è evidente che imporre limiti alla potestà legislativa significa indebolire l'organo cui essa spetta istituzionalmente: il Parlamento ⁽⁶⁾. Dall'altro, offrire speciale protezione a norme di fonte internazionale e sovranazionale significa, correlativamente, rinsaldare la posizione dell'organo che a questi livelli forma ed esprime la volontà politica nazionale: il Governo ⁽⁷⁾. A ciò si aggiungano i possibili riflessi della novella sul piano dei rapporti tra i poteri legislativo e giudiziario, specie nel caso in cui si ravvisasse – come pure prospettato in letteratura ⁽⁸⁾ – una generale competenza dei giudici a disapplicare le leggi in contrasto con alcuno dei limiti imposti dall'art. 117, I.

Ecco, allora, che nel dibattito sulla portata di questo articolo si gioca non solo il rapporto tra fonti normative di diverso ordine o tra i rispettivi ordinamenti d'origine, ma altresì l'equilibrio istituzionale nelle relazioni fra Parlamento, Governo e Magistratura. Interpretare estensivamente la novella significa attribuire all'esecutivo un potente strumento per sottrarsi al controllo e alla necessaria mediazione del Parlamento nell'attua-

⁽⁶⁾ Cfr., con specifico riferimento ai trasferimenti di competenze operati nell'ambito del processo d'integrazione europea, R. BUSTOS GISBERT, *Integración europea y Constitución española: ¿tancredismo, desnudez o invisibilidad?*, in www.acoes.es, 2009, p. 7, secondo cui «frente a este desapoderamiento competencial la posición del Parlamento se convierte en sustancialmente pasiva»; e T. OHLINGER, *La influencia del derecho comunitario sobre la legislación y la judicatura. Notas a un proceso de "americanización" del derecho europeo*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2004, n. 8, p. 364 s., che, riferendosi a questo fenomeno, parla esplicitamente di «degradación del Parlamento».

Lo stesso indebolimento deve predicarsi, ovviamente, anche per i Consigli regionali, cui potrebbero estendersi molte delle problematiche esaminate in questo scritto. Per ragioni storico culturali, tuttavia, è indubbio che costituisca oggetto di maggior apprensione il profilarsi di un possibile mutamento nei rapporti di forza fra le istituzioni statali, piuttosto che fra queste e le istituzioni regionali.

⁽⁷⁾ Tale preoccupazione emerge ancor prima della pubblicazione ufficiale del disegno di legge costituzionale contenente la riforma, tempestivamente segnalata da M. LUCIANI, *Camicia di forza federale*, in *La Stampa*, 03.03.2001, p. 1. La consapevolezza circa l'incidenza della novella sulla forma di governo viene poi ribadita sin dai primi commenti dottrinali sull'art. 117, comma I, Cost.: Cfr., in particolare, M.A. SANDULLI, *Due aspetti della recente riforma al Titolo V della Costituzione*, in *Rass. Parl.*, 2001, p. 949 s.; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, p. 1357.

⁽⁸⁾ Tale soluzione è stata in particolare prospettata, sia pure problematicamente, da G.F. FERRARI, *op. cit.*, p. 1854; L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome. Commento all'art. 1, comma I, e agli artt. 5 e 6*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 123.

T. OHLINGER, *op. cit.*, p. 370 ss., evidenzia come il diritto comunitario, mediante l'attribuzione ai giudici comuni del potere di disapplicare le leggi nazionali con esso contrastanti, abbia determinato una forte rivalutazione del ruolo della Magistratura rispetto al Parlamento; con ciò si sarebbe in definitiva prodotta una sorta di "americanizzazione" del diritto europeo, sull'esempio dei poteri riconosciuti ai giudici americani sin dalla storica sentenza *Marbury vs. Madison*; ed una strutturale "americanizzazione" deriverebbe, inoltre, dal carattere instabile che per conseguenza assumerebbero le leggi interne, sempre esposte al rischio di una loro disapplicazione a fronte di un diritto assai pervasivo – come quello comunitario – su di esse prevalente. Sulla forte rivalutazione del ruolo della Magistratura da parte del diritto comunitario, Cfr. altresì P. PÉREZ TREMPES, *La Costituzione spagnola e l'Unione europea alla luce della giurisprudenza del Tribunale Costituzionale*, in S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 44 s.; A. ADINOLFI, *L'applicazione delle norme comunitarie da parte dei giudici nazionali*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, p. 617 ss.

zione del proprio indirizzo politico, o rendere diffuso un grave potere – quello di sindacare la validità delle leggi – che il Costituente ha invece voluto mantenere accentrato in un unico organo costituzionale di garanzia. Interpretare la novella in senso restrittivo significa, al contrario, lasciare potenzialmente immutati o di poco alterati i rapporti fra questi organi, al costo, però, di sacrificare gli obiettivi di politica costituzionale che risultino sottesi alla riforma. In questi bilanciamenti entra in gioco, dunque, la stabilità della stessa forma di governo nazionale.

Ciò dice la delicatezza delle opzioni ermeneutiche che si spiegano dinanzi all'interprete, a fronte di una disposizione dai contenuti talmente equivoci e precorsa da una discussione pubblica talmente inconsistente, da rendere assai arduo ricostruire obiettivamente tanto il suo significato letterale, quanto la volontà politica del legislatore costituzionale. A questo si aggiunga la sua infelice collocazione sistematica nel Titolo della Costituzione dedicato a Regioni ed autonomie locali ⁽⁹⁾. Tutto ciò fa sì che la novella si tramuti, in sostanza, in un mandato a ridefinire, con ampia libertà, l'equilibrio delle relazioni interistituzionali interne.

L'interprete si vede, così, assegnato un compito che non solo supera la portata dei suoi modesti strumenti operativi – i tradizionali canoni dell'ermeneutica giuridica ⁽¹⁰⁾ – ma che richiede, altresì, un fondamento di legittimazione del quale né la comunità scientifica, né il potere giudiziario possono pretendere disporre. Comprensibile, dunque, l'attesa per l'intervento di altri attori istituzionali, cui siffatte incombenze di carattere

⁽⁹⁾ Sottolinea l'infelice collocazione B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, p. 115 s., il quale ritiene che, ciò malgrado, «proprio il nuovo art. 117, 1° comma, è diventato la disposizione centrale, in luogo dell'art. 70 [Cost.], per la ricostruzione della funzione legislativa nell'Italia del XXI secolo»; Cfr. altresì G.F. FERRARI, *op. cit.*, p. 1852, che parla di «Discutibile [...] approccio obliquo, attraverso una *sedes materiae* che non è direttamente pertinente alla disciplina» trattata; G. SERGES, *op. cit.*, p. 2215, secondo cui la collocazione della disposizione risulterebbe meramente «occasionale». *Contra*, Cfr. L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2002, secondo cui la collocazione sistematica di tale previsione in un articolo dedicato alla ripartizione delle competenze normative fra livello statale e livello regionale si giustificerebbe nel senso di contemperare l'esercizio sostanziale di tali competenze con l'esistenza e la rilevanza interna di fonti di produzione di livello ultranazionale, così che «la sussidiarietà può [...] declinarsi in maniera coerente in tutti i suoi livelli»; L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2001, p. 1204, secondo cui dalla collocazione della disposizione nel Titolo V, Parte II, della Costituzione non deriverebbe «una sorta di “incidentalità” della questione, ma piuttosto la necessità di leggerla all'interno del nuovo quadro costituzionale e in relazione alle altre disposizioni del Titolo V». Per ulteriori approfondimenti al riguardo, V. *infra*, § 2.2.

⁽¹⁰⁾ R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Reg.*, 2001, p. 620, riferendosi complessivamente alla L. Cost. n. 3/2001, afferma peraltro che «siamo di fronte ad un corpo normativo talmente informe e molle che non credo sia lecito né giusto procedere alla sua analisi con il sottile bisturi dell'elegante esegesi giuridica».

latamente politico risultano senz'altro più congeniali: il Parlamento per un lato; la Corte costituzionale per l'altro ⁽¹¹⁾.

L'intervento del Parlamento per mezzo della L. n. 131 del 05.06.2003, tuttavia, non ha certo risolto le prospettate difficoltà ermeneutiche. Le ha semmai aggravate, a causa della ridondante ed interlocutoria formulazione dell'art. 1.1: «Costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'articolo 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali». Un intervento, questo, che dopo aver tentato, in chiara prospettiva continuista, di collegare ad altri precetti costituzionali la portata della riforma – intento confermato dai lavori preparatori ⁽¹²⁾ – parrebbe poi estenderla anche al di fuori dei relativi ambiti, ma senza specificare a sufficienza il significato dei termini utilizzati dal legislatore costituzionale ⁽¹³⁾.

La Corte costituzionale, dal canto suo, prima di pronunciarsi sulla portata della novella ha significativamente atteso lo stabilizzarsi del contesto politico-costituzionale nazionale ed europeo, per non rischiare di compromettere con interventi affrettati la propria futura libertà di manovra. Libertà ampia, come si è detto, ma dai riflessi assai delicati sugli equilibri della forma di governo nazionale.

Così, dopo aver serbato un rigoroso silenzio sulla portata del vincolo comunitario durante tutto il processo di elaborazione, stipulazione e ratifica della Costituzione europea, la Corte ha ritenuto di estrarlo da questa sorta di limbo soltanto dopo i referendum

⁽¹¹⁾ Che anche la Corte costituzionale sia un attore in senso lato politico è stato opportunamente messo in rilievo da G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, in *Quad. Cost.*, 2005, p. 273 ss., laddove demarca la differenza tra la politica (in senso stretto) intesa come conflitto, retta dal *pactum subiectionis* alla volontà maggioritaria; e la politica (in senso lato) intesa come cooperazione, retta dal *pactum societatis* sancito nella Costituzione, di cui la Consulta è tutore istituzionale. È nella stessa Costituzione, dunque, che risiede il fondamento di legittimazione dell'operato "latamente politico" della Corte costituzionale. Discorre di natura composita della Corte costituzionale, politica e giurisdizionale assieme, R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2007.

⁽¹²⁾ Cfr. L. BARTOLOMEI, *La garanzia costituzionale dei trattati alla luce della legge 5 giugno 2003 n. 131 contenente disposizioni per l'adeguamento alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*, in *Riv. Dir. Internaz. Priv. Proc.*, 2003, p. 856 ss.

⁽¹³⁾ Assai critico è, in particolare, il commento di C. PINELLI, *Art. 1. Attuazione dell'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione in materia di legislazione regionale*, in C. Cittadino (a cura di), *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 19 ss., secondo cui, in particolare, l'inutile duplicazione posta in essere affiancando ai vincoli derivanti «da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione», altresì i vincoli derivanti «dall'ordinamento comunitario», genererebbe un'inutile confusione. Cfr. altresì P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2006, p. 136 s.

francese e olandese, che hanno affossato le velleità costituzionali dell'Unione⁽¹⁴⁾. Con la sentenza n. 406 del 24.10.2005, ha quindi dato per presupposta la violazione del disposto costituzionale ogni qualvolta si accerti il contrasto di una legge (impugnata in via principale) con una direttiva comunitaria⁽¹⁵⁾. Con la sentenza n. 129 del 23.03.2006, si è, peraltro, affrettata a precisare la funzione solo ancillare dell'art. 117, I rispetto all'art. 11 Cost., tuttora considerato vero principio fondamentale della materia⁽¹⁶⁾. Ciò ha consentito alla Corte di mantenere, su questo versante, un'impostazione essenzialmente continuista, valorizzando il nuovo precetto solo per scopi non direttamente incidenti sui rapporti Parlamento-Governo⁽¹⁷⁾.

Parimenti significativo è il silenzio serbato sulla portata del limite degli obblighi internazionali, sino alla bocciatura referendaria della riforma organica della Parte II della Costituzione, deliberata nel corso della XIV Legislatura, che avrebbe comportato la de-

⁽¹⁴⁾ Poche settimane dopo l'approvazione referendaria della riforma costituzionale, con la Dichiarazione di Laeken del 15.12.2001, il Consiglio europeo convocava ufficialmente la Convenzione sul futuro dell'Europa, la quale concludeva i propri lavori il 10.07.2003 presentando una bozza del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Nel Consiglio europeo di Bruxelles del 18.06.2004, la Conferenza intergovernativa giungeva ad un accordo definitivo sul testo del Trattato, poi formalmente stipulato a Roma il 29.10.2004 dai Capi di Stato e di Governo dei venticinque Stati membri. L'Italia lo ratificava con L. n. 57 del 07.04.2005. In alcuni Stati, l'autorizzazione alla ratifica veniva invece subordinata al consenso popolare espresso mediante referendum; ma l'elettorato di Francia (29.05.2005) e Paesi Bassi (01.06.2005) rispondeva negativamente. Ciò ha determinato il congelamento del processo di ratifica anche in altri Stati membri ed aperto la strada all'approvazione di un più tradizionale trattato di riforma, stipulato a Lisbona il 13.12.2007 ed entrato in vigore, dopo un complesso *iter* di ratifica (Cfr. A. PADOA-SCHIOPPA, *Dopo il voto irlandese*, in *Mulino*, 2008, p. 701 s.), soltanto il 01.12.2009.

⁽¹⁵⁾ Sent. n. 406 del 24.10.2005, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 4429 ss., *C.i.d.* n. 3, con nota di R. CALVANO, *La Corte costituzionale "fa i conti" per la prima volta con il nuovo art. 117 comma 1 Cost. Una svista o una svolta monista della giurisprudenza costituzionale sulle "questioni comunitarie"?*, p. 4417 ss.

⁽¹⁶⁾ Sent. n. 129 del 23.03.2006, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 1198 ss., *C.i.d.* n. 5.3, in cui si afferma che l'art. 117, I «si ricollega al principio fondamentale contenuto nell'art. 11 Cost. e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana». Affermazione poi ribadita in sent. n. 269 del 04.07.2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 2646 ss., *C.i.d.* n. 4.3, con nota di A. SCHILLACI, *La Corte torna sui "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario": scelta del parametro, interposizione normativa e processo di integrazione tra ordinamenti*, p. 2655 ss. La successiva sent. n. 439 del 15.12.2008, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 4995 ss., *C.i.d.* 7.1, peraltro, non torna a richiamare l'art. 11 Cost. come principio fondamentale dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario, ma si limita a dichiarare l'illegittimità costituzionale di una legge della Provincia autonoma di Trento «per violazione delle norme comunitarie sulla tutela della concorrenza, come interpretate dalla Corte di giustizia CE, e, dunque, dell'art. 8, comma 1, dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige e dell'art. 117, primo comma, Cost.». Per un'ipotesi interpretativa che muove da questo inopinato *revirement*, V. *infra*, § 4.2.

⁽¹⁷⁾ Si allude qui, in particolare, all'argomento utilizzato dalla Corte costituzionale in occasione del suo primo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia *ex art.* 234 TCE: «la legittimità costituzionale della norma censurata non può essere scrutinata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., senza che si proceda alla valutazione della sua conformità al diritto comunitario». Cfr. sent. n. 102 del 13.02.2008, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 1194 ss., *C.i.d.* n. 8.2.8.5, con nota di F. SORRENTINO, *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, p. 1288 ss. Cfr. altresì la connessa ord. n. 103 di pari data, *ivi*, p. 1292 ss., con nota di M. CARTABIA, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, p. 1312 ss.

finitiva espunzione del limite stesso dall'art. 117, I⁽¹⁸⁾. Con le sentenze nn. 348 e 349 del 22 e 24.10.2007, la Corte costituzionale ha finalmente preso posizione sulla consistenza del limite affermando – con portata forse generalizzabile a tutte le fonti pattizie di diritto internazionale – l'illegittimità costituzionale delle leggi che dispongano in contrasto con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU), in quanto l'art. 117, I l'assumerebbe a parametro integrativo dei propri contenuti, alla sola condizione della piena conformità a Costituzione⁽¹⁹⁾.

Benché la letteratura abbia rilevato come queste pronunce intendessero, in realtà, rispondere a problematiche contingenti di politica costituzionale⁽²⁰⁾, non v'è dubbio che

⁽¹⁸⁾ L'elaborazione del progetto di riforma prendeva avvio con la c.d. Bozza di Lorenzago dell'agosto 2003, che il Governo Berlusconi II presentava al Senato come disegno di Legge Costituzionale in data 17.11.2003. Dopo l'approvazione in seconda e definitiva deliberazione, a maggioranza assoluta, l'art. 39.1, L.Cost. 18.11.2005, così recitava: «All'articolo 117 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario»». Sottoposta la Legge Costituzionale a referendum sospensivo (25-26.06.2006), il corpo elettorale si è espresso negativamente, precludendone così l'entrata in vigore.

⁽¹⁹⁾ Sentt. nn. 348 e 349 del 22 e 24.10.2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3475 ss. e, rispettivamente, p. 3535 ss., con note di C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, p. 3519 ss.; M. CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, p. 3564 ss.; A. GUAZZAROTTI, *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.*, p. 3574 ss.; V. SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, p. 3579 ss.

Nell'argomentare contro il possibile ricorso all'art. 11 Cost. quale norma di copertura costituzionale della CEDU, la sentenza n. 349/2007, C.i.d. n. 6.1, afferma che «i diritti fondamentali non possono considerarsi una "materia" in relazione alla quale sia *allo stato* ipotizzabile, oltre che un'attribuzione di competenza limitata all'interpretazione della Convenzione, anche una cessione di sovranità» (corsivo aggiunto). Si può notare come, ancora una volta, la Corte costituzionale abbia prestato la massima attenzione al fine di non compromettere la propria posizione in vista dei possibili sviluppi futuri dell'integrazione europea e, in particolare, della prospettata adesione dell'Unione europea alla CEDU (art. 6.2 TUE, come modificato dal trattato di Lisbona). La soluzione ora indicata dalla giurisprudenza costituzionale è valida, dunque, «allo stato», ma potrebbe essere rivista alla luce delle future intese che interverranno in proposito: Cfr. C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze nn. 348 e 349 del 2007*, in www.giurcost.org, 2007.

⁽²⁰⁾ Secondo A. BULTRINI, *Le sentenze 348 e 349/2007 della Corte costituzionale: l'inizio di una svolta?*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2008, p. 177, la forte pressione esercitata dalla Corte di Strasburgo e dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, affinché l'ordinamento italiano si uniformasse ai parametri CEDU eliminando in radice le violazioni strutturali evidenziate con riferimento ai temi trattati nelle due pronunce in esame, non sarebbe di per sé sufficiente a spiegare l'adozione di un approccio così innovativo rispetto alle soluzioni invalse nella pregressa giurisprudenza. Il reale intento della Corte costituzionale sarebbe, allora, più verosimilmente legato alle dinamiche interne all'ordinamento italiano: in particolare, essa avrebbe inteso arginare la tendenza diffusasi tra alcuni giudici comuni ad utilizzare lo strumento della disapplicazione della fonte interna anche in caso di antinomie con norme CEDU; la scelta sarebbe stata, dunque, quella di riportare nell'alveo del giudizio accentrato di costituzionalità tutte le questioni relative al rispetto dei diritti fondamentali da parte di leggi e atti con forza di legge. Anche per C. PINELLI, *op. ult. cit.*, p. 3519 s., l'art. 117, I Cost. sarebbe stato strumentalmente interpretato, nell'ambito delle sentenze nn. 348 e 349/2007, al fine di conseguire il prevalente obiettivo di troncane la tendenza, «incipiente ma potenzialmente inarrestabile», dei giudici comuni a disapplicare le leggi interne confliggenti con norme CEDU: siffatta tendenza avrebbe, infatti, recato in sé i germi di un inaccettabile – da parte della Consulta – superamento del modello accentrato di giustizia costituzionale. Sulla stessa posizione, Cfr. altresì M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, p. 3565 s., che però punta maggiormente l'attenzione sull'affermarsi di un ge-

siano nondimeno destinate a diventare i *leading cases* in materia. Esse non paiono, tuttavia, risolutive nella misura in cui omettono opportune chiarificazioni circa la portata del limite degli obblighi internazionali: se esso operi anche a favore di trattati diversi da quelli sui diritti umani, di quelli non ancora o non adeguatamente recepiti, di quelli stipulati in forma semplificata, degli accordi con Stati esteri stipulati dalle Regioni ai sensi dell'art. 117, IX Cost., e altre questioni ancora. Taluni aspetti delle stesse pronunce paiono, poi, contraddittori o comunque discutibili, tanto che la letteratura ne invoca un pronto ripensamento ⁽²¹⁾. È chiaro che si tratta di problemi non secondari, dalla cui definizione vengono a dipendere, ancora una volta, delicati equilibri istituzionali.

Occorre considerare, infine, che le pronunce della Corte costituzionale su questi temi non possono in ogni caso ritenersi punti d'approdo definitivi, tali e tante sono le discordanze dottrinali emerse in letteratura sulla portata dell'art. 117, I: certo alleviate, ma non sopite, neppure dopo gli interventi della Consulta.

nerale contesto "multilivello" di tutela dei diritti fondamentali, nel quale il sempre più fitto dialogo fra Corti europee, da un lato, e giudici ordinari, dall'altro, avrebbe favorito la maturazione di tendenze volte ad escludere la Corte costituzionale dai circuiti di tutela giurisdizionale; con le sentenze nn. 348 e 349/2007, dunque, la Corte avrebbe imposto ai giudici ordinari di contenere la propria azione nei limiti di un'interpretazione adeguatrice del diritto interno ai contenuti delle Carte internazionali, così come interpretate dalle Corti europee a ciò istituzionalmente preposte, precludendo con ciò la strada della disapplicazione delle leggi con esse contrastanti.

⁽²¹⁾ Tra questi aspetti rileva, in primo luogo, la questione della dimensione intertemporale del limite: Cfr. R. MASTROIANNI, *Anche le leggi precedenti la Convenzione europea dei diritti dell'uomo debbono essere rimosse dalla Corte costituzionale?*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2008, p. 456 ss.; V. SCIARABBA, *Il problema dei rapporti tra (leggi di esecuzione di) vincoli internazionali e leggi precedenti nel quadro della recente giurisprudenza costituzionale (a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2008)*, in www.forumcostituzionale.it, 2008; B. CONFORTI, *Atteggiamenti preoccupanti della giurisprudenza italiana sui rapporti fra diritto interno e trattati internazionali*, in *Dir. Umani Dir. Internaz.*, 2008, p. 584.

Altra dottrina invoca un radicale superamento dell'orientamento fatto proprio dalle sentenze nn. 348 e 349/2007, prospettando un parallelismo tra l'evoluzione dei rapporti tra diritto interno e diritto CEDU, da un lato, e quella dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario, dall'altro. In particolare, A. GUAZZAROTTI, *La Consulta "guarda in faccia" gli obblighi internazionali e la CEDU*, in *Studium Iuris*, 2008, p. 283, nota come, allo stadio attuale, la configurazione dei rapporti tra leggi interne e norme CEDU rispecchi quella della seconda tappa del "cammino comunitario" della Corte costituzionale (in ciò riprendendo una propria previsione già avanzata tempo addietro, in ID., *I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Quad. Cost.*, 2003, p. 39; sul punto, Cfr. altresì R. DICKMANN, *Corte costituzionale e diritto internazionale*, in *Foro Amm. C.d.S.*, 2007, p. 3594 s.; C. ZANGHI, *op. cit.*); e la possibilità di uno sviluppo analogo risulterebbe alquanto probabile, giacché la forzata interposizione di un giudizio di costituzionalità per sindacare il rispetto di alcune norme CEDU potrebbe sfociare nella violazione dell'ulteriore norma convenzionale (art. 6.1) che impone la ragionevole durata dei processi.

1.2. *Il possibile sovvertimento di un antico paradigma democratico: il principio di supremazia del Parlamento*

Dinanzi all'interprete dell'art. 117, I Cost., si spiegano opzioni ermeneutiche non prive di significativi riflessi sulla forma di governo nazionale. Le dinamiche istituzionali su cui queste ricadono concernono essenzialmente i rapporti tra Parlamento e Governo da un lato, Parlamento e Magistratura dall'altro. Da un lato, il Governo vede profilarsi nuovi canali di possibile attuazione del proprio indirizzo politico, che prescindono dalla mediazione e dal controllo parlamentare. Dall'altro, la Magistratura vede moltiplicarsi i possibili parametri di controllo sull'attività legislativa, oltre che l'opportunità di sindacarne direttamente il rispetto ⁽²²⁾.

A fronte di ciò, le tradizionali funzioni parlamentari rischiano di subire un'intollerabile compressione. Per un verso, le competenze europee conoscono una capacità espansiva che va ben oltre le attribuzioni enumerate dai Trattati istitutivi, inducendo una progressiva riduzione degli spazi di autonoma determinazione riservati ai legislatori nazionali ⁽²³⁾. Per altro verso, potenzialmente illimitato è lo spessore dell'attività internazionale del Governo, tale – stratificandosi – da privare materialmente di possibili con-

⁽²²⁾ Cfr. M. SAVINO, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2008, p. 778 ss.

⁽²³⁾ G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Firenze, 2008, p. 21, rileva che le competenze dell'Unione oggi «coprono quasi per intero l'ambito della vita collettiva nazionale». Fenomeno aggravato dal fatto che il criterio di riparto delle competenze tradizionalmente accolto dai Trattati istitutivi non è di tipo materiale, bensì prettamente funzionale, nel senso che al livello sovranazionale vengono assegnate le competenze ritenute necessarie per il perseguimento dei fini contemplati dai Trattati stessi e rientranti nelle «politiche» da essi stabilite; ciò che comporta, invero, un'elevata elasticità delle competenze comunitarie. Sono per giunta espressamente previsti diversi strumenti di dilatazione degli ambiti d'azione comunitari, alcuni dei quali lasciati alla piena discrezionalità delle istituzioni: il riferimento è, principalmente, alla clausola di flessibilità prevista dall'art. 308 TCE, ma altri strumenti di dilatazione del quadro di competenze comunitarie sono la normativa di «riavvicinamento» di cui all'art. 94 TCE e, ovviamente, la modifica dei Trattati istitutivi proceduralizzata dall'art. 48 TUE. Accanto a quelli previsti dai Trattati, esiste altresì uno strumento di fonte giurisprudenziale: la teoria dei poteri impliciti, adottata dalla Corte di giustizia sin dalla sua prima giurisprudenza: anche in assenza di attribuzioni esplicite dei Trattati, in base a tale teoria, ulteriori poteri delle istituzioni possono essere desunti dal complesso del diritto comunitario (pattizio e derivato), riconoscendo alle stesse tutti i poteri che risultino indispensabili ai fini di un esercizio efficace delle competenze attribuite.

Quanto alle potestà legislative che gli organi costituzionali degli Stati membri sono tuttora liberi di esercitare, R. BUSTOS GISBERT, *op. cit.*, p. 8, nota come, nel corso dell'VIII legislatura spagnola (2004-2008), il 28% dell'attività parlamentare sia risultato carente di qualsiasi portato innovativo rispetto a decisioni precedentemente assunte in sedi europee; il 41% in vario modo condizionato dall'attività normativa comunitaria; e solo il 30% si sia esplicito in forma libera da condizionamenti diretti di questo tipo. G. GUARINO, *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea. Criticità attuali e prospettive future (L'Unione Europea quale Stato federale)*, in www.costituzionalismo.it, 2008, punto n. 23, rileva che, quantunque non sussistano al momento statistiche dettagliate per ogni Stato membro circa il rapporto quantitativo tra la legislazione di fonte statale e quella di fonte europea, si può «ragionevolmente ipotizzare che la seconda, anche dove non abbia già raggiunto la prevalenza, la conseguirà presto».

tenuti l'esercizio della funzione legislativa ⁽²⁴⁾. Quest'ultima verrebbe, per giunta, a trovarsi in stato d'incessante precarietà, sempre soggetta all'insorgenza di nuovi parametri e al sindacato sul loro rispetto. Non potrebbe, così, fornire certezza ai rapporti giuridici, né limitare l'azione dei pubblici poteri, finendo col perdere alcuni dei suoi connotati più tipici ⁽²⁵⁾.

La funzione parlamentare di controllo verrebbe, a sua volta, a scontare la presenza di canali esterni a disposizione dell'esecutivo, alternativi al Parlamento, capaci di eluderne l'efficacia: in parte, a causa della continuità politica tra Governo e maggioranza, che rende improbabile un utilizzo invasivo degli strumenti a disposizione del Parlamento nei settori della politica estera e comunitaria ⁽²⁶⁾; in parte, a causa della tardività con cui tali strumenti verrebbero comunque ad operare, perché neppure un atto di sfiducia nei confronti del Governo potrebbe comportare la revoca di una volontà politica già espressa in sedi internazionali od europee.

Nel procedere all'interpretazione della novella costituzionale, non deve allora sottovalutarsi il rischio che essa, incautamente maneggiata, possa convertirsi in potente strumento da brandire nei confronti del legislativo, allo scopo di sovvertire un paradigma fondamentale nella costruzione delle moderne democrazie, ma da tempo sottoposto a un progressivo processo di obliterazione: il principio della supremazia del Parlamento. Onde evitare letture interpretative affrettate, converrà prendere in considerazione questo

⁽²⁴⁾ V. SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, cit., p. 3590, nota come, configurando gli obblighi internazionali come limite di contenuto alla produzione legislativa, il Parlamento che rendesse esecutivo un vincolo internazionale comprimerebbe in tal modo la libertà dei Parlamenti futuri, restringendone così progressivamente gli spazi decisionali e, in definitiva, erodendo la stessa sovranità popolare.

⁽²⁵⁾ Sull'attuale "crisi della legge", derivante dall'affermarsi di pratiche legislative che, più o meno consapevolmente, ignorerebbero alcuni o tutti gli attributi propri di questo tipo di atto come storicamente affermatosi, Cfr. F.J. LAPORTA, *El imperio de la ley. Una visión actual*, Madrid, 2007, p. 151 ss. Tra i principali fattori di crisi, emergerebbe in primo luogo il difetto della sovranità nei soggetti che oggi detengono, o comunque esercitano, poteri normativi in luogo del legislatore rappresentativo, o a fianco del medesimo: il riferimento è, per un lato, al potere normativo direttamente o indirettamente detenuto dagli organi esecutivi degli Stati; per l'altro, ai poteri normativi conferiti alle organizzazioni di carattere sovranazionale. Su quest'ultimo punto, inteso in senso più specifico quale fattore di crisi del "neocostituzionalismo", Cfr. altresì T. MAZZARESE, *Interpretazione della costituzione. Quali pregiudizi ideologici?*, in *Ars Interpr.*, 2008, *Le nuove frontiere del diritto internazionale*, p. 237 s.

⁽²⁶⁾ Cfr. I. ORR, *Who's the Boss? Strategic Action Between National Parliaments and Governments Over Supranational Policy in the European Union*, in *aei.pitt.edu*, 2003, p. 7. Cfr. altresì C. TUCCIARELLI, *Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea al termine della XV legislatura*, in *Quad. Cost.*, 2008, p. 627 ss., il quale rileva come continui a sussistere un profondo divario tra quanto previsto dalle disposizioni di legge o regolamentari sulla partecipazione del Parlamento alle relazioni con l'Unione europea e quanto si realizza concretamente in via di prassi, laddove si continua invero a registrare un predominio del peso specifico governativo.

principio, la sua origine e la sua *ratio*, per verificare se ad esso possa oggi ragionevolmente rinunciarsi in nome di nuove, supposte finalità di politica costituzionale.

In regime di democrazia rappresentativa, il principio di supremazia del Parlamento trova giuridico fondamento nell'attribuzione istituzionale della funzione legislativa all'organo politico rappresentativo del popolo. Detto principio può ricostruirsi, pur nella sua ampiezza, tramite due enunciati essenziali ⁽²⁷⁾:

I) soltanto il Parlamento può modificare o abrogare leggi dallo stesso precedentemente approvate;

II) nessun Parlamento può vincolare legislativamente i propri successori.

Il primo enunciato è diretta conseguenza della qualificazione del Parlamento come fonte soggettiva primaria di produzione normativa: ulteriori fonti soggettive non possono concorrere con essa e vi restano in ogni caso subordinate. Tradizionalmente, i sistemi di democrazia rappresentativa affidano in via istituzionale la potestà normativa primaria al Parlamento, in quanto organo direttamente legittimato dal voto dell'elettorato ⁽²⁸⁾. La sua massima generalità su base territoriale ne comporta una forza rappresentativa gerarchicamente sovraordinata rispetto a quella delle assemblee elettive esponenziali di comunità substatuali ⁽²⁹⁾. Le autorità governative, invece, nella forma di governo parlamentare godono di legittimazione solo indiretta, in quanto espressione della maggioranza riunitasi intorno ad un determinato indirizzo politico: ciò che si converte nella subordinazione gerarchica della loro potestà normativa a quella esercitata dal Parlamento ⁽³⁰⁾. Nelle forme di governo presidenziali, l'elezione diretta del loro vertice non basta a conferire sufficiente forza rappresentativa, giacché un organo monocratico «non può per

⁽²⁷⁾ Questi due enunciati risultano così efficacemente riassunti (in senso invertito rispetto a quanto esposto nel testo) da J.A.D. HOPE, *Integration between EC law and national law in the UK*, in Corte cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 309 s.: secondo l'A., il Parlamento è sovrano nel senso che «it has power to legislate in any manner it wishes. Its legislation cannot be struck down by the courts».

⁽²⁸⁾ G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, p. 10 s., su questa base ricostruisce la supremazia del Parlamento «come solo organo costituzionale direttamente derivante dalla sovranità popolare [...]. All'interno delle istituzioni parlamentari, pertanto, questa primazia deve esercitarsi interpretando al massimo grado la categoria del "politico", e cioè sintetizzando e riducendo ad unità, in funzione di scelte ispirate all'interesse nazionale, i molteplici interessi territoriali e settoriali interpretati da altri livelli istituzionali: interessi che debbono trovare espressione in Parlamento, ma che debbono essere in Parlamento superati». Queste considerazioni valgono qualunque sia la forma di governo adottata dagli ordinamenti democratici: parlamentare, presidenziale, semipresidenziale o direttoriale. Sul punto, Cr. L. SPADACINI, *L'eclissi della rappresentanza all'origine della crisi del Parlamento italiano*, in A. D'Andrea (a cura di), *Il Governo sopra tutto. Cattiva politica e Costituzione*, Brescia, 2009, p. 80.

⁽²⁹⁾ Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quad. Cost.*, 2002, p. 42.

⁽³⁰⁾ Lo stesso può dirsi, evidentemente, per la forma di governo direttoriale e, in parte, per quella semipresidenziale.

sua natura rappresentare, al pari di un parlamento, la pluralità delle forze e degli interessi in conflitto nella società, ma al massimo la parte vincente nelle elezioni»⁽³¹⁾. La Magistratura, infine, titolare del potere giudiziario, è del tutto carente di legittimazione: la sua necessaria imparzialità la rende istituzionalmente refrattaria agli interessi politico rappresentativi e la sottrae, in linea di principio, all'esercizio di alcun tipo di potestà normativa.

Quanto al secondo enunciato, esso si spiega generalmente rilevando che una "funzione" è tale in quanto possa dispiegarsi diacronicamente: così è per la funzione legislativa, espressione di un potere giuridico permanente ed inesauribile⁽³²⁾. La sua inesauribilità trova fondamento nel periodico rinnovarsi della legittimazione elettorale del Parlamento, cui spetta istituzionalmente il compito di rilevare, esprimere e tradurre in termini normativi la volontà del corpo che lo ha eletto⁽³³⁾. Se lo spazio di libera determinazione parlamentare dovesse contrarsi progressivamente in ragione delle scelte pregresse, ciò avrebbe l'effetto di «compromettere i meccanismi essenziali di un ordinamento democratico»⁽³⁴⁾.

È opportuno evidenziare come una radicale attuazione del principio di supremazia del Parlamento, quale testé ricostruito, porterebbe ad esiti in parte improponibili negli assetti costituzionali contemporanei. Esso poté, invero, trovare piena e completa applicazione soltanto in Inghilterra, dove la forma di governo parlamentare si affermò defini-

⁽³¹⁾ L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, II, *Teoria della democrazia*, Roma-Bari, 2007, p. 174. Cfr. altresì A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. Cost.*, 2008, p. 853: «sebbene altri organi costituzionali ambiscano a svolgere una funzione anche rappresentativa – ad esempio il capo dello Stato, laddove eletto direttamente – solo il parlamento ha continuato a costituire la sede preminente della rappresentanza politica, e su di esso si reggono i “governi rappresentativi”»; infatti, «la collegialità è condizione necessaria [...] della rappresentanza politica [...] perché solo essa consente di rispecchiare una pluralità, e perché solo essa può consentire l'assunzione di decisioni “in pubblico” (*Öffentlichkeit*) e attraverso un *dis-correre* razionale (*government by discussion*)». Con riguardo alla forma di governo semipresidenziale, valgono ovviamente entrambe le osservazioni compiute nel testo.

⁽³²⁾ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, Padova, 2009, p. 98: il «modello normativo», cui risponde la funzione legislativa, replica nel tempo il patto costituzionale di cui riassume i caratteri ed i risultati, conferendovi la concretezza necessaria per l'esercizio quotidiano del potere, e al tempo stesso supera la «"quinta" atemporale, astratta, ipostatica del patto» grazie alla sua «capacità di moltiplicarsi e perpetuarsi nel tempo, di realizzare perciò la vita del patto, l'indefinita *diacronia del contratto sociale*». Cfr. altresì S. PUGLIATTI, *Abrogazione, (Teoria generale e abrogazione degli atti normativi)* in *Enc. Dir.*, I, Milano, 1958, p. 142: afferma l'A. che il potere legislativo «per sua natura trascende ogni momento del proprio esercizio [...] e mantiene integro il proprio vigore, che non può essere compromesso né affievolito dal concreto esercizio».

⁽³³⁾ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *op. cit.*, p. 90 ss.

⁽³⁴⁾ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 88.

tivamente a seguito della rivoluzione del 1688⁽³⁵⁾. Fu però solo in epoca tardo vittoriana, con la teorizzazione di A.V. DICEY, che la dottrina costituzionale britannica seppe scrupolosamente trarre le estreme conseguenze dai suoi enunciati: s'impose, così, il modello di un Parlamento inteso come legislatore onnipotente e sovrano, titolare del diritto «di fare e disfare qualsiasi atto di legge» su qualunque materia ritenuta idonea a formare oggetto di legislazione, e alla cui volontà la Magistratura e gli organi governativi erano obbligatoriamente tenuti a dare applicazione⁽³⁶⁾.

Per meglio comprendere questa peculiarità del modello inglese, occorre anzitutto evidenziare l'utilizzo da parte dei costituzionalisti britannici di un lessico parzialmente diverso da quello che si è qui voluto adottare: essi ragionano, infatti, in termini di “sovranià” – piuttosto che di “supremazia” – del Parlamento. Quantunque le due espressioni possano, di primo acchito, apparire sinonimiche, esse presentano, invece, note differenziali di portata sostanziale. Da un lato, già sotto il profilo testuale, la “sovranià” implica una pretesa di carattere assoluto, che non necessita ed anzi rifiuta di rapportarsi con pretese concorrenti; e, sotto il profilo concettuale, non può che richiamare il dogma

⁽³⁵⁾ La *glorious revolution* del 1688 segnò la trasformazione del regime inglese da monarchia assoluta a monarchia costituzionale: con il *Bill of Rights* del 1689, Re Guglielmo III d'Orange riconobbe i diritti del Parlamento e intensificò la sua separazione dall'esecutivo. Il Parlamento inglese rafforzò ancor più la propria autorità alla morte del nuovo sovrano, deceduto senza lasciare discendenti: con l'*Act of settlement* del 1701, lo stesso Parlamento regolò infatti la successione al trono.

⁽³⁶⁾ *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londra, 1915, nel testo tradotto in lingua italiana, ID., *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, 2003, p. 33: «Il principio di sovranità parlamentare vuol dire né più né meno che il Parlamento [...] è titolare, nel sistema costituzionale inglese, del diritto di fare e disfare qualsiasi atto di legge; e, inoltre, che nessun soggetto o organo è legittimato dal diritto d'Inghilterra a non tenere conto della legislazione parlamentare o a disapplicarla». La sovranità parlamentare presenterebbe un risvolto positivo nel dovere di tutti i giudici di dare concreta applicazione agli atti del Parlamento, e un risvolto negativo nel divieto, imposto a tutti i soggetti o organi titolari della funzione di produzione normativa, di emanare norme contrastanti con i medesimi atti. Quest'impostazione non intendeva affatto rinnegare la capacità di produzione normativa della giurisprudenza, in un sistema che rimaneva indiscutibilmente legato alla tradizione di *common law*; ma la subordinava al consenso e alla supervisione del legislatore, così riconducendola a coerenza con il principio di supremazia del Parlamento: mentre gli atti del Parlamento (*statute law*) potevano anche porsi in contrasto con il diritto di fonte giurisprudenziale (*common law*, qui intesa come complesso delle tradizioni giuridiche inglesi sviluppatasi nella forma dei precedenti giurisprudenziali), al contrario, i giudici inglesi in nessun caso avrebbero potuto abrogare o disapplicare la legge parlamentare. Analoga subordinazione contraddistingueva altresì, nel modello descritto dal Dicey, tutti i corpi dotati di potere normativo diversi dal Parlamento, che in quanto tali non detenevano la sovranità e le cui norme potevano pertanto essere soggette a un sindacato di legittimità.

Coerentemente con queste premesse, il Dicey teorizzò non due ma «tre elementi della sovranità parlamentare come essa si è realizzata in Inghilterra: viene in primo luogo il potere del legislativo di modificare liberamente qualsiasi legge, sia essa fondamentale o di altra natura, come avviene per tutte le altre leggi; in secondo luogo si ha l'assenza di ogni distinzione giuridica tra le leggi costituzionali e le altre; e, in terzo luogo, si ha l'inesistenza di autorità giurisdizionali o d'altra natura che abbiano il potere di porre nel nulla un atto del Parlamento o di considerarlo nullo o incostituzionale» (*op. ult. cit.*, p. 76). Se questo terzo elemento coincide evidentemente con quello che si è poc'anzi presentato quale primo enunciato del principio di supremazia parlamentare, i primi due elementi possono invece considerarsi corollari ricavabili dal secondo enunciato in un sistema in cui il principio in parola abbia “valenza assoluta”.

della sovranità statale, intesa come sommo potere ordinante all'interno dello Stato e indipendente verso l'esterno. Dall'altro lato, al contrario, la "supremazia" si presenta come concetto relativo, che può compiutamente definirsi solamente in rapporto con pretese concorrenti, benché esiga di mantenere una posizione sovraordinata rispetto ad esse.

Nella tradizione costituzionale inglese, soltanto il Parlamento è sovrano, nel senso che la sua attività non incontra alcun limite formale e resta quindi sottratta ad ogni vaglio di legittimità, in assenza di un parametro legale che ad esso s'imponga⁽³⁷⁾. Questo carattere gli derivava dalla sua stessa struttura, in esso convergendo gli assetti di vertice di tutti i poteri dello Stato – monarchico, clericale, esecutivo, giudiziario – tenuti a confrontarsi con i rappresentanti eletti dalla borghesia, la quale attraverso la tassazione sosteneva e finanziava l'intera attività statale⁽³⁸⁾. Proprio la sovranità del Parlamento consentiva la coabitazione costituzionale dei diversi poteri, poiché solo quanto concordato in tale sede comune era avvertito come reciprocamente vincolante da ciascuno di essi e poiché, in ogni caso, restava nondimeno aperta la possibilità di sancire con nuove determinazioni l'evolversi dei relativi rapporti di forza⁽³⁹⁾.

⁽³⁷⁾ H.W.R. WADE, *The Basis of Legal Sovereignty*, in *Cambridge Law Journal*, 1955, p. 174, nell'illustrare come l'ortodossia giuridica inglese spiegherebbe la dottrina della supremazia del Parlamento, esemplifica come un giurista britannico concluderebbe la propria esposizione: «there is one, and only one, limit to Parliament's legal power: it cannot detract from its own sovereignty». Nessun limite, dunque, si opponeva alla libera attività del Parlamento britannico, se non il principio della *rule of law* e, dipendente da questo, lo stesso dogma della supremazia parlamentare, che congiuntamente erano identificati come le regole fondanti la democrazia rappresentativa. Ciò significa, invero, che anche l'ordinamento inglese di epoca vittoriana presentava – in un certo senso – elementi di rigidità posti a salvaguardia dell'assetto costituzionale vigente. Non si trattava, però, di limitazioni formali alla supremazia del Parlamento, bensì di un «limite esterno all'effettività del potere di un ente sovrano», avente valenza generale e consistente «nella possibilità o nella certezza del fatto che i suoi sudditi, o un numero elevato di essi, disobbediscano o oppongano resistenza alle sue statuizioni» (A.V. DICEY, *op. cit.*, p. 65).

⁽³⁸⁾ Il Parlamento britannico è tradizionalmente identificato con il *King in Parliament* ed è perciò composto: dal Re; dalla Camera Alta, in cui siedono, tra l'altro, le più alte cariche episcopali inglesi, la quale opera altresì quale Corte suprema; dalla Camera Bassa, a carattere elettivo. Nelle due Camere siedono, per convenzione, anche i Ministri che compongono il Governo. P. PASQUINO, *Il potere costituente, il governo limitato e le sue origini nel Nuovo Mondo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2009, p. 319, sottolinea la natura di «organo composito» del Parlamento britannico, «unitario e trinitario al tempo stesso, poiché decideva all'unanimità delle tre parti *disuguali* ma ugualmente costitutive della società: la Corona, i *Lords* ed i Comuni».

⁽³⁹⁾ La sovranità parlamentare non si estrinsecava, peraltro, unicamente attraverso la funzione legislativa: vi si affiancavano, infatti, la funzione elettorale e di controllo nei confronti dei Ministri, la funzione pedagogica di educazione politica impartita alla nazione, la funzione ricognitivo espressiva della volontà popolare e quella informativa nei confronti del popolo. W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Londra, 1867, nel testo tradotto in lingua italiana, ID., *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, p. 141 ss., in merito alla funzione legislativa, ammetteva che «sarebbe ridicolo negare la grande importanza» della stessa, ma contestava l'opinione «che essa sia importante quanto l'elezione dell'Esecutivo o quanto l'educazione politica impartita dal Parlamento alla nazione». Echi di questa convinzione paiono trovarsi ancor oggi periodicamente espresse da esponenti dell'esecutivo, le cui affermazioni sembrano tuttavia dirette ad indebolire, piuttosto che a rafforzare, l'autonomia del Parlamento rispetto al Governo, in capo al quale si rivendica pari legittimazione elettorale e, in ultima istanza, la titolarità di una potestà normativa primaria

Nel costituzionalismo europeo continentale, invece, la supremazia parlamentare, affermatasi con la rivoluzione francese, dovette immediatamente confrontarsi con altri principi concorrenti che ne edulcorano la radicalità degli enunciati: la sovranità popolare, la separazione dei poteri, la protezione dei diritti umani ⁽⁴⁰⁾. In epoca liberale, il Parlamento si presentava come l'organo statale elettivo, deputato in via esclusiva – quantomeno negli ambiti ad esso riservati – a tradurre in norme giuridiche la volontà generale, indipendente dagli altri poteri dello Stato e tuttavia pari ordinato agli stessi in un sistema di controllo e limitazione reciproca, a tutela della libertà e dei diritti dei cittadini. La supremazia del Parlamento assunse un significato circoscritto alla titolarità del potere normativo, risolvendosi nella primazia – e tendenziale esclusività – della fonte in senso oggettivo da esso prodotta e, dunque, nel “primato della legge”. In tale contesto, il principio operò nel senso di salvaguardare ed estendere l'esclusività della funzione parlamentare di produzione normativa, in contrapposizione alle avverse tendenze e pretese accentratrici della Corona e del Governo.

Venne, in seguito, la rigidità costituzionale a sottrarre le progressive conquiste parlamentari alle opposte rivendicazioni che conniventi maggioranze politiche non avrebbero saputo contrastare, sancendo lo *status quo* dei rapporti fra poteri costituzionali e ponendo limiti invalicabili al principio di maggioranza. In conformità con la scelta pluralista che sta alla sua base, la rigidità costituzionale introdusse altresì fonti non parlamentari a competenza riservata, espressione del pluralismo istituzionale, aventi lo stesso rango della legge ma non concorrenti con essa. Il Parlamento si mantenne, nondimeno, al vertice delle fonti di produzione in senso soggettivo, in quanto titolare della funzione di revisione costituzionale ⁽⁴¹⁾.

concorrente con quella parlamentare: Cfr. E. VITO, *Il Parlamento non è solo legislatore*, in www.governo.it, 2008. Sull'incidenza dell'esercizio delle funzioni parlamentari non legislative sulla forma di governo italiana, Cfr. R. DICKMANN, *Le ragioni di uno studio sulle funzioni parlamentari non legislative*, in Id., S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008, p. 3 ss.

⁽⁴⁰⁾ In questo senso deve interpretarsi l'affermazione di P. PASQUINO, *op. loc. cit.*, secondo cui «l'antica dottrina e la pratica inglese della supposta *sovranità* (senza limiti) del *Parlamento* precedono storicamente e concettualmente il costituzionalismo *moderno*».

⁽⁴¹⁾ Cfr. S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in L. Violante, F. Piazza (a cura di), *Il Parlamento*, in *Storia d'Italia. Annali 17*, Torino, 2001, p. 386 ss.; L. ALBINO, *Il sistema delle fonti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2001, p. 934 ss.; A. D'ANDREA, *Gli affanni della democrazia italiana*, in Id. (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, cit., 2009, p. 14 s. Anche in presenza di una Costituzione rigida, malgrado la caduta di tutti i «presupposti della concezione piramidale dell'ordinamento giuridico», sottolinea R. BIN, *Il sistema delle fonti. Un'introduzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2009, p. 5, che il regime parlamentare che la Costituzione medesima introduce «non può che condividere la “dipendenza” del Governo dal Parlamento [...] e la prevalenza della procedura deliberativa parlamentare – connotata

Il riconoscimento costituzionale dei diritti economici, sociali e culturali – al fianco delle tradizionali libertà liberali – comportò, peraltro, una modifica della forma di stato, cui corrispose l’attribuzione d’inedite funzioni allo strumento legislativo: la legislazione si fece più tecnica e capillare, rendendo palese l’inadeguatezza del Parlamento quale organo legiferante rispetto alle nuove e pressanti esigenze economico sociali ⁽⁴²⁾. Ciò favorì una generalizzata dilatazione qualitativa e quantitativa dei poteri normativi esercitati dall’esecutivo, «sia con la predisposizione a favore del Governo di strumenti d’intervento nel procedimento formativo delle leggi ordinarie di competenza parlamentare (iniziativa legislativa governativa; questione di fiducia su singoli progetti di legge; controllo, attraverso i partiti, dei gruppi parlamentari); sia con la creazione di nuovi strumenti normativi dell’esecutivo o con l’ampliamento della sfera di applicazione degli strumenti esistenti» ⁽⁴³⁾. La codificazione del principio di legalità serbò, nondimeno, la supremazia della fonte legislativa sulle norme di produzione governativa, mantenendo in capo al Parlamento la responsabilità delle fondamentali scelte politiche ⁽⁴⁴⁾.

Nell’Italia repubblicana, la peculiarità della situazione politica e partitica – caratterizzata dalla *conventio ad excludendum* e dal regime di “democrazia bloccata” – favorì per un certo tempo l’affermarsi di un principio di “centralità del Parlamento”, esaltato dalla riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 e giunto al suo apice nel corso della VII Legislatura, con il c.d. governo di “unità nazionale” ⁽⁴⁵⁾. Questa “centralità” era qualcosa di ben più intenso rispetto al principio di “supremazia”, perché non si esauriva nell’esercizio della funzione normativa, ma collocava il Parlamento «nel punto d’incrocio di tutti i percorsi istituzionali, in quanto chiamato a esprimere il vero elemento di cerniera tra comunità e apparato» ⁽⁴⁶⁾. In questo quadro, le Camere inaugurarono una sorta di gestione dell’attività amministrativa, pretendendo di sostituire la mediazione partitica in sede parlamentare all’esercizio dei poteri discrezionali da parte di un esecu-

dalla solennità, dalla pubblicità del dibattito in cui è garantito il confronto tra maggioranza e opposizione – sulla procedura decisionale del Governo, che non può vantare nessuna di queste caratteristiche».

⁽⁴²⁾ Cfr. P. DE VISSCHER, *Les nouvelles tendances de la démocratie anglaise. L’expérience des pouvoirs spéciaux et des plain pouvoirs*, Parigi, 1947, p. 191 s.; Á. GALIANA SAURA, *La legislación en el estado de derecho*, Madrid, 2003, p. 25 ss.

⁽⁴³⁾ E. CHELI, *L’ampliamento dei poteri normativi dell’esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1959, p. 463 s.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. L. ALBINO, *op. loc. cit.*

⁽⁴⁵⁾ Su queste fasi della storia politica italiana, Cfr. E. CHELI, *La “centralità” parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. Cost.*, 1981, p. 343 ss.; S. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 390 ss.; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996, p. 37 ss.; M. PERINI, *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo?* Torino, 2009, p. 117 ss.

⁽⁴⁶⁾ E. CHELI, *op. ult. cit.*

tivo debole, perché in balia di maggioranze transeunti ed incapace d'imporre propri indirizzi programmatici e scelte operative ⁽⁴⁷⁾. Già alla fine degli anni Settanta, tuttavia, si aprì una fase di reazione a questo modello consociativo, il quale denotava un'instabilità politica non più sostenibile, sfociata nel progressivo deterioramento della funzionalità delle Camere e nel correlativo potenziamento dell'istituzione governativa ⁽⁴⁸⁾.

In conclusione, il principio di supremazia del Parlamento ha storicamente assunto forme e funzioni assai diverse fra loro, dimostrandosi dotato di elasticità tale da consentire il proprio adattamento a mutevoli contesti ordinamentali. L'univocità del concetto è assicurata dalla possibilità di ricondurne le molteplici espressioni ad un unico denominatore comune, identificabile nella necessità di declinare, in termini sia istituzionali che procedimentali, l'esercizio della sovranità intesa come supremo potere ordinante all'interno dello Stato, in guisa da garantire il perdurante funzionamento del processo democratico rappresentativo.

Ciò premesso, risulta evidente che interpretazioni estensive dell'art. 117, I Cost. risulterebbero incompatibili con il principio di supremazia del Parlamento, pur nella versione edulcorata che di esso è venuta affermandosi alle nostre latitudini storiche e geografiche. È ben vero che, in un ordinamento a Costituzione rigida, il legislatore costituzionale può formalmente assumere a parametro interposto di costituzionalità anche atti non dotati di forma legislativa, procedenti da sedi extraparlamentari ⁽⁴⁹⁾. L'esito, tuttavia, sarebbe il consapevole abbandono del principio di supremazia del Parlamento, con le relative conseguenze in tema di forma di governo.

A fronte di una disposizione talmente ellittica ed ambigua come l'art. 117, I, l'interprete è tenuto, pertanto, a verificare non solo che questa fosse la reale intenzione del legislatore costituzionale – e a tal riguardo non possono che avanzarsi mere congetture – ma, altresì, che una simile scelta sia compatibile con il complessivo sistema ordinamen-

⁽⁴⁷⁾ Sulla debolezza dell'esecutivo, E. CHELI, *op. ult. cit.*, p. 345, annota un «progressivo sganciamento della maggioranza parlamentare dalla maggioranza governativa» ed un «rilancio delle Camere come sede autonoma di elaborazione di indirizzi programmatici e scelte operative»; G.F. CIAURRO, *op. cit.*, p. 10 s., denuncia che «Il Parlamento, insomma, fa cose che non dovrebbe fare, e non fa invece le cose che dovrebbe fare secondo la logica di una formula di governo basata sui principi della democrazia parlamentare», adottando «formule di cogestione [dell'attività amministrativa] estranee alla logica del sistema democratico-parlamentare e foriere di sovrapposizioni, di settorialismi, e in genere di una diffusa deresponsabilizzazione del potere».

⁽⁴⁸⁾ Cfr. E. CHELI, *op. ult. cit.*, p. 348; S. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 407 ss.

⁽⁴⁹⁾ V. *supra*, nota n. 3. Cfr., altresì, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori: Lezioni*, Torino, 2005, p. 149: «con la forza che gli è propria, il dettato costituzionale può anche far luogo a regimi particolari, offrendo “copertura” ad atti non dotati di forma legislativa nei riguardi di atti che invece ne sono provvisti».

tale, dovendosi in difetto propendere per una diversa interpretazione costituzionalmente orientata ⁽⁵⁰⁾. Si tratta, in definitiva, di determinare quale importanza rivesta oggi il principio di supremazia parlamentare, per verificare se ad esso possa riconoscersi una valenza ancora attuale, quanto meno quale parametro interpretativo dei disposti costituzionali.

1.3. (segue) *L'attualità del principio come radice di garanzia del pluralismo politico*

Se si analizzano i tradizionali criteri giustificativi dei suoi enunciati, parrebbe che il principio di supremazia del Parlamento abbia ormai perduto parte del suo significato nel nostro ordinamento costituzionale. Quanto al primo enunciato, fondato sulla carica rappresentativa di cui il Parlamento vantava esclusiva titolarità, esso parrebbe oggi affetto, per un verso, dalla considerazione paritaria della legislazione statale e regionale, introdotta dalla novella costituzionale del 2001 ⁽⁵¹⁾; per altro verso, dalla rivendicazione di pari legittimazione elettorale che il Governo avanza all'interno di un sistema bipolare retto da maggioranze elettoralmente precostituite ⁽⁵²⁾. Quanto al secondo enunciato, es-

⁽⁵⁰⁾ Ricorda questo «canone ermeneutico fondamentale» A. MANGIA, *Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V*, in *Quad. Cost.*, 2002, p. 807, ribadendo il dovere di «interpretare le leggi di revisione costituzionale quanto più possibile in linea con i principi fondamentali della Costituzione»; Cfr. altresì P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, in Id. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, cit., p. 4 s.

⁽⁵¹⁾ Cfr. C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro It.*, 2001, V, c. 194: leggi statali e leggi regionali sarebbero pari ordinate in quanto sottoposte ai medesimi vincoli di ordine generale e l'art. 117, I Cost. avrebbe il preciso scopo d'impedire alle prime di instaurare nuovi vincoli di subordinazione a sfavore delle seconde. Cfr., altresì, M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della L. Cost. n. 3/2001*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002; A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Ist. Feder.*, 2003, p. 828.

⁽⁵²⁾ Cfr. A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 42 s. A ciò si aggiunga, con specifico riferimento alla posizione del Presidente del Consiglio dei Ministri, la previsione della vigente legge elettorale per la Camera dei deputati (art. 14-bis, III d.P.R. n. 361 del 30.03.1957, introdotto dalla L. n. 270 del 21.12.2005) che richiede a «partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare», anche se «tra loro collegati in coalizione», il deposito di un «programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica» o «come unico capo della coalizione»: è indubbio che una simile indicazione restringa sul piano fattuale la discrezionalità del Capo dello Stato nella nomina del Presidente del Consiglio, benché la stessa legge elettorale mantenga «ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione». Nondimeno, la Corte costituzionale ha recentemente chiarito che «tale legge, in quanto fonte di rango ordinario, non è idonea a modificare la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri»: Cfr. sent. n. 262 del 07.10.2009, in www.cortecostituzionale.it, C.i.d. 7.3.2.3.1

so parrebbe addirittura rinnegato dalla Corte costituzionale, allorché – con alcuni distinguo – considera legittima l'introduzione di autovincoli legislativi ⁽⁵³⁾.

Senonché, sul primo versante, la supremazia del Parlamento sui Consigli regionali emergerebbe ancor oggi per l'attribuzione al primo – in quanto tutore delle istanze unitarie della Repubblica – della principale funzione “unificante” dell'ordinamento, consistente nella titolarità del potere di adottare leggi costituzionali e di revisione costituzionale ⁽⁵⁴⁾. Inoltre, la composizione interna del Parlamento continua a giustificare la supremazia sul Governo e sugli organi di amministrazione da esso diretti: la funzione normativa primaria resta affidata istituzionalmente al Parlamento poiché al suo interno se ne rende possibile l'esercizio in pienezza di contraddittorio fra gli interessi politici rilevanti, sia maggioritari che minoritari ⁽⁵⁵⁾. Difatti, mentre il Governo e gli apparati amministrativi costituiscono espressione della sola maggioranza politica, o unilaterali esecutori del suo indirizzo, il Parlamento ospita al proprio interno forze rappresentative che non si aggregano a quest'ultimo e che esercitano, rispetto ad esso, una funzione di opposizione. Quest'osservazione consente di leggere in modo innovativo il principio di supremazia parlamentare, come essenziale strumento di tutela delle forze politiche minoritarie e del pluralismo politico.

L'opposizione parlamentare conduce, invero, una funzione irrinunciabile in termini di salvaguardia dei meccanismi democratici, in quanto tende ad impedire che i governanti frustrino il principio di rappresentanza politica, sottraendo l'esercizio del potere di governo al vaglio critico dei governati. Detta funzione si esercita, in particolare, attraverso la predisposizione e l'utilizzo di strumenti di controllo politico sull'attività del Governo, tali da costringere la sua maggioranza a confrontarsi con gli interessi di mino-

⁽⁵³⁾ Cfr. A. PACE, *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in Id., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, p. 183, nota n. 61-bis. La sent. n. 39 del 10.02.1993, in *Giur. Cost.*, 1993, p. 280 ss., avrebbe per la prima volta fondato la legittimità costituzionale di autovincoli legislativi nel principio di ragionevolezza ricavato dall'art. 3 Cost. e nell'esigenza di tutela della sicurezza dei rapporti giuridici. In seguito, la sent. n. 525 del 22.11.2000, in *Giur. Cost.*, 2000, p. 4111 ss., *C.i.d.* 2, ha definito l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica come «elemento essenziale dello Stato di diritto», che «non può essere lesa da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti», in ciò riecheggiando i contenuti dell'art. 9, III della Costituzione spagnola. Cfr. altresì Corte cost., sent. n. 24 del 26.01.2009, in *Giur. Cost.*, 2009, p. 165 ss., *C.i.d.* 4.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. F. PIZZETTI, *I nuovi elementi “unificanti” del sistema costituzionale italiano*, in *Ist. Feder.*, 2002, p. 234 s.; A. SACCOMANNO, *Controllo di costituzionalità in via principale e riforma del Titolo V della Costituzione*, in S. Gambino (a cura di), *Il “nuovo” ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003, p. 438 ss. Per maggiori approfondimenti sul punto, V. *infra*, § 2.3.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. L. SPADACINI, *L'eclissi della rappresentanza all'origine della crisi del Parlamento italiano*, cit., p. 80 ss.

ranza nel dibattito assembleare. La partecipazione delle minoranze politiche al processo decisionale si rivela essenziale affinché possa efficacemente dispiegarsi un controllo politico sulle modalità di attuazione degli interessi maggioritari. Benché questi ultimi siano di norma destinati a prevalere nella votazione, la pubblicità delle sedute parlamentari metterà in evidenza che esistono argomenti contrari a quelli sostenuti dalla maggioranza e, se questa ometta di prenderli in adeguata considerazione, ciò potrà essere valutato come fonte di responsabilità politica da parte dell'elettorato ⁽⁵⁶⁾. La pubblicità dei lavori parlamentari, che li rende di pubblico dominio, risulta dunque imprescindibile per estendere il dibattito fuori dell'Aula e, in ultima istanza, per far valere la responsabilità politica dei governanti nei confronti dei governati ⁽⁵⁷⁾.

Soltanto il dibattito assembleare assicura all'opposizione sufficienti garanzie di pubblicità e partecipazione critica al processo decisionale guidato dal Governo; sicché i poteri normativi ad esso riconosciuti restano subordinati o comunque condizionati ai contenuti della volontà generale espressa dal Parlamento. Può in questo senso affermarsi che il primo enunciato del principio di supremazia del Parlamento è volto a garantire il ruolo e l'effettività della funzione di controllo politico esercitata (principalmente) dall'opposizione ⁽⁵⁸⁾.

Il secondo enunciato è volto, invece, a garantire il ruolo e l'effettività della funzione legislativa che la stessa opposizione potrà eventualmente esercitare, in quanto futura maggioranza, allorché s'instaurerà quale forza di governo in luogo della maggioranza

⁽⁵⁶⁾ Questo importante aspetto è stato opportunamente evidenziato da F. VISIEDO MAZÓN, *La función y los procedimientos legislativos en la realidad*, in UNED (a cura di), *Las transformaciones del parlamento: treinta años de experiencias constitucionales*, in www.teleuned.com, trasmissione on-line del congresso tenutosi in Madrid, 25-26 febbraio 2009; A. D'ANDREA, *Diritto parlamentare e forma di governo*, in R. Bin (a cura di), *Seminario sui regolamenti parlamentari*, in www.robertobin.it, registrazione on-line del seminario tenutosi in Ferrara, 2-3 luglio 2009: il Parlamento decide a maggioranza, ma solo dopo aver consentito a chi è in minoranza di prendere parte alla discussione e di opporsi all'approvazione del disegno di legge mediante voto formale. Cfr. altresì A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 42: «il valore democratico del contraddittorio deve accompagnare la fase decisionale parlamentare – di passaggio dall'enunciazione elettorale all'attuazione giuridica – proprio perché la necessità del confronto ha una sua perduranza che va ben oltre la istantaneità del momento elettorale».

⁽⁵⁷⁾ Sull'essenzialità del rapporto di responsabilità politica che deve sussistere fra rappresentante e rappresentato nelle varie concezioni della rappresentanza politica, Cfr. D. FISICHELLA, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Firenze, 1970, p. 213 ss.; D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, p. 567 ss.

⁽⁵⁸⁾ È certo che la funzione di controllo politico spetta al Parlamento nel suo complesso e non già alla sola opposizione parlamentare. Si può distinguere, però, un controllo politico *del* Parlamento, quando questo agisce in modo unitario per preservare le proprie prerogative nei confronti del Governo; ed un controllo politico *nel* Parlamento, funzionale al primo, esercitato dall'opposizione nei confronti della maggioranza che sostiene il Governo: Cfr. L. LÓPEZ GUERRA, *El control parlamentario como instrumento de las minorías*, in *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 1996, n. 8, p. 102. Cfr., altresì, E. ARANDA ÁLVAREZ, *La función de control parlamentario y sus instrumentos vista por los parlamentarios*, in UNED (a cura di), *Las transformaciones del parlamento*, cit.

attuale. In questo quadro, ammettere che una norma di legislazione ordinaria possa imporre vincoli *pro futuro* allo stesso legislatore ordinario significherebbe attribuire ad una maggioranza transitoria la possibilità di utilizzare la regola maggioritaria per limitare l'esercizio del potere politico da parte delle future forze di maggioranza, in ipotesi coincidenti con l'attuale opposizione. Alla maggioranza politica, pertanto, non è concesso adottare atti che future maggioranze non siano poi in grado di modificare. Soltanto in questo modo può consentirsi alle forze politiche di minoranza di sostituirsi efficacemente a quelle attualmente al governo, facendone valere la responsabilità politica di fronte all'elettorato ⁽⁵⁹⁾.

Il congiunto operare di questi due elementi del principio di supremazia del Parlamento svolge un'essenziale funzione di garanzia della tenuta della democrazia rappresentativa, impedendo alla maggioranza politica di adottare atti volti a soddisfare l'interesse alla propria perdurante prevalenza sulle opposizioni ⁽⁶⁰⁾. La supremazia della fon-

⁽⁵⁹⁾ Non pare accettabile, secondo questa logica, la tesi di A. PACE, *op. loc. cit.*, per cui in una società complessa, ove industria e commercio rappresentano le principali fonti di benessere economico, chi governa ha il dovere di stimolare il compimento di determinate attività anche mediante incentivi che, nell'incertezza derivante dall'eventualità di una futura abrogazione, perderebbero totalmente di efficacia; sicché il legislatore potrebbe legittimamente introdurre vincoli materiali temporalmente limitati alla successiva produzione legislativa, purché giustificati da esigenze specifiche. Le leggi posteriori, in questa ricostruzione, potrebbero bensì sottrarsi a detti vincoli materiali, ma soltanto – in virtù del principio di ragionevolezza, che sempre s'impone alla funzione legislativa – ove motivate dal venir meno delle specifiche esigenze che in precedenza li giustificavano. La configurabilità di autolimiti legislativi sarebbe dunque, in questa ricostruzione, il riflesso di un temperamento del principio di supremazia parlamentare, alla luce di un'esigenza di ragionevolezza nella produzione legislativa e di tutela della sicurezza nei rapporti giuridici. Tuttavia, occorre considerare che i due principi assumono, quale oggetto di rispettiva tutela, interessi non coincidenti e, anzi, contrapposti: da un lato, l'interesse della maggioranza elettorale, di esprimersi a sanzione del cattivo operato della precedente maggioranza; dall'altro, l'interesse dei soggetti favoriti dalla precedente amministrazione, a conservare i privilegi da quest'ultima promessi anche *pro futuro*. Dando prevalenza a quest'ultimo interesse, il principio di supremazia del Parlamento sembrerebbe non semplicemente rimodulato, ma leso nella sua specifica *ratio* garantista: una maggioranza transitoria non può impedire alle future maggioranze il libero esercizio del proprio potere politico.

⁽⁶⁰⁾ Come già rilevato da A. DE TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, I, 2, Parigi, 1835, nel testo tradotto in lingua italiana, ID., *La democrazia in America*, Torino, 2006, p. 263 ss., la questione più critica nel funzionamento di una democrazia rappresentativa è che la maggioranza parlamentare tende a farsi portatrice non soltanto degli interessi conformi all'indirizzo politico che essa appoggia, ma altresì dell'interesse al mantenimento della propria prevalenza sulle forze politiche di opposizione: «Che altro è dunque una maggioranza, presa nel suo insieme, se non un individuo che ha opinioni e, molto spesso, interessi contrari a quelli di un altro individuo, chiamato minoranza? Ora, se si ammette che un uomo investito di onnipotenza può abusarne contro i suoi avversari, perché non ammettere la stessa cosa per una maggioranza? Gli uomini, riunendosi, cambiano forse carattere? Diventano più forti, sono forse più pazienti di fronte alle difficoltà? Per parte mia, non lo credo, e il potere di fare qualsiasi cosa, che rifiuto di concedere uno solo dei miei simili, non lo accorderei mai a più d'uno» (p. 268 s.). La regola maggioritaria, utilizzata per soddisfare l'interesse della maggioranza politica alla propria prevalenza, da un lato introdurrebbe una differenza di forza per risolvere il conflitto politico, dall'altro infrangerebbe il raccordo rappresentativo fra governanti e governati, precludendo la sanzionabilità del malgoverno: così rinnegati i fondamenti stessi della democrazia rappresentativa, questa deriva degenererebbe inesorabilmente in un governo autoritario. Riconoscere alle formazioni di opposizione la possibilità di criticare il programma di governo e le sue modalità attuative, di prospettare un indirizzo politico alternativo e di propagare nella

te parlamentare sulle altre fonti soggettive di produzione normativa, infatti, garantisce la compartecipazione e il controllo politico dell'opposizione in occasione dell'adozione degli atti normativi di più elevato impatto sull'ordinamento; e tale garanzia trova compimento, in senso diacronico, nell'impossibilità per la maggioranza di compromettere la libera determinazione dell'indirizzo politico futuro.

Se si accetta il presupposto per cui una democrazia regge fintanto che la minoranza politica ritenga di poter partecipare al processo ricognitivo ed espressivo della volontà generale, soltanto il coinvolgimento nel circuito decisionale di tutte le forze politiche di governo ed opposizione può, invero, salvaguardare la condivisione delle regole del "gioco politico" e la comune accettazione dei medesimi valori costituzionali. Ciò che implica, da un lato, il coinvolgimento delle forze politiche di minoranza nei processi normativi e, dall'altro, la possibilità ed effettività del periodico mutamento dell'indirizzo politico all'insegna del quale la sovranità è esercitata in nome del popolo. È questa, invero, la *ratio* primaria e indefettibile del principio di supremazia del Parlamento.

Così inteso, il paradigma della supremazia parlamentare può più agevolmente convivere con i vari principi che, nell'Europa continentale, ne hanno in varia misura edulcorato la portata: sovranità popolare, separazione dei poteri, diritti fondamentali (di prima e seconda generazione), rigidità costituzionale, pluralismo politico istituzionale. Trattasi, invero, di principi non sempre perfettamente collimanti con i diversi aspetti e le molteplici implicazioni della supremazia parlamentare, ma che trovano nondimeno radice nella medesima *ratio* garantista, a tutela della libertà degli individui e, in particolare, a garanzia di alcuni interessi di minoranza ritenuti incomprimibili nel dispiegarsi del processo democratico, quindi sottratti al criterio di maggioranza ⁽⁶¹⁾. Lungi dall'escludersi reciprocamente, le diverse istanze cui fanno capo detti principi si completano a vicenda.

Il Parlamento incarna istituzionalmente il principio di rappresentanza, la cui essenza sta nel far valere la responsabilità politica del Governo di fronte all'elettorato. Questo vaglio politico si rende possibile in tanto in quanto il Parlamento riflette il pluralismo sociale articolandolo al proprio interno come pluralismo politico, grazie al quale si sviluppa quel controllo della minoranza sulla maggioranza, aggregatasi intorno all'indiriz-

società interessi a questo conformi, organizzando eventualmente gli stessi come maggioritari, diventa, pertanto, in questo quadro, una necessità funzionale alla stessa legittimazione del potere governante. Cfr. altresì, sul punto, M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, cit., p. 73.

⁽⁶¹⁾ Cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, II, *Teoria della democrazia*, cit., p. 9 ss.

zo governativo, in cui si sostanzia la funzione di opposizione. Precludere la mediazione parlamentare nell'attuazione normativa dell'indirizzo governativo significherebbe, pertanto, sottrarre gl'interessi di minoranza al coinvolgimento nel circuito decisionale e ridurre la responsabilità politica del Governo.

Ciò, ovviamente, non ostacola l'utilizzo di strumenti normativi extraparlamentari, allorché questi si rivelino gli unici dotati di un sufficiente grado d'effettività. Ed è palese che un consesso numeroso, gravato di procedure ampiamente garantiste e povero di cognizioni tecniche specifiche, quale l'Assemblea parlamentare, non potrebbe efficacemente impartire una disciplina di dettaglio in tutte le materie alle quali si estende l'esercizio del potere legislativo ⁽⁶²⁾. Per tale motivo, si ritiene coerente con il principio di supremazia del Parlamento attribuire al Governo un potere di tipo regolamentare destinato, tuttavia, ad esercitarsi nell'ambito e con il limite di validità della normazione di principio dettata con legge ⁽⁶³⁾; o, ancora, la possibilità che lo stesso Governo emani norme con forza di legge su delega puntuale delle Camere ⁽⁶⁴⁾, ovvero in ipotesi straordinarie di necessità ed urgenza e salva la pronta conversione in legge da parte del Parlamento ⁽⁶⁵⁾.

Eppure, al di fuori di quest'ambito ed oltre questo limite, la mole della decretazione d'urgenza, che – talvolta in mancanza dei necessari presupposti – condiziona l'attività legislativa del Parlamento nei tempi, nelle procedure e nei contenuti ⁽⁶⁶⁾; una delegazio-

⁽⁶²⁾ Cfr. P. DE VISSCHER, *Les nouvelles tendances de la démocratie anglaise*, cit., p. 191 s.; C. ALIBERTI, *Il controllo parlamentare sugli atti normativi del Governo: sputi ricostruttivi*, in R. Dickmann, S. Staiano, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, cit., p. 314 s.

⁽⁶³⁾ Cfr. A.V. DICEY, *op. cit.*, p. 43 ss.: il tentativo, da parte del Parlamento, di elaborare anche i dettagli di interventi legislativi di vasta portata, sarebbe causa dei difetti di grossolanità e prolissità delle disposizioni legislative, al punto che – a giudizio dell'A. – «la sostanza non meno che la forma della legge ne risulterebbe considerevolmente migliorata se l'esecutivo inglese, così come avviene in Francia, fosse in grado, per mezzo di decreti, ordinanze o proclami [...], di provvedere all'applicazione dettagliata dei principi generali che sono contenuti negli Atti del legislativo». In particolare, sulla problematica ammissibilità dei regolamenti delegati in un regime democratico retto dal principio di supremazia del Parlamento, Cfr. E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, cit., p. 523 ss.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. I. ORR, *op. cit.*, p. 10 s.: «parliaments need an agent to perform tasks that are too cumbersome for an assembly of several hundred elected to accomplish on their own. In selecting the government, the national parliament is a principal delegating authority to an agent».

⁽⁶⁵⁾ Cfr. R. PUNSET, *Potestades normativas y forma de gobierno*, in www.federalismi.it, 2009, p. 4 ss.: il decreto-legge sarebbe «una disposición expresiva de la política gubernamental, cuya aprobación responde a una necesidad tal que no permite ni siquiera la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia».

⁽⁶⁶⁾ Tale condizionamento è stato evidenziato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 171 del 23.05.2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 1662 ss., con nota di F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, p. 1676 ss. Cfr. *C.i.d.* n. 5: nel procedimento di conversione di un decreto-legge, il Parlamento «si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme

ne legislativa che lascia al Governo ampia discrezionalità nella determinazione dei contenuti e la possibilità d'intervenire anche dopo la scadenza del termine apposto, per correggere il testo emanato ⁽⁶⁷⁾; l'avvio di un processo di semplificazione normativa mediante il massiccio ricorso all'istituto della delegificazione ⁽⁶⁸⁾; l'insistito ricorso alla questione di fiducia, utilizzata in funzione "tecnica" per abbreviare l'*iter* dei lavori parlamentari – con l'effetto di reprimere il dibattito assembleare – piuttosto che in funzione "politica", per significare l'indispensabilità di un atto nell'attuazione dell'indirizzo governativo, nonché sovente combinata proprio alla conversione dei decreti-legge o, ancora, all'approvazione di leggi di delega o di delegificazione ⁽⁶⁹⁾; la prassi della concertazione tra Governo e parti sociali sugli interventi di politica economica e sociale, che vorrebbe riservare al Parlamento la mera notifica di decisioni assunte altrove, instaurando una rappresentanza degli interessi atipica ed extraistituzionale; la stipulazione di accordi internazionali in forma semplificata, anche laddove l'art. 80 Cost. imporrebbe l'autorizzazione parlamentare alla ratifica, e l'esecuzione degli stessi mediante regolamenti governativi indipendenti; l'istituzione di Autorità amministrative dotate di poteri normativi propri, che non trovano legittimazione nel principio rappresentativo ma esclusivamente nella loro competenza tecnico-professionale ⁽⁷⁰⁾; sono solo alcuni dei principali fattori di tensione cui è da tempo sottoposta la supremazia del Parlamento.

poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge»; inoltre, «la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare», che per molteplici elementi si distingue dall'ordinario iter legislativo.

⁽⁶⁷⁾ Lamenta questa prassi L. VIOLANTE, *La fabbrica delle regole*, in www.federalismi.it, 2009, p.1.

⁽⁶⁸⁾ Rileva C. ALIBERTI, *op. cit.*, p. 319 ss., come l'obliterazione del ruolo normativo del Parlamento causata dal massiccio ricorso agli istituti della delega legislativa e della delegificazione sia parzialmente compensato dal recupero di un ruolo consultivo nei confronti del Governo, che si sostanzia nell'inserimento di un parere obbligatorio delle competenti commissioni parlamentari nel corso del procedimento normativo condotto in prima persona dall'esecutivo. Questi pareri si mantengono sul piano della funzione di controllo politico e non di quella normativa, data la loro natura obbligatoria ma mai vincolante per il Governo, e al più potrebbero «assumere implicazioni tali da mettere in discussione la sua stessa sopravvivenza per via del vincolo fiduciario che lo lega alle Camere», senza comunque incidere sulla legittimità degli atti normativi adottati. In ogni caso, come opportunamente evidenzia M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. Violante, F. Piazza (a cura di), *Il Parlamento*, cit., p. 440, «tali pareri non sono sempre in grado di riempire a posteriori i vuoti della delega [o della legge di delegificazione], né possono limitare la discrezionalità di cui il governo fa uso con i decreti legislativi "correttivi"».

⁽⁶⁹⁾ Cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in Id. E. Gianfrancesco (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, p. 41 ss.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. L. VIOLANTE, *op. cit.*, p. 2 s., il quale accosta al potere normativo delle Autorità amministrative indipendente quello esercitato dagli organi di autogoverno delle Magistrature ordinaria ed amministrativa. Sull'eventuale responsabilità politica del Parlamento per rilascio di aree normative a soggetti estranei al circuito politico rappresentativo, Cfr. C. PINELLI, voce *Atti congiunti dei Presidenti delle due camere*, in *Enc. Dir.*, agg. I, 1997, p. 212: «non è [...] possibile escludere in via generale che la devoluzione di potestà normative alle Autorità [amministrative indipendenti] nasconda una rinuncia all'esercizio

Quando il Governo limita, con questi ed altri meccanismi, la mediazione parlamentare nell'attuazione normativa dell'indirizzo governativo, né la Magistratura ordinaria né la Corte costituzionale possono supplire svolgendo analogo funzione di controllo politico, perché esse non sono portatrici d'interessi politici (in senso stretto) e i parametri alla luce dei quali giudicano sono non già politici bensì – essi pure – normativi. La perversione dell'attività normativa dell'esecutivo, dunque, non solo esclude dal circuito decisionale gli interessi minoritari, ma altresì inibisce il controllo politico sulle modalità attuative degli interessi maggioritari, sterilizzando il principio di responsabilità politica.

Gli anzidetti fattori di tensione emergono in misura sensibile, nell'ordinamento repubblicano, soltanto dopo il tramonto del governo di "unità nazionale", in corrispondenza con la crisi della "centralità parlamentare" ⁽⁷¹⁾. Si accentuano ulteriormente a partire dai primi anni Novanta, in concomitanza con una più profonda crisi della stessa istituzione parlamentare ricollegabile, per un verso, al crollo del sistema partitico della c.d. prima Repubblica ⁽⁷²⁾; per altro verso, alla personalizzazione del conflitto politico e al conseguente leaderismo governativo, che contraddistinguono l'esperienza della c.d. seconda Repubblica ⁽⁷³⁾. Le riforme dei regolamenti parlamentari realizzate fra il 1996 e il 1999, in tardiva reazione al consociativismo dei decenni precedenti, consentono al Governo una più forte ingerenza sull'agenda dei lavori parlamentari e, cavalcando l'obiettivo di ostacolare il ricorso a pratiche ostruzionistiche, deprimono radicalmente il peso dell'opposizione nel procedimento legislativo ⁽⁷⁴⁾.

della responsabilità politica da parte dei corpi elettivi, con vanificazione, per questo verso, del principio costituzionale di responsabilità dell'azione dei pubblici poteri».

⁽⁷¹⁾ Cfr. E. CHELI, *La "centralità" parlamentare*, cit., p. 348; M. VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in AIC (a cura di), *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Padova, 2002, p. 159 s., il quale parla di «un vero e proprio ribaltamento dei ruoli rispetto al passato».

⁽⁷²⁾ Cfr. M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 420 ss., mette in risalto, da un lato, il crollo del regime sovietico nel 1989 e la conseguente «scomparsa delle condizioni sulle quali si era strutturato il nostro sistema dei partiti», ciò che provocò «una rapida e devastante crisi di identità delle maggiori forze politiche italiane», segnatamente del Partito comunista e della Democrazia Cristiana; dall'altro lato, le inchieste della Magistratura nel biennio 1992-'93, riassunte sotto l'etichetta "Mani pulite", che travolsero in particolare il Partito socialista.

⁽⁷³⁾ Di «personalizzazione della politica» parla G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit., p. 90 s.; di «concezione leaderistica» del Governo, A. D'ANDREA, *Gli affanni della democrazia italiana*, cit, p. 19.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. V.G. ROLLA, *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2000, p. 593 ss. Rileva P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in AIC (a cura di), *Annuario 2001*, cit., p. 203 s., che con queste riforme dei regolamenti parlamentari «l'opposizione è stata privata di qualsiasi capacità di negoziare e dunque di bilanciare [...]. In definitiva, l'opposizione, nell'esercizio della funzione legislativa, non è messa in condizione di assicurare una moderazione efficace alla tirannia della maggioranza».

Questo processo di svilimento del Parlamento raggiunge il suo apice allorché, ormai stabilizzatosi nella prassi il descritto stato della produzione normativa, la L. n. 270 del 21.12.2005 consolida il primato governativo sul piano dell'organizzazione istituzionale, attraverso perniciosi emendamenti alla legislazione elettorale. Nella legge elettorale per la Camera dei deputati, il ritorno a un sistema a base proporzionale viene controbilanciato attribuendo in ogni caso alla lista o coalizione di liste più votata una maggioranza più che assoluta dei seggi disponibili ⁽⁷⁵⁾; se a ciò si aggiunge che ciascuna lista o coalizione deve indicare anticipatamente il capo della forza o gruppo di forze politiche – il quale risulta di fatto candidato a rivestire la carica di Presidente del Consiglio – ne deriva che «le elezioni per la composizione delle Camere si trasformano in una contesa per la nomina del Capo del Governo», deprimendo la carica rappresentativa del mandato parlamentare ⁽⁷⁶⁾.

Il capovolgimento dei ruoli nella prassi normativa trova, così, compimento nel parallelo rovesciamento dell'investitura elettorale. Ad aggravare ulteriormente la situazione è la previsione di “liste bloccate” organizzate sulla base di circoscrizioni eccessivamente estese, insieme alla possibilità che il medesimo candidato si presenti in più circoscrizioni: questo sistema attribuisce, in sostanza, alle segreterie dei partiti un ruolo fondamentale nella determinazione delle candidature e del loro successo ⁽⁷⁷⁾. Tutto ciò conduce a un inaudito pervertimento dei rapporti di forza tra Parlamento e Governo e converte la questione di fiducia – oggetto di un utilizzo ormai spropositato – in principale strumento di tirannia della maggioranza.

Gli svolgimenti testé descritti sono venuti sinora a prodursi soltanto a livello subcostituzionale, grazie anche alla bocciatura referendaria della L.Cost. 18.11.2005 che avrebbe introdotto nel nostro ordinamento il c.d. “premierato forte” e codificato la formula del “governo di legislatura” ⁽⁷⁸⁾. Si tratta, dunque, di sviluppi ancora reversibili,

⁽⁷⁵⁾ Cfr. art. 83.2, d.P.R. n. 361 del 30.03.1957, come modificato dalla L. n. 270 del 21.12.2005: «Qualora la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi [...] non abbia già conseguito almeno 340 seggi [su un totale di 630], ad essa viene ulteriormente attribuito il numero di seggi necessario per raggiungere tale consistenza».

⁽⁷⁶⁾ Cfr. A. D'ANDREA, *op. ult. cit.*, p. 30 ss.; L. SPADACINI, *op. cit.*, p. 87 ss. Sull'indicazione preventiva del capo della forza politica o della coalizione, V. *supra*, nota n. 50.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. L. SPADACINI, *op. cit.*, p. 96 ss. Secondo L. VIOLANTE, *op. cit.*, p. 4, il Parlamento, «per effetto della legge elettorale che ha sostituito l'elezione da parte dei cittadini con la cooptazione da parte dei vertici dei partiti politici, sembra aver perso la capacità di rappresentare la comunità nazionale e di decidere nel suo interesse».

⁽⁷⁸⁾ Il Primo Ministro, secondo le previsioni dell'art. 33, L.Cost. 18.11.2005, avrebbe avuto il potere di nominare e revocare i Ministri, nonché di “determinare” autonomamente (e non più “dirigere”) la politica generale del Governo; secondo l'art. 27, inoltre, il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto

solo che il Parlamento guadagni nuova consapevolezza del ruolo che è chiamato a svolgere in una democrazia rappresentativa. Diversamente, l'alterazione degli equilibri interistituzionali che verrebbe sancita dall'art. 117, I Cost. – ove si volesse aderire alle letture ermeneutiche più estreme – potrebbe condurre il nostro ordinamento verso un punto di non ritorno. Una sua lettura estensiva, infatti, fornirebbe al Governo strumenti inediti e potenti per sottrarsi al controllo e alla mediazione del Parlamento nel processo di attuazione normativa del proprio indirizzo politico e, per di più, subordinerebbe l'esercizio della funzione legislativa al rispetto di atti in ultima istanza riconducibili alla volontà dello stesso esecutivo ⁽⁷⁹⁾.

Come ammonisce A. D'ANDREA, la «situazione di precarietà, nella quale versa il modello di governo parlamentare accolto nella Costituzione italiana, non può più a lungo proseguire senza aggravare ulteriormente la complessiva tenuta dell'assetto democratico interno» ⁽⁸⁰⁾. Risulta, pertanto, di estrema importanza ed urgenza intraprendere un recupero del principio di supremazia del Parlamento, con la sua indispensabile *ratio* di garanzia del pluralismo politico, proprio a cominciare dall'interpretazione dell'art. 117, I Cost. Questo obiettivo permeerà di sé l'intera analisi che ci si accinge a compiere, nella consapevolezza, tuttavia, che essa risulterà uno sforzo vano se non accompagnato dalla volontà politica e culturale di recuperare appieno al Parlamento quell'autonomia istituzionale e normativa che imprescindibilmente caratterizza ogni regime di democrazia rappresentativa.

sciogliere la Camera dei deputati ed indire nuove elezioni su richiesta del Primo Ministro, nonché in caso di sue dimissioni, morte o impedimento permanente, o ancora in caso di voto contrario sulla questione di fiducia apposta in relazione a una proposta del Governo.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. H. BREITMEIER, *The Legitimacy of International Regimes*, Farnham-Burlington, 2008, p. 15 s.: «The internationalization of policymaking seems to strengthen governments vis-à-vis their societies and democratic political institutions»; l'A. parla di «de-parliamentarization», «because multi-level policymaking gives governments more latitude for realizing their political goals. Under these circumstances, it became more difficult for national parliaments to influence intergovernmental decision-making». Cfr. altresì S. BATTINI, *La globalizzazione del diritto pubblico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2006, p. 345 ss., i vincoli alla normazione interna attenuerebbero sia la rappresentatività delle istituzioni, chiamate a tener conto anche di interessi altri rispetto a quelli delle comunità di riferimento; sia la loro responsabilità nei confronti delle stesse comunità, poiché le istituzioni devono rispondere del loro operato anche all'esterno.

⁽⁸⁰⁾ *Gli affanni della democrazia italiana*, cit., p. 11.

1.4. *Alla ricerca di soluzioni ermeneutiche che non reprimano la ratio di garanzia della supremazia parlamentare. Premesse di metodo*

L'art. 117, I Cost. è senz'altro una disposizione dai contenuti ambigui e di difficile interpretazione. Le difficoltà ermeneutiche sono, inoltre, aggravate dai possibili riflessi che, come si è venuti dicendo, la norma potrebbe avere non solo sulla configurazione della forma di governo, ma più ampiamente sulla tenuta del complessivo sistema democratico. Tutto ciò non potrebbe, peraltro, indurre ad ignorarne punto l'esistenza, facendo propria una logica simile a quella che per lungo tempo ha di fatto adottato la giurisprudenza costituzionale⁽⁸¹⁾. Non lo si potrebbe neppure per il lodevole intento di tutelare l'autonomia del Parlamento rispetto al Governo, perché s'incorrerebbe nel paradosso di sottostimare in tal modo un atto espressivo di quella stessa autonomia, così rinnegando la validità del fine perseguito. La dottrina – non solo costituzionalista⁽⁸²⁾ – ha avuto il

⁽⁸¹⁾ Questo è quanto sembra invece proporre R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, cit., p. 621, allorché afferma che il disposto costituzionale – e più in generale il nuovo testo del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sarebbe frutto di «una innocente e svagata scrittura» e che, pertanto, esso «non va preso troppo sul serio».

⁽⁸²⁾ Si sono occupati di ricostruire il possibile significato della norma non solo studiosi di altre discipline pubblicistiche, come gli amministrativisti (fra i primi, Cfr. D.U. GALETTA, *La previsione dell'art. 3, comma I, cpv. I, della Legge di revisione del Titolo V della Costituzione come definitivo superamento della teoria dualistica degli ordinamenti*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 293 ss.; L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 1203 ss.; M.A. SANDULLI, *Due aspetti della recente riforma al Titolo V della Costituzione*, cit., p. 949 ss.; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 1355 ss.; M.P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in C. Bottari (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 231 ss.; A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 813 ss.) e i comparatisti (Cfr. G.F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, cit., p. 1849 ss.; G. GERBASI, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost.: difficoltà interpretative tra continuità e discontinuità rispetto al precedente assetto*, in S. Gambino (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale*, cit., p. 293 ss.), ma altresì numerosi studiosi ed esperti di diritto internazionale (Cfr. E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2001, p. 921 ss.; B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Foro It.*, 2002, V, c. 229 ss.; P. DE STEFANI, *L'incorporazione dei diritti umani. L'adattamento al diritto internazionale e il nuovo articolo 117 della Costituzione*, in www.centrodiritti-umani.unipd.it, 2003; L. BARTOLOMEI, *La garanzia costituzionale dei trattati alla luce della legge 5 giugno 2003 n. 131 contenente disposizioni per l'adeguamento alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*, cit., p. 853 ss.; U. DRAETTA, *Il difficile rapporto della Cassazione con l'art. 117, comma I, della Costituzione*, cit., p. 555 ss.; F. SALERNO, *Il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2006, p. 340 ss.; C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione*; A. BULTRINI, *Le sentenze 348 e 349/2007 della Corte costituzionale*, cit., p. 171 ss.; L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Dir. Umani Dir. Internaz.*, 2008, p. 301 ss.; G. GAJA, *Il limite costituzionale del rispetto degli "obblighi internazionali": un parametro definito solo parzialmente*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2008, p. 136 ss.; R. LUZZATTO, *Il diritto europeo e la Costituzione italiana dopo la riforma dell'art. 117*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, p. 1 ss.) e dell'Unione europea (Cfr. L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e co-*

merito d'illustrare le più diverse soluzioni ermeneutiche, segnalando le relative implicazioni sistematiche e mettendone in evidenza pregi e difetti nell'applicazione concreta. G.F. FERRARI ha notato come, paradossalmente, fra i primi commentatori, quelli d'estrazione costituzionalista abbiano proposto interpretazioni assai estensive, giungendo persino a riconsiderare in senso monistico i rapporti tra ordinamento interno e ordinamenti internazionale e comunitario; e come, al contrario, siano stati soprattutto gli internazionalisti, tendenzialmente inclini ad affermare la superiorità delle norme esterne su quelle interne, a prospettare le letture più moderate, sostenendo il perdurante dualismo del sistema ⁽⁸³⁾.

Di fronte a questa varietà d'interpretazioni, sostenere la fondatezza di una di esse e negarla rispetto a tutte le altre costituirebbe un esercizio di presunzione, che solo potrebbe attingere a pregiudizi di tipo ideologico. Con ciò, tuttavia, non si reputa affatto indifferente accogliere l'una o l'altra lettura dell'art. 117, I, o che tutte quelle sinora proposte siano accettabili di principio; si metteranno, anzi, in evidenza le incongruenze in cui finiscono per incorrere alcune di esse. Nondimeno, se i tradizionali criteri dell'ermeneutica giuridica si sono di fatto rivelati insufficienti per raggiungere soluzioni condivise, risulta allora necessario uno sforzo suppletivo da parte della comunità scientifica.

Chiaramente, quest'ultima non può pretendere assoluta libertà di manovra nel determinare il significato e, soprattutto, gli obiettivi di politica costituzionale sottesi a una norma tanto ambigua: necessiterebbe, all'uopo, di un fondamento di legittimazione del quale non può pretendere disporre. Spetterà eventualmente ai competenti attori istituzionali consolidare, con adeguati interventi, le soluzioni interpretative che siano venute conseguendo i maggiori consensi in letteratura: la Corte costituzionale, nella misura in cui si renda necessario ostacolare la diffusione di letture ermeneutiche incompatibili con le strutture basiche del *pactum societatis* ⁽⁸⁴⁾; il Parlamento, in svolgimento del *pactum*

munitari nella riforma del titolo V della Costituzione, cit.; M. CONDINANZI, *L'adattamento al diritto comunitario e dell'Unione europea*, Torino, 2003, p. 50 ss.; R. MASTROIANNI, *Le norme comunitarie non direttamente efficaci costituiscono parametro di costituzionalità delle leggi interne?*, cit., p. 3520 ss.; A. CIAMPI, *Processo non equo secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo e rinnovazione del giudizio secondo la Corte costituzionale*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2008, p. 793 ss.) e finanche di diritto penale (G. GRASSO, *Diritto comunitario e diritto interno: profili penali*, in Corte cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 265 ss.; P. TONINI, *Processo penale e norme internazionali: la Consulta delinea il quadro d'insieme*, in *Guida al lavoro*, 2008, n. 16, p. 417 ss.) e tributario (Cfr. G. MELIS, *Vincoli internazionali e norma tributaria interna*, cit., p. 1083 ss.).

⁽⁸³⁾ *Op. cit.*, p. 1852.

⁽⁸⁴⁾ Pare precisamente questa la finalità delle sentenze nn. 348 e 349/2007, *citt.*: arginare la tendenza, diffusasi tra alcuni giudici comuni, ad utilizzare lo strumento della disapplicazione della fonte interna in caso di antinomie con norme CEDU. Cfr. A. BULTRINI, *op. cit.*, pp. 176 s. e 183.

subiectionis, nella misura in cui ritenga opportuno imporre con legge l'accoglimento di determinati significati, o altrimenti indirizzare l'operato degli interpreti.

Lo sforzo suppletivo che si richiede alla comunità scientifica consisterà, allora, nell'integrare i tradizionali criteri ermeneutici, dotandoli di un orientamento teleologico particolare. Come si vedrà, l'utilizzazione di un criterio teleologico puro (originalista) si scontra con la difficoltà d'individuare in termini obiettivi l'intenzione del legislatore costituzionale del 2001: i lavori preparatori non consentono di formulare che mere congetture al proposito ⁽⁸⁵⁾. Nel percorso di ricostruzione del *telos* cui tende la norma, la letteratura costituzionalista non dovrà dimenticare le finalità originarie della propria disciplina d'appartenenza. Com'è stato recentemente ricordato da M. LUCIANI, il costituzionalismo vede nel potere tanto il soggetto quanto l'oggetto delle proprie pretese garantiste, «nel senso che il potere, per un verso, è un nemico dal quale difendersi erigendo garanzie a protezione dei diritti; per l'altro è il soggetto che a quelle garanzie consente di esistere e di funzionare» ⁽⁸⁶⁾.

Se vogliamo applicare questa logica al processo interpretativo dell'art. 117, I, il principio di supremazia del Parlamento pare indicato ad assumere il ruolo di fondamentale linea guida. Per un verso, si dovranno allora rifuggire quelle letture che determinino l'emarginazione degli interessi di minoranza dalle sedi decisionali effettive, perché ciò potrebbe rappresentare il preludio all'avvento di un governo dispotico e, comunque, pregiudicherebbe la comune percezione di legittimità delle decisioni della maggioranza politica, diffondendo presso le minoranze la convinzione che non sia più possibile sostituire democraticamente i detentori del potere di governo.

Per altro verso, poi, si dovranno parimenti rigettare quelle letture che abbiano l'effetto di precludere l'intervento di strumenti normativi extraparlamentari, allorché questi si rivelino gli unici funzionali al raggiungimento di obiettivi che lo stesso Parlamento reputi imprescindibili. Ove, infatti, si convenga che la *ratio* del principio di supremazia parlamentare è quella di declinare in termini garantistici – a tutela del pluralismo politico – l'esercizio del potere, in modo tale da consentire la continuità del processo demo-

⁽⁸⁵⁾ V. *infra*, § 2.1.

⁽⁸⁶⁾ *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 1654. La duplice premessa teorica da cui muove l'A. è che, da un lato (hobbesianamente), non vi siano diritti soggettivi in mancanza di un potere che li garantisca e che, dall'altro, il potere non abbia la forza di garantire i diritti soggettivi se non gode del consenso, che gli deriva dalla sua legittimazione in base al diritto oggettivo: «il potere ha bisogno del *diritto* per legittimarsi, ma i *diritti* hanno bisogno del potere per affermarsi». Il diritto che legittima il potere è il diritto costituzionale; i diritti che il potere deve garantire sono i diritti costituzionali.

cratico, è intuitivo che lo stesso principio non può invece operare negativamente, nel senso d'impedire l'adozione di quegli strumenti che si rivelino indispensabili per l'esercizio dello stesso potere e quindi, mediamente, per la tutela dei diritti che esso è tenuto a garantire. Ne risulterebbe, altrimenti, un'operatività solo formale del principio, che ne tradirebbe la stessa *ratio*, finendo per sterilizzare – anziché tutelare – l'effettività del pluralismo politico ⁽⁸⁷⁾.

In altri termini, si tratterà di mediare fra gli opposti scenari che dissolverebbero la portata del principio testé richiamato: quello in cui primaria fonte di produzione in senso soggettivo resti, soltanto formalmente, un Parlamento nel quale invano le correnti politiche nazionali si confrontino su temi eccedenti la propria portata; e quello in cui le primarie decisioni politiche vengano ad allocarsi, anche formalmente, in un centro extra-parlamentare dotato di mezzi efficaci, ma rappresentativo d'interessi soltanto maggioritari o, comunque, non rispondente a sufficienti requisiti di democraticità nelle procedure decisionali.

Si procederà, pertanto, all'esame puntuale delle singole questioni che hanno suscitato discordi interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali, con la duplice finalità: da un lato, di segnalare eventuali incongruenze o aporie che si riterranno presenti in talune proposte ermeneutiche; dall'altro, d'individuare le soluzioni maggiormente congeniali alla salvaguardia del principio di supremazia del Parlamento o, quanto meno, della sua *ratio* garantista.

Si partirà da un esame delle questioni generali che involgono l'art. 117, I nella sua interezza: dalla carenza di sufficiente dibattito politico nei lavori preparatori, alla scelta della collocazione sistematica; dalla definizione del rapporto intercorrente tra la fonte legislativa e i suoi limiti, all'analisi di delicati profili di diritto intertemporale; per concludere con alcune notazioni sul complessivo *modus operandi* della norma. Si prenderanno, quindi, in esame i singoli limiti individuati dall'art. 117, I, con specifico riferimento agli obblighi internazionali ed al vincolo comunitario. Quanto al limite del rispetto della Costituzione, invece, esso non crea particolari difficoltà ermeneutiche, se non quelle legate ai motivi che hanno spinto il legislatore costituzionale a codificare un

⁽⁸⁷⁾ Cfr. T. PADOA-SCHIOPPA, *Demos e Kratos in Europa*, in *Mulino*, 2009, p. 367: «un governo che avesse compiti impossibili o strumenti perversi, o che pretendesse di governare persone che non hanno nulla in comune, non sarebbe buongoverno neppure se fosse scelto dal popolo; mancherebbe dello stesso fondamento etico insito nel principio democratico».

principio indiscusso, conferendogli quest'assai particolare collocazione sistematica ⁽⁸⁸⁾: problematiche che verranno affrontate congiuntamente alle questioni generali.

Si tracceranno, infine, alcune considerazioni conclusive, volte ad offrire una ricostruzione organica e coerente dei significati attribuibili all'art. 117, I, letto dalla prospettiva del principio di supremazia del Parlamento. Ciò, pur sempre ricordando che questo principio, alle nostre latitudini, non assume il medesimo carattere di assolutezza che gli conferiva a suo tempo l'ordinamento britannico e che, pertanto, esso potrà – e talora dovrà – mediarsi con principi ed esigenze di politica costituzionale concorrenti, per non ridursi a vuoto paradigma formalistico ⁽⁸⁹⁾.

Questa ricostruzione, ad ogni modo, vorrà fornire non già un'ulteriore lettura ermeneutica della disposizione in esame, tale da accrescerne i già rilevanti profili di ambiguità, bensì una linea guida per individuare quali, tra le valide soluzioni già espresse dalla letteratura, consentano di mantenere ancora viva l'irrinunciabile *ratio* di garanzia sottesa all'antico paradigma democratico della supremazia parlamentare.

⁽⁸⁸⁾ Su questo punto, P. CAVALERI, *Articolo 1*, in Id., E. Lamarque (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, p. 4, sostiene che il limite del rispetto della Costituzione vada inteso come una «formula riassuntiva, la quale preannuncia e sintetizza le disposizioni costituzionali che in termini espliciti e positivi circoscrivono – ove la Costituzione ritiene necessario assicurare uniformità di disciplina e di trattamento giuridico – l'esercizio (altrimenti generalizzato) della potestà legislativa regionale».

⁽⁸⁹⁾ Anche nel Regno Unito, peraltro, il principio di sovranità parlamentare pare oggi accettare una mediazione con altre esigenze concorrenti, ritenute politicamente irrinunciabili, come quelle legate alla partecipazione al processo d'integrazione europea. In particolare, J.A.D. HOPE, *op. cit.*, p. 309 ss., nota come, per forti ragioni politiche, l'attuale volontà del Regno Unito sia quella di rispettare gli obblighi derivanti dai Trattati comunitari e lo stesso Parlamento accetti pertanto di buon grado il primato del diritto comunitario; fintanto che perduri questa situazione, le corti nazionali non potrebbero dunque far altro che continuare ad applicare il diritto comunitario, in quanto parte del diritto nazionale, interpretando restrittivamente ogni disposizione nazionale – anche successiva – che paia invece derogarvi: «Legal theory must be contrasted with political reality» (p. 313).

Deve, peraltro, richiamarsi una nota pronuncia con cui la *House of Lords* (sent. *Factortame vs. Secretary of State* del 11.10.1990, in *Comm. Market Law Rep.*, 1990, p. 375 ss.), conformandosi a una pronuncia resa in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia (sent. n. C-213/89 del 19.06.1990, *Factortame*, in *Racc.*, 1990, p. I-2433, punto n. 21), sospese l'efficacia di una norma legislativa interna quale misura cautelare nelle more di un giudizio di compatibilità con le fonti comunitarie: con l'accettazione del principio del primato di queste fonti, per la prima volta dal 1689, un organo statale diverso dal Parlamento fu in grado d'incidere sulla normativa di origine parlamentare. Allo *European Communities Act* del 1972, infatti, venne riconosciuto il rango di "legge costituzionale", con cui il Parlamento britannico avrebbe implicitamente accettato i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto comunitario, consentendo così una limitazione giuridica – e non solamente politica – della propria sovranità.

2. L'art. 117, I in generale

2.1. I lavori preparatori e l'influenza della carenza di dibattito parlamentare sull'interpretazione della disposizione

Una delle principali fonti di perplessità per l'interprete dell'art. 117, I Cost. deriva dalla grave insufficienza del dibattito parlamentare sui contenuti di questa disposizione che, unita all'assoluta carenza di discussione pubblica fuori dell'Aula e di previo approfondimento accademico, rende oltremodo problematico ogni tentativo di obiettiva ricostruzione della *mens legis*.

Benché l'art. 12, I preleggi ne faccia immediata menzione a fianco del criterio letterale, il criterio teleologico puro – che assume a riferimento l'«intenzione del legislatore» – viene in realtà considerato dalla giurisprudenza ordinaria meramente sussidiario ed ancillare rispetto agli altri criteri ermeneutici primari ⁽¹⁾. La giurisprudenza costituzionale, invece, ricorre sovente all'ausilio di questo strumento interpretativo ed attribuisce specifico rilievo ai lavori preparatori sia del legislatore ordinario ⁽²⁾, sia dell'Assemblea costituente ⁽³⁾, senza però giungere a riconoscerne carattere dirimente.

⁽¹⁾ Cfr. Cass. civ., Sez. III, sent. n. 3550 del 21.05.1988, in *Giust. Civ. Mass.*, 1988, p. 847: «Ai lavori preparatori può riconoscersi valore unicamente sussidiario nell'interpretazione di una legge, trovando un limite nel fatto che la volontà da essi emergente non può sovrapporsi alla volontà obiettiva della legge quale risulta dal dato letterale e dalla intenzione del legislatore intesa come volontà oggettiva della norma (*voluntas legis*), da tenersi distinta dalla volontà dei singoli partecipanti al processo formativo di essa»; massima poi ribadita – ma con maggiori aperture a un'utilizzazione anche ancillare e non meramente sussidiaria del criterio – in Cass. civ., Sez. I, sent. n. 2230 del 27.02.1995, in *Giur. It.*, 1996, I, p. 532: «La volontà emergente dai lavori preparatori non può sovrapporsi a quella obiettivamente espressa dalla legge, quale emerge dal suo dato letterale e logico. Peraltro agli stessi lavori preparatori può riconoscersi valore sussidiario ai fini ermeneutici, quando essi, unitamente ad altri canoni interpretativi ed elementi di valutazione emergenti dalla norma stessa, siano idonei a chiarire la portata di una disposizione legislativa di cui appaia ambigua la formulazione».

⁽²⁾ E ciò ai più diversi fini: sia per vagliare il rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo (Cfr. sent. n. 9 del 03.03.1959, in *Giur. Cost.*, 1959, p. 240 ss., *C.i.d.* n. 3 s.); sia per precisare i limiti della delegazione legislativa, nel sindacare la legittimità dei decreti legislativi sotto il profilo dell'eccesso di potere (Cfr. sent. n. 281 del 28.04.2004, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 2828 ss., *C.i.d.* n. 3.2; Cfr. altresì la puntualizzazione del Presidente della Corte costituzionale V. ONIDA, *Relazione su La giustizia costituzionale nel 2004*, in www.cortecostituzionale.net, 2005, p. 18); sia per verificare che il Parlamento, in sede di conversione di un decreto-legge, abbia adeguatamente vagliato la sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza (Cfr. sent. n. 128 del 16.04.2008, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 1486 ss., *C.i.d.* n. 8.2); sia anche per determinare i contenuti stessi delle norme di legge impugnate nei giudizi di legittimità, a conforto dei risultati già ottenuti in sede di applicazione di altri criteri ermeneutici (Cfr. sent. n. 249 del 08.07.1996, in *Giur. Cost.*, 1996, p. 2239 ss., *C.i.d.* n. 2.1), ovvero in via autonoma al fine di ricostruire – in senso originalista – le finalità che l'intervento legislativo si prefiggeva (Cfr. sent. n. 482 del 18.12.1991, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 3883 ss., *C.i.d.* n. 4).

⁽³⁾ Spesso, anche la Corte costituzionale utilizza i lavori preparatori come elemento ancillare, a conferma degli esiti ermeneutici riscontrati alla luce di altri criteri: Cfr. sent. n. 29 del 01.04.1958, in *Giur. Cost.*, 1958, p. 124 ss., *C.i.d.* («A questa conclusione si perviene anche tenendo presente lo svolgi-

Per quanto riguarda, invece, le leggi di revisione costituzionale, occorre considerare come generalmente esse operino interventi disorganici, giacché modificativi di un testo normativo compiuto e coerente qual è la Costituzione; e come, inoltre, per via del loro stesso procedimento d'approvazione, presuppongano normalmente il raggiungimento di complessi compromessi tra le forze politiche, che si traducono in disposti spesso ambigui ed equivoci e che talvolta danno luogo a letture interpretative radicalmente antiteti- che. Forse proprio per questi motivi, allorché si tratti di utilizzare queste norme come parametro di legittimità, la Corte costituzionale ricorre all'esame dei lavori parlamentari con frequenza non elevata, benché vi assegni pur sempre un ruolo decisivo per determi-

mento dei lavori preparatori del testo costituzionale e i dibattiti che ebbero luogo dinanzi alla Assemblea costituente»); sent. n. 127 del 04.07.1977, in *Giur. Cost.*, 1977, I, p. 1103 ss., *C.i.d.* n. 1 («Questa interpretazione ha un chiarissimo riscontro nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente»); sent. n. 87 del 07.05.1982, in *Giur. Cost.*, 1982, I, p. 891 ss., *C.i.d.* n. 4 («nel medesimo senso varrebbero i lavori preparatori della Costituente»). In altre occasioni, attribuisce al criterio teleologico puro quanto meno la forza di escludere determinate ipotesi interpretative delle norme costituzionali (Cfr. sent. n. 56 del 29.09.1958, in *Giur. Cost.*, 1958, p. 861 ss., *C.i.d.*) o, addirittura, vi assegna un ruolo ermeneutico decisivo, laddove l'utilizzazione di altri criteri abbia dato luogo ad esiti equivoci (Cfr. sent. n. 86 del 07.05.1982, in *Giur. Cost.*, 1982, I, p. 863 ss., *C.i.d.* n. 6: «La chiave interpretativa deve essere invece desunta dai lavori preparatori [dell'Assemblea costituente]»). Esplicitamente, in sent. n. 138 del 06.07.1972, in *Giur. Cost.*, 1972, p. 1385 ss., *C.i.d.* n. 3, la Corte afferma che «anche se ai lavori preparatori [dell'Assemblea costituente] non si può attribuire valore decisivo, neppure è consentito negare ad essi ogni rilevanza, specialmente quando se ne deducano argomenti in armonia col quadro di insieme nel quale le singole norme vanno collocate ed interpretate»; più forte è, invece, l'affermazione contenuta in sent. n. 429 del 23.10.1992, in *Giur. Cost.*, 1992, p. 4012 ss., *C.i.d.* n. 2, secondo cui «La ricostruzione della intenzione del Costituente, in regime di costituzione rigida, è essenziale per misurare la compatibilità tra disposizione di legge e precetto costituzionale. L'ermeneutica costituzionale non può in alcun caso prescindere dall'ispirazione che presiedette al processo formativo della norma costituzionale assumendo in essa particolare rilievo la essenza storico-politica». Soltanto allorché i lavori preparatori presentino un inconciliabile contrasto rispetto alla lettera del testo costituzionale, la Corte ritiene di dover far prevalere senz'altro quest'ultima: Cfr. sent. n. 47 del 17.01.1991, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 310 ss., *C.i.d.* n. 3.1 («La Costituzione vale per ciò che risulta scritto in quel testo», a prescindere da ogni «ricostruzione delle vicende subite dall'emendamento volto ad includere “le leggi elettorali” tra quelle espressamente sottratte dalla Costituzione alla possibilità di abrogazione per via referendaria, come pure qualsiasi supposizione circa le sorti di tale emendamento o qualsiasi discussione in ordine alla portata dei poteri del Comitato di redazione»).

Sulla specificità dell'interpretazione costituzionale rispetto all'interpretazione di altri atti normativi, Cfr. A. BALDASSARRE, *L'interpretazione della Costituzione*, in A. Palazzo (a cura di), *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo*, Napoli, 2001, p. 215 ss.; A. RUGGERI, *Principio di ragionevolezza e specificità dell'interpretazione costituzionale*, in *Ars Interpr.*, 2002, *Ragionevolezza e interpretazione*, p. 308 ss.; T. MAZZARESE, *Interpretazione della costituzione. Quali pregiudizi ideologici?*, in *Ars Interpr.*, 2008, cit., p. 219 ss.; L. PESOLE, *L'intenzione del legislatore costituente nell'interpretazione del parametro costituzionale*, in F. Giuffrè, I. Nicotra (a cura di), *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Atti del seminario svoltosi a Catania il 5 ottobre 2007*, Torino, 2008, p. 133 ss. *Contra*, R. TAMAYO Y SALMORÁN, *La interpretación constitucional. La falacia de la interpretación cualitativa*, in R. Vázquez (a cura di), *Interpretación jurídica y decisión judicial*, Città del Messico, 1998, p. 89 ss.; ID., *Introducción al estudio de la Constitución*, Città del Messico, 2006, p. 261 s.

narne l'effettiva portata in tutti i casi in cui l'utilizzazione di altri criteri ermeneutici abbia dato luogo ad esiti equivoci ⁽⁴⁾.

Al contrario, nelle rare occasioni in cui ha utilizzato come parametro l'art. 117, I, la Corte non ha mai fatto riferimento ai lavori preparatori della L.Cost. n. 3/2001. La sentenza n. 406/2005 ⁽⁵⁾, che per la prima volta ha "sdoganato" la norma, omette qualsiasi argomentazione circa la sua portata effettiva, limitandosi apoditticamente ad assumerne la violazione in conseguenza del dedotto contrasto della legge impugnata (in via principale) con una direttiva comunitaria e le correlative disposizioni d'attuazione. Consapevole di tale omissione, la sentenza n. 129/2006 ⁽⁶⁾ ha in qualche misura tentato di porvi rimedio; senonché, l'abbozzato ricorso al criterio sistematico non va oltre l'affermazione, ancora una volta apodittica, secondo cui, malgrado la sua collocazione nella Parte II della Costituzione, la norma si collegherebbe con il principio fondamentale dell'art. 11 Cost., sicché il contrasto di una legge con le normative comunitarie determinerebbe una violazione congiunta dei due disposti costituzionali. Questo medesimo assunto è, infine, ribadito senza ulteriori specificazioni nella sentenza n. 269/2007 ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Cfr. ord. n. 286 del 10.07.2003, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2328 ss., ove si esclude la fondatezza della lettura interpretativa proposta dal remittente esclusivamente sulla base dell'argomentazione che essa «non ha alcuna rispondenza nei lavori preparatori» della L.Cost. n. 2/1999. Nella maggior parte dei casi, peraltro, la Corte costituzionale si serve dei lavori preparatori non già per escludere la fondatezza di un'interpretazione, bensì per determinare in positivo quale sia la reale portata della disposizione di legge costituzionale invocata a parametro: Cfr. sent. n. 2 del 18.12.2003, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 9 ss., *C.i.d.* n. 4 («L'esame dei lavori preparatori di questa legge costituzionale [n. 1/1999] e la sua titolazione evidenziano con sicurezza la volontà, largamente espressa in sede parlamentare, di imporre tale scelta»); sent. n. 390 del 19.11.2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 4367 ss., *C.i.d.* n. 5.1 («Nell'intenzione del legislatore costituzionale [della L.Cost. n. 3/1993], dunque, l'espressione "in qualsiasi forma" si riferiva unicamente alle modalità tecniche di captazione e ai tipi di comunicazione intercettata; non già al carattere "diretto" o "casuale" della captazione»). I lavori preparatori della L.Cost. n. 3/2001 sono, invece, richiamati con frequenza assai minore (per un esempio, Cfr. sent. n. 407 del 10.07.2002, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 2940 ss., *C.i.d.* n. 3.2: «I lavori preparatori relativi alla lettera s del nuovo articolo 117 Cost. inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di ...»), probabilmente a causa della cattiva tecnica normativa utilizzata in questo caso dal legislatore costituzionale. Cfr., sul punto, L. PESOLE, *op. cit.*, p. 167 ss.

M. LUCIANI, *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in G. Azzariti (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007, p. 48, ritiene possibile assimilare l'efficacia ermeneutica dei lavori preparatori di una legge di revisione a quella dei lavori dell'Assemblea costituente nei casi in cui la revisione sia sorretta da un ampio consenso delle forze politiche, tale da replicare quello che sorresse l'approvazione della Costituzione del '48. Più radicalmente, secondo L. PESOLE, *op. cit.*, p. 173 ss. e p. 183, il discrimine dovrebbe porsi «tra l'originaria manifestazione di potere costituente (considerata, in particolare, nel momento in cui ha trasposto in ambito normativo i valori fondanti, traducendoli in quei principi supremi che sono sottratti anche alla revisione costituzionale) e le successive manifestazioni di potere costituito (non importa se di rango ordinario e costituzionale)».

⁽⁵⁾ Sent. n. 406 del 24.10.2005, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 4429 ss., *C.i.d.* n. 3.

⁽⁶⁾ Sent. n. 129 del 23.03.2006, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 1198 ss., *C.i.d.* n. 5.3.

⁽⁷⁾ Sent. n. 269 del 04.07.2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 2646 ss., *C.i.d.* n. 4.3.

Nella sentenza n. 348/2007 ⁽⁸⁾, la Corte costituzionale dapprima si serve – sia pure in via implicita – del criterio d’interpretazione letterale, rielaborando così il dato testuale della disposizione: «L’art. 117, primo comma, Cost. condiziona l’esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali». Dopodiché, prende in considerazione il criterio sistematico ma, avvedendosi che esso condurrebbe a «circoscrivere l’effetto condizionante degli obblighi internazionali, rispetto alla legislazione statale» (a limitare, cioè, gli esiti interpretativi del criterio letterale), afferma che esso risulterebbe all’uopo insufficiente, giacché «in contrasto con lo stesso enunciato normativo». Questa tautologica argomentazione – secondo cui il criterio sistematico non può correggere il criterio letterale perché condurrebbe a risultati dissimili – viene poi rafforzata mediante il ricorso al criterio logico, che pretende evidenziare asserite incongruenze cui porterebbero le letture interpretative fondate sul dato sistematico. Ciò nondimeno, l’incerto incedere ermeneutico della Corte lascia aperta la strada alla possibilità di esiti discordi, ammettendo implicitamente che i criteri sin qui utilizzati non sono in grado di asseverare univoche soluzioni interpretative.

La sentenza n. 349/2007 ⁽⁹⁾, dal canto suo, trascura di prendere in considerazione i tradizionali criteri ermeneutici ed adotta, invece, un approccio teleologico ideologicamente orientato. L’idea alla base dell’argomentazione della Corte è che la «forte apertura al rispetto del diritto internazionale e più in generale delle fonti esterne», caratterizzante sin dall’origine la nostra Carta fondamentale, dovesse necessariamente implicare – «in armonia con le Costituzioni di altri Paesi europei» – la previsione di meccanismi costituzionali di garanzia anche a favore degli obblighi internazionali di fonte pattizia. Ciò costituisce il recepimento giurisprudenziale dell’opinione sostenuta in letteratura da A. D’ATENA, secondo cui il vincolo interno al rispetto degli impegni liberamente assunti nei confronti di altri Stati costituirebbe sempre «un principio di civiltà giuridica» ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Sent. n. 348 del 22.10.2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3475 ss., *C.i.d.* nn. da 4.2 a 4.4.

⁽⁹⁾ Sent. n. 349 del 24.10.2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3535 ss., *C.i.d.* n. 6.2.

⁽¹⁰⁾ *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’Unione Europea*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002. Cfr., altresì, il richiamo operato da L. ELIA, *Introduzione*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 10, al dibattito svoltosi in seno al comitato consultivo che discusse il progetto di Costituzione della V Repubblica francese, ove il deputato P.H. Teitgen sostenne che «quello della superiorità della normativa dei trattati rispetto alla legge ordinaria era addirittura un principio di civiltà». Pure M. KUMM, *Costituzionalismo democratico e diritto internazionale: termini del rapporto*, in *Ars Interpr.*, 2008, *Le nuove frontiere del diritto internazionale*, p. 74 s., ritiene un «dovere prima facie di civiltà» quello di «rispettare anche quelle norme del diritto internazionale che la maggioranza dei cittadini all’interno degli Stati reputa difettose»; ma ciò, nei limiti in cui «esso non viol[i] principi giurisdizionali, procedurali e relativi ai fini al punto che la presunzione in suo favore possa essere rigettata».

Di qui, la sorprendente – quanto apodittica – affermazione della Corte, secondo cui l'impianto costituzionale originario avrebbe sofferto una «lacuna», che ora «il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato»⁽¹¹⁾.

Successivamente, la sentenza n. 39/2008⁽¹²⁾ si è limitata a richiamare l'*auctoritas* delle due pronunce testé citate, argomentando esclusivamente *per relationem* la portata e l'efficacia dell' art. 117, I nel segmento relativo agli obblighi internazionali⁽¹³⁾.

In nessun caso, dunque, le statuizioni della Corte paiono sorrette da un'adeguata analisi ermeneutica della disposizione costituzionale. Laddove un'analisi è abbozzata, il filo del ragionamento si annoda più volte sino a spezzarsi in un'affermazione apodittica, del tutto carente di argomentazione⁽¹⁴⁾. Solo la sentenza n. 348/2007 si serve in modo abbastanza coerente dei tradizionali criteri ermeneutici; ma, una volta comprovata l'insufficienza, rifiuta di ricorrere – come in altre occasioni – in via sussidiaria o ancillare all'apprezzamento dei lavori parlamentari, preferendo invece affermare in modo aprioristico l'inutilizzabilità di un criterio ermeneutico, quello sistematico, perché contrastante con gli esiti dell'altro criterio utilizzato, quello letterale⁽¹⁵⁾. Ciò che non considera qui la Corte è la debolezza dell'argomento letterale, dal quale – anche per riguardo alle assai disparate prospettazioni interpretative avanzate in letteratura – non può certo pretendere di ricavare la soluzione di tutte le numerose problematiche che l'articolo in commento pone.

Pare, tuttavia, doversi dare ragione a L. PESOLE quando osserva che non si può criticare il mancato richiamo all'intenzione di un legislatore costituzionale il quale abbia operato – come nel caso della L.Cost. n. 3/2001 – in modo sommamente incongruo e

⁽¹¹⁾ Affermazione fortemente criticata da M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corr. Giur.*, 2008, p. 202, secondo cui di lacuna proprio non potrebbe parlarsi giacché, negli artt. 10 e 11 Cost., la limitazione della garanzia costituzionale a specifici tipi di trattati internazionali dimostrerebbe, al contrario, che «qui la regola c'era ed era assai chiara»; anzi, lo stravolgimento della volontà dei Costituenti, da essi sancita in principi fondamentali della Costituzione, sarebbe per giunta sindacabile in sede di legittimità costituzionale.

⁽¹²⁾ Sent. n. 39 del 25.02.2008, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 408 ss., *C.i.d.* n. 5.

⁽¹³⁾ Sulla tecnica del rinvio a pronunce precedenti per la ricostruzione del percorso logico-argomentativo che ha condotto alla decisione del caso di specie, Cfr. le osservazioni critiche di M. CARTABIA, *La motivazione per relationem nelle decisioni della Corte costituzionale*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, p. 258 ss.

⁽¹⁴⁾ Su queste basi, G. BELFIORE, *Costituente, legislatore e corti: il caso dell'espropriazione per pubblica utilità*, in *www.federalismi.it*, 2008, p. 26, giunge ad affermare che con queste sentenze la Corte costituzionale avrebbe svolto «un ruolo di supplenza con accentuati profili creativi».

⁽¹⁵⁾ Il mancato richiamo ai lavori preparatori è valutato criticamente da M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 201 s.

con finalità affatto chiare ⁽¹⁶⁾. L'attuale formulazione dell'art. 117, I si deve, invero, ad un emendamento introdotto «in modo inopinato» ⁽¹⁷⁾ nel corso dell'esame da parte del *plenum* della Camera dei Deputati, su proposta – tra gli altri – della Commissione Affari Costituzionali, dopo che la medesima Commissione in sede referente aveva invece rigettato analoghe proposte emendative ⁽¹⁸⁾.

Gli antecedenti dell'attuale art. 117, I Cost. si ritrovano, anzitutto, in una serie di disposizioni contenute nei testi approvati dalla Commissione Bicamerale istituita nel 1997 e presieduta dall'on. D'Alema ⁽¹⁹⁾. Uno dei punti qualificanti di tali testi era la revisione della tecnica di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, con elencazione nominale delle competenze statali. L'art. 57 del testo approvato il 30.06.1997 – poi soppresso – stabiliva che «La potestà legislativa è ripartita fra le Regioni e lo Stato dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali». Il vincolo comunitario all'esercizio della potestà legislativa discendeva implicitamente dalle previsioni contenute nel Titolo V, sulla «Partecipazione dell'Italia all'Unione europea», che pur facevano salvo il «rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana». L'art. 65, IV attribuiva, inoltre, al Presidente della Repubblica la funzione generale di assicurare «il rispetto dei trattati e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia a organizzazioni internazionali e sovranazionali» ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁶⁾ *L'intenzione del legislatore costituente nell'interpretazione del parametro costituzionale*, cit., p. 172. Cfr. altresì le osservazioni di R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Reg.*, 2001, p. 620 s. La natura consapevolmente interlocutoria della L.Cost. n. 3/2001 è testualmente espressa dal suo art. 11, laddove prospetta la necessità di un nuovo futuro intervento di «revisione delle norme del Titolo I della Parte seconda della Costituzione».

⁽¹⁷⁾ L'espressione è di A. D'ATENA, *op. cit.*

⁽¹⁸⁾ Sui lavori della Commissione, Cfr. Camera dei Deputati, *Resoconto della I Commissione permanente*, seduta del 09.11.1999, *Allegato (Emendamenti)*, p. 55, contenente la proposta emendativa n. 5.3 degli onn. Zeller, Widmann, Brugger, Detomas e Caveri, di sostituire il comma I dell'art. 117 Cost. con il seguente: «La potestà legislativa è esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dalla Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»; e la proposta emendativa n. 5.4 degli onn. Armaroli, Anedda e Migliori, volta a modificare come segue il medesimo comma: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Entrambe le proposte vennero rigettate.

Sui lavori dell'Assemblea, Cfr. Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta n. 774 del 20.09.2000, *Allegato A*, p. 30 s., contenente le uniformi proposte emendative n. 5.140 degli onn. Orlando, Massa, Crema, Scocca, Boato e Palma; n. 5.145 degli onn. Zeller, Widman, Brugger, Detomas e Caveri; e n. 5.317 della stessa Commissione Affari Costituzionali: tutte volte a sostituire il comma I dell'art. 117 introducendo quella che sarà la sua formulazione attuale. L'emendamento veniva approvato nella stessa seduta con votazione nominale (248 sì, 210 no e 5 astenuti).

⁽¹⁹⁾ Cfr. A. D'ATENA, *op. cit.*; G. SERGES, *Art. 117, 1° co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, p. 2214.

⁽²⁰⁾ L'espressione, contenuta nel testo approvato il 30.06.1997, è stata poi sostituita, a seguito della pronuncia sugli emendamenti presentati ai sensi dell'art. 2, V L.Cost. n. 1/1997, con la seguente: «Assicura il rispetto dei trattati e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia a organizzazioni internazionali e sovranazionali» (corsivo aggiunto).

Dopo il fallimento della Bicamerale, la proposta di legge costituzionale n. AC. 5467 ⁽²¹⁾ riprendeva sia la tecnica di riparto competenziale da essa adottata, sia la previsione generale – inserita al comma I dell’art. 117 del testo che ne sarebbe risultato – secondo cui «La potestà legislativa è ripartita fra lo Stato e le Regioni secondo i principi fissati dalla Costituzione e dalle altre leggi costituzionali». Sparivano, invece, i richiami alla partecipazione italiana all’Unione europea e la previsione di meccanismi a garanzia del rispetto di trattati ed obblighi internazionali e comunitari.

I lavori della Bicamerale ed il testo della proposta n. AC. 5467 servirono dichiaratamente da base per l’elaborazione di un nuovo disegno di legge costituzionale (n. AC. 5830, c.d. “bozza Amato”) presentato alla Camera dei Deputati il 18.03.1999 dal Presidente del Consiglio dei Ministri on. D’Alema e dal Ministro per le riforme istituzionali on. Amato ⁽²²⁾. In esso, l’art. 117, I così recitava: «La potestà legislativa è ripartita fra lo Stato e le Regioni, nel rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Secondo questa formulazione, pertanto, obblighi internazionali e vincoli comunitari erano destinati ad operare come criteri integrativi e specificativi della disciplina costituzionale sul riparto delle competenze legislative: non già come limiti sostanziali al loro esercizio ⁽²³⁾. Il suo significato più profondo era, allora,

⁽²¹⁾ Presentata alla Camera dei Deputati il 01.12.1998, su iniziativa degli onn. Soda, Domenici, Zani, Novelli, Sabattini, Massa, Mancina, Di Bisceglie, Salvati, Ruzzante, Solaroli, Bielli, Buglio, Manzini e Maselli.

⁽²²⁾ Cfr. la Relazione al disegno di legge: «Il testo proposto muove dagli esiti dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali e tiene conto sia del generale dibattito che ne è seguito sia dell’approfondimento contenuto in testi successivi e in particolare nella proposta di legge costituzionale presentata alla Camera dei deputati il 1° dicembre 1998 (AC 5467)».

⁽²³⁾ Cfr. A. D’ATENA, *op. cit.*; G. SERGES, *op. loc. cit.*

T. GROPPi, *L’incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in G. Volpe (a cura di), *alla ricerca dell’Italia federale*, Pisa, 2003, p. 19 ss., ricorda le diverse modalità attraverso le quali il diritto comunitario incide sul riparto interno delle competenze fra Stato e Regioni e come, in particolare, sin dall’origine del processo di integrazione, il principio dell’esclusiva responsabilità statale in ordine all’adempimento degli obblighi comunitari abbia giustificato un accentramento in capo agli organi statali dei poteri normativi e amministrativi nelle materie investite dalla normativa europea. Ricorda inoltre come, in base alla sent. n. 93 del 26.03.1997 della Corte costituzionale, in *Giur. Cost.*, 1997, p. 923 ss., *C.i.d.* n. 3, le Regioni abbiano l’onere di difendere le proprie competenze in via preventiva, partecipando alla fase ascendente del processo di integrazione, sia agendo direttamente presso le sedi delle istituzioni europee, sia contribuendo alla formazione della volontà statale da esprimersi in tali sedi. In questo quadro, la menzione dei vincoli comunitari come criteri integrativi e/o specificativi della disciplina costituzionale sul riparto delle competenze legislative avrebbe avuto il significato di confermare e codificare a livello costituzionale questa situazione, in guisa tale che essa non costituisse più «soltanto una conseguenza della “responsabilità comunitaria” dello Stato», ma risultasse invece «strettamente collegata alla necessaria unità dell’ordinamento» (p. 28).

Parimenti, può affermarsi che la menzione degli obblighi internazionali nell’art. 117, I avrebbe avuto la medesima funzione di confermare e codificare la situazione invalsa a seguito di una risalente giurisprudenza costituzionale, che aveva esteso il relativo limite alla competenza di tutte le Regioni e non solo di quelle speciali, i cui Statuti lo prevedessero espressamente (Cfr. sent. n. 49 del 04.04.1963, in *Giur. Cost.*,

quello di escludere radicalmente ogni rapporto di gerarchia fra legislazione statale e regionale, evitando che la prima potesse tornare ad imporre a carico della seconda ulteriori limiti al di fuori di quelli costituzionalmente previsti.

Lo studio del disegno di legge governativo veniva affidato in sede referente alla Commissione Affari Costituzionali, unitamente a quello di numerose altre proposte di legge concernenti i medesimi contenuti, tra cui la n. AC. 5467. La Commissione, respinta ogni contraria proposta emendativa, concludeva i propri lavori presentando un testo unificato che manteneva inalterata la formulazione dell'art. 117, I propugnata dalla c.d. "bozza Amato". Soltanto nel corso dell'esame da parte del *plenum* dell'Assemblea, la stessa Commissione proponeva invece un emendamento modificativo di questo tenore: «Al comma 1, capoverso Art. 117, primo comma, sostituire le parole: "è ripartita fra lo Stato e le Regioni, nel rispetto" con le seguenti: "è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché"».

I gruppi parlamentari venivano presi alla sprovvista, non comprendendo appieno il significato della proposta emendativa. Solo due marginali obiezioni vennero sollevate immediatamente. Da un lato, l'on. Fontan evidenziava un asserito «problema concettuale», giacché la nuova terminologia avrebbe prodotto confusione circa la linea di separazione tra competenze statali e regionali⁽²⁴⁾. Dall'altro, l'on. Garra annotava la ridondanza del richiamo al limite costituzionale all'esercizio della potestà legislativa⁽²⁵⁾. I vari e cospicui problemi interpretativi ed applicativi che avrebbero poi interessato dot-

1963, p. 213 ss., *C.i.d.* n. 2). Anche in questo caso, l'effetto sarebbe stato quello di conferire rango di principio costituzionale ad un vincolo che in precedenza costituiva semplice corollario dell'esclusiva responsabilità statale in ambito internazionale.

⁽²⁴⁾ Cfr. Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta n. 774 del 20.09.2000, p. 63. Queste le parole dell'on. Fontan: «Dal nostro punto di vista il testo originario era migliore perché dava una indicazione precisa usando il termine "ripartita"; il che voleva dire che lo Stato aveva alcune competenze ben chiare e altrettanto chiare erano quelle attribuite alle regioni. In questi emendamenti è invece usato il termine "esercitata" perché vi è sempre questa volontà di confondere le idee, di confondere la competenza legislativa. Si tratta di un problema concettuale che meritava di essere chiarito». A tale obiezione così replicava l'on. Boato: «Nel testo che si propone, [...] si dice che la competenza legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione; al comma successivo dell'articolo in questione si stabiliscono poi quali siano le competenze esclusive dello Stato e quali quelle concorrenti. Tutto il resto è competenza esclusiva delle regioni. Ne consegue che il testo proposto è chiarissimo».

⁽²⁵⁾ *Ibidem*. Secondo l'on. Garra, l'emendamento avrebbe avuto sul punto carattere pleonastico, «perché è ovvio che l'esercizio delle funzioni ad opera dello Stato e delle regioni debba avvenire nel rispetto della Costituzione; semmai sarebbe doveroso dire che tale esercizio deve avvenire nel rispetto degli accordi comunitari e degli accordi internazionali». Replicava l'on. Scoça, rilevando come «in una riforma costituzionale così importante, dalla quale poi discenderanno tutte le leggi di attuazione sia nazionali sia regionali, non guasti questo richiamo ai principi fondamentali della nostra Costituzione» (p. 64).

trina e giurisprudenza rimasero, pertanto, fuori dall'Aula della Camera; la quale votò a favore dell'emendamento.

Durante il successivo *iter* parlamentare, non si riproposero questioni concernenti la riformulazione dell'art. 117, I fino a quando M. LUCIANI, in un articolo apparso sulla stampa quotidiana, fece notare come gli obblighi internazionali – che la disposizione prevede in via generale come limite all'esercizio della potestà legislativa – avrebbero finito per condizionare non solo l'operato del legislatore regionale, ma altresì quello del legislatore statale; con «pesanti conseguenze» sul piano dei rapporti tra Parlamento e Governo ⁽²⁶⁾. Gli interrogativi così suscitati ebbero, tuttavia, un'eco molto limitata, che si concretizzò in una breve replica dell'on. Elia nel corso delle dichiarazioni di voto antecedenti la seconda deliberazione da parte del Senato ⁽²⁷⁾. Da tali dichiarazioni, peraltro, è dato evincere come la convinzione dei gruppi parlamentari che sostennero la riforma fosse in realtà quella per cui la riformulazione dell'art. 117, I altro non avrebbe comportato se non la mera conferma e codificazione costituzionale dell'invalso regime di valenza e operatività del diritto internazionale e comunitario nell'ordinamento interno ⁽²⁸⁾.

La mancata menzione dei lavori preparatori nelle citate sentenze della Corte costituzionale trova, dunque, ragione nella carenza del dibattito parlamentare, oltre che nell'indubbia divergenza tra le (chiare) finalità che la disposizione era orientata a realizzare

⁽²⁶⁾ *Camicia di forza federale*, in *La Stampa*, 03.03.2001, p. 1. L'A. notava che «Si tratta di una formulazione che lascia ben pochi spazi a dubbi interpretativi: i “vincoli” derivanti “dagli obblighi internazionali” non riguardano più solo le leggi delle Regioni, ma anche le leggi dello Stato, che sono tenute a rispettarli, senza condizioni». La conseguenza segnalata era quella, considerata esiziale, di «subordinare tutte le leggi del Parlamento a leggi che hanno contenuti largamente stabiliti dal Governo», ossia quelle di autorizzazione alla ratifica e/o di esecuzione dei trattati internazionali. Auspicava, pertanto, che il Senato, in seconda deliberazione, operasse un opportuno ripensamento sul punto: ripensamento che avrebbe certamente comportato l'«affossamento della riforma», ma che avrebbe permesso al Parlamento di «riflettere meglio su questioni così delicate, quando c'è in ballo il futuro delle istituzioni repubblicane». Successivamente, ID., *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, cit., p. 202, noterà criticamente come il problema del reale significato dell'art. 117, I Cost. abbia invero interessato i lavori parlamentari soltanto «*in articulo mortis*, e proprio per replicare ai dubbi sopra accennati».

⁽²⁷⁾ Cfr. Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta n. 1052 del 08.03.2001. Queste le parole dell'on. Elia: «non sembra che si realizzi alcun contrasto con l'articolo 11 – già la superiorità del diritto comunitario è acquisita da tempo nella giurisprudenza costituzionale – né con l'articolo 10, in quanto i vincoli da trattati liberamente ratificati si riconnettono alla norma generalmente riconosciuta dal diritto internazionale (*pacta sunt servanda*). Si tratterà, semmai, di essere più vigili ed esigenti in sede parlamentare di autorizzazione alle ratifiche, sull'esempio del Senato degli Stati Uniti».

⁽²⁸⁾ Cfr. M. LUCIANI, *op. loc. ult. cit.* In letteratura, condividono l'opinione dell'on. Elia circa la natura dell'art. 117, I Cost., «meramente compilativa del complesso di limiti che, nel nostro ordinamento, costituzione positiva e giurisprudenza costituzionale hanno a più riprese costruito attorno alla figura della legge (statale e regionale)», A MANGIA, *Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V*, in *Quad. Cost.*, 2002, p. 806; M. PEDRAZZA GORLERO, *Breviario delle fonti del diritto*, Milano, 2005, p. 26.

nell'originario disegno di legge governativo e quelle (alquanto oscure) della sua versione emendata. Perplessità circa la piena consapevolezza e volontà del legislatore costituzionale d'incidere sul sistema delle fonti del diritto emergono a più riprese nella letteratura, che tuttavia mette altresì in evidenza come ciò non possa impedire che il nuovo disposto costituzionale «produca tutti gli effetti che la sua formulazione consente»⁽²⁹⁾.

Senonché, la delineata carenza di dibattito – parlamentare e pubblico in genere – non può mancare di esercitare una qualche influenza sull'interpretazione dell'art. 117, I. Secondo quanto annota A. MANGIA, radicali innovazioni a principi fortemente consolidati nel nostro sistema costituzionale richiederebbero una «esplicita decisione delle camere», specie quando tocchino «direttamente l'estensione della sovranità nazionale»⁽³⁰⁾. In altri termini, i principi che hanno ispirato il Costituente, quand'anche non s'impongano come limiti invalicabili dal legislatore di revisione, godrebbero secondo quest'impostazione di una resistenza superiore a quella delle regole costituzionali che puntualmente li recepiscono, potendo solo subire trasformazioni espresse. L'argomento pare, tuttavia, viziato da originalismo e prova troppo, perché finirebbe col delegittimare le letture evolutive che del Testo costituzionale opera il suo interprete istituzionale⁽³¹⁾.

⁽²⁹⁾ M.A. SANDULLI, *Due aspetti della recente riforma al Titolo V della Costituzione*, in *Rass. Parl.*, 2001, p. 950. Cfr. altresì R. BIN, *op. cit.*, p. 621, che parla di «innocente e svagata scrittura»; G.F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, p. 1852, che ritiene la previsione costituzionale «quasi involontaria e comunque non ponderata»; A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117 comma I, Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 470, che parla di disposizione «partorita "quasi-involontariamente"»; G. MELIS, *Vincoli internazionali e norma tributaria interna*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2004, I, p. 1096, secondo cui sarebbe dubbia «la consapevolezza (e volontà) del legislatore di incidere sul sistema costituzionale delle fonti»; L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Dir. Umani Dir. Internaz.*, 2008, p. 308, che parla di «una scelta politica frettolosa», figlia di «una riflessione condotta "alla garibaldina"»; D. PORENA, *L'evoluzione dei rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento internazionale alla luce della revisione costituzionale e della recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 2008, p. 3, secondo cui le conseguenze della previsione «probabilmente sfuggirono, nelle loro esatte dimensioni, allo stesso legislatore della riforma».

⁽³⁰⁾ Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V, cit., p. 807.

⁽³¹⁾ In particolare, A. RUGGERI, *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, in www.federalismi.it, 2006, p. 16, nota come la L. Cost. n. 3/2001 abbia determinato un'innovazione complessiva del quadro costituzionale (tale che «nessun angolo dell'ordinamento rimane immune dal mutamento costituzionale operato»), imponendo pertanto un'interpretazione evolutiva del medesimo alla luce dei nuovi principi e valori introdotti. Cfr. altresì P. DE VEGA GARCÍA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1988, p. 179 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Discorso su Cinquant'anni di attività della Corte costituzionale*, in www.cortecostituzionale.net, 2006, p. 9 ss., che ripropone l'idea di «costituzione vivente» come «esperienza quotidiana delle Corti»: in questo quadro, anche il richiamo ai lavori preparatori dell'Assemblea costituente «è solo una retorica argomentativa tra le altre, per sostenere questa o quella interpretazione della Costituzione, conformemente all'aspettativa non del mondo che fu, ma del mondo di oggi, secondo la visione dell'interprete».

Per delimitare gli spazi di discrezionalità dell'interprete rispetto ai principi fondanti del *pactum societatis*, pare nondimeno corretto assumere i medesimi quali parametri ermeneutici delle stesse disposizioni di revisione. I risultati concreti potranno apparire analoghi, inducendo a presumere la perdurante vigenza dei principi non espressamente rinnegati; tuttavia, spostando il discorso dalla teoria delle fonti a quella dell'interpretazione, quest'impostazione fa sì che gli esiti dell'analisi risultino meno "ingessati", aperti ad eventuali bilanciamenti con principi concorrenti, espressi o comunque perseguiti dal legislatore di revisione. In questa prospettiva, quegli stessi principi di cui – secondo talune letture – la novella costituzionale avrebbe comportato il definitivo superamento, dovrebbero invece adoperarsi per raggiungere un'interpretazione costituzionalmente orientata della medesima. Tra questi, certamente rientra lo stesso principio di supremazia del Parlamento.

L'assunzione del principio di supremazia del Parlamento a parametro ermeneutico della novella costituzionale deve quantomeno indurre a riflettere sull'opportunità di accogliere quelle letture ermeneutiche che maggiormente intacchino l'autonomia parlamentare nei rapporti con il Governo. Dovranno, piuttosto, preferirsi – nei limiti in cui siano fondatamente sostenibili sul piano ermeneutico – quegli esiti interpretativi che escludano o, comunque, riducano al minimo il condizionamento della potestà legislativa parlamentare al rispetto di atti in ultima istanza riconducibili ad espressioni della volontà governativa.

2.2. *La scelta della collocazione sistematica e i suoi risvolti ermeneutici*

2.2.1. Norma incidente sul sistema delle fonti o sui rapporti fra ordinamenti?

L'esame dei lavori preparatori, benché non sia d'ausilio per ricostruire le finalità dell'intervento di revisione, aiuta nondimeno a comprendere le ragioni della collocazione sistematica del disposto attualmente espresso dall'art. 117, I Cost. L'*occasio legis* da cui scaturisce la L.Cost. n. 3/2001 si rintraccia, infatti, nel disegno di legge costituzionale (c.d. "bozza Amato") recante titolo "Ordinamento federale della Repubblica"; così come altre proposte di legge costituzionale, congiuntamente considerate dalla Commissione Affari Costituzionali nel redigere il testo unificato poi sottoposto alla Camera dei Deputati, presentavano un espresso riferimento alla riforma in senso federale

dell'ordinamento repubblicano ⁽³²⁾. Del tutto sensato, pertanto, che le disposizioni costituzionali interessate dalla revisione fossero essenzialmente contenute nel Titolo V della Parte II, dedicato a “Le Regioni, le Province, i Comuni” ⁽³³⁾.

Il tratto maggiormente qualificante la novella, per come pensata nel corso dei lavori preparatori e per come effettivamente portata a compimento, è costituito dalla ridefinizione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, in guisa da garantire alla legge regionale un'effettiva pari ordinazione rispetto a quella statale ⁽³⁴⁾. Malgrado il radicale mutamento della tecnica di riparto competenziale, tanto il disegno di legge governativo quanto il testo unificato elaborato dalla Commissione hanno ritenuto – in ciò distaccandosi dall'operato della Bicamerale del 1997 – di mantenere le relative previsioni nel medesimo articolo in cui già l'Assemblea costituente aveva originariamente collocato la disciplina della potestà normativa regionale. L'art. 117, dunque, si sarebbe aperto con un richiamo ai vincoli comunitari e agli obblighi internazionali in quanto cri-

⁽³²⁾ Cfr. le proposte di legge costituzionale n. AC. 5467, cit., recante titolo “Ordinamento federale della Repubblica”; n. AC. 5671, presentata il 10.02.1999, su iniziativa degli onn. Fontan, Fontanini, Stucchi, L. Dussin, Cé, Chincari, Rodeghiero, Santandrea, Stefani, Vascon, recante titolo “Ordinamento federale della Repubblica”; n. AC. 5856, presentata il 25.03.1999, su iniziativa dell'on. Novelli, recante titolo “Ordinamento federale della Repubblica e modifiche agli articoli 56, 57, 59 e 60 della Costituzione”; n. AC. 5874, presentata il 07.04.1999, su iniziativa degli onn. Paissan, Boato, Scalia e Turrone, recante titolo “Revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione concernente l'ordinamento federale della Repubblica”; n. AC. 5919, presentata il 19.04.1999, su iniziativa degli onn. Garra, Burani Procaccini, Santori, Amato, Baiamonte, Liotta e Palumbo, recante titolo “Ordinamento federale della Repubblica”; n. AC. 5047, presentata il 22.04.1999, su iniziativa del Consiglio regionale della Toscana, recante titolo “Modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di ordinamento federale della Repubblica”; n. AC. 5949, presentata il 22.04.1999, su iniziativa dell'on. Caveri, recante titolo “Norme per la costituzione della Repubblica federale italiana”; n. AC. 6044, presentata il 19.05.1999, su iniziativa degli onn. Follini, Giovanardi e Peretti, recante titolo “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di ordinamento federale dello Stato”.

⁽³³⁾ Cfr. L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2002; L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2001, p. 1204.

⁽³⁴⁾ Cfr. S.P. PANUNZIO, *Audizione del Presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, in Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico della I Commissione permanente*, seduta del 20.11.2001: «L'articolo 117 è il più rilevante anche per le future responsabilità del Parlamento. [...] È una norma emblematica, che rispecchia la posizione nuova nell'ordinamento statale e regionale, così come risulta dall'articolo 114. Tutti hanno lo stesso valore, sono sottoposti soltanto alle norme della Costituzione e ugualmente vincolati dalle norme dell'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Cfr. altresì C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro It.*, 2001, V, c. 194; L. ELIA, *Introduzione*, cit., p. 11; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in www.associazionedei-costituzionalisti.it, 2002, p. 2 s.; P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, in Id. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, p. 1; A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Ist. Federalismo*, 2003, p. 828; P. CAVALERI, *Articolo 1*, in Id., E. Lamarque (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione. Commento alla legge “La Loggia” (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, p. 3; ID., *Diritto regionale*, Padova, 2006, p. 128 ss.; G. SERGES, *Art. 117, 1° co.*, cit., p. 2214.

teri informativi e, al contempo, parametri integrativi ed interpretativi del nuovo riparto competenziale, del quale si prefigurava così immediatamente l'elasticità e mobilità in ragione delle superiori esigenze dell'integrazione ⁽³⁵⁾.

L'emendamento, da cui discende la formulazione attuale della disposizione, non ha inteso mutarne altresì la collocazione sistematica. Si tratta, allora, di comprendere se questa scelta del legislatore costituzionale sia destinata ad assumere rilievo in sede ermeneutica. Il criterio d'interpretazione sistematica, invero, consiste essenzialmente nell'analisi del contesto in cui si colloca la disposizione da interpretare e procede dalla presunzione che, in un testo normativo dotato di coerenza interna, le disposizioni collocate in un medesimo contesto siano tra loro contenutisticamente, funzionalmente e teleologicamente connesse, o comunque fra loro logicamente correlate. Giacché la Costituzione è un testo normativo dotato di propria strutturazione logica coerente, si è pertanto legittimati a presupporre che gli interventi di revisione ne rispettino la sistematica di base o, perlomeno, la sostituiscano con altra strutturazione dotata di analoga coerenza interna. Di qui, si è rilevata in letteratura la necessità di leggere la disposizione alla luce «del nuovo quadro costituzionale e in relazione alle altre disposizioni del Titolo V» ⁽³⁶⁾ o, ancora, di valorizzarne la collocazione in apertura di un articolo specificamente dedicato alla ripartizione delle competenze normative fra livello statale e livello regionale ⁽³⁷⁾. Anche l'applicazione del criterio sistematico, peraltro, ha condotto ad esiti ermeneutici assai vari gli Autori che hanno ritenuto di farvi ricorso.

Alcuni di essi, facendo appunto riferimento alla *sedes materiae* in cui l'art. 117, I Cost. viene a collocarsi, hanno ritenuto che esso non potesse produrre effetti innovativi sul piano del sistema delle fonti e, in particolare, sui rapporti tra fonti interne e fonti di origine internazionale e comunitaria ⁽³⁸⁾. Se questo tipo di ricostruzione si rivelasse fondatamente sostenibile, non v'è dubbio che esso risulterebbe il più adatto a tutelare i profili garantistici del principio di supremazia del Parlamento. Sterilizzando, infatti, le

⁽³⁵⁾ Cfr. L.S. ROSSI, *op. cit.*: questo richiamo agli obblighi internazionali e comunitari rappresenterebbe «un vero e proprio tributo dell'ordinamento costituzionale italiano a valori, di provenienza esterna (ma non estranea, perché il nostro Stato concorre a fondarli)», la cui importanza il legislatore di revisione avrebbe considerato pari a quella dei valori espressi dalla Costituzione stessa.

⁽³⁶⁾ L. TORCHIA, *op. loc. cit.* e p. 1211; Cfr. altresì A. PAJNO, *op. cit.*, p. 827 s.

⁽³⁷⁾ Cfr. L.S. ROSSI, *op. cit.*

⁽³⁸⁾ In questo senso, oltre all'orientamento che si verrà ora ad esaminare, Cfr. S.P. PANUNZIO, *Audizione del Presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, cit.; M. MAZZIOTTI, G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Milano, 2002, pp. 139 e 520; O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi (prima parte)*, in www.federalismi.it, 2007, p. 12; in modo più sfumato, L. ELIA, *op. cit.*, p. 9 ss.

potenzialità parametriche delle fonti “esterne” quali criteri di validità delle leggi nazionali, si eliminerebbe in radice ogni possibilità per il Governo di ricorrere all’integrazione internazionale e sovranazionale quale strumento per imporre indirettamente le propria volontà su quelle dell’organo rappresentativo, salvaguardando così le esigenze di tutela del pluralismo politico interno.

In questo filone, la lettura che ha dapprima riscosso i maggiori consensi – soprattutto presso la giurisprudenza ordinaria – ma che è poi stata contraddetta dagli interventi sia del legislatore ordinario, sia della Corte costituzionale, è quella propugnata e difesa in numerosi scritti da C. PINELLI⁽³⁹⁾. Questi valuta il disposto in esame come essenziale tassello di un più ampio disegno del legislatore costituzionale, visibile anche in altri disposti oggetto di revisione nel medesimo Titolo della Costituzione, improntato a un principio di pari trattamento tra Stato e Regioni⁽⁴⁰⁾. L’idea essenziale è che tali enti risultino riconfigurati come altrettanti «ordinamenti parziali» fra loro interconnessi all’interno dell’«ordinamento generale» della Repubblica, posti su di un piano di parità per-

⁽³⁹⁾ Cfr. *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario*, cit., c. 194 s.; *Art. 1. Attuazione dell’art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione in materia di legislazione regionale*, in C. Cittadino (a cura di), *Legge “La Loggia”. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 20 s.; *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario*, in *Foro It.*, 2004, V, c. 57 ss.; *Effetti orizzontali di direttive comunitarie e rispetto degli obblighi comunitari e internazionali ex art. 117, comma I, Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 3516 ss.; *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3519 s.

⁽⁴⁰⁾ La Corte costituzionale confermerà che, effettivamente, alcune delle norme costituzionali riformate mirano al ridimensionamento degli aspetti di asimmetria un tempo sussistenti tra Stato e Regioni: ciò, facendo in particolare riferimento all’art. 114, «che pone sullo stesso piano lo Stato e le Regioni, come entità costitutive della Repubblica, accanto ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province»; all’art. 117 nel suo complesso, «che ribalta il criterio prima accolto, elencando specificamente le competenze legislative dello Stato e fissando una clausola residuale in favore delle Regioni»; e all’art. 127, «che configura il ricorso del Governo contro le leggi regionali come successivo, e non più preventivo». Aggiungerà, tuttavia, che approfondendo l’analisi sistematica di queste stesse disposizioni e ponendole in contatto con altre parimenti rilevanti, emergerebbe ancor oggi la persistente prevalenza dello Stato, in quanto tutore dell’unità giuridica ed economica della Repubblica: prevalenza «desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all’art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un’istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell’esigenza di tutelare l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento stesso (art. 120, comma 2)»; ciò che comporterebbe la radicale negazione del principio di pari ordinazione tra gli ordinamenti di cui complessivamente si compone la Repubblica. Cfr. sent. n. 274 del 08.07.2003, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2238 ss., *C.i.d.* n. 2.1, con nota di R. DICKMANN, *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, p. 2269 ss. Cfr. altresì, sul punto, L. TORCHIA, *op. cit.*, p. 1209, secondo cui un’interpretazione sistematica della novella costituzionale permetterebbe di accertare «l’instanzione in capo allo Stato della responsabilità ultima e finale per il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario»; G.F. FERRARI, *op. cit.*, p. 474, secondo cui il principio paritario troverebbe «in altri punti del Titolo V esplicite conferme, ma anche espresse smentite. Queste smentite, in particolare, si prestano tutte a essere lette nel senso di una perdurante “supremazia” statale».

ché strutturalmente incapaci di perseguire singolarmente, al di fuori di un rapporto di leale collaborazione reciproca, i “fini generali” dell’ordinamento repubblicano ⁽⁴¹⁾.

Nel comma I dell’art. 117, il principio di pari trattamento si concretizzerebbe nella pari sottoposizione della legislazione statale e regionale ai medesimi limiti di ordine generale che, però, la disposizione si limiterebbe ad enumerare, rinviando per la definizione dei rispettivi contenuti alle norme costituzionali a ciò adibite (che possano reputarsi tali anche in considerazione della loro idonea collocazione sistematica). Così, il limite costituzionale implicherebbe non solo il rispetto delle norme sostantive della Costituzione, ma altresì delle regole formali poste dai commi successivi dello stesso art. 117, che ulteriormente snodano il riparto di competenze imponendo vincoli specifici ora alla legislazione regionale, ora a quella statale. Quanto agli altri due limiti di ordine generale, il fatto stesso che il legislatore costituzionale ad essi si riferisca parlando di «vincoli» e di «obblighi» implicherebbe, già sul piano testuale, la loro preesistenza rispetto alla norma richiamante, quindi un implicito rinvio alla disciplina costituzionale dei rapporti con gli ordinamenti comunitario ed internazionale, contemplata essenzialmente dagli artt. 11 e 10 Cost. ⁽⁴²⁾.

Sulla base di queste premesse, C. PINELLI esclude che l’art. 117, I possa incidere sul sistema delle fonti e che, in special modo, esso possa ambire ad innovare la disciplina dei rapporti tra fonti interne da un lato, fonti di origine comunitaria ed internazionale dall’altro ⁽⁴³⁾. Si tratterebbe, piuttosto, di una norma sui rapporti fra ordinamenti, che

⁽⁴¹⁾ Non condivide questa ricostruzione A. SACCOMANNO, *Controllo di costituzionalità in via principale e riforma del Titolo V della Costituzione*, in S. Gambino (a cura di), *Il “nuovo” ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003, p. 438 s., che muove dal contrario presupposto secondo il quale l’«ordinamento generale» coincide con quello dello Stato e la Regione opera come «ordinamento parziale» al suo interno: la generalità dei fini dell’ordinamento statale si evincerebbe, da un lato, in considerazione della sua competenza a dettare regole d’armonizzazione delle diverse normative o di risoluzione delle antinomie e, dall’altro, sulla base del potere sostitutivo ad esso riconosciuto dall’art. 120, I Cost. Nota peraltro l’A. che, qualora si ritenesse di poter addivenire ad una completa equiparazione dei due enti sotto il profilo dell’originarietà, si sancirebbe in maniera inammissibile il «superamento del principio autonomistico di cui all’art. 5 Cost. che, nell’ambito dell’ordinamento generale, affida quote d’esercizio di potere normativo, ma non realizza cessioni di sovranità ad ordinamenti derivati».

⁽⁴²⁾ Per questo motivo, C. PINELLI, *Effetti orizzontali di direttive comunitarie e rispetto degli obblighi comunitari e internazionali ex art. 117, comma I, Cost.*, cit., p. 3520, evidenzia come, nella prospettiva da cui egli muove, «Il richiamo alla Costituzione non serve [...] ad indicare solo uno dei limiti generali all’esercizio della potestà legislativa statale e regionale. Designa anche il fondamento degli altri limiti generali, compreso il livello gerarchico delle fonti degli ordinamenti comunitario ed internazionale, quale previsto da altre disposizioni costituzionali o ricostruibile alla loro stregua».

⁽⁴³⁾ Questa convinzione, chiaramente espressa dall’A. nel suo primo scritto sull’argomento (Cfr. *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario*, 2001, cit., c. 195: «si deve escludere ogni ipotesi di surrettizia innovazione della disciplina dei rapporti della legge statale con la normativa comunitaria derivata o con le leggi di esecuzione dei trattati internazionali»), pare poi messa in dubbio tre anni più tardi, anche alla luce

particolarmente disciplina quelli fra Stato e Regioni – in quanto «ordinamenti parziali» all'interno dell'«ordinamento generale» della Repubblica – sul piano della produzione legislativa. Sua funzione specifica sarebbe quella di garantire la pari ordinazione della potestà legislativa statale e regionale, escludendo la possibile sottoposizione del relativo esercizio a limiti ulteriori rispetto a quelli costituzionalmente previsti⁽⁴⁴⁾. Il che, peraltro, non escluderebbe che la norma venga «mediatamente» a trattare anche dei rapporti tra leggi di produzione statale e regionale, escludendo – in linea di principio e salve eventuali specificazioni da parte di altri disposti costituzionali – l'utilizzabilità del criterio gerarchico, in favore di un preciso riparto di competenze; ma ciò essa farebbe solo in maniera indiretta, in conseguenza del principio generale di pari ordinazione fra gli ordinamenti considerati⁽⁴⁵⁾.

All'orientamento ora esposto ha aderito la Corte di cassazione sin dalla sua prima pronuncia sulla portata dell'art. 117, I. Ricorrendo a un'interpretazione sistematica che dà ampio rilievo alla questione della *sedes materiae*, essa ha, per un lato, escluso che il disposto costituzionale ridisegni i rapporti fra le fonti cui si riferisce, limitando invece la propria portata ai rapporti fra i relativi ordinamenti; per l'altro, ha sostenuto che la reale

dell'intervento del legislatore ordinario di cui all'art. 1, L. n. 131/2003 (Cfr. *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, 2004, cit., c. 58: «A differenza del richiamo ai vincoli comunitari [...], quello agli obblighi internazionali avrebbe innovato al diritto costituzionale previgente, determinando una prevalenza sulle leggi statali [...] delle fonti di diritto internazionale costituzionalmente riconosciute, generale e pattizio»), salvo poi un ulteriore ripensamento successivo (Cfr. *Effetti orizzontali di direttive comunitarie e rispetto degli obblighi comunitari e internazionali ex art. 117, comma I, Cost.*, cit., p. 3519, ove l'A. critica la fondatezza delle letture interpretative difformi da quella in un primo momento da sé prospettata, aggiungendo, in particolare, che «non si riesce a individuare il fondamento positivo dell'ipotesi» di una «innovazione soltanto parziale», limitata cioè ai rapporti tra diritto interno e diritto internazionale di fonte pattizia).

⁽⁴⁴⁾ Afferma testualmente C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, 2004, cit., c. 58, che «il divieto di introdurre con legge ulteriori limiti generali, e il rinvio alla Costituzione per individuare limiti specifici ed ogni modalità di interazione fra legge statale e legge regionale, è tutto quanto dispone l'art. 117, comma I». L'esigenza cui dichiaratamente risponde questa ricostruzione (Cfr. ID., *Effetti orizzontali di direttive comunitarie e rispetto degli obblighi comunitari e internazionali ex art. 117, comma I, Cost.*, cit., p. 3517) è quella di escludere in radice l'eventualità che, anche sotto il vigore della nuova disciplina costituzionale sul riparto di competenze, torni in auge l'inveterata tendenza a trasformare i c.d. limiti esterni alla potestà legislativa regionale – che diminuiscono i relativi margini d'intervento normativo, senza però coprirli – in ben più vincolanti limiti interni, in cui la disciplina dettata a livello statale andrebbe a coprire parte dello stesso ambito normativo di riferimento, con ciò autorizzando il legislatore statale ad interferire in varia misura sulle materie di competenza regionale. Cfr., per la terminologia ora impiegata, M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto. Lezioni*, Padova, 1995, p. 115.

⁽⁴⁵⁾ C. PINELLI, *op. loc. ult. cit.*: l'art. 117, I configura, infatti, «il rapporto fra Stato e regioni come rapporto tra ordinamenti parziali e solo mediatamente tra le rispettive fonti legislative, che è la condizione per risolvere antinomie diversamente incomponentibili». L'esclusione del criterio di gerarchia varrebbe solo in linea di principio, potendo invero la Costituzione, «proprio in quanto compresa fra i limiti generali», «nell'apporre ulteriormente limiti specifici alle leggi statali ed alle leggi regionali, [...] articolarne i rapporti anche secondo un criterio di prevalenza gerarchica delle prime sulle seconde».

novità della norma consisterebbe nel porre «su un piano di parità gli ordinamenti “parziali” dello Stato e delle Regioni anche per quanto attiene alla determinazione dei limiti che l’esercizio delle rispettive potestà legislative incontra»⁽⁴⁶⁾. La medesima impostazione è stata poi ribadita dalla Suprema Corte in varie pronunce⁽⁴⁷⁾, sino all’intervento chiarificatore della Corte costituzionale nel 2007.

Nel frattempo, era intervenuto anche il legislatore ordinario con l’art. 1, L. n. 131/2003, il quale – già per il fatto stesso di ritenere necessaria una normativa di attuazione dell’art. 117, I – aveva implicitamente dimostrato di non condividere questo tipo di lettura del disposto costituzionale⁽⁴⁸⁾. Presupposto implicito dell’intervento legislativo era, infatti, l’efficacia innovativa del medesimo, quantomeno in ordine al vincolo degli obblighi internazionali in capo al legislatore statale: efficacia innovativa che, in quanto ritenuta sussistente, necessariamente avrebbe richiesto che lo stesso legislatore statale precisasse quali obblighi internazionali egli considerasse dotati di simile vincolatività nei propri confronti⁽⁴⁹⁾. Pure sul piano dei contenuti, la previsione legislativa contraddice l’orientamento pinelliano, statuendo espressamente che «Costituiscono vincoli alla potestà legislativa [*anche*] dello Stato [...], ai sensi dell’articolo 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti [...] dai trattati internazionali»; vincolatività

⁽⁴⁶⁾ Cfr. Cass. civ., Sez. Trib., sent. n. 17564 del 10.12.2002, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 459 ss., *m.d.* n. 2.2.8, con nota di A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, comma 1, Cost.*, p. 467 ss., il quale spiega l’accoglimento della lettura “minimalista” proposta da C. Pinelli come scelta “attendista” da parte dei giudici della Suprema Corte che, chiamati nell’occasione a pronunciarsi sul solo vincolo comunitario, avrebbero considerato troppo gravosa la responsabilità di orientare la lettura complessiva dell’articolo in commento – anche rispetto al campo degli obblighi internazionali – sui binari di una forte discontinuità rispetto agli equilibri invalsi antecedentemente alla novella. Peraltro, una differenza riscontrabile in questa pronuncia rispetto all’orientamento dottrinale da essa assunto a modello consiste nell’aver configurato l’art. 117, I come norma incidente non già sui reciproci rapporti tra gli ordinamenti statale e regionale, bensì «da un lato, su quello tra “ordinamento generale” della Repubblica, la cui fonte è la Costituzione, ed “ordinamenti parziali” dello Stato e delle Regioni [...]; dall’altro, su quello tra ciascuno di questi ultimi (Stato e Regioni) e gli ordinamenti comunitario ed internazionale»: in questo frangente, la Corte pare invero dimenticare il criterio interpretativo da cui muove, dovendosi escludere che l’art. 117 Cost. costituisca idonea *sedes materiae* per disciplinare i rapporti tra l’ordinamento statale e gli ordinamenti comunitario ed internazionale.

⁽⁴⁷⁾ Cfr., in particolare, Cass. civ., Sez. Lav., sentt. n. 17004 del 26.07.2006, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 3487 ss., e n. 17971 del 09.08.2006, *ivi*, p. 3503 ss., con note di C. PINELLI, *Effetti orizzontali di direttive comunitarie e rispetto degli obblighi comunitari e internazionali ex art. 117, comma 1, Cost.*, p. 3512 ss.; R. MASTROIANNI, *Le norme comunitarie non direttamente efficaci costituiscono parametro di costituzionalità delle leggi interne?*, p. 3520 ss.

⁽⁴⁸⁾ In letteratura si era inizialmente dubitato dell’esistenza di un simile potere di attuazione in capo al legislatore statale, in mancanza di un’espressa attribuzione costituzionale in tal senso, trattandosi di un potere assai ampio e indefinito, oltre che incompatibile col regime di pari ordinazione con la legislazione regionale che si reputava configurato dalla novella costituzionale: Cfr. F. PIZZETTI, *I nuovi elementi “unificanti” del sistema costituzionale italiano*, in *Ist. Feder.*, 2002, p. 240; C. PINELLI, *Art. 1. Attuazione dell’art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione in materia di legislazione regionale*, cit., p. 19.

⁽⁴⁹⁾ C. PINELLI, *op. ult. cit.*, p. 19 s. Cfr. altresì P. CAVALERI, *Articolo 1*, cit., p. 5

che, invece, sino alla novella del 2001, tanto la prassi legislativa quanto la giurisprudenza costituzionale avevano radicalmente escluso ⁽⁵⁰⁾.

All'attuazione legislativa delle norme costituzionali non può, peraltro, attribuirsi carattere dirimente circa l'interpretazione delle stesse ⁽⁵¹⁾. Se i vincoli in questione non fossero direttamente fondati in Costituzione, la successiva legge che li violasse non potrebbe stimarsi invalida ma, al più, politicamente inopportuna; ciò, in applicazione del secondo enunciato del principio di supremazia del Parlamento.

Parte della dottrina ha comunque ritenuto inaccoglibile l'orientamento che esclude l'incidenza dell'art. 117, I sul sistema delle fonti, notando come tale lettura ermeneutica, sovrastimando il dato della collocazione sistematica, risulti in realtà incompatibile con il dato letterale della disposizione, che fa per l'appunto riferimento all'esercizio della funzione legislativa ⁽⁵²⁾. A questa critica, C. PINELLI replica servendosi a sua volta del dato letterale, in particolare rilevando che, se l'art. 117, I «fosse destinato a risolvere direttamente antinomie tra fonti, tali fonti dovrebbero far parte dello stesso ordinamento»; che, invece, le eventuali antinomie si pongano tra fonti appartenenti a diversi ordinamenti, lo si ricaverebbe dal richiamo testuale ai vincoli derivanti dall'*ordinamento comunitario* ⁽⁵³⁾. Questa replica pare tuttavia debole, nella misura in cui omette di considerare, da un lato, che i rapporti tra ordinamento costituzionale ed ordinamento comunitario non sono di pura e semplice separazione; dall'altro lato, che tanto le norme europee

⁽⁵⁰⁾ Cfr. M. CIANCAGLINI, *Prendendo spunto dall'ordinanza di rimessione del "caso Dorigo": considerazioni sull'ambito di applicazione dell'art. 10 comma I Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3333 ss.

⁽⁵¹⁾ Cfr. L. BARTOLOMEI, *La garanzia costituzionale dei trattati alla luce della legge 5 giugno 2003 n. 131 contenente disposizioni per l'adeguamento alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*, in *Riv. Dir. Internaz. Priv. Proc.*, 2003, p. 860: «la legge n. 131/2003, avendo rango ordinario, non può assumere valore di interpretazione autentica della revisione costituzionale».

⁽⁵²⁾ Cfr. M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario*, cit., p. 3, secondo cui «la disposizione in commento fa esplicito riferimento alla *funzione legislativa*, epperò – appunto – ai rapporti tra fonti»; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, p. 115, secondo cui il dato letterale dell'art. 117, I sarebbe chiaro e «I tentativi di limitarne l'ambito alle sole Regioni cozzano inesorabilmente contro la struttura del testo, in cui Stato e Regioni appaiono in modo paritario complemento d'agente del predicato verbale "è esercitata", il cui soggetto è "la potestà legislativa"»; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Dir. Soc.*, 2003, p. 46, secondo cui la tesi contestata fa «a pugni con la lettera dell'enunciato in esame»; P. CARETTI, *op. cit.*, p. 6, secondo cui «non convince il tentativo di ridimensionarne la portata [...] perché l'art. 117, c. 1°, attiene alla definizione dei limiti generali alla legge statale e regionale, poste da questo punto di vista su un piano di assoluta parità»; G. D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Ist. Feder.*, 2003, p. 208 s., secondo cui «Già ad una prima sommaria interpretazione letterale del comma 1 dell'art. 117 [...] pare si tratti tipicamente di una norma anche sulla normazione oltre che di una norma sul rapporto fra ordinamenti».

⁽⁵³⁾ *Effetti orizzontali di direttive comunitarie e rispetto degli obblighi comunitari e internazionali ex art. 117, comma I, Cost.*, cit., p. 3516.

non direttamente applicabili, quanto i trattati internazionali, ricevono esecuzione in Italia mediante atti normativi interni.

Ulteriore, decisiva critica all'orientamento pinelliano è quella avanzata da A. GUAZZAROTTI – successivamente fatta propria anche dalla Corte costituzionale, in sentenza n. 348/2007 – che rileva in esso un'insolubile contraddizione interna. Accogliendo il principio della pari ordinazione fra Stato e Regioni e, soprattutto, fra le rispettive potestà legislative; ammettendo, cioè, che tali potestà siano sottoposte ad eguali limiti di ordine generale, non si potrebbe poi giustificare perché il limite degli obblighi internazionali – che già in precedenza vincolava la legislazione regionale – non debba ora coeentemente estendersi altresì alla legislazione statale ⁽⁵⁴⁾. In altri termini, la tesi in commento risulta insostenibile perché finisce, nell'un caso, per rinnegare la premessa d'incomunicabilità della norma con il sistema delle fonti; nell'altro, per rinnegare il presupposto della pari ordinazione tra legislazione statale e regionale, vanificando così il ricorso al criterio d'interpretazione sistematica.

A fronte di questa critica, nel commentare la sentenza n. 348/2007, C. PINELLI ha tentato un'ultima difesa della propria lettura, finendo però col rinnegarne la coerenza ermeneutica. La tesi della portata non innovativa della previsione costituzionale viene, infatti, ridotta a mera presunzione di perdurante vigenza dei principi costituzionali non espressamente rinnegati dalle leggi di revisione; con la conseguenza che «l'onere di dimostrare che l'art. 117, comma I, avesse esteso ai trattati la fonte degli obblighi internazionali del legislatore statale [*deve*] spostarsi sui sostenitori della portata innovativa» ⁽⁵⁵⁾. Si è, peraltro, già indicato come quest'impostazione, spostando il discorso dalla teoria delle fonti a quella dell'interpretazione, lasci pur sempre aperti gli esiti dell'analisi ad eventuali bilanciamenti con principi concorrenti a quelli di cui si predica la perdurante valenza ermeneutica. Essa non pare allora adeguata, di per sé sola, ad offrire sufficiente tutela ai profili garantistici del principio di supremazia del Parlamento.

⁽⁵⁴⁾ A. GUAZZAROTTI, *op. cit.*, p. 4672 s.: «se gli obblighi internazionali liberamente assunti dallo Stato vincolano la potestà legislativa regionale, non si vede perché, proprio in assonanza con quel principio “paritario”, essi non dovrebbero vincolare *anche* il legislatore statale». Cfr. altresì Corte cost., sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.4: «Il dovere di rispettare gli obblighi internazionali incide globalmente e univocamente sul contenuto della legge statale; la validità di quest'ultima non può mutare a seconda che la si consideri ai fini della delimitazione delle sfere di competenza legislativa di Stato e Regioni o che invece la si prenda in esame nella sua potenzialità normativa generale».

⁽⁵⁵⁾ C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, cit., p. 3519.

2.2.2. L'inidoneità del criterio d'interpretazione sistematica a limitare la portata innovativa della disposizione

Altri Autori, che pure hanno ritenuto necessario valorizzare il criterio sistematico nell'interpretazione dell'art. 117, I Cost., sono pervenuti a conclusioni assai diverse da quelle testé analizzate. Queste letture interpretative assumono interesse ai fini del presente studio nell'evidenziare come, ove si voglia mantenere coerenza logica nello sviluppo argomentativo di un'analisi incentrata sul criterio sistematico, quest'ultimo si riveli incapace di porre sicuri argini alla portata innovativa della disposizione e così salvaguardare in radice la portata garantista del principio di supremazia del Parlamento.

La tesi sostenuta da E. CANNIZZARO, in due scritti pubblicati a ridosso della revisione costituzionale, s'incentra essenzialmente sull'analisi del solo limite degli obblighi internazionali⁽⁵⁶⁾; di essa conviene, nondimeno, trattare già in questo frangente, perché l'intero ragionamento si basa sull'applicazione del criterio d'interpretazione sistematica. L'Autore muove dalla considerazione per cui l'art. 117, I non potrebbe esprimere un principio avente portata generale circa i rapporti fra fonti interne e fonti esterne all'ordinamento costituzionale, giacché a ciò s'opporrebbe la sua collocazione in un Titolo della Costituzione destinato a disciplinare esclusivamente i rapporti tra Stato, Regioni ed enti territoriali; per di più, se esso intendesse estendere ai trattati internazionali garanzie che l'art. 10 Cost. riconosce unicamente al diritto internazionale generale, verrebbe a derogare a una norma collocata dalla stessa Costituzione tra i "Principi fondamentali" dell'ordinamento⁽⁵⁷⁾.

L'analisi non si ferma a tale risvolto "negativo", ma prosegue "in positivo" mettendo in contatto la disposizione del comma I con le altre dell'art. 117 – in particolare con il comma IX – sino a conseguire una specifica lettura ermeneutica che consenta di giustificare anche sul piano logico una così intima connessione sistematica fra dette disposizioni⁽⁵⁸⁾. Nell'assetto costituzionale originario, soltanto lo Stato era legittimato ad assumere obblighi nell'ordinamento internazionale e, mentre il legislatore statale era libe-

⁽⁵⁶⁾ *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2001, p. 921 ss.; *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze delle Regioni*, in *Ist. Feder.*, 2002, p. 11 ss.

⁽⁵⁷⁾ E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., p. 924.

⁽⁵⁸⁾ In quest'ampia valorizzazione del criterio sistematico, G.F. FERRARI, *op. cit.*, p. 476, vede un punto di debolezza dell'interpretazione di E. Cannizzaro, «nella misura in cui [...] essa sembra piuttosto fondarsi su *altre* disposizioni costituzionali, specie sul comma 9 dell'art. 117 Cost., che non sul comma in esame».

ro di rispettarli o meno, alle Regioni non era invece consentito ostacolarne l'adempimento mediante la propria attività legislativa. Dopo la novella del 2001, secondo l'Autore, l'art. 117, IX consentirebbe anche alle Regioni – sia pure con numerosi limiti – di stipulare veri e propri trattati dotati di vincolatività sul piano internazionale ⁽⁵⁹⁾; e proprio questo avanzamento dell'autonomia regionale, costituzionalmente garantito, avrebbe imposto la necessità di «bilateralizzare» il vincolo conseguente, sì da evitare che il legislatore statale possa interferire con il rispetto degli obblighi internazionali assunti dalle Regioni.

Funzione precipua dell'art. 117, I sarebbe proprio questa «bilateralizzazione» del limite, che ora condizionerebbe non solo la validità delle leggi regionali al rispetto degli obblighi internazionali assunti dallo Stato, ma altresì la validità delle leggi ordinarie statali al rispetto degli obblighi assunti dalle Regioni ai sensi del comma IX del medesimo articolo ⁽⁶⁰⁾. Non solo, peraltro, il disposto costituzionale introdurrebbe questo nuovo limite (interno) di legittimità: esso opererebbe altresì come criterio modulatore del riparto di competenze (quindi come limite esterno), allo scopo di garantire il mantenimento di un parallelismo tra attività internazionale espletata e competenze legislative interne.

⁽⁵⁹⁾ La questione, in realtà assai dibattuta, verrà approfondita *infra*, § 3.3.4. Sul tema del potere estero regionale dopo la riforma del Titolo V, Cfr. C. PINELLI, *Regioni e rapporti internazionali secondo l'art. 117 Cost.*, in www.federalismi.it, 2001; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni*, cit., p. 1 ss.; R. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, p. 1325 ss.; P. BILANCIA, *Un nuovo ruolo per le regioni in materia di rapporti internazionali?*, in www.federalismi.it, 2002; ID., *Ancora sulle competenze delle regioni in materia di rapporti internazionali*, *ibidem*; F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Ist. Feder.*, 2002, p. 709 ss.; ID., *Il potere estero delle Regioni*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 165 ss.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2003, p. 555 ss.; R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di limiti al "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome alla luce del nuovo Titolo V parte II della Costituzione e della Legge "La Loggia"*, in www.federalismi.it, 2003; ID., *La Corte costituzionale ed il "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome (note a Corte cost., 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258)*, in www.federalismi.it, 2004; G. BUONOMO, *Art. 6. Attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni*, in C. Cittadino (a cura di), *Legge "La Loggia"*, cit., p. 122 ss.; E. CRIVELLI, *Articolo 6 (Attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni)*, in P. Cavaleri, E. Lamarque (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione*, cit., p. 141 ss.; M. BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia"*, in www.forumcostituzionale.it, 2004; M. OLIVETTI, *Il potere estero delle Regioni*, in A. Alfieri (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, 2004, p. 17 ss.; O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi*, in www.federalismi.it, 2007-2008; L. SOVERINO, *I servizi pubblici nell'Euroregione: nuove prospettive di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera, tra Consiglio d'Europa e potere estero delle Regioni (a proposito del regolamento CE 1082/2006)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2009, p. 17 ss.

⁽⁶⁰⁾ E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., p. 933: «La garanzia ha effetti allora unicamente sul riparto di competenze fra Stato e Regioni, e consente, in ultima analisi, che obblighi internazionali assunti da ciascun ente costituiscano un limite di legittimità per le attività di altri enti dotati di poteri normativi sul piano interno, e contribuiscano, per questa via a determinare l'assetto delle competenze rispettive».

Tanto lo Stato quanto le Regioni, cioè, semplicemente agendo nell'ordinamento internazionale, sarebbero in grado di produrre «un effetto, in un certo modo, preclusivo sulla competenza interna dell'altro ente» nella medesima materia attinta dal trattato di volta in volta stipulato ⁽⁶¹⁾. L'art. 117, I, in definitiva, garantirebbe la possibilità pratica di adempimento degli obblighi internazionali assunti pattiziamente da Stato e Regioni, prevenendo attività normative intrusive da parte dell'ente non stipulante.

Visto dalla prospettiva del principio di supremazia del Parlamento, quest'orientamento dottrinale comporterebbe il non trascurabile vantaggio di escludere la subordinazione della legislazione ordinaria statale al rispetto dei trattati internazionali stipulati dal Governo ⁽⁶²⁾. Come contropartita, però, il legislatore parlamentare si troverebbe nella condizione di non poter contraddire l'attività internazionale posta in essere da ciascuna delle venti Regioni italiane, nonché dalle Province autonome di Trento e Bolzano; attività che, per giunta, opererebbe sia come limite *di* competenza, sia come limite *alla* competenza legislativa statale. Si tratterebbe, insomma, di vincoli non meno intensi sotto il profilo dell'incidenza sull'esercizio della funzione legislativa. Quanto, poi, al profilo di tutela del pluralismo politico, la soluzione proposta non differirebbe in realtà da alternative più radicali: perché le procedure endoregionali attinenti alla stipulazione di accordi e intese *ex art.* 117, IX sono lasciate agli ordinamenti delle singole Regioni, le quali potranno eventualmente sancire la competenza esclusiva dei propri organi esecutivi ⁽⁶³⁾; e perché, quand'anche imponessero l'approvazione previa dell'organo rappresentativo, non è detto che ad esso partecipino tutte le forze politiche che a livello statale risentirebbero delle conseguenti limitazioni all'esercizio della potestà legislativa.

Ciò posto, preme rilevare come anche a questa ricostruzione siano state immediatamente rivolte critiche in letteratura, sulla base della sua asserita inconciliabilità con il dato letterale dell'art. 117, I, il quale non consentirebbe di differenziare la portata del

⁽⁶¹⁾ E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze delle Regioni*, in *Ist. Federalismo*, cit., p. 26. Avverte, dunque, l'A. come «il meccanismo gerarchico istituito dall'art. 117, 1° comma, sia naturalmente destinato ad operare nella logica del sistema delle competenze. Esso è un meccanismo che corregge ed integra il sistema delle competenze, assicurando alle competenze esterne possedute da ciascun ente una garanzia nei confronti delle competenze interne esercitate dall'altro, e tende quindi ad evitare che un ente incorra in illeciti internazionali ad opera di un difforme esercizio di poteri interni ad opera dell'altro. D'altro lato, se si volesse trovare anche un riferimento di carattere sistematico, lo stesso art. 117, 1° comma, altro non fa che esplicitare l'esigenza che il sistema delle competenze interne sia subordinato al sistema delle competenze esterne».

⁽⁶²⁾ È lo stesso E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., p. 925, a rilevare come la propria tesi sia intenzionalmente volta a rifuggire la possibilità che l'esecutivo utilizzi l'art. 117, I Cost. come strumento per «aggirare le competenze parlamentari ed incidere sulla sfera dei contenuti normativi che sono internamente riservati al Parlamento».

⁽⁶³⁾ Cfr. T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 688.

limite a seconda che si tratti del legislatore statale o regionale ⁽⁶⁴⁾. Quest'obiezione soffre, peraltro, l'ambiguità complessiva del disposto in parola, dal quale risulta tutt'altro che agevole trarre significati univoci. Dirimente pare, invece, l'osservazione di M. LUCIANI, secondo cui «così ragionando, le Regioni sarebbero *dominae* delle attribuzioni dello Stato, poiché sarebbe loro sufficiente ampliare la portata degli impegni internazionali contratti, per ridurre la “intrusione” da parte del potere centrale» ⁽⁶⁵⁾. In altri termini, la mobilità del riparto competenziale ingaggerebbe una rivalità tra Stato e Regioni – e tra le Regioni stesse – nell'assunzione di obblighi verso l'esterno, sì da estendere intenzionalmente le rispettive sfere di competenza. È allora il principio di leale cooperazione, che deve informare le relazioni tra i due enti ⁽⁶⁶⁾, a scongiurare l'adesione a quest'orientamento interpretativo.

Altra lettura che valorizza il criterio d'interpretazione sistematica è quella proposta da A. PAJNO il quale, al contrario di E. Cannizzaro, concentra la propria analisi sui soli vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ⁽⁶⁷⁾. La riforma del Titolo V realizzerebbe il punto d'incontro fra il generale “cammino comunitario” dell'ordinamento nazionale ⁽⁶⁸⁾ e lo specifico “cammino comunitario” delle Regioni ⁽⁶⁹⁾, evidenziando uno stretto collegamento fra il processo d'integrazione europea e l'evoluzione dell'ordinamento italiano in senso più marcatamente regionalista. In assonanza con la visione di C. Pinelli, anche per questa lettura la previsione dei vincoli comunitari come limite per la legislazione sia dello Stato sia delle Regioni costituirebbe «un potente elemento di equiparazione se non addirittura di unificazione, della potestà legislativa statale e regio-

⁽⁶⁴⁾ Cfr. M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 4; A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 46; P. CARETTI, *op. loc. cit.* I-noltre, anche alle tesi di E. Cannizzaro si possono applicare le già riportate censure mosse dalla Corte costituzionale all'orientamento pinelliano, in sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.4.

⁽⁶⁵⁾ *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario*, cit., p. 4.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Reg.*, 1989, p. 473 ss.; A. ANZON, “Leale collaborazione” tra Stato e Regioni, *modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, 1998, p. 3531 ss.; R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001, p. 3 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Alcune riflessioni in tema di potestà statutaria e potestà legislativa regionale*, in P. Cavaleri (a cura di), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Torino, 2008, p. 271 ss.

⁽⁶⁷⁾ *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 813 ss.

⁽⁶⁸⁾ Secondo la fortunata espressione coniata da P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. Cost.*, 1973, p. 2401 ss.

⁽⁶⁹⁾ Con questa espressione, A. PAJNO, *op. cit.*, p. 822 ss., si riferisce congiuntamente alla «vicenda del ruolo delle Regioni nel sistema comunitario e negli atti normativi comunitari» e a quella costituita «dalla legislazione interna riguardante la partecipazione regionale alla formazione degli atti normativi comunitari ed all'attuazione degli obblighi». Sul punto, Cfr. altresì T. GROPPI, *Regioni e Unione europea*, in Id., M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 155 ss.

nale»⁽⁷⁰⁾. Sennonché, gli ulteriori riferimenti all'Unione europea contenuti nell'art. 117 opererebbero, qui, come criteri modulatori del riparto di competenze legislative, assegnando al legislatore statale la «missione comunitaria» di assicurare – anche nelle materie in prima battuta attribuite alla competenza regionale – il rispetto degli obblighi discendenti dalla normativa europea.

Esclusa, dunque, la pinelliana intangibilità del principio paritario nei rapporti tra Stato e Regioni, quest'orientamento non risulta invero in grado di porre argini alla carica innovativa ravvisabile nel nuovo testo dell'art. 117, I. Il vincolo comunitario diventa, pertanto, «parametro del giudizio di costituzionalità»⁽⁷¹⁾; conseguenza cui non potrà coerentemente sfuggire neanche il limite degli obblighi internazionali, quantunque esso non sia preso dall'Autore in esplicita considerazione.

Il fallimento del criterio sistematico come freno ad interpretazioni estensive del disposto costituzionale trova conferma nella lettura di L.S. ROSSI, in cui l'incidenza di quest'ultimo sui rapporti tra fonti interne e fonti d'origine internazionale e comunitaria è giustificata proprio muovendo dalla sua peculiare collocazione in apertura dell'art. 117 Cost.⁽⁷²⁾. Come le disposizioni contenute nei commi successivi, infatti, l'art. 117, I sarebbe volto a disciplinare l'esercizio della funzione legislativa nel nostro ordinamento; a differenza di quelle, peraltro, esso inciderebbe non già sulle «attribuzioni nominali delle competenze allo Stato o alle Regioni», bensì sul loro «esercizio sostanziale». Avrebbe, dunque, la finalità di contemperare l'esercizio sostanziale delle competenze legislative con l'esistenza e la rilevanza interna di fonti provenienti dall'esterno, che completerebbero «in tutti i suoi livelli» la declinazione del principio di sussidiarietà, cui s'ispirerebbe lo stesso riparto delle competenze interne. Di fronte ad espressioni più elevate del principio di sussidiarietà, pertanto, le leggi statali e regionali «devono cedere» e, se di contenuto contrario, «nascono affette da vizio genetico», risultando – in linea di principio – costituzionalmente illegittime.

A questa ricostruzione possono muoversi due obiezioni. La prima è che il principio di sussidiarietà attribuisce funzioni al livello di governo superiore soltanto nell'ipotesi in cui il livello inferiore non sia in grado di curare gli interessi affidatigli: nella sua intrinseca dinamicità, pertanto, esso non funge da criterio di riparto delle competenze ma costituisce, piuttosto, modello d'esercizio delle medesime. In altre parole, esso non ope-

⁽⁷⁰⁾ A. PAJNO, *op. cit.*, p. 828.

⁽⁷¹⁾ A. PAJNO, *op. cit.*, p. 831.

⁽⁷²⁾ *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione*, cit.

ra al momento dell'attribuzione costituzionale delle competenze, ma al momento del loro concreto esercizio, senza poterle allocare definitivamente all'uno o all'altro livello di governo ⁽⁷³⁾. Pare, pertanto, improprio leggere nel nuovo riparto costituzionale una concretizzazione di questo principio. In secondo luogo, non sembra dover sussistere un collegamento necessario fra art. 117, I e principio di sussidiarietà: argomentando in questo senso, infatti, si dovrebbe ammettere che tanto le norme d'origine comunitaria ed internazionale, quanto – per coerenza – le stesse norme costituzionali, non possano integrare il parametro di legittimità se non in quanto superino il controllo di conformità a detto principio. E, poiché l'intrinseca dinamicità del concetto renderebbe siffatto controllo necessariamente diacronico, il principio di certezza dei rapporti giuridici scoraggia l'adesione anche a questa lettura interpretativa.

La definitiva inidoneità del criterio d'interpretazione sistematica a limitare la portata innovativa dell'art. 117, I risulta, infine, asseverata dal paradosso tracciato da P. CARETTI ⁽⁷⁴⁾: riferire in qualunque modo ai soli rapporti fra Stato e Regioni il significato e la portata di alcuno dei limiti individuati da tale disposizione comporta che altrettanto si debba coerentemente fare con il limite del rispetto della Costituzione, ivi parimenti contemplato; ma poiché una legge di revisione non può incidere sulla stessa rigidità costituzionale, questo tipo d'interpretazione risulta di principio inaccettabile.

La maggior parte degli interpreti preferisce, pertanto, esplicitamente rinunciare ad avvalersi del criterio sistematico, in quanto ritenuto inaffidabile e comunque non risolutivo ⁽⁷⁵⁾. E questo ha fatto altresì, dichiaratamente, la stessa Corte costituzionale in sen-

⁽⁷³⁾ Cfr. L. CARLASSARE, voce *Fonte del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Annali, II, Milano, 2008, p. 537, secondo cui il principio di sussidiarietà «scompiglia ogni ordine costruito sui criteri tradizionali di composizione delle antinomie normative, insinuandosi nella realtà dei rapporti in forme e con intensità non sempre prevedibili». Cfr. altresì M. KUMM, *Costituzionalismo democratico e diritto internazionale: termini del rapporto*, cit., p. 76 s.: «Il principio di sussidiarietà richiede essenzialmente che ogni violazione dell'autonomia del livello locale attraverso norme generali varate al livello più elevato sia giustificata da buone ragioni. [...] La giustificazione deve [...] chiarire che cosa esattamente andrebbe perduto se la valutazione politica rilevante fosse lasciata al livello più basso».

⁽⁷⁴⁾ *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, cit., p. 6: contestando l'opinione di E. Cannizzaro sull'art. 117, I Cost., l'A. afferma non convincerlo «il tentativo di ridimensionarne la portata, riferendone il significato ai soli rapporti Stato-Regioni» giacché, se esso fosse fondato, «si dovrebbe dire che anche il limite del rispetto della Costituzione, ivi previsto, va inteso come riferito a quella sola parte del testo costituzionale che disciplina i rapporti tra i due enti, ma così ovviamente non è».

⁽⁷⁵⁾ Cfr. G. GEMMA, *Rispetto dei trattati internazionali: un nuovo obbligo del legislatore statale*, in *Quad. Cost.*, 2002, p. 606, il quale ritiene che la collocazione della disposizione «non è un reale fattore ostativo [...] in quanto ciò che rileva è la formula, nel contesto dei principi, non l'inserimento in una parte od in un'altra di un testo legislativo»; B. CARAVITA DI TORITTO, *op. cit.*, p. 115 s., secondo cui non può attribuirsi «particolare rilievo [...] al fatto che una disposizione destinata a disciplinare la potestà legislativa statale è collocata nel Titolo dedicato alle Regioni e alle autonomie: [...] mai la mera collocazione di

tenza n. 348/2007 ⁽⁷⁶⁾). Ciò significa, tuttavia, rinunciare all'unico strumento interpretativo, sinora rinvenuto in letteratura, in grado di sterilizzare in radice l'incidenza dell'art. 117, I sul sistema delle fonti e, per ciò stesso, l'operatività dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali quali limiti di costituzionalità delle leggi statali.

Bisogna, infine, ammettere che il principio di supremazia del Parlamento non è in grado di trovare validi punti d'appoggio in alcuno dei criteri ermeneutici sinora presi in considerazione, i quali si sono dimostrati inadeguati ad arginare la portata – nei suoi confronti potenzialmente dirompente – dell'art. 117, I Cost. Ne deriva la necessità di accettare il presupposto da cui partono la dottrina dominante e la giurisprudenza costituzionale, allorché configurano i tre ordini di fonti non legislative ivi contemplati come altrettanti limiti all'esercizio della funzione legislativa. L'effettiva tutela della supremazia parlamentare e della sua *ratio* garantista dipenderà, allora, dalle modalità di qualificazione dei rapporti che intercorrono tra i predetti limiti e che ciascuno di essi intrattiene con la fonte legislativa. Si tratterà, in particolare, d'individuare i criteri e i procedimenti formali attraverso i quali procedere alla risoluzione delle antinomie che insorgano tra la fonte legislativa e ciascuno dei suoi limiti, verificando altresì quale di essi debba prevalere in caso di reciproco contrasto. Il principio di supremazia del Parlamento illuminerà l'analisi compiuta, conferendo preferenza a quella, tra le soluzioni astrattamente ipotizzabili, che si dimostrerà maggiormente rispettosa dell'autonomia parlamentare e meno intrusiva nei riguardi del pluralismo politico.

2.3. La fonte legislativa e i suoi limiti: qualificazione dei relativi rapporti ed incidenza sui meccanismi di risoluzione delle antinomie (cenni)

Ove si accetti il presupposto per cui l'art. 117, I Cost. incide sul sistema delle fonti e, quindi, i tre ordini di fonti non legislative ivi contemplati istituiscono altrettanti limiti

una disposizione può assumere forza dirimente per la sua interpretazione»; G.F. FERRARI, *op. cit.*, p. 1851 s., critica «sul piano del *drafting*, [...] la stranezza di avere operato una revisione obliqua dei principi fondamentali della Costituzione proprio al tempo stesso in cui si diffonde il costume di inserire nelle leggi ordinarie e nei testi unici *perpetuity clauses* o *eternal guarantees* che impongono l'abrogazione esplicita rispetto ai principi che essi stessi formulano»; G. SERGES, *Art. 117, 1° co.*, cit., p. 2215, afferma che «La collocazione di una simile disposizione all'interno di un articolo della Costituzione che definisce gli ambiti della potestà legislativa di Stato e Regione non deve [...] trarre in inganno».

⁽⁷⁶⁾ Sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.4: la Corte esclude che l'art. 117, I Cost. «sia da considerarsi operante soltanto nell'ambito dei rapporti tra lo Stato e le Regioni. L'utilizzazione del criterio interpretativo sistematico, isolato dagli altri e soprattutto in contrasto con lo stesso enunciato normativo, non è sufficiente» a contraddire gli (asseriti) esiti del criterio d'interpretazione letterale. Sul punto, V. più ampiamente *supra*, § 2.1.

all'esercizio della funzione legislativa in pari misura incidenti sulla potestà regionale e statale, si rende necessario giustificare sul piano teorico la prevalenza degli stessi sullo strumento normativo tradizionalmente supremo in quanto espressivo della volontà generale. Un'interessante ricostruzione del significato di fondo ascrivibile all'art. 117, I – che ha riscosso ampio consenso in letteratura – è quella proposta nell'immediatezza della novella da F. PIZZETTI⁽⁷⁷⁾.

Questa teoria muove dalla considerazione che, nell'originario assetto costituzionale, il compito di assicurare l'unità normativa della Repubblica spettava essenzialmente al legislatore ordinario statale, chiamato a dare piena attuazione alla Costituzione e ai suoi contenuti «uniformanti» ed «unificanti». All'amministrazione e alla legislazione regionale spettava, invece, il compito di dare risalto ad istanze di carattere maggiormente specifico sul piano politico e, rispettivamente, territoriale. I vincoli esterni, in questo quadro, avrebbero rappresentato un elemento meramente aggiuntivo in un sistema che già trovava il suo baricentro nella legge dello Stato. Nell'attuale assetto ordinamentale conseguente alla riforma, però, sarebbe venuta meno la possibilità che la legislazione ordinaria svolga, di per sé, una simile funzione «unificante», avente validità generale su tutto il territorio nazionale⁽⁷⁸⁾. Al contrario, tale tipo di fonte si porrebbe oggi tendenzialmente al servizio del pluralismo territoriale e della differenziazione degli interessi.

La funzione «unificante» dell'ordinamento complessivo dovrebbe, pertanto, individuarsi a un livello sovralegislativo, giacché, in difetto, ne uscirebbe compromesso il fondamentale principio di unità e indivisibilità della Repubblica, sancito dall'art. 5 Cost. Sarebbe, in questo senso, essenziale la funzione svolta dall'art. 117, I Cost., il quale, «proprio perché si rivolge direttamente e specificamente ai legislatori statale e regionali, indica non solo tre vincoli ma anche, e soprattutto, tre diversi elementi di unificazione

⁽⁷⁷⁾ *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, in *Ist. Federalismo*, 2002, p. 221 ss. Tra gli Autori direttamente ispiratisi a questa ricostruzione, che ne hanno altresì adottato la tipica terminologia, Cfr. M.P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in C. Bottari (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 258; T. GROPPI, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 29; A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 828 ss.; P. DE STEFANI, *L'incorporazione dei diritti umani. L'adattamento al diritto internazionale e il nuovo articolo 117 della Costituzione*, in www.centrodirittumani.unipd.it, 2003, p. 32; ID., *Gli obblighi internazionali, tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia*, in www.forumcostituzionale.it, 2003; S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma I, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. Zanon (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 137.

⁽⁷⁸⁾ Cfr. altresì F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, p. 1356.

del sistema complessivo. Tutti e tre gli elementi richiamati nella disposizione, infatti, proprio perché si impongono immediatamente, e con efficacia generale, a tutti i legislatori, diventano, attraverso le interposte leggi statali e regionali, vincoli unificanti che riguardano tutto l'ordinamento»⁽⁷⁹⁾. Tramite essi, in altri termini, sarebbe possibile individuare i comuni dati normativi da considerarsi indisponibili per la normazione primaria, sia a livello periferico, sia a livello centrale.

In questo quadro, la previsione dell'obbligo di rispettare la Costituzione non avrebbe il pleonastico significato di mera esplicitazione del principio di rigidità costituzionale, bensì quello di mantenere nel Parlamento la titolarità di uno degli ordini normativi «unificanti» del complessivo sistema ordinamentale⁽⁸⁰⁾. Resta, infatti, appannaggio del Parlamento il potere di ricorrere alla legge costituzionale e alla legge di revisione, con l'effetto di vincolare tanto i Consigli regionali, quanto se stesso in funzione di legislatore ordinario. Il che trova giustificazione, anche sotto il profilo della supremazia parlamentare, nella natura “partecipata” delle norme costituzionali che, quand'anche approvate dalla sola maggioranza, possono pur sempre rimettersi alla volontà del corpo elettorale da parte di una minoranza politica⁽⁸¹⁾.

La ricostruzione di F. Pizzetti appare convincente sotto molteplici punti di vista. Presa in sé, tuttavia, essa non è in grado di spiegare la scelta del legislatore di revisione d'includere il vincolo comunitario e gli obblighi internazionali tra gli elementi di «uni-

⁽⁷⁹⁾ F. PIZZETTI, *op. cit.*, p. 231 s.

⁽⁸⁰⁾ F. PIZZETTI, *op. cit.*, p. 234 ss. Di diverso avviso è P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., p. 133, secondo cui «il “rispetto della Costituzione” è da intendere, innanzitutto, come un richiamo alla salvaguardia dei principi e dei valori fondamentali, condivisi da tutta la collettività nel suo insieme»; analogamente P. DE STEFANI, *Gli obblighi internazionali, tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia*, cit., p. 1, ritiene che il richiamo alla Costituzione non sia pleonastico, «nella misura in cui ciò che “vincola” allo stesso modo il legislatore statale (che in realtà dispone del potere di riformare la Costituzione stessa e di produrre leggi costituzionali) e quello regionale è il nucleo duro della Carta: i principi supercostituzionali insuscettibili di riforma se non in senso espansivo, sostanzialmente rinvenibili nella Parte prima». Sembra, invero, più corretta l'impostazione di F. Pizzetti, perché si deve ritenere che l'art. 117, I vincoli il Parlamento solo nella sua veste di legislatore ordinario e non anche in quella di legislatore costituzionale, il solo a poter eventualmente modificare le norme costituzionali inespresse di principi fondamentali.

⁽⁸¹⁾ Cfr. art. 138, II Cost. Così inteso, il limite del rispetto della Costituzione – come, peraltro, già la stessa rigidità costituzionale – non sembra determinare di per sé una dispersione del principio di supremazia del Parlamento, riecheggiandone anzi la *ratio* di tutela del pluralismo politico. Ciò che viene meno rispetto a un regime di costituzione flessibile è soltanto la giuridica possibilità, per la maggioranza parlamentare, in assenza di un consenso più vasto, di utilizzare il proprio potere politico al fine di «fare e disfare qualsiasi atto di legge» (Cfr. A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londra, 1915, nel testo tradotto in lingua italiana, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, 2003, p. 33). In primo luogo, il Parlamento mantiene il potere esclusivo di modificare o abrogare le norme gerarchicamente superiori dell'ordinamento, di rango costituzionale oltre che di rango primario. In secondo luogo, nessun Parlamento può vincolare il proprio successore, neppure adottando leggi costituzionali: queste ultime, infatti, potranno essere modificate o abrogate con le medesime procedure aggravate all'uopo previste.

ficazione» dell'ordinamento complessivo, se non prospettando un'ipotetica volontà di transito ad una configurazione monista dei rapporti interordinamentali ⁽⁸²⁾. La difficoltà di riscontrare questa specifica volontà nei lavori preparatori o nel testo delle norme riformate ha fatto sì che si tentasse, in letteratura, di moderare le conseguenze pratiche di questa ricostruzione, adottando una prospettiva maggiormente in sintonia con la giurisprudenza costituzionale pregressa. P. DE STEFANI, in particolare, ha proposto di assumere i tre limiti contemplati dall'art 117, I «non nella loro qualità di fonti di rango superlegislativo in senso formale, bensì come “sistemi” che definiscono lo spazio valoriale e istituzionale di riferimento per ogni soggetto che intenda cimentarsi nella produzione normativa» ⁽⁸³⁾. In questo senso, non tutti gli obblighi discendenti da qualsiasi trattato internazionale si tradurrebbero in un vincolo per il legislatore; ma non risulta del tutto chiaro, sul piano teorico, quale debba essere il discrimine tra obblighi vincolanti e non vincolanti, né quale sia il fondamento costituzionale di siffatta distinzione ⁽⁸⁴⁾.

La verità è che la configurazione del vincolo comunitario e degli obblighi internazionali come elementi di «unificazione» del sistema complessivo non necessariamente presuppone l'accoglimento di un'impostazione monista dei rapporti fra ordinamenti. Questa scelta del legislatore costituzionale può, cioè, trovare spiegazione anche al di fuori della teoria di F. Pizzetti, senza che ciò equivalga a misconoscerne la fondatezza sul piano teorico. Basti, al proposito, richiamare le plurime impostazioni dottrinali e giurisprudenziali secondo le quali l'art. 117, I avrebbe funzione di specificare o variamente potenziare l'apertura del nostro ordinamento verso i valori dell'integrazione fra Stati, già accolti dalle previsioni di cui agli artt. 10 e 11 Cost. ⁽⁸⁵⁾. Si tratterebbe, allora,

⁽⁸²⁾ Cfr. F. PIZZETTI, *op. cit.*, p. 240: quanto al vincolo comunitario, l'A. afferma che «in virtù del nuovo testo dell'art. 117, è necessario riconoscere che i rapporti tra l'ordinamento europeo e quello italiano sono ora disciplinati in modo tale da configurare qualcosa di molto vicino all'esistenza di un ordinamento complessivamente unitario»; e che «Un effetto analogo deve essere riconosciuto [...] anche relativamente agli obblighi internazionali».

⁽⁸³⁾ *L'incorporazione dei diritti umani*, cit., p. 32.

⁽⁸⁴⁾ V. più approfonditamente *infra*, § 3.3.5.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. A. CARRINO, *Costituzione e sovranità. L'Italia e l'Europa prima e dopo Maastricht nel recente dibattito giuspubblicistico*, in Id., *L'Europa e il futuro delle Costituzioni*, Torino, 2002, p. 169; L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 1207; L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione*, cit.; L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome. Commento all'art. 1, comma I, e agli artt. 5 e 6*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 116; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori: Lezioni*, Torino, 2005, p. 152; ID., *Quale “sistema” delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, cit., p. 4; A. SCHILLACI, *La Corte torna sui “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”: scelta del parametro, interposizione normativa e processo di integrazione tra ordinamenti*, in *Giur. Cost.*, 2007, pp. 2667 e 2669; F. CORVAJA, *Gli obblighi internazionali nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007: una partita tra legislatore, Corte costituzionale e*

di una scelta di fondo del legislatore di revisione, volta ad approfondire l'«originaria vocazione universalistica» del nostro ordinamento ⁽⁸⁶⁾ e – ad essa connaturato – l'impegno incombente sui pubblici poteri di promuovere, anche con l'azione esterna, l'universale accettazione dei valori costituzionali su cui l'ordinamento stesso si fonda. Sarebbe, in questo quadro, incoerente consentire la possibilità di una divaricazione tra atteggiamenti interni ed esterni dei poteri pubblici, che sempre devono improntare la propria condotta alla piena realizzazione dei principi costituzionali, dei loro contenuti «uniformanti» ed «unificanti».

Anche queste notazioni risultano, peraltro, insufficienti: pur spiegando l'assunzione del vincolo comunitario e degli obblighi internazionali come «elementi unificanti» del sistema complessivo, esse non giungono a giustificare l'accostamento al limite del rispetto della Costituzione e non consentono, pertanto, di valutare la conformazione dei rapporti che i tre ordini di limiti intrattengono fra loro reciprocamente e con il prodotto dell'attività (legislativa) che sono volti a limitare.

Invero, la formulazione dell'art. 117, I, pur potendo «costituire [...] un efficace deterrente» rispetto all'approvazione di leggi interne contrastanti con i precetti comunitari ed internazionali, oltre che costituzionali, presenta l'innegabile difetto di non distinguere le conseguenze dell'uno e dell'altro tipo di violazione ⁽⁸⁷⁾. Questo difetto di chiarezza ha indotto taluni commentatori e parte della Magistratura a sostenere che la novella abbia determinato una perfetta equiparazione del diritto comunitario e del diritto internazionale nei loro rapporti con la fonte legislativa interna: ora approssimando le conseguenze della relativa inosservanza a quella della violazione di norme costituzionali, con il connesso superamento della giurisprudenza *Granital* sui rapporti tra diritto interno e norme comunitarie dotate di efficacia diretta ⁽⁸⁸⁾; ora, invece, approssimando le stesse

giudici comuni, in *Riv. Giur. Urbanistica*, 2007, p. 406; V. SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3587; V. ONIDA, *La Costituzione ieri e oggi: la "internazionalizzazione" del diritto costituzionale*, in www.astrid-online.it, 2008, p. 5 ss. Cfr. altresì Corte cost., sent. n. 349/2007, cit., *C.i.d.* n. 6.2.

⁽⁸⁶⁾ L'espressione è di V. ONIDA, *op. cit.*, p. 9.

⁽⁸⁷⁾ L. SICO, *Senso e portata dell'art. 11 della Costituzione nell'attuale contesto normativo e nelle proposte di riforma costituzionale*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2003, p. 1517 s. Consapevole di questo difetto e dei rischi che esso comporta sul piano ermeneutico è altresì A. RUGGERI, *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, cit., p. 3.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. L. SICO, *op. cit.*, p. 1519: la mancata distinzione circa gli effetti dell'uno e dell'altro tipo di violazione avrebbe come «conseguenza apparante ineludibile» l'illegittimità costituzionale ex art. 117 delle norme di legge in contrasto tanto con obblighi internazionali quanto con quelli comunitari; nondimeno, secondo l'A., «anche l'infelice formulazione dell'art. 117, c. 1, sarà sottoposta all'interpretazione della Corte costituzionale e a quest'ultima potrà ben riuscire di porla in armonia con l'interpretazione

conseguenze a quelle invalse per il diritto comunitario, prefigurando la disapplicazione da parte dei giudici ordinari anche delle leggi interne incompatibili con norme *self-executing* di origine internazionale pattizia ⁽⁸⁹⁾.

Entrambe le soluzioni presentano, anzitutto, inconvenienti non trascurabili sul piano pratico. La prima di esse, ripudiando la giurisprudenza *Granital* per restaurare un controllo accentrato di compatibilità comunitaria, riporterebbe in sostanza i termini del rapporto alla seconda tappa del c.d. cammino comunitario della Corte costituzionale, con l'effetto di riaccendere vecchie incomprensioni con la Corte di Lussemburgo, che parevano ormai sopite ⁽⁹⁰⁾. Si è, inoltre, rilevata l'incoerenza interna di quest'impostazione, la quale finirebbe col violare essa stessa un vincolo comunitario, quello che impone l'immediata risoluzione da parte dei giudici comuni degli eventuali conflitti normativi ⁽⁹¹⁾. La seconda soluzione, al contrario, causerebbe al sistema accentrato di giustizia costituzionale un *vulnus* talmente consistente, anche in termini quantitativi, da finire per configurarlo come meramente residuale; e la Corte costituzionale difficilmente potrebbe accettare una simile espropriazione del proprio ruolo, per mezzo di un disposto costituzionale ambiguo come quello in commento ⁽⁹²⁾.

Sul piano teorico, poi, non può mancare di osservare che, quand'anche si accettasse l'equiparazione dei tre limiti in ordine agli effetti conseguenti alla relativa violazione, ciò non comporterebbe di necessità che gli stessi effetti debbano essere fatti valere nella

evolutiva dell'art. 11, senza che siano messe in forse le statuizioni che hanno segnato la soluzione del conflitto che l'aveva divisa dalla CGCE».

⁽⁸⁹⁾ Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *op. cit.*, p. 116, secondo cui l'art. 117, I Cost. «equipara il rapporto tra normativa nazionale e diritto internazionale a quello [...] tra normativa nazionale e diritto comunitario». Sia pure problematicamente, la medesima soluzione è stata prospettata anche da L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 123, secondo cui la «sostanziale assimilazione» dei due ordini di limiti potrebbe legittimare i giudici comuni alla disapplicazione anche delle norme contrastanti con i precetti di matrice internazionale, «nella misura in cui i trattati siano in grado di porre regole direttamente applicabili ai rapporti intersoggettivi». Sul riscontro che tale atteggiamento ha trovato anche in giurisprudenza, Cfr. A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quad. Cost.*, 2006, p. 498 s.; E. LUPO, *La vincolatività delle sentenze della Corte europea per il giudice interno e la svolta recente della Cassazione civile e penale*, in *appinter.csm.it*, 2007, p. 5 s.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. G.F. FERRARI, *op. cit.*, p. 1854; A. MANGIA, *op. cit.*, p. 807.

⁽⁹¹⁾ Tale contrasto con i principi enunciati dalla Corte di giustizia in sent. n. C-106/77 del 09.03.1978, *Simmenthal*, in *Racc.*, 1978, p. 629 ss., punti nn. 21 e 24, è stato evidenziato da L.S. ROSSI, *op. cit.*; A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 5. Per ulteriori approfondimenti, V. *infra*, § 4.4.

⁽⁹²⁾ In letteratura, non si è mancato di segnalare come questa possa essere la reale regione delle opinioni espresse dalla Corte costituzionale in sentt. nn. 348 e 349/2007: Cfr. C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, cit., p. 3519 s.; M. CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3565 s.; A. BULTRINI, *Le sentenze 348 e 349/2007 della Corte costituzionale: l'inizio di una svolta?*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2008, p. 177.

medesima sede giudiziale ⁽⁹³⁾. In altre parole: quand'anche si ritenesse equiparabile il diritto comunitario alle norme costituzionali nei rapporti con la legislazione interna, potrebbe pur sempre profilarsi una limitazione della sovranità statale – consentita dall'art. 11 Cost. – che comporti la sottrazione delle relative antinomie alla giurisdizione costituzionale, in forza dei principi espressi dai Trattati istitutivi così come intesi dal loro interprete istituzionale. Viceversa, quand'anche si ritenesse equiparabile il diritto internazionale pattizio al diritto comunitario, nel senso che i suoi rapporti con la legislazione interna siano regolati secondo un criterio di separazione coordinata delle competenze, potrebbe pur sempre profilarsi l'incostituzionalità della legislazione che ecceda i limiti competenziali così stabiliti, attraendo i relativi conflitti alla giurisdizione costituzionale.

Alla luce di analoghe considerazioni, G.F. FERRARI ha sostenuto che, pur dovendosi mantenere che l'art. 117, I comporti l'eguale imposizione del rispetto dei diversi ordini di fonti non legislative ivi contemplati, «non cambia però la forma di garanzia di ciascuno, così come prevista da Costituzione e interpretazione giudiziale» ⁽⁹⁴⁾. Altra parte della dottrina, invece, pone radicalmente in discussione lo stesso presupposto per cui l'accostamento, nell'art. 117, I, dei limiti alla funzione legislativa derivanti dalla Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali possa avere come significato o conseguenza la pari ordinazione dei vincoli medesimi ⁽⁹⁵⁾. Con estrema chiarezza, A. PACE annota in proposito che «Una cosa è, infatti, l'obbligatorietà – che costituisce una caratteristica comune di tutti gli atti giuridici validi [...] –, altra cosa è il livello gerarchico della fonte» che l'obbligo in questione istituisce ⁽⁹⁶⁾.

La teoria dell'equiparazione dei tre ordini di limiti si scontra, infine, con la permanente possibilità, aperta al legislatore costituzionale, di riformare ulteriormente il dispo-

⁽⁹³⁾ Cfr. A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 4, che, criticando la prima delle opinioni sopra riportate, osserva: «altro è l'illiceità conseguente alla mancata osservanza delle regole prodotte *ab extra*, altro ancora il “luogo” in cui essa può essere rilevata e fatta valere».

⁽⁹⁴⁾ G.F. FERRARI, *op. cit.*, p. 1854: annota, infatti, l'A. che «l'impiego di diritto esterno a titolo di norma interposta nel giudizio di costituzionalità in tanto si giustifica in quanto ve ne sia bisogno in relazione alle forme di giustiziabilità già impiegate nell'ordinamento interno. Se esse, come nel caso del diritto comunitario, sono più forti o efficaci del controllo concentrato di costituzionalità, quest'ultimo non potrà che valere solo residualmente».

⁽⁹⁵⁾ Cfr. A. MANGIA, *op. loc. ult. cit.*; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, 2003, p. 29 ss.; A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 5 s.

⁽⁹⁶⁾ *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, cit., p. 30. Prosegue l'A. rilevando che, in regime di Costituzione rigida, per porre un ordine normativo extracostituzionale sullo stesso piano gerarchico della Costituzione sarebbe necessaria «un'esplicita equiparazione» effettuata da quest'ultima (come quella ricavabile dall'art. 11 Cost. rispetto al diritto comunitario); e dell'art. 117, I Cost. certamente non potrebbe dirsi che contenga un'equiparazione «esplicita» in tal senso.

sto dell'art. 117, I anche sopprimendo la vincolatività dei limiti esterni ivi contemplati; come, peraltro, avrebbe inteso fare la L.Cost. 18.11.2005 con riguardo al limite degli obblighi internazionali. Accettando la tesi dell'equiparazione gerarchica, la Costituzione sarebbe incapace di sopprimere *tout court* la vincolatività di altro ordine normativo con essa concorrente; ma questo contraddirebbe in modo inaccettabile il secondo enunciato del principio di supremazia parlamentare, perché la decisione di un Parlamento – quello che ha approvato la L.Cost. n. 3/2001 – verrebbe a vincolare perpetuamente i Parlamenti successivi anche in funzione di legislatore costituzionale. Sembra preferibile, allora, ritenere che, in caso di antinomie tra norme di rango costituzionale e norme comunitarie o internazionali, le prime debbano prevalere in linea di principio, salve eventuali eccezioni previste e accettate dalla stessa Costituzione ⁽⁹⁷⁾.

A tal proposito, basti per il momento annotare schematicamente (salvi i necessari approfondimenti nel prosieguo) che la copertura costituzionale di cui gode il diritto comunitario è generalmente più intensa, consentendo l'art. 11 Cost. – come interpretato dalla Corte costituzionale – la sua preferente applicazione anche a scapito delle norme costituzionali inespressive di principi basilici dell'ordinamento o di diritti umani inalienabili ⁽⁹⁸⁾. Quanto al diritto internazionale generale, la Corte costituzionale impone i medesimi limiti alla sua prevalenza sulle norme costituzionali soltanto con riguardo alle consuetudini successive all'entrata in vigore della Carta costituzionale ⁽⁹⁹⁾; ma la Corte

⁽⁹⁷⁾ Cfr. *op. loc. ult. cit.*

⁽⁹⁸⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 183 del 18.12.1973, *Frontini*, in *Giur. Cost.*, 1973, p. 2401 ss., *C.i.d.* n. 9; sent. n. 170 del 05.06.1984, I, *Granital*, in *Giur. Cost.*, 1984, p. 1098 ss., *C.i.d.* n. 7; sent. n. 232 del 13.04.1989, *Fragd*, in *Giur. Cost.*, 1989, I, p. 1001 ss., *C.i.d.* n. 2. In letteratura, Cfr. le ricostruzioni della giurisprudenza costituzionale sul punto operate da M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, p. 95 ss.; ID., L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 287 s.; U. VILLANI, *I "controlimiti" nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, in Corte cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 493 ss.

⁽⁹⁹⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 48 del 18.06.1979, in *Giur. Cost.*, 1979, I, p. 373 ss., *C.i.d.* n. 3 (trattasi, peraltro, di mero *obiter dictum*). In letteratura, N. RONZITTI, *L'adattamento dell'ordinamento italiano alle norme imperative del diritto internazionale*, in Aa.Vv., *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, p. 633 ss., sostiene che debba differenziarsi la collocazione gerarchica delle norme consuetudinarie internazionali aventi carattere imperativo, in quanto sorrette da una *opinio juris* del tutto peculiare: gli Stati sono, infatti, «convinti non solo dell'universale applicabilità della norma, ma anche della sua inderogabilità» (p. 635). L'A. ritiene che tali norme debbano collocarsi, una volta immesse *ex art. 10*, I Cost. nell'ordinamento italiano, allo stesso livello dei principi supremi della Costituzione (rispetto ai quali, addirittura, ipotizza la possibile prevalenza in caso di contrasto). Ciò, sulla base di due argomenti logici correlati: da un lato, non sarebbe inconcepibile che le norme poste al vertice delle fonti del diritto internazionale occupino la stessa posizione anche nell'ordinamento interno; dall'altro, tale equiparazione sarebbe funzionale a precludere una possibile violazione delle norme di *jus cogens*, anche mediante il procedimento di revisione costituzionale (violazione che collocherebbe lo Stato ai margini della Comunità internazionale). In realtà, l'A. non considera qui che, per la dottrina prevalente, qualsiasi norma di diritto internazionale generale – sia essa di *jus cogens* o di *jus dispositivum* – resiste

di giustizia parifica la vincolatività delle consuetudini internazionali a quella dei Trattati istitutivi, facendole dunque prevalere sul diritto derivato⁽¹⁰⁰⁾. Quanto, infine, alle norme d'origine internazionale pattizia, l'art. 117, I – come interpretato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 348 e 349/2007 – le assumerebbe a parametro interposto di costituzionalità, ma a condizione della loro conformità a tutte le norme della Costituzione⁽¹⁰¹⁾.

Prima della novella costituzionale, la diversa copertura di cui rispettivamente godevano il diritto comunitario e il diritto internazionale incideva sulla qualificazione dei rapporti che ciascuno di essi intratteneva con la legislazione ordinaria. La Corte costituzionale attribuiva alle norme comunitarie immediatamente applicabili o direttamente efficaci una prevalenza nell'applicazione rispetto alle leggi interne – precedenti o successive – le quali, peraltro, ricevevano qualificazione giuridica variabile a seconda della sede giurisdizionale in cui veniva in rilievo l'antinomia: incompetenti a disciplinare il caso concreto dinanzi ai giudici ordinari; invalide per violazione dell'art. 11 Cost. nei giudizi di legittimità costituzionale introdotti in via principale⁽¹⁰²⁾. La prevalenza delle consuetudini internazionali sulla legislazione interna, invece, si basava sempre sul criterio gerarchico, per via della costituzionalizzazione operata dall'art. 10, I Cost.⁽¹⁰³⁾. I

all'abrogazione da parte di norme costituzionali successive; la distinzione parrebbe, inoltre, avere minimo rilievo pratico, giacché le norme internazionali considerate imperative richiedono una *opinio juris* talmente radicata, che difficilmente se ne potrebbe ipotizzare la formazione in epoca successiva all'entrata in vigore della Costituzione.

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. Corte giust., sent. n. C-21-24/72 del 12.12.1972, *International Fruit II*, in *Racc.*, 1972, p. 1219 ss., punto n. 9; sent. n. C-286/90 del 24.11.1992, *Poulsen*, in *Racc.*, 1990, p. I-6019 ss., punti n. 9 s.; sent. n. C-162/96 del 16.06.1998, *Racke III*, in *Racc.*, 1998, p. I-3655 ss., punti n. 25 ss. In letteratura, sul tema Cfr. L. SICO, *Ordinamento comunitario e diritto internazionale: un matrimonio ancora non a rischio scioglimento*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2003, p. 1706 ss.; L. CAPPUCCIO, *Le consuetudini internazionali tra Corte costituzionale e Corte di giustizia*, in *Quad. Cost.*, 2004, p. 25 ss.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.7; sent. n. 349/2007, cit., *C.i.d.* n. 6.2.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 170/1984, cit., *C.i.d.* nn. 3 e 5; sent. n. 384 del 10.11.1994, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 3449 ss., *C.i.d.* n. 2; sent. n. 94 del 20.03.1995, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 788 ss., *C.i.d.* n. 2. Criticano questa duplicità di qualificazione A. RUGGERI, *Le leggi regionali contrarie a norme comunitarie autoapplicative al bivio fra “non applicazione” e “incostituzionalità” (a margine di Corte cost. n. 384/1994)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1995, pp. 472 e 489; A. CELOTTO, *Le “modalità” di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1999, p. 1478.

⁽¹⁰³⁾ Cfr. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 213 s. Non difforme è la ricostruzione operata da L. CAPPUCCIO, *op. cit.*, p. 30, secondo cui il diritto internazionale generale, nel suo rapporto con la legge ordinaria, deve inquadarsi (anche) nell'ambito della separazione dei poteri, ripartendo la competenza degli organi rappresentativi e giurisdizionali: «quando non vi sono delle norme generalmente riconosciute, il potere politico compie valutazioni di opportunità circa il contenuto della propria azione internazionale ed interna; quando, invece, quelle norme esistono è tenuto ad agire in modo ad esse conforme. La Corte costituzionale interviene solo in quest'ultimo caso, per evitare che gli organi politici si pongano in contrasto con le regole basilari della società internazionale. Il potere politico e quello giudiziario vengono così coordinati, limitandosi reciprocamente, nella gestione delle relazioni esterne». Cfr.

rapporti tra leggi di esecuzione di trattati internazionali e altre leggi ordinarie, infine, erano retti dal criterio cronologico a prescindere da quale fosse la norma anteriore ⁽¹⁰⁴⁾, salva l'eventuale applicazione in favore delle prime di un criterio di specialità ⁽¹⁰⁵⁾.

Per quanto l'art. 117, I Cost. possa aver inciso su questa varietà di regimi, il rifiuto dell'equiordinazione dei limiti ivi contemplati preclude ora una loro valutazione aprioristicamente univoca sul piano delle relazioni con la legislazione ordinaria. Il disposto costituzionale, invero, altro non fa se non richiedere l'osservanza di tali limiti da parte del legislatore statale e regionale; non si occupa, invece, di quali criteri ermeneutici o rimedi giuridici debbano utilizzarsi per risolvere a loro favore eventuali antinomie ⁽¹⁰⁶⁾. Non può, pertanto, escludersi che i rispettivi regimi siano rimasti inalterati anche dopo la novella, quanto meno nella misura in cui già in precedenza essi fossero in grado di garantire o ripristinare l'osservanza dei relativi ordini normativi da parte della legislazione ordinaria. La portata innovativa dell'art. 117, I dovrà, quindi, misurarsi in modo più dettagliato, tanto sul versante degli obblighi internazionali, quanto sul versante del vincolo comunitario.

2.4. Profili di diritto intertemporale: qualificazione del disposto costituzionale in termini di “norma sulla produzione” o di “norma di produzione”

2.4.1. L'incidenza sulla produzione legislativa antecedente l'entrata in vigore della novella

Se l'art. 117, I Cost. contempla gli obblighi internazionali e il vincolo comunitario come limiti all'esercizio della funzione legislativa, e se questa previsione è suscettibile d'incidere sulla configurazione dei relativi rapporti con la legislazione ordinaria, prima di compiere ulteriori passaggi ermeneutici risulta prioritario demarcare la possibile e-

altresi, sul punto, L. CONDORELLI, *Il “riconoscimento generale” delle consuetudini internazionali nella Costituzione italiana*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 1979, p. 5 ss.

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 32 del 12.05.1960, in *Giur. Cost.*, 1960, p. 537 ss., *C.i.d.* n. 3; sent. n. 73 del 22.03.2001, in *Giur. Cost.*, 2001, p. 428 ss., *C.i.d.* n. 3.1.

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. A. LA PERGOLA, *Introduzione*, in U. Leanza (a cura di), *Costituzione dello Stato e norme internazionali. Atti della tavola rotonda, Castelgandolfo, 18 ottobre 1986*, Milano, 1988, p. 30 ss.; P. I-VALDI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in S.M. Carbone, R. Luzzatto, A. Santa Maria (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2002, p. 138 ss.

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., p. 926: «l'art. 117, 1° comma, non stabilisce direttamente la supremazia delle fonti internazionali e comunitarie nell'ordinamento interno. Tale effetto è solo la conseguenza indiretta del limite alla funzione legislativa determinato in relazione all'esistenza di obblighi internazionali o comunitari».

stensione intertemporale dell'efficacia della disposizione. Si tratta, cioè, anzitutto, di determinare se le eventuali novità condizionino esclusivamente la produzione legislativa successiva all'entrata in vigore della novella costituzionale, o se possano incidere anche sulle leggi statali e regionali preesistenti. Nel caso in cui si acceda alla seconda opzione, si tratterà poi di determinare se la novella influisca sui soli rapporti giuridici sorti sotto l'imperio della stessa o su tutti i rapporti comunque pendenti, anche se sorti in epoca antecedente. Dalle soluzioni offerte ai predetti quesiti dipenderà, almeno in parte, la risposta ad un'ultima questione interpretativa: se la novella incida unicamente sul rapporto tra norme comunitarie o internazionali e leggi interne ad esse successive, ovvero anche sui rapporti con leggi ad esse antecedenti. Si tratta di questioni che hanno trovato scarso approfondimento in letteratura, ma che rivestono un'indubbia rilevanza sul piano pratico. Alle relative opzioni interpretative, inoltre, non resta indifferente il principio di supremazia del Parlamento.

Per approcciare con debiti strumenti ermeneutici le anzidette questioni, si sono recuperate in letteratura categorie dogmatiche e una terminologia care alla dottrina internazionalista del secolo passato, che si divideva sulla qualificazione dell'art. 10, I Cost., ora come «norma sulla produzione», ora come «norma di produzione»⁽¹⁰⁷⁾. Nel primo caso, esso avrebbe limitato la sfera d'imperio delle fonti normative domestiche, per abilitare una fonte esterna – la consuetudine internazionale – a introdurre norme interne

⁽¹⁰⁷⁾ Recuperano questa terminologia F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 1360; P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, cit., p. 145; S. SANTOLI, *La disapplicazione di leggi ordinarie in contrasto con la CEDU in Italia e in Francia*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 2233; G.G. FLORIDIA, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi evolutivi e linee applicative*, Padova, 2003, p. 40; F. GHERA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nei confronti della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in F. Modugno, P. Carnevale (a cura di), *Trasformazioni nella funzione legislativa. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Milano, 2003, p. 74 s.; G. D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 214; A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario?*, cit., p. 478 s.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p. 29; F. PATERNITI, *La riforma dell'art. 117, comma 1, Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione europea*, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 2117; A. BARBERA, *I (non ancora chiari) "vincoli" internazionali e comunitari nel primo comma dell'art. 117 della Costituzione*, in Corte Cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 109; V. SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, cit., p. 3589; ID., *Il problema dei rapporti tra (leggi di esecuzione di) vincoli internazionali e leggi precedenti nel quadro della recente giurisprudenza costituzionale (a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2008)*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, p. 3; A. BONOMI, *Il "limite" degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, Torino, 2008, p. 302 ss.

corrispondenti a quelle volta per volta da essa prodotte nel suo ordinamento ⁽¹⁰⁸⁾. Nel secondo caso, non avrebbe invece intaccato le rispettive sfere d'imperio, ma fatto proprio il contenuto delle norme esterne corrispondenti, attraverso le quali avrebbe assunto un autonomo valore precettivo ⁽¹⁰⁹⁾. Il significato pratico della distinzione riguardava la possibilità di applicare il canone del *tempus regit actum* nei giudizi di validità delle leggi contrastanti con consuetudini internazionali successive: se l'art. 10, I è norma sulla produzione, la sua violazione è solo indiretta e, pertanto, l'incostituzionalità di tali leggi è sopravvenuta, non potendo estendersi a rapporti giuridici sorti in epoca antecedente; se, invece, è norma di produzione, l'incostituzionalità è per violazione diretta dell'art. 10, I e – come si vedrà ⁽¹¹⁰⁾ – non può essere temporalmente circoscritta.

L'art. 117, I, tuttavia, possiede una struttura più complessa rispetto all'art. 10, I: quest'ultimo stabilisce soltanto che l'ordinamento italiano «si conforma» al diritto internazionale generale; il primo individua, per un verso, i soggetti della produzione legislativa ordinaria e richiede, per altro verso, che la loro potestà normativa sia «esercitata [...] nel rispetto» dei tre ordini di limiti ivi contemplati. Le categorie ermeneutiche richiamate, pertanto, non possono tornare ad essere mobilitate in modo acritico.

Quando si parla di “norme sulla produzione” occorre distinguere, da un lato, le norme qualificatorie della fonte, categoria che comprende le regole d'imputazione delle potestà normative e l'individuazione dei presupposti fattuali e formali che abilitano all'esercizio delle stesse; dall'altro, le norme che delimitano in senso spaziale o temporale l'ambito di validità o di applicazione delle norme di produzione ⁽¹¹¹⁾. Orbene, la dottri-

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1958, p. 95, il quale intende l'art. 10, I Cost. come «norma sulla produzione» che rinvia alla fonte fatto della consuetudine internazionale, qualificandola come idonea alla produzione di norme interne corrispondenti; a questa ricostruzione aderisce, fra i costituzionalisti, A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano 1961, pp. 176 ss. e 217 ss. Discorrono pur sempre di «norma sulla produzione», rinviante però alle singole norme consuetudinarie e non già alla fonte fatto generalmente intesa, T. PERRASSI, *Lezioni di diritto internazionale*, II, Padova, 1952, p. 28; R. SOCINI, *L'adeguamento degli ordinamenti statuali all'ordinamento internazionale*, Milano, 1954, p. 82; G. SPERDUTI, *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1958, p. 106; R. MONACO, *Diritto internazionale pubblico*, Torino, 1971, p. 227 ss.

⁽¹⁰⁹⁾ Cfr. Mar. MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Milano, 1951, p. 9 ss., il quale intende l'art. 10, I Cost. come «norma di produzione» che non rinvia, ma immediatamente produce norme interne di contenuto corrispondente a quello delle consuetudini internazionali; a questa tesi aderisce, fra i costituzionalisti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, 1, *Le fonti normative*, Padova, 1984, p. 176 s.

⁽¹¹⁰⁾ V. *infra*, § 2.4.2.

⁽¹¹¹⁾ Cfr. E. ZITELMANN, *Geltungsbereich und Anwendungsbereich der Gesetze. Zur Grundlegung der völkerrechtlichen Theorie des Zwischenprivatrechts*, in Aa.Vv., *Festgabe der Bonner Juristischen Fakultät für Karl Bergbohm zum 70. Geburtstag*, Bonn, 1919, p. 207 ss., nel testo tradotto in lingua italiana, Id., *Sfera di validità e sfera di applicazione delle leggi*, in *Dir. Internaz.*, 1961, p. 154, che a queste due categorie di norme sulla produzione aggiunge altresì quella «serie di regole intese a stabilire il senso

na internazionalista riferiva all'art. 10, I la qualificazione di "norma sulla produzione" nel primo significato, in quanto attributiva di potestà normativa interna alla fonte consuetudinaria internazionale; sicché alla qualificazione conseguiva direttamente l'applicazione del canone del *tempus regit actum*. Anche rispetto all'art. 117, I, l'odierna dottrina costituzionalista ha spesso parlato di "norma sulla produzione" riferendosi implicitamente al primo significato, di norma qualificatoria della fonte. In effetti, laddove individua nello Stato e nelle Regioni i soggetti titolari della potestà legislativa, l'art. 117, I è evidentemente una norma di questo tipo. È lecito dubitare, però, che esso mantenga il medesimo carattere anche nella parte in cui individua i tre ordini di limiti all'esercizio di questa potestà: se così fosse, il loro rispetto costituirebbe un presupposto per il legittimo esercizio della potestà legislativa; ma è evidente che la sussistenza di simile condizione potrebbe valutarci soltanto *ex post*, giammai *ex ante*.

Di qui innanzi, ci si occuperà esclusivamente della parte dell'art. 117, I che tratta dei tre ordini di limiti all'esercizio della potestà legislativa, per verificare se essa debba qualificarsi come norma di produzione o come norma sulla produzione. Da quanto sopra, peraltro, discende che, qualora la si reputi norma sulla produzione, essa dovrebbe appartenere non già alla prima, bensì alla seconda categoria: quella che delimita la sfera di validità ovvero di applicazione delle norme di produzione. E anche qui bisogna distinguere: soltanto per le norme di delimitazione della sfera di validità delle altre norme opera il canone del *tempus regit actum*; mentre le norme di delimitazione della sfera di applicabilità – come annota P. CARNEVALE – assumono a referente «non già il momento

delle norme giuridiche, ad interpretare le parole mediante le quali sono espresse» e a stabilire «in che modo debbano essere colmate le lacune dell'ordinamento giuridico»: quest'ultima categoria, però, non viene in rilievo all'interno della presente trattazione. Riprendono la nota classificazione proposta da E. Zitelmann, nella letteratura italiana più recente, P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Dir. Rom. Attuale*, 2003, n. 9, p. 143; F. MODUGNO, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in www.astrid-on-line.it, 2008, p. 20.

Non del tutto coincidente è la tripartizione proposta da N. BOBBIO, *Contributi ad un dizionario giuridico*, Torino, 1994, p. 204 s., il quale considera «norme secondarie» sulla produzione normativa «quelle che: a) regolano le procedure per la formazione delle norme nuove dell'ordinamento [...]; b) fissano i limiti di validità delle norme del sistema nello spazio e nel tempo; c) stabiliscono un ordine gerarchico tra le varie fonti del diritto in modo da permettere l'identificazione della norma valida in caso di contrasto fra norme dello stesso sistema». Diversamente dalle norme secondarie, che stabiliscono i limiti formali alla produzione normativa, quelle che stabiliscono limiti materiali costituirebbero la categoria delle «norme iterate»; e proprio a quest'ultima categoria risulterebbe agevolmente riconducibile la seconda parte del disposto di cui all'art. 117, I Cost. Per uno studio di filosofia analitica sul funzionamento delle norme iterate, Cfr. W. OPFERMANN, *Sull'interpretazione dei metaoperatori logico-normativi. Con un contributo all'applicazione della logica delle norme in diritto costituzionale*, in G. Di Bernardo (a cura di), *Logica deontica e semantica*, Bologna, 1977, p. 167 ss.

costitutivo dei rapporti giuridici cui si applica la norma [*di produzione*], in tal caso del tutto irrilevante, bensì il momento stesso dell'applicazione»⁽¹¹²⁾.

In questo senso, F. SORRENTINO utilizza l'argomento testuale per affermare che la disposizione «risulta invero redatta in modo da esprimere una norma sulla produzione», osservando che essa «non incorpora nel testo costituzionale gli obblighi internazionali, ma stabilisce che il legislatore, statale e regionale, nell'esercizio della propria potestà normativa, dovrà rispettarli»⁽¹¹³⁾. In quanto nuove condizioni di legittimo esercizio della potestà legislativa, gli eventuali effetti innovativi della novella varrebbero, dunque, soltanto *pro futuro*, condizionando le leggi successive senza incidere in alcun modo su quelle già approvate.

A questa lettura accede inizialmente la maggior parte degli interpreti intrattenutisi sulla questione⁽¹¹⁴⁾. A. GUAZZAROTTI, tuttavia, avanza un'obiezione che pretende superare l'argomento testuale, accusandolo di condurre ad esiti paradossali nella misura in cui, limitando gli effetti innovativi della novella ai soli atti legislativi perfezionatisi dopo la sua entrata in vigore, comporterebbe «ripercussioni discriminatorie» a danno dei più importanti strumenti pattizi di diritto internazionale adottati in passato, fra cui la CEDU⁽¹¹⁵⁾. In realtà, una discriminazione in questo senso non sembrerebbe sussistere, giacché tutti i trattati, indipendentemente dal loro momento di stipulazione, verrebbero equiparati nella forza parametrica esercitata nei confronti delle leggi approvate sotto l'imperio dell'attuale art. 117, I⁽¹¹⁶⁾. Nondimeno, queste osservazioni fanno emergere

⁽¹¹²⁾ Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico, cit., p. 148. Sull'applicabilità del canone del *tempus regit actum* in presenza di norme sulla produzione giuridica, Cfr. altresì R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, pp. 134 e 172; G. MARAZZITA, *Ma la Costituzione è "retroattiva"?* (Riflessioni a margine della sentenza n. 12061/98 della Corte di cassazione a sezioni unite), in *Giur. Cost.*, 1999, p. 1400.

⁽¹¹³⁾ *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 1360. Coerentemente, l'A. assegna forza atipica alle leggi di esecuzione dei trattati internazionali, in quanto costituzionalmente imposte ex art. 117, I Cost., configurandole come norme interposte nei giudizi di legittimità costituzionale.

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. P. IVALDI, *op. loc. ult. cit.*; S. SANTOLI, *op. loc. cit.*; F. GHERA, *op. loc. cit.*; G. D'ALESSANDRO, *op. loc. ult. cit.* Non impiega l'indicata terminologia, ma aderisce implicitamente all'indirizzo dottrinale in questione, L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 1205 s., laddove afferma che i vincoli comunitari sarebbero stati parificati agli obblighi costituzionali quali «condizioni di esercizio della potestà legislativa» ed assurgerebbero, pertanto, «al rango di parametro del giudizio di costituzionalità sulle leggi».

⁽¹¹⁵⁾ *Niente di nuovo sul fronte comunitario?*, cit., p. 478 s.

⁽¹¹⁶⁾ Una discriminazione si avrebbe, invece, nella diversa ipotesi – pure contemplata da A. GUAZZAROTTI, *op. loc. ult. cit.* – in cui l'art. 117, I Cost. si riferisse ai soli obblighi internazionali ancora da contrarre; ipotesi che, peraltro, non si è ritenuto di analizzare in questo scritto, in quanto priva di alcun serio supporto dottrinale o giurisprudenziale.

un diffuso sentimento di perplessità verso l'ipotesi di diversificare l'intensità del parametro costituzionale a seconda del momento di approvazione di un atto legislativo ⁽¹¹⁷⁾.

Non tarda, dunque, a registrarsi in letteratura un radicale mutamento d'opinione. Mantenendo il riferimento alle medesime categorie ermeneutiche testé illustrate, A. PACE sostiene che risulterebbe più «ragionevole» una qualificazione dell'art. 117, I come «norma di produzione giuridica» ⁽¹¹⁸⁾. Assegna, in tal modo, alla disposizione un autonomo contenuto precettivo, tale per cui leggi incompatibili con gli obblighi comunitari o internazionali risulterebbero incostituzionali per violazione diretta della medesima, indipendentemente dal loro momento di approvazione. Il che, peraltro, parrebbe necessariamente presupporre l'incorporazione a livello costituzionale di tutte le norme espressione dei limiti ivi contemplati, ivi comprese le norme internazionali pattizie; ciò che, invece, lo stesso Autore espressamente esclude ⁽¹¹⁹⁾.

Forse, l'apparente incoerenza deriva dall'utilizzazione di una terminologia non del tutto appropriata. L'operatività del canone del *tempus regit actum* avrebbe potuto escludersi, con maggior congruità, qualificando l'art. 117, I come norma sulla produzione delimitante non già la sfera di validità, bensì la sfera di applicazione delle norme legislative. In questo caso, il rispetto dei limiti alla legislazione ivi contemplati costituirebbe non già un requisito per il legittimo esercizio della potestà legislativa, ma una mera condizione di efficacia della stessa. Il “comando” costituzionale verrebbe in rilievo solo in coincidenza con l'applicazione concreta e, pertanto, non potrebbe che rivolgersi a tutte le leggi, indipendentemente dal loro momento di approvazione ⁽¹²⁰⁾. Siffatta interpretazione, inoltre, escludendo che l'inosservanza dei limiti indicati dall'art. 117, I determini *ex se* un vizio sindacabile in sede di costituzionalità, si porrebbe in linea di continuità con la giurisprudenza *Granital* per quanto concerne il vincolo comunitario.

La Corte costituzionale, con le sentenze nn. 348 e 349/2007, ha tuttavia accolto in pieno l'interpretazione di A. Pace. Entrambe le pronunce escludono – pur con sfumature diverse – che l'art. 117, I attribuisca rango costituzionale alle norme di origine interna-

⁽¹¹⁷⁾ Perplessità che emerge anche in A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e “potere estero” delle Regioni*, cit., p. 27, nota n. 30; nonché – ma con riferimento più generale a tutte le norme riformate dalla L. Cost. n. 3/2001 – in A. CONCARO, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale*, in *Reg.*, 2001, p. 1335; G. GRASSO, *La Corte salva la continuità dell'ordinamento giuridico (di fonti di grado legislativo), ma indebolisce la forza delle (nuove) norme costituzionali di modifica del Titolo V*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002.

⁽¹¹⁸⁾ *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p. 29. Cfr. altresì F. PATERNITI, *op. loc. cit.*

⁽¹¹⁹⁾ A. PACE, *op. cit.*, p. 29 s.

⁽¹²⁰⁾ Cfr. P. CARNEVALE, *op. loc. ult. cit.*

zionale pattizia e fanno, piuttosto, esplicito riferimento al fenomeno dell'interposizione normativa ⁽¹²¹⁾. Coerentemente, la violazione del disposto costituzionale potrebbe essere solo indiretta, dipendendo dalla violazione di altra norma assunta a parametro interposto. L'art. 117, I, dunque, anche per la Corte, risulterebbe privo di contenuti materiali propri: potrebbe essere reso operativo soltanto laddove posto «in stretto collegamento» con le singole norme di volta in volta rilevanti, espresse dai tre ordini di limiti in esso contemplati. In altri termini, non di “norma di produzione” si tratterebbe, ma semmai di “norma sulla produzione” e, più specificamente, di norma delimitante la sfera di validità delle leggi; tant'è che, in entrambe le pronunce, accertata la violazione del parametro interposto, la Corte costituzionale dichiara l'invalidità della legge oggetto di sindacato.

Senonché, entrambe le pronunce parrebbero viziate da incoerenza nella misura in cui, facendo ricorso allo schema dell'interposizione normativa, ignorano il canone del *tempus regit actum* – che opera rispetto al questo genere di norme sulla produzione – e giudicano, al contrario, come se l'art. 117, I fosse norma di produzione giuridica, direttamente violata dalle norme oggetto ⁽¹²²⁾. In ambo le sentenze, invero, le norme oggetto erano leggi approvate in epoca antecedente l'entrata in vigore della novella costituzionale ⁽¹²³⁾; pertanto, l'applicazione del canone del *tempus regit actum* avrebbe dovuto condurre, in ultima istanza, alla dichiarazione d'inammissibilità delle questioni sollevate ⁽¹²⁴⁾. Per salvaguardare la coerenza interna di queste pronunce, occorrerebbe allora sostenere che l'art. 117, I non solo vieti al legislatore di operare in contrasto con i limiti ivi con-

⁽¹²¹⁾ Cfr. sent. n. 349/2007, cit., *C.i.d.* n. 6.2, laddove esclude «che con l'art. 117, primo comma, Cost., si possa attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento». Cfr. altresì sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.5, laddove afferma che le norme in questione fungerebbero da parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale ex art. 117, I Cost. ed avrebbero, pertanto, «rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria». Quest'ultima puntualizzazione è stata fortemente criticata da S.M. CICONETTI, *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2008, il quale rileva come la violazione di una norma interposta ridondi in una violazione del parametro costituzionale non già in ragione del particolare rapporto intercorrente tra essa e la norma oggetto di sindacato – che dipenderebbe unicamente dalla loro veste formale – bensì in ragione del rapporto di gerarchia sussistente tra il parametro costituzionale e la stessa norma oggetto.

⁽¹²²⁾ V. SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, cit., p. 3589. Cfr. altresì F. SORRENTINO, *Apologia delle “sentenze gemelle” (brevi note a margine delle sentenze nn. 348 e 349/2007 della Corte costituzionale)*, in *Dir. Soc.*, 2009, p. 217.

⁽¹²³⁾ La sent. n. 348/2007 dichiara costituzionalmente illegittimi i comma 1 e 2 dell'art. 5-bis, D.L. 11.07.1992, n. 333, convertito con modificazioni in L. 08.08.1992, n. 359 (nonché, in via consequenziale, l'art. 37, I e II, T.U. disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità). La sent. n. 349/2007, a sua volta, dichiara costituzionalmente illegittimo il comma 7-bis del medesimo articolo, introdotto dall'art. 3, comma 65, L. 23.12.1996, n. 662. La L.Cost. n. 3/2001 sarebbe entrata in vigore soltanto in data 08.11.2001.

⁽¹²⁴⁾ Cfr. G. BELFIORE, *Costituente, legislatore e corti*, cit., p. 27: «si sarebbe dovuta segnalare l'inconferenza del richiamo all'art. 117, comma 1, Cost., in quanto successivo alla norme impugnata».

templati, ma altresì gl'imponga di adeguare la legislazione interna in modo da assicurare l'osservanza ⁽¹²⁵⁾: la dichiarazione d'incostituzionalità sanzionerebbe, così, il mancato adeguamento della norma oggetto incompatibile. Come si vedrà nel prosieguo, questa ipotesi ermeneutica presenta profili di elevata problematicità ⁽¹²⁶⁾.

La risposta alla prima delle questioni intertemporali prospettate in apertura del presente paragrafo risulta, in definitiva, assai articolata. Configurando l'art. 117, I come norma sulla produzione delimitante la sfera di validità della produzione legislativa, i relativi effetti innovativi si ripercuoterebbero soltanto sulle leggi approvate dopo la sua entrata in vigore; peraltro, ove gli si attribuisse un'incidenza non solo negativa ma anche positiva sull'esercizio di questa potestà, esso potrebbe utilizzarsi per misurare l'eventuale incostituzionalità pure delle leggi antecedenti, il cui contenuto non sia stato adeguato da parte del legislatore ordinario. Configurando lo stesso articolo come norma sulla produzione condizionante la sfera di applicazione delle leggi vigenti, i suoi effetti innovativi si ripercuoterebbero anche su quelle approvate in epoca anteriore, senza tuttavia giungere a sancirne l'invalidità: assicurare il rispetto dei limiti da esso previsti sarebbe, allora, in linea di principio, compito del giudice del caso concreto e non della Corte costituzionale. Infine, configurando l'art. 117, I come norma di produzione, i suoi effetti innovativi si ripercuoterebbero anche sulle leggi antecedenti, ma al prezzo di attribuire rango costituzionale a tutte le norme espressione dei limiti ivi contemplati, in quanto incorporate nello stesso disposto richiamante; in questo caso, si dovrebbero pertanto risolvere eventuali antinomie con gli ulteriori precetti costituzionali (inespressivi di principi fondamentali dell'ordinamento) sulla base del criterio cronologico.

Di fronte a questa varietà d'ipotesi ermeneutiche, il principio di supremazia del Parlamento parrebbe di prim'acchito suggerire l'accoglimento della prima di esse, perché avente il pregio di contenere la forza parametrica di atti in ultima istanza riconducibili alla volontà governativa: ne precluderebbe, cioè, l'applicazione a discapito di leggi antecedenti dal contenuto contrastante, consapevolmente approvate nel rispetto dei più circoscritti vincoli al tempo sussistenti. Prima della novella, nei limiti in cui risultassero legittime, leggi siffatte costituivano la più intensa forma espressiva del controllo parlamentare nei confronti dell'attività espletata dal Governo in sedi internazionali o comunitarie, che rendeva superflua l'utilizzazione di ulteriori strumenti dotati di minore incisi-

⁽¹²⁵⁾ Cfr. F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, p. 1357; ID., *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale: problemi e prospettive*, in *Quad. Reg.*, 2006, p. 636.

⁽¹²⁶⁾ V. *infra*, § 2.5.

vità. Ciò posto, tornare a valutare la legittimità di queste leggi, utilizzando come parametro le stesse norme internazionali o comunitarie consapevolmente contraddette dal Parlamento, significherebbe non solo rendere retroattivamente inefficace questo specifico strumento ma, di più, escludere ogni ulteriore forma di controllo politico sugli atti in questione ⁽¹²⁷⁾.

Occorre, peraltro, ammettere che il controllo parlamentare si svolge in funzione della responsabilità politica del Governo, che trova sanzione essenzialmente nel successivo appuntamento elettorale. Deve, allora, escludersi che l'eventuale soppressione di atti di controllo compiuti nel corso di legislature passate possa avere gravi ripercussioni sulla tutela attuale del pluralismo politico. Se così è, il principio di supremazia del Parlamento non ostacola l'accoglimento di ricostruzioni diverse da quella prospettata come preferibile, purché sussistano ragioni fondate a loro sostegno. Seguendo il ragionamento della Corte in sentenza n. 349/2007, queste ragioni consisterebbero nella necessità di colmare una «lacuna» dell'originario disegno costituzionale ⁽¹²⁸⁾: ebbene, se di colmare una lacuna si tratta, si giustificherebbe la preferenza per altra opzione ermeneutica che consenta di operare anche in modo retroattivo. Questa giustificazione, tuttavia, non può in ogni caso esonerare dall'accettazione di tutte le conseguenti implicazioni (sopra schematicamente esposte) della scelta effettuata.

2.4.2. L'incidenza sui rapporti sorti in epoca antecedente l'entrata in vigore della novella. Il ruolo del criterio cronologico nei rapporti con la legislazione anteriore

Che l'art. 117, I Cost. possa eventualmente estendere i propri effetti innovativi anche nei confronti delle leggi approvate in precedenza, non necessariamente significa che esso venga pure ad incidere sui rapporti sorti in epoca antecedente la propria stessa en-

⁽¹²⁷⁾ Un'altra considerazione parrebbe giocare a favore dell'opzione ermeneutica testé indicata. G. MELIS, *Vincoli internazionali e norma tributaria interna*, cit., p. 1099, ha evidenziato come il legislatore, ben sapendo di doversi confrontare con i limiti imposti dall'art. 117, I, di essi tenga conto nell'esercizio della propria potestà «non già in quanto enunciati normativi, bensì in quanto *significati*»: il legislatore, cioè, riconosce per via ermeneutica i vincoli comunitari e gli obblighi internazionali che limitano la propria azione e si orienta di conseguenza. In quest'ottica, potrebbe reputarsi iniquo estendere a leggi approvate in precedenza i limiti contemplati dall'art. 117, I, giacché il legislatore ordinario non avrebbe avuto all'epoca l'opportunità d'interpretare i vincoli comunitari e gli obblighi internazionali all'uopo rilevanti, per orientarsi di conseguenza. L'obiezione, tuttavia, non regge nella misura in cui, pur essendo innegabile che «L'attività interpretativa è [...] elemento essenziale anche nella fase legislativa», si rende nondimeno necessario mantenere le due attività su piani distinti, non potendo il legislatore sostituirsi agli organi giurisdizionali istituzionalmente competenti per l'interpretazione delle norme di volta in volta rilevanti.

⁽¹²⁸⁾ V. *supra*, § 2.1.

trata in vigore. Si è sostenuto, in letteratura, che gli stessi effetti innovativi non possano in alcun caso retroagire oltre questo momento, sicché l'eventuale violazione dei limiti ivi contemplati da parte di leggi antecedenti potrebbe, al più, condurre ad una loro illegittimità costituzionale sopravvenuta ⁽¹²⁹⁾. A questo proposito, occorre invero differenziare secondo la configurazione dell'art. 117, I come norma sulla produzione o come norma di produzione.

Nel primo caso, dovrà riproporsi l'ulteriore distinzione a seconda che i limiti alla legislazione vengano concepiti come condizioni di validità, ovvero come condizioni di applicabilità delle leggi. La prima ipotesi presuppone un'interpretazione del disposto costituzionale secondo cui esso imporrebbe al legislatore ordinario di adeguare la normativa pregressa in modo tale da renderla conforme ai limiti ivi contemplati: trattasi di un'impostazione altamente problematica, che per di più lascia imprecisato se l'adeguamento della legislazione incompatibile debba essere retroattivo e fino a che punto. La dichiarazione d'incostituzionalità, quale sanzione per il mancato adeguamento, retroagirà in quest'ipotesi sino al momento a partire dal quale si ritenga doveroso l'adeguamento medesimo. Nella diversa ipotesi in cui si ritenesse l'art. 117, I incidente sull'applicabilità delle leggi vigenti, la loro incompatibilità con i limiti ivi contemplati verrebbe in rilievo solo al momento dell'applicazione concreta e riguarderebbe, pertanto, tutti i rapporti giuridici pendenti, a prescindere da quando essi siano sorti.

Più complesso è il caso in cui si qualifichi l'art. 117, I come norma di produzione, dotata di contenuto precettivo proprio. Benché tale qualificazione ne prefiguri la violazione immediata da parte di leggi contrastati con qualsiasi espressione dei tre ordini di limiti in esso contemplati, sta di fatto che sino all'entrata in vigore della novella non poteva sussistere alcun'antinomia, per difetto di contemporanea vigenza delle due norme, costituzionale ed ordinaria ⁽¹³⁰⁾. E poiché estendere oltre tale momento l'effetto retroattivo dell'invalidità significherebbe sanzionare norme che, entro quella soglia temporale, dovevano considerarsi pienamente legittime, s'è ipotizzato come rimedio la dichiara-

⁽¹²⁹⁾ Cfr. F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 1360; S. SANTOLI, *La disapplicazione di leggi ordinarie in contrasto con la CEDU in Italia e in Francia*, cit., p. 2233; F. CORVAJA, *Gli obblighi internazionali nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007*, cit., p. 410 s.; M. SALVAGO, *La dimensione temporale nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 2008, p. 6 ss.

⁽¹³⁰⁾ Cfr. R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore*, Milano, 1993, p. 43: sino all'entrata in vigore del nuovo parametro costituzionale, la legge ordinaria con esso contrastante «non può essere qualificata né come “legittima” né come “illegittima”». Cfr. altresì G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, p. 140 ss.

zione d'incostituzionalità sopravvenuta, che farebbe salvo l'imperio delle leggi dichiarate incostituzionali sui rapporti sorti anteriormente all'introduzione del nuovo parametro ⁽¹³¹⁾.

Trattasi di una questione di portata più generale, che si ripropone ciclicamente e cui la giurisprudenza ha offerto nel tempo risposte assai varie ⁽¹³²⁾. Sul punto, conviene muovere dalla concezione della Costituzione come «norma fondamentale», «principio e scaturigine dell'ordinamento», che proprio per questo rappresenta il «principio di validità delle norme» che lo compongono, indipendentemente dal momento in cui esse siano state prodotte ⁽¹³³⁾. In un ordinamento costituzionale, non possono trovare applicazione norme di rango inferiore che si pongano in contrasto con precetti sostantivi della Costituzione o con altre norme di produzione aventi rango costituzionale. Come ha annotato G. MARAZZITA, ciò che rileva di fronte ad una norma di legge contrastante con un parametro costituzionale successivo non è la commisurazione temporale della sua validità nel passato, bensì «la scelta attuale di applicarla o disapplicarla ad una fattispecie concreta non ancora consolidata» ⁽¹³⁴⁾. Il vizio di costituzionalità si distingue, pertanto, dalle altre forme d'invalidità in quanto, quand'anche il parametro sopravvenga alla norma con esso contrastante, esso attua come limite al generale principio secondo il quale un

⁽¹³¹⁾ Cfr. M. SALVAGO, *op. loc. cit.* Sulla categoria dell'incostituzionalità sopravvenuta, Cfr. altresì M.R. MORELLI, *Incostituzionalità sopravvenuta (anche "a ridosso di precedenti pronunce monitorie, per successiva inerzia del legislatore")*, in Corte cost. (a cura di), *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, p. 183; ID., *Funzioni della norma costituzionale, meccanismi di attuazione, procedure di garanzia. Il sistema italiano di giustizia costituzionale*, Napoli, 2000, p. 95 ss.; M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova, 2000, p. 170 ss.

⁽¹³²⁾ Per una ricostruzione della giurisprudenza sul tema, Cfr. G. MARAZZITA, *Ma la Costituzione è "retroattiva"?*, cit., p. 1391 ss.; F. POLITI, *Del perché la Cassazione continua a ritenere efficaci norme (già dichiarate) incostituzionali*, in *Giur. Cost.*, 1999, p. 1375 ss.; CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (Ufficio del massimario e del ruolo), *Gli effetti delle sentenze di incostituzionalità n. 348 e n. 349 del 2007 sui giudizi pendenti in materia espropriativa*, in www.cortedicassazione.it, 2007, Rel. n. 121, p. 8 s.

⁽¹³³⁾ F. MODUGNO, voce *Costituzione*, I, *Teoria generale*, in *Enc. Giur.*, X, Roma, 1989, p. 1 s. Cfr. altresì C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, p. 187, secondo cui l'incidenza delle norme costituzionali sul diritto anteriore si pone «in termini di invalidazione e, quindi, di divieto di qualsiasi ulteriore applicazione di norme contrarie»; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto*, in V. Onida, M. Pedrazza Gorlero (a cura di), *Compendio di diritto costituzionale*, Milano, 2009, p. 41, secondo cui la Costituzione «è la prima e fondamentale fonte dell'ordinamento interno, condizionante tutte le altre fonti e a tutte sovraordinata».

⁽¹³⁴⁾ *Ma la Costituzione è "retroattiva"?*, cit., p. 1400. Rileva ancora l'A., *ivi*, p. 1401, che «il vizio logico [...] del privare di efficacia una norma non ancora invalida sussiste solo se, in contrasto con l'esperienza, riteniamo possibile agire nel passato, modificandolo retroattivamente. Se, invece, constatiamo che l'oggetto della volontà umana sono solo i fatti ed i rapporti attuali, non si scorge alcuna contraddizione logica nel privare di applicazione *nel presente* una norma che *attualmente* è invalida, seppure lo sia divenuta in un tempo successivo alla formazione del rapporto giuridico».

rapporto giuridico pendente deve giudicarsi sulla base della normativa vigente al momento della sua insorgenza o, comunque, alla proposizione dell'azione ⁽¹³⁵⁾.

In definitiva, configurando l'art. 117, I come norma di produzione, la sua forza parametrica nei giudizi di validità delle leggi non soffrirebbe limitazioni temporali. Ne conseguirebbe non solo l'invalidità *ex tunc* di tutte le leggi incompatibili con vincoli comunitari od obblighi internazionali, indipendentemente dal loro momento d'approvazione, ma altresì l'inapplicabilità delle stesse a qualsiasi rapporto pendente, a prescindere dal momento in cui esso sia sorto. La contrazione del principio di certezza dei rapporti giuridici che in tal modo si produrrebbe – equipollente a quella causata dalle leggi ad efficacia retroattiva – dovrebbe comunque arrestarsi di fronte ad eventuali violazioni dei «fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento» ⁽¹³⁶⁾.

Rimane da affrontare un'ultima questione relativa ai profili ora oggetto di analisi: se la novella incida unicamente sul rapporto tra norme comunitarie o di origine internazionale e leggi interne ad esse successive, ovvero anche sui rapporti con leggi antecedenti. Si tratta, cioè, di chiarire il ruolo che – in ogni caso – sia destinato a mantenere il criterio cronologico nella risoluzione delle anzidette antinomie.

A tal fine, converrà ricordare che, prima della novella, il criterio cronologico reggeva in linea di principio i rapporti tra leggi di esecuzione dei trattati internazionali e leggi ordinarie di qualsiasi altro tipo, antecedenti o sopravvenute: era in ogni caso destinata a

⁽¹³⁵⁾ Così, quasi testualmente, il *Tribunal Constitucional* spagnolo in *sentencia* n. 80 del 21.12.1982, in *Jur. Const.*, 1982, IV, p. 519 ss., *F.j.* n. 2: laddove sussista contrasto diretto tra una norma di legge e una norma costituzionale dotata di vincolatività immediata, «la inconstitucionalidad sobrevenida» della prima «produce necesariamente efectos incluso sobre los procesos pendientes, actuando así como límite al principio según el cual un proceso debe resolverse con arreglo a la legislación vigente en el momento de interposición de la acción». Così non accade, invece, in Portogallo, laddove l'art. 282.2 della Costituzione (come modificato dalla *Lei Constitucional* 25.11.1992, n. 1) prevede espressamente che «Tratándose [...] de inconstitucionalidade ou de ilegalidade por infracção de norma constitucional ou legal posterior, a declaração só produz efeitos desde a entrada em vigor desta última». Osserva M. RUOTOLO, *op. loc. ult. cit.*, che, pur in mancanza di analoga disposizione, anche nel nostro ordinamento dovrebbe implicitamente ritenersi vigente una norma similare; la tesi non sembra condivisibile, proprio perché contraddirebbe la rilevanza della Costituzione come «legge fondamentale» dell'ordinamento, condizione di esistenza e validità di tutte le norme che lo compongono.

⁽¹³⁶⁾ Corte cost., sent. n. 282 del 07.07.2005, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 2739 ss., *C.i.d.* n. 3.2: tra questi fondamentali valori, la stessa Corte include «il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, [nonché] la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto», cui va quantomeno aggiunto il principio d'irretroattività della legge penale espresso dall'art. 25, II Cost. È pur vero che la Corte riferisce gli anzidetti limiti all'efficacia retroattiva di una legge ordinaria, mentre l'art. 117, I Cost. – inteso come norma di produzione – attrarrebbe a livello costituzionale le norme espressione dei limiti alla legislazione ivi contemplati; tuttavia, si tratterebbe pur sempre di norme espressione di potere costituito e non già di potere costituente, le quali non potrebbero pertanto contraddire i principi supremi dell'ordinamento costituzionale: Cfr. Corte cost., sent. n. 1146 del 15.12.1988, I, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 5565 ss., *C.i.d.* n. 2.1.

prevalere la *lex posterior*, con abrogazione della legge antecedente, salva l'entrata in gioco del criterio di specialità.

Quanto, poi, ai rapporti tra diritto comunitario (direttamente applicabile) e leggi interne antecedenti, la sentenza *Granital* si poneva in linea di continuità con la giurisprudenza pregressa, ritenendo doversi far salva in tale ipotesi l'applicazione dello stesso criterio cronologico: «la norma interna deve ritenersi caducata per effetto della successiva e contraria statuizione del regolamento comunitario»⁽¹³⁷⁾. Si può dubitare che tale meccanismo fosse altresì utilizzabile rispetto alle norme comunitarie non direttamente applicabili ma provviste di efficacia diretta: in questi casi, pare preferibile ritenere che dovesse applicarsi lo schema della non applicazione delle leggi interne antecedenti, per difetto sopravvenuto di competenza⁽¹³⁸⁾. La giurisprudenza successiva estendeva, peraltro, anche alle leggi interne previgenti il regime prima valevole per le sole leggi sopravvenute, come si evince dall'affermazione secondo cui il legislatore nazionale sarebbe in ogni caso tenuto ad apportare le «necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie»⁽¹³⁹⁾.

Per stabilire in che misura l'art. 117, I incida sulla conformazione di questi rapporti normativi, si rende ancora una volta necessario ricorrere alla distinzione concettuale tra la qualificazione come norma sulla produzione, ovvero come norma di produzione. Configurandolo come norma sulla produzione, condizionante solo in negativo il valido esercizio della potestà legislativa, l'art. 117, I non potrebbe che rivolgersi in via esclusiva alla produzione normativa futura, senza incidere in alcun modo sulla configurazione

⁽¹³⁷⁾ Corte cost., sent. n. 170/1984, cit., *C.i.d.* n. 3: in un passaggio successivo, la stessa sentenza ribadisce che «L'assetto della materia va [...] lasciato fermo sotto gli altri profili, che non toccano il rapporto fra la regola comunitaria e quella posteriormente emanata dallo Stato». L'applicazione del criterio cronologico era stata prefigurata sin dalla sent. n. 14 del 24.02.1964, in *Giur. Cost.*, 1964, p. 129 ss., *C.i.d.* n. 6, poi contraddetta dalla sent. n. 232 del 22.10.1975, in *Giur. Cost.*, 1975, p. 2211 ss., *C.i.d.* n. 6, limitatamente alle «ipotesi di norme interne successive incompatibili» o aventi «contenuto meramente riproduttivo» rispetto alle norme comunitarie direttamente applicabili.

⁽¹³⁸⁾ Al contrario dei regolamenti comunitari, per i quali l'art. 288 TFUE (già 249 TCE) – tramite la relativa legge di esecuzione – consente l'immediata introduzione nell'ordinamento nazionale a prescindere dall'adozione di ulteriori atti di recepimento (Cfr. M. CONDINANZI, *Comunità europee, Unione europea e adattamento*, in S.M. Carbone, R. Luzzatto, A. Santa Maria (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2003, p. 161), le altre norme europee derivate, in quanto non dotate di diretta applicabilità, richiedono di volta in volta l'adozione di specifici strumenti interni di esecuzione. Pertanto, quand'anche a tali norme siano riconosciuti effetti diretti da parte dei giudici nazionali, esse non possono comunque determinare la caducazione delle antecedenti norme nazionali incompatibili. Ne deriva che, in questi casi, valeva quanto affermato in via generale dalla Corte costituzionale in sent. n. 285 del 11.06.1990, in *Giur. Cost.*, 1990, p. 1780 ss., *C.i.d.* n. 4.2: «di fronte a tale normativa l'ordinamento interno si ritrae e non è più operante».

⁽¹³⁹⁾ Corte cost., sent. n. 389 del 04.07.1989, in *Giur. Cost.*, 1989, p. 1757 ss., *C.i.d.* n. 4.

dei rapporti con la legislazione ordinaria previgente all'insorgere di nuovi vincoli comunitari od obblighi internazionali. Laddove, invece, si ritenesse che il condizionamento presenti anche risvolti positivi, obbligando il legislatore ordinario a conformare la legislazione passata ai nuovi vincoli ed obblighi, il mancato adeguamento della stessa potrebbe sanzionarsi in sede di sindacato costituzionale, nei limiti in cui la legislazione stessa non risulti già abrogata in forza del criterio cronologico. In altre parole, il criterio cronologico continuerebbe ad operare negli stessi termini anteriori alla novella e, solo laddove esso non possa concretamente operare, risulterebbe ammissibile un controllo di costituzionalità ⁽¹⁴⁰⁾.

Attribuendo, poi, all'art. 117, I un'incidenza sulla mera applicabilità delle norme di legge che violino altre norme espressione dei limiti in esso contemplati, i rapporti fra le stesse sarebbero retti, in linea di principio, da un criterio di separazione delle competenze, nel senso che la fonte legislativa perderebbe – retroattivamente – la propria competenza a legiferare in contrasto con qualsiasi vincolo comunitario od obbligo internazionale, a prescindere dal momento in cui questi siano venuti in essere. Tale ipotesi estenderebbe, in sostanza, agli obblighi internazionali di fonte pattizia il medesimo regime

⁽¹⁴⁰⁾ Come già rilevato, il criterio cronologico non potrebbe operare a favore di norme comunitarie che, in quanto non qualificate come direttamente applicabili (benché eventualmente dotate di effetto diretto), non abbiano ingresso diretto nel nostro ordinamento ma richiedano l'adozione di specifici atti di recepimento. Neppure potrebbe operare a favore di norme internazionali pattizie contenute in trattati non eseguiti con legge; o che, per il loro contenuto, non vengano annoverate come *self-executing*, ossia come norme dal contenuto già sufficientemente chiaro e preciso, tale da poter essere invocate in giudizio indipendentemente da alcun atto interno attuativo o specificativo ulteriore rispetto alla – pur sempre necessaria – legge di esecuzione. Il criterio cronologico può, infatti, operare soltanto tra norme che facciano parte di un medesimo ordinamento (che siano collocate sul medesimo grado gerarchico) e che risultino omogenee per struttura nomologica: *speciei per genus non derogatur*.

Cfr. sul punto – quantunque muova da una differente prospettiva – R. MASTROIANNI, *Anche le leggi precedenti la Convenzione europea dei diritti dell'uomo debbono essere rimosse dalla Corte costituzionale?*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2008, p. 456 ss. L'A. contesta la fondatezza di un'affermazione della Corte costituzionale contenuta in sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 3.3, secondo cui le norme CEDU «vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte». In proposito, l'A. rileva come il carattere *self-executing* di molte norme CEDU fosse in realtà un dato consolidato nella giurisprudenza interna, la quale da tempo si era infatti orientata nel senso di garantirne la prevalenza rispetto alle leggi ordinarie precedenti, in piena applicazione del criterio cronologico. L'affermazione della Corte costituzionale avrebbe invece rischiato di imporre, anche in questi casi, il ricorso al giudizio accentrato di legittimità per provocarne la definitiva rimozione dall'ordinamento. La sentenza del 25.02.2008, n. 39, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 408 ss., *C.i.d.* n. 5, avrebbe implicitamente confermato quest'orientamento della Consulta, dichiarando costituzionalmente illegittime – per violazione dell'art. 117, I, Cost. – norme di legge antecedenti alla legge di esecuzione della CEDU. Questa soluzione, a giudizio dell'A., si ripercuoterebbe in generale sui rapporti tra leggi ordinarie e leggi di esecuzione di tutti i trattati internazionali, imponendo che essi siano di volta in volta portati all'attenzione della Consulta: ciò che comporterebbe, da un lato, una riduzione della tutela apprestata ai diritti dei privati, che non potrebbe operare senza il diaframma del giudizio costituzionale; e, dall'altro lato, un inutile sovraccarico di lavoro per la Corte costituzionale stessa. Per questi motivi l'A. auspica, sul punto, «un pronto ripensamento».

invalso per il diritto comunitario nei suoi rapporti con la legislazione interna, lasciando ai giudici ordinari il compito di applicare la norma di origine “esterna”, in quanto la sola competente a disciplinare il caso di specie. Questo regime, peraltro, non risulterebbe incompatibile con l’applicazione del criterio cronologico nei rapporti con le leggi antecedenti e non altererebbe, pertanto, il ruolo che quest’ultimo già esercitava prima della novella costituzionale.

Al contrario, la qualificazione dell’art. 117, I come norma di produzione non potrebbe che incidere assai profondamente sulla configurazione dei rapporti tra norme comunitarie od internazionali – in quanto attratte al livello costituzionale – e leggi ordinarie antecedenti. Sin dalla storica sentenza n. 1/1958, infatti, la Corte costituzionale ha individuato nella dichiarazione d’incostituzionalità il generale strumento di risoluzione delle antinomie tra norme costituzionali e leggi ordinarie, senza che residui al proposito alcuno spazio di operatività per il criterio cronologico ⁽¹⁴¹⁾. La sopravvenienza di nuovi vincoli comunitari od obblighi internazionali inciderebbe, pertanto, sulla legislazione pregressa, determinandone sempre l’illegittimità costituzionale in caso di antinomia ⁽¹⁴²⁾.

Questa ricostruzione, peraltro, darebbe adito ad un problema pratico non di poco conto. Come ha evidenziato V. SCIARABBA, sarebbe invero assai dispendioso sollevare questioni di legittimità costituzionale in relazione a tutte le norme di legge sinora considerate implicitamente abrogate da successive leggi di esecuzione di accordi internazionali (come altresì – potrebbe aggiungersi – da parte di regolamenti comunitari o, ancora, di leggi di recepimento di altri strumenti normativi europei), utilizzando ora queste ultime norme in funzione parametrica nei relativi giudizi di costituzionalità ⁽¹⁴³⁾. Nondimeno, la Corte costituzionale ha – implicitamente ⁽¹⁴⁴⁾ – scelto proprio quest’ultima strada: con la sentenza n. 39/2008, essa ha svolto nel merito un sindacato accentrato di costituzionalità *ex art. 117, I* su una legge anteriore al recepimento del trattato internazionale invocato dal giudice *a quo*, dichiarandone l’incostituzionalità in applicazione

⁽¹⁴¹⁾ Cfr. sent. n. 1 del 05.06.1956, in *Giur. Cost.*, 1956, p. 1 ss.

⁽¹⁴²⁾ Cfr. F. SORRENTINO, *Apologia delle “sentenze gemelle”*, cit., p. 217; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Dir. Un. Eur.*, 2009, p. 226.

⁽¹⁴³⁾ *Il problema dei rapporti tra (leggi di esecuzione di) vincoli internazionali e leggi precedenti nel quadro della recente giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 1. Cfr. altresì C. PANARA, *Il diritto internazionale nell’ordinamento interno: quid iuris?*, in www.federalismi.it, 2007, p. 10; O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi (prima parte)*, cit., p. 13, nota n. 20; R. MASTROIANNI, *op. ult. cit.*, p. 458.

⁽¹⁴⁴⁾ La mancanza di chiarezza sul punto viene in particolare evidenziata da B. CONFORTI, *Atteggiamenti preoccupanti della giurisprudenza italiana sui rapporti fra diritto interno e trattati internazionali*, in *Dir. Umani Dir. Internaz.*, 2008, p. 584: «neanche una parola viene spesa dalla Corte a favore dell’abrogazione per incompatibilità secondo il principio della successione delle leggi nel tempo».

del criterio gerarchico ⁽¹⁴⁵⁾. D'altronde, dichiarare l'inammissibilità della questione avrebbe significato rinnegare immediatamente i passi compiuti con le sentenze nn. 348 e 349/2007; o, quantomeno, avrebbe determinato un'ingiustificata disparità di trattamento sotto il profilo dell'efficacia temporale tra leggi contrastanti con il medesimo parametro di origine "esterna", che se ad esso successive verrebbero invalidate *ex tunc*, mentre se antecedenti verrebbero abrogate con efficacia solo *ex nunc* ⁽¹⁴⁶⁾.

Ancora una volta, tuttavia, in sentenza n. 39/2008, la Corte ha qualificato le norme CEDU come parametro interposto rispetto all'art. 117, I Cost. Evitando di affrontare *ex professo* la qualificazione del disposto costituzionale sotto i profili che ora interessano, le sentenze sino ad oggi pronunciate soffrono, sul punto, una sorta di schizofrenia che conduce a trattarlo, per alcuni aspetti (rango delle norme di origine internazionale pattizia), come norma sulla produzione e, per altri (profili di diritto intertemporale), come norma di produzione ⁽¹⁴⁷⁾.

Già si è detto che il principio di supremazia del Parlamento incoraggerebbe una qualificazione del disposto in termini di norma sulla produzione, perché ciò preserverebbe la legittimità di atti di controllo validamente compiuti in passate legislature rispetto all'attività "esterna" del Governo. Una qualificazione come norma di produzione, peraltro, non arrecherebbe un grave *vulnus* alla *ratio* garantista del principio, ma richiede-

⁽¹⁴⁵⁾ Sent. n. 39/2008, cit., *C.i.d.* n. 5. Impugnati erano gli art. 50 e 142 del R.D. 16.03.1942, n. 267, nel testo anteriore alle modifiche introdotte dal D.Lgs. 09.01.2006, n. 5; il parametro costituzionale per la cui violazione la questione è stata dichiarata fondata è l'art. 117, I Cost., come integrato dall'art. 8.2 della CEDU, trattato internazionale che il nostro ordinamento ha recepito con L. 04.08.1955, n. 848. V. SCIARABBA, *op. ult. cit.*, p. 4, osserva, peraltro, come il giudice remittente avesse invocato anche la violazione di ulteriori parametri costituzionali; il che potrebbe far pensare che il sindacato accentrato di costituzionalità risulti necessario ed inevitabile solo allorquando venga invocato anche il contrasto con altre norme costituzionali di carattere sostanziale. In via alternativa, afferma che il sovraccarico cui la Corte verrebbe ad essere sottoposta potrebbe limitarsi configurando il sindacato accentrato sulle leggi antecedenti le norme di origine internazionale pattizia come soluzione non esclusiva, nel senso che alla competenza della Corte costituzionale «possa continuare ad affiancarsi in certi casi la competenza dei giudici comuni a dichiarare, ricorrendone i presupposti [...], l'intervenuta abrogazione della disciplina anteriore ed incompatibile col vincolo internazionale sopraggiunto (e, s'intende, recepito)». Sennonché, la prima delle due soluzioni pare mancante del necessario fondamento costituzionale, giacché l'art. 117, I resterebbe assorbito dall'accertamento circa l'effettiva lesione degli ulteriori parametri invocati; la seconda soluzione sembra parimenti inaccoglibile, nella misura in cui verrebbe a questionare acquisizioni ormai da tempo stabilizzate in letteratura e giurisprudenza quanto ai rapporti tra abrogazione ed illegittimità costituzionale (Cfr., sul tema, C. ESPOSITO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, in *Giur. Cost.*, 1958, p. 829 ss.).

⁽¹⁴⁶⁾ Lo ammette lo stesso V. SCIARABBA, *op. ult. cit.*, p. 3. Peraltro, siffatta disparità di trattamento non aveva impedito alla Corte costituzionale, in sentenza n. 232/1975, cit. *C.i.d.* n. 6, di configurare diversamente l'antinomia tra diritto comunitario direttamente applicabile e norme legislative interne: queste ultime, se successive, sarebbero risultate costituzionalmente illegittime per violazione mediata dell'art. 11 Cost. e, quindi, invalidate *ex tunc*; se antecedenti, invece, sarebbero risultate abrogate dalle successive norme di diritto comunitario, perdendo efficacia soltanto *ex nunc*.

⁽¹⁴⁷⁾ Cfr. F. SORRENTINO, *op. loc. ult. cit.*

rebbe d'essere sostenuta da ragioni più convincenti e, soprattutto, imporrebbe una coerente collocazione a livello gerarchico costituzionale di tutte le norme espressione dei tre ordini di limiti contemplati dallo stesso art. 117, I.

2.5. *Il modus operandi della norma: l'incertezza sulla sua natura autoapplicativa e sull'incidenza (solo) negativa o (anche) positiva dei limiti alla legislazione*

Un'ultima questione di carattere generale relativa all'art. 117, I Cost. concerne l'individuazione dei soggetti destinatari del medesimo: questione la cui risposta incide non poco anche sulla risoluzione delle già analizzate problematiche di diritto intertemporale. Si tratta di determinare se la previsione costituzionale si rivolga esclusivamente al legislatore ordinario (statale e regionale) o anche agli organi dell'applicazione (giudici e pubblica amministrazione) ovvero, ancora, se essa presenti un contenuto precettivo tale non solo da vincolare i pubblici poteri, ma la complessità dei soggetti che formano parte dell'ordinamento.

In letteratura, a ridosso della L. Cost. n. 3/2001, A. D'ATENA sosteneva che la previsione costituzionale «è costruita come una disposizione autoapplicativa [...] suscettibile, cioè, di produrre la totalità dei suoi effetti, indipendentemente dall'adozione di norme di attuazione»⁽¹⁴⁸⁾. L'ipotesi coltivata dall'Autore si colloca, invero, tra le più radicali, perché muove dall'assunto che l'art. 117, I operi come «dispositivo di adattamento automatico al diritto internazionale pattizio», nonché – deve per coerenza ritenersi – al diritto comunitario non direttamente applicabile⁽¹⁴⁹⁾. Secondo questa teoria, il nuovo disposto costituzionale avrebbe esteso alla generalità degli obblighi internazionali – in conformità con altre esperienze costituzionali del nostro intorno⁽¹⁵⁰⁾ – il regime che l'art. 10, I Cost. riservava al solo diritto internazionale generale; e alla generalità degli

⁽¹⁴⁸⁾ *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, cit.

⁽¹⁴⁹⁾ Della medesima opinione, sia pure con sfumature differenti, Cfr. F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, cit. p. 241; A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario?*, cit., p. 482; L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome*, cit., p. 118 s.; L. BARTOLOMEI, *La garanzia costituzionale dei trattati alla luce della legge 5 giugno 2003 n. 131*, cit., p. 864, nota n. 37; G. GAJA, *Il limite costituzionale del rispetto degli "obblighi internazionali": un parametro definito solo parzialmente*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2008, p. 137 s.

⁽¹⁵⁰⁾ Cfr. l'art. 55 della Costituzione francese della V Repubblica, secondo cui i trattati internazionali, una volta regolarmente ratificati o approvati, acquistano per ciò stesso dal momento della loro pubblicazione un'autorità superiore alla legge (sotto riserva di reciprocità nell'applicazione); e l'art. 96, I della Costituzione spagnola del 1978, il quale determina l'adeguamento automatico dell'ordinamento interno alle norme dei trattati internazionali, una volta che gli stessi siano stati pubblicati ufficialmente, e prevede altresì che le relative norme non possano essere derogate, modificate o sospese se non nelle forme contemplate dai trattati stessi ovvero secondo le norme generali di diritto internazionale.

strumenti derivati di diritto comunitario il regime che gli artt. 11 Cost. e 249 TCE (attuale art. 288 TFUE) riservavano ai soli regolamenti.

Rimandando al prosieguo i necessari approfondimenti, basti per ora notare come l'orientamento testé segnalato possa alternativamente importare o l'accoglimento di un'indiscriminata apertura monista del nostro ordinamento al diritto internazionale e comunitario ⁽¹⁵¹⁾, ovvero – in una visione ancora improntata al dualismo dei rapporti ordinamentali – l'assorbimento in seno all'art. 117, I dei vincoli ed obblighi “esterni” cui esso fa riferimento. In questo secondo caso, si attribuisce al disposto costituzionale un contenuto precettivo autonomo, configurandolo perciò come norma di produzione giuridica. L'accoglimento di siffatta configurazione implica il riconoscimento che la novella abbia introdotto un meccanismo di adeguamento automatico al diritto internazionale e comunitario: sarebbe incoerente discorrere di contenuto precettivo autonomo della disposizione, per poi condizionarne l'operatività al recepimento delle norme di origine “esterna” nelle forme tradizionali, essenzialmente con legge ordinaria ⁽¹⁵²⁾. Tuttavia, non ogni norma di origine “esterna” potrebbe godere appieno della natura autoapplicativa riconosciuta all'art. 117, I, ma solo le norme internazionali *self-executing* e quelle comunitarie dotate di effetto diretto: le altre presupporrebbero, invece, per loro stessa natura, la necessaria intermediazione da parte di atti interni d'esecuzione.

Se, dunque, la qualifica di norma di produzione attribuisce in linea di principio all'art. 117, I natura autoapplicativa ed operatività nei confronti della generalità dei soggetti dell'ordinamento, non vale invece la reciproca. Natura autoapplicativa avrebbe, infatti, il disposto costituzionale pure qualora lo si configurasse come norma sulla produzione condizionante non già la validità bensì l'applicabilità della produzione legislativa domestica. In quest'ipotesi, vincoli comunitari ed obblighi internazionali sarebbero pro-

⁽¹⁵¹⁾ Aderiscono all'orientamento monista D.U. GALETTA, *La previsione dell'art. 3, comma 1, cpv. 1, della legge di revisione del Titolo V della Costituzione come definitivo superamento della teoria dualistica degli ordinamenti*, in Aa.Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 307; F. PATERNITI, *La riforma dell'art. 117, comma 1, Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione europea*, cit., pp. 2106 s. e 2110 s.; R. CALVANO, *La Corte costituzionale “fa i conti” per la prima volta con il nuovo art. 117, comma 1 Cost. Una svista o una svolta monista della giurisprudenza costituzionale sulle “questioni comunitarie”?*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 4417 ss.; ID., *La Corte costituzionale e il nuovo orizzonte della tutela multilivello dei diritti fondamentali alla luce della riflessione di S. Panunzio*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006; S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, cit., p. 139 s.; G. SERGES, *Art. 117, 1° co.*, cit., p. 2223; M. SAVINO, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2008, p. 764 (che parla, però, di impostazione “neo-monista”).

⁽¹⁵²⁾ Cfr. F. PATERNITI, *op. cit.*, che, configurando l'art. 117, I come norma di produzione giuridica (p. 2117), coerentemente aderisce alla tesi della sua natura autoapplicativa (p. 2115).

tetti nei confronti della legislazione (non solo futura) da un principio di separazione delle competenze, che precluderebbe l'applicazione di quest'ultima laddove con essi incompatibile. Se così fosse, risulterebbe incoerente subordinare l'applicazione di norme internazionali *self-executing* o comunitarie dotate di effetto diretto ad un previo intervento di recepimento: la necessità di tutela sorgerebbe, infatti, nel medesimo momento in cui queste norme si perfezionino nel rispettivo ordinamento d'origine. In questo caso, peraltro, non avendo l'art. 117, I un contenuto immediatamente precettivo, esso si rivolgerebbe non già direttamente alla generalità dei consociati, bensì ai soli organi dell'applicazione, facendo loro carico d'applicare ai rapporti giuridici pendenti le competenti norme internazionali e comunitarie in luogo delle leggi interne incompatibili.

Delle due letture che attribuiscono portata autoapplicativa all'art. 117, I, la prima risulta inaccettabile ove letta alla luce del principio di supremazia del Parlamento. Se norme "esterne", riconducibili alla volontà dell'esecutivo, andassero immediatamente a riempire di contenuto un disposto costituzionale cui si riconosce autonoma precettività, ciò significherebbe accordare al Governo un potere di revisione indiretta della Costituzione⁽¹⁵³⁾, concorrente con quello detenuto dal Parlamento⁽¹⁵⁴⁾. A quest'ultimo verrebbe, così, sottratta la titolarità esclusiva del principale elemento di unificazione dell'ordinamento complessivo. E ciò si presterebbe ad abusi da parte della maggioranza politica, che potrebbe agire sotto la copertura dell'integrazione internazionale o sovranazionale per sottrarre alla partecipazione e al controllo dell'opposizione autentiche alterazioni delle fondamentali "regole del gioco" politico.

Anche la seconda lettura dà adito a perplessità. La previsione di nuovi vincoli in ambito comunitario e l'assunzione di nuovi obblighi internazionali potrebbero, invero, essere utilizzate dal Governo al fine di ridurre progressivamente gli ambiti di competenza legislativa del Parlamento. E poiché la natura autoapplicativa del disposto costituzionale renderebbe immediato il difetto di competenza parlamentare, un ulteriore conseguenza dell'orientamento in parola sarebbe quella d'inibire qualsiasi forma di controllo da parte delle Camere sull'attività "esterna" già esercitata dall'esecutivo.

⁽¹⁵³⁾ Paventa questo rischio M.A. SANDULLI, *Due aspetti della recente riforma al Titolo V della Costituzione*, cit., p. 150.

⁽¹⁵⁴⁾ Già tale considerazione varrebbe di per sé a indebolire la lettura in commento, essendo quantomeno dubbio che una legge costituzionale possa istituire fonti ad essa – benché indirettamente – concorrenti. Su questo tema, Cfr. P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, cit., p. 152 s.; F. MODUGNO, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, cit., p. 20 ss.

Il principio di supremazia del Parlamento induce, in definitiva, a preferire letture ermeneutiche che escludano una portata autoapplicativa dell'art. 117, I; ciò che può conseguirsi ove lo si configuri come norma sulla produzione condizionante esclusivamente la sfera di validità della produzione legislativa futura. In quest'ipotesi, il disposto costituzionale si rivolgerebbe per definizione ai soli legislatori statale e regionale, vietando loro di approvare leggi in contrasto con vincoli comunitari ed obblighi internazionali.

F. SORRENTINO, peraltro, ha sostenuto che il disposto costituzionale possa svolgere nei confronti del legislatore non solamente un ruolo negativo, quale limite alla validità delle leggi, ma anche un ruolo positivo, imponendogli di effettuare tutto quanto necessario per il puntuale adempimento dei vincoli ed obblighi medesimi ⁽¹⁵⁵⁾. Un mero vincolo negativo non potrebbe garantire un regolare adempimento di vincoli od obblighi che richiedano prestazioni di carattere positivo. In quest'ultimo caso, il ruolo positivo dell'art. 117, I completerebbe la garanzia, facendo sì che «alla pressione dall'esterno si aggiung[*a*], concentrata sul legislatore statale o regionale, una pressione dall'interno dello stesso ordinamento nazionale» ⁽¹⁵⁶⁾.

La violazione del vincolo negativo avrebbe come conseguenza l'invalidità della legge contrastante con la norma internazionale o comunitaria assunta a parametro interposto: la conformità dell'ordinamento interno verrebbe ripristinata mediante la rimozione *tout court* della stessa, con sua dichiarazione d'illegittimità costituzionale da parte della Consulta ⁽¹⁵⁷⁾. Più complicato sarebbe censurare l'omissione del legislatore rispetto a un obbligo positivo di adeguare l'ordinamento, sì da assicurare il rispetto di vincoli comunitari ed obblighi internazionali: in quest'eventualità, la Corte costituzionale potrebbe intervenire soltanto mediante una pronuncia di accoglimento additiva, dichiarando l'incostituzionalità di una norma o di un sistema di norme legislative “nella parte in

⁽¹⁵⁵⁾ *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 1357; *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale: problemi e prospettive*, cit., p. 636. Cfr. altresì P. DE STEFANI, *L'incorporazione dei diritti umani*, cit., p. 18.

⁽¹⁵⁶⁾ P. DE STEFANI, *op. luc. ult. cit.*

⁽¹⁵⁷⁾ È in questo senso che ha operato la Corte costituzionale con le sentenze n. 406 del 24.10.2005, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 4429 ss.; n. 129 del 23.03.2006, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 1198 ss.; n. 269 del 04.07.2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 2646 ss.; nn. 348 e 349/2007, citt. e n. 39/2008, cit., benché in queste ultime risultino assai confusi i profili per i quali l'art. 117, I Cost. è trattato come norma di produzione e quelli in cui, invece, è trattato come norma sulla produzione.

cui” non prevedano quello specifico rimedio che consenta di ottemperare al vincolo od obbligo in ipotesi rilevante ⁽¹⁵⁸⁾.

In questo senso sembra essersi orientata la stessa Corte costituzionale, stando a quanto emerge dal “monito” rivolto al legislatore con la sentenza n. 129/2008 ⁽¹⁵⁹⁾. Tale monito attesta, infatti, l’«improrogabile necessità» – implicitamente fondata proprio sull’art. 117, I ⁽¹⁶⁰⁾ – che il legislatore adotti una disciplina normativa interna tale da consentire l’osservanza dell’obbligo internazionale scaturente dall’art. 46 CEDU, rispetto a un rapporto della Commissione europea dei diritti umani e a numerose risoluzioni interinali del Comitato dei ministri ⁽¹⁶¹⁾. In mancanza di un pronto adeguamento, la Corte lascia intendere che la sanzione non potrà essere se non quella dell’accoglimento di una futura questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento a un più adeguato parametro costituzionale: quello, appunto, dell’art. 117, I (benché non espressamente

⁽¹⁵⁸⁾ Cfr. F. SORRENTINO, *op. loc. ult. cit.*; C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell’uomo ed interpreta l’art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in www.giurcost.org, 2007; V. SCIARABBA, *Il problema dell’intangibilità del giudicato tra Corte di Strasburgo, giudici comuni, Corte costituzionale e... legislatore?*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, p. 15 s.

⁽¹⁵⁹⁾ Sent. n. 129 del 16.04.2008, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 1506 ss., con nota di M. CHIAVARIO, *Giudicato e processo “iniquo”: la Corte si pronuncia (ma non è la parola definitiva)*, p. 1522 ss. Cfr. in particolare il *C.i.d.* n. 3, laddove si afferma «l’evidente, improrogabile necessità che l’ordinamento predisponga adeguate misure», «atte a riparare, sul piano processuale, le conseguenze scaturite dalle violazioni ai principi della Convenzione in tema di “processo equo”, accertate da sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo»; e il *C.i.d.* n. 7, contenente il seguente monito: «questa Corte ritiene di non potersi esimere dal rivolgere al legislatore un pressante invito ad adottare i provvedimenti ritenuti più idonei, per consentire all’ordinamento di adeguarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo che abbiano riscontrato, nei processi penali, violazioni ai principi sanciti dall’art. 6 della CEDU».

⁽¹⁶⁰⁾ L’art. 117, I Cost. non figura, invero, tra i parametri di costituzionalità invocati dal giudice remittente, che solo si richiamava agli artt. 3, 27, III e 10, I Cost. La Corte dichiara infondate le questioni sollevate, ma non manca di rilevare che il vaglio di legittimità è stato condotto «con specifico riferimento ai parametri di costituzionalità che sono stati richiamati» (Cfr. sent. n. 129/2008, cit., *C.i.d.* n. 7). Si è, pertanto, notato in letteratura come, benché l’art. 117, I Cost. non sia stato menzionato espressamente nella sentenza, il suo «spettro» «campeggi sullo sfondo di essa (ma anche implicitamente in alcune sue pieghe argomentative)»: V. SCIARABBA, *op. ult. cit.*, p. 12; Cfr. altresì A. CIAMPI, *Processo non equo secondo la Corte europea dei diritti dell’uomo e rinnovazione del giudizio secondo la Corte costituzionale*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2008, p. 796.

⁽¹⁶¹⁾ Cfr. il rapporto della Commissione europea dei diritti umani contenuto in ricorso n. 33286 del 09.09.1996, *Paolo Dorigo c. Italia*; la risoluzione interinale di accoglimento del Comitato dei ministri n. 258 del 15.04.1999, *Dorigo c. Italia*; le successive risoluzioni interinali dello stesso Comitato dei ministri, n. 30 del 19.02.2002, n. 13 del 10.02.2004 e n. 85 del 12.10.2005, che invitavano il Governo italiano a rispettare l’obbligo di adeguamento scaturente dalla previsione dell’art. 46.1 CEDU (tutti gli atti ora indicati sono opportunamente richiamati in A. CIAMPI, *op. loc. cit.*). L’art. 46.1 prevede che «Les Hautes Parties contractantes s’engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties»; analogo obbligo, peraltro, vale anche rispetto alle risoluzioni del Comitato di ministri in relazione alle controversie ad esso deferite prime dell’entrata in vigore del Protocollo n. 11.

menzionato). Si è evidenziato, in letteratura, come solo una sentenza additiva di principio possa, nel caso di specie, risultare adeguata allo scopo (¹⁶²).

Una prima difficoltà che pone quest'orientamento concerne la determinazione del momento a partire dal quale possa esigersi nei confronti del legislatore l'adeguamento della normativa interna (¹⁶³). Spesso è lo stesso strumento comunitario od internazionale che assegna allo Stato un termine entro il quale dovrà essere conseguito il risultato prescritto: in tal caso, nessun obbligo positivo può ritenersi incombere sul legislatore prima della scadenza del termine, ma semmai un mero obbligo negativo di astenersi dall'adottare provvedimenti che possano pregiudicare l'adempimento futuro (¹⁶⁴). Quando, invece, lo strumento entra in vigore già al momento della ratifica o – se atto derivato – al momento della sua emanazione da parte delle istituzioni competenti, non può certo pretendersi che l'ordinamento interno risulti preconformato in modo tale da prestarvi im-

(¹⁶²) Cfr. V. SCIARABBA, *op. ult. cit.*, p. 15 s., il quale propende per una «decisione additiva di principio, [...] attraverso la quale si possa dichiarare l'incostituzionalità (per contrasto con l'art. 117, c. 1, ovviamente) del sistema delle impugnazioni (concretamente: di una qualche norma, suscettibile di essere utilizzata, per così dire, come “capro espiatorio”), “nella parte in cui non prevede un rimedio [o un meccanismo] che consenta di ottemperare...” ecc. ecc.». Della stessa opinione, in relazione al medesimo caso di specie, B. RANDAZZO, *Caso Dorigo. La Cassazione “paralizza” il giudicato penale in applicazione diretta della CEDU, senza pregiudicare la rilevanza della questione sui limiti della revisione. Ora la parola alla Corte costituzionale*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, Torino, 2007, p. 211.

(¹⁶³) Della difficoltà di queste problematiche si dimostra consapevole C. ZANGHÌ, *op. cit.*, il quale tuttavia non le approfondisce, rilevando come esse esulino dalla portata del proprio intervento.

(¹⁶⁴) Cfr., per quanto concerne il diritto internazionale pattizio, l'art. 18(b) della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati: «A State is obliged to refrain from acts which would defeat the object and purpose of a treaty when: [...] it has expressed its consent to be bound by the treaty, pending the entry into force of the treaty and provided that such entry into force is not unduly delayed». Per quanto concerne il diritto comunitario, Cfr. Corte giust., sent. n. C-129/96 del 18.12.1997, *Inter-Enviroment Wallonie*, in *Racc.*, 1997, p. I-7411 ss., punto n. 45: «anche se gli Stati membri non sono tenuti ad adottare queste misure prima della scadenza del termine per la trasposizione, [...] in pendenza di tale termine, essi devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva stessa»; e sent. n. C-157/02 del 05.02.2004, *Rieser Internationale Transporte*, in *Racc.*, 2004, p. I-1477 ss., punto n. 66.

Recentemente, ma con riferimento a due casi assai peculiari, la Corte di Giustizia è andata oltre, sancendo che, durante il periodo intercorrente tra l'entrata in vigore dell'atto comunitario e la scadenza del termine per la sua trasposizione, gli Stati membri dovrebbero non solo astenersi da iniziative idonee a compromettere il conseguimento dei risultati prescritti da una direttiva, ma sin dall'inizio adottare tutte le misure necessarie per rendere in futuro concretamente conseguibili i risultati medesimi. Cfr. sent. n. C-144/04 del 22.11.2005, *Mangold*, in *Racc.*, 2005, p. I-9981 ss., punto n. 72: quando una direttiva accordi ad uno Stato membro la possibilità di beneficiare «eccezionalmente di un termine di trasposizione più lungo», esso sarebbe invero tenuto ad adottare «progressivamente misure concrete al fine di riavvicinare fin da tal momento la sua normativa al risultato prescritto da tale direttiva» (sul punto Cfr. T. VON DANWITZ, *Effets juridiques des directives selon la jurisprudence récente de la Cour de Justice. Effet anticipé, antérieur à l'expiration du délai de transposition, interprétation conforme aux directives, primauté et application “combinée” avec les principes généraux du droit*, in *Rev. Trim. Droit Eur.*, 2008, p. 583). Cfr. anche sent. C-246/06 del 17.01.2008, *Velasco Navarro*, in *Racc.*, 2008, p. I-105 ss., punto n. 39 (su cui il commento di V. PICCONE, *Corte di Giustizia e interpretazione conforme: la sentenza Velasco Navarro*, in www.europeanrights.eu, 2008).

mediatamente il necessario rispetto. Si tratterebbe, allora, di determinare un «ragionevole lasso di tempo»⁽¹⁶⁵⁾ durante il quale l'omissione del legislatore non possa essere sanzionata dalla Corte costituzionale; ma il parametro della ragionevolezza farebbe dipendere l'estensione di questo lasso di tempo dalla consistenza e difficoltà degli interventi richiesti, con grave compromissione del principio di certezza giuridica.

Analoghi problemi si porrebbero in relazione all'adempimento di tutti i vincoli comunitari ed obblighi internazionali già vigenti al momento della novella costituzionale nella misura in cui, sino all'entrata in vigore della stessa, prestazioni positive di adeguamento non potessero ritenersi imposte al legislatore. Ci si dovrebbe chiedere, pertanto, quale sia il lasso di tempo ragionevole di cui il legislatore avrebbe dovuto godere per poter adeguare l'ordinamento interno; ma la questione, dopo un buon numero d'anni dall'entrata in vigore della riforma, non ha ormai più ragione d'essere posta. La questione più rilevante concerne, piuttosto, la determinazione di se e quanto l'adeguamento stesso debba essere retroattivo: se, cioè, debba interessare tutti i rapporti ancora pendenti, o solo quelli sorti dopo un determinato termine (che potrebbe anche individuarsi nel momento stesso di entrata in vigore della L.Cost. n. 3/2001). A ben vedere, né l'art. 117, I né i lavori preparatori offrono alcun elemento per fornire una risposta a tal quesito; che neppure F. Sorrentino e la dottrina più vicina alle sue posizioni hanno sino ad oggi inteso affrontare⁽¹⁶⁶⁾.

Un quesito ulteriore è se l'inattività del legislatore possa essere sanzionata – in ambito interno – sulla sola base dell'art. 117, I o se occorra, invece, che quest'ultimo operi in combinato disposto con apposite previsioni degli strumenti internazionali o comunitari di volta in volta invocati, che specificamente impongano allo Stato di adottare determinate misure per conformarsi agli obblighi assunti. In ambito comunitario, svolge questo ruolo l'art. 4.3 TUE (già 10.1 TCE), il quale prescrive agli Stati membri di adottare «tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni

⁽¹⁶⁵⁾ C. ZANGHÌ, *op. cit.*

⁽¹⁶⁶⁾ Né un ausilio potrebbe rintracciarsi nella sentenza n. 129/2008 della Corte costituzionale, posto che l'ultima risoluzione interinale del Consiglio dei ministri CEDU relativa al caso *Dorigo* è datata 12.10.2005 e risaliva, dunque, ad un momento posteriore rispetto all'entrata in vigore della L.Cost. n. 3/2001.

dell'Unione»⁽¹⁶⁷⁾; per quanto riguarda il sistema CEDU, è il già menzionato art. 46 che obbliga espressamente gli Stati a conformarsi alle sentenze di Strasburgo⁽¹⁶⁸⁾.

Per gli altri strumenti di diritto internazionale pattizio, mancano di massima previsioni simili. Si potrebbe obiettare che, con ciò, non viene meno l'obbligatorietà degli stessi sul piano internazionale e, quindi, il dovere per il legislatore nazionale di rispettarli. Sennonché, i trattati internazionali pongono generalmente meri obblighi di risultato, che lasciano lo Stato libero di scegliere le misure con cui prestarvi adempimento: non necessariamente tali misure debbono essere legislative, ma l'obbligo risulterà adempiuto in tanto in quanto la fonte prescelta sia in grado di produrre nell'ordinamento interno gli effetti normativi necessari per conseguire il risultato prefigurato⁽¹⁶⁹⁾. Risulterebbe, allora, assai problematico sostenere che l'art. 117, I imponga al Parlamento

⁽¹⁶⁷⁾ La Corte di giustizia non solo ha chiarito che «la permanenza, nella legislazione di uno Stato membro, di un testo incompatibile col Trattato determina, con il mantenere uno stato di incertezza circa la possibilità di fare appello al diritto comunitario, una situazione di fatto ambigua per gli interessati» e costituisce, pertanto, una violazione degli obblighi discendenti dal Trattato (sent. n. 159/78 del 25.10.1979, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, 1979, p. 3247 ss., punto n. 22; Cfr. altresì sent. n. C-160/99 del 13.07.2000, *Commissione c. Francia*, in *Racc.*, 2000, p. I-6137 ss., punto n. 22); ma ha altresì tenuto a precisare che «l'incompatibilità della legislazione nazionale con le disposizioni del Trattato, persino direttamente applicabili, può essere definitivamente soppressa solo tramite disposizioni interne vincolanti che abbiano lo stesso valore giuridico di quelle da modificare» (sent. n. 168/85 del 15.10.1986, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, 1986, p. 2945 ss., punto n. 13). Quantunque espresso dal solo art. 10.1 TCE (attuale art. 4.3 TUE), il principio di leale collaborazione è stato poi esteso dalla giurisprudenza della Corte di giustizia anche ai pilastri non comunitari dell'Unione europea. In particolare, per quanto riguarda il c.d. terzo pilastro, Cfr. sent. n. C-105/03 del 16.06.2005, *Pupino*, in *Racc.*, 2005, p. I-5285 ss., punto n. 42: «Sarebbe difficile per l'Unione adempiere efficacemente alla sua missione se il principio di leale cooperazione, che implica in particolare che gli Stati membri adottino tutte le misure generali o particolari in grado di garantire l'esecuzione dei loro obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, non si imponesse anche nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, che è del resto interamente fondata sulla cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni». Assai critica su questa estensione, per gli effetti che essa comporta anche sul piano dell'obbligo d'interpretazione conforme, è R. CALVANO, *Il caso Pupino: ovvero dell'alterazione per via giudiziaria dei rapporti tra diritto interno (processuale penale) e diritto comunitario*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 4027 ss.

⁽¹⁶⁸⁾ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. n. 32772/02 del 30.06.2009, *VgT c. Svizzera*, in *cmiskp.echr.coe.int*, punti nn. 85 e 88: «a respondent State found to have breached the Convention or its Protocols is under an obligation [...] not just to pay those concerned the sums awarded by way of just satisfaction, but also to take individual and/or, if appropriate, general measures in its domestic legal order to put an end to the violation found by the Court and to redress the effects, the aim being to put the applicant, as far as possible, in the position he would have been in had the requirements of the Convention not been disregarded»; «subject to monitoring by the Committee of Ministers, the respondent State in principle remains free to choose the means by which it will discharge its obligations under Article 46 § 1 of the Convention, provided that such means are compatible with the conclusions set out in the Court's judgment [...]. However, in certain special circumstances the Court has found it useful to indicate to a respondent State the type of measures that might be taken to put an end to the situation – often a systemic one – which has given rise to the finding of a violation». In letteratura, Cfr. sul punto F. SORRENTINO, *Apologia delle "sentenze gemelle"*, cit., p. 219; R. DE CARIA, *Il bivio dopo Strasburgo: tutela effettiva o vittoria morale? L'obbligo per gli Stati di "conformarsi alle sentenze definitive della Corte" EDU nella prospettiva italiana*, in *Giur. Cost.*, 2009, p. 2191 ss.

⁽¹⁶⁹⁾ Cfr. B. CONFORTI, *Obblighi di mezzo ed obblighi di risultato nelle convenzioni di diritto unilaterale*, in *Riv. Dir. Internaz. Priv. Proc.*, 1988, p. 233 ss.; P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, cit., p. 123.

d'intervenire sempre con misure legislative (senza neppure possibilità di lasciare campo a regolamenti d'esecuzione) per ottemperare agli obblighi internazionali. Si tratterebbe di una compromissione della sua autonomia politica, che – ove non espressamente imposta dallo specifico strumento internazionale volta per volta rilevante – non si giustifica alla luce di un disposto costituzionale il quale si limiti a richiedere il rispetto degli *obblighi* internazionali.

La soluzione preferibile pare, in definitiva, quella che configura l'art. 117, I come norma sulla normazione condizionante solo in negativo il valido esercizio della potestà legislativa; salvo nei casi in cui ad esso si affianchino specifiche previsioni integrative degli strumenti internazionali o sovranazionali invocati, tali per cui l'osservanza degli stessi risulterebbe parziale in mancanza di un intervento positivo di legislazione. In questo quadro, dunque, le norme comunitarie e internazionali opererebbero come parametro interposto nei giudizi di validità della legislazione successiva, determinandone l'illegittimità costituzionale in caso di non componibile antinomia; ma solo le norme comunitarie – in forza dell'art. 4.3 TUE (già 10.1 TCE) – e quelle internazionali che vantino garanzie simili a quella prevista dall'art. 46 CEDU consentirebbero anche la pronuncia di sentenze additive o additive di principio. Trovano, così, giustificazione le affermazioni della Corte costituzionale in sentenza n. 129/2008.

Nel prosieguo dell'analisi, si terranno in considerazione pure le letture ermeneutiche divergenti da quella qui proposta, se non altro per il prestigio di cui esse godono in virtù dell'accoglimento da parte della giurisprudenza costituzionale o di autorevole dottrina. Si tenterà, eventualmente, una loro reinterpretazione adeguatrice, volta ad alleviarne le potenzialità distorsive rispetto al principio di supremazia del Parlamento.

3. Il limite degli obblighi internazionali

3.1. *Il limite e le modalità di adattamento al diritto internazionale pattizio: la necessità di mantenere uno spazio per il controllo parlamentare*

Tra i limiti alla potestà legislativa contemplati dall'art. 117, I Cost., quello degli obblighi internazionali è stato – ed è tuttora – al centro di un dibattito dottrinale quanto mai aperto alle più disparate soluzioni. Sul punto, già si sono analizzati gli orientamenti che variamente negano all'enunciato ogni portata innovativa sul piano del sistema delle fonti ⁽¹⁾. Peraltro, anche accedendo alla contraria opinione, che considera gli obblighi internazionali come limite all'esercizio della potestà legislativa, si riscontra in letteratura una molteplicità d'indirizzi interpretativi sotto svariati profili.

Presenta carattere assorbente il dibattito circa l'incidenza della novella costituzionale sulle modalità di adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale di fonte pattizia. Si tratta, in particolare, di verificare se l'art. 117, I, riferendosi agli obblighi internazionali senza ulteriori specificazioni, abbia o meno introdotto una totale equiparazione delle convenzioni alle consuetudini internazionali, quanto al regime giuridico di cui già le seconde godevano in forza dell'art. 10, I Cost. Al riguardo, l'ipotesi avanzata – benché in modo dubitativo – da A. D'ATENA è che, a seguito della novella, non sia più necessaria un'apposita legge di esecuzione dei trattati sottoscritti dall'Italia, come imposto dalla tradizionale logica dualista, ma anche per essi valga ora la forma di adattamento automatico prefigurata dall'art. 10, I ⁽²⁾. La L.Cost. n. 3/2001 avrebbe, co-

⁽¹⁾ V. *supra*, § 2.2.

⁽²⁾ *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002. Cfr. altresì A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117 comma I, Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 482, secondo cui «se il trattato – anche semplicemente ratificato e non eseguito – contiene norme *self-executing*, queste entreranno immediatamente in vigore e avranno forza passiva rinforzata».

Nell'impostazione dualista, il diritto internazionale può impegnare ed obbligare i soggetti privati che operano nell'ambito di uno Stato solo facendosi diritto di quest'ultimo, ossia trasformandosi in diritto interno; ciò che può avvenire soltanto se lo Stato, nell'esercizio della propria sovranità (interna), decida in tal senso. A tal fine, si richiede un atto sovrano dello Stato che recepisca nel proprio ordinamento le norme prodotte nella sfera del diritto internazionale: non basta, cioè, la mera ratifica delle norme internazionali, ma queste devono essere incorporate nella legislazione nazionale con un provvedimento specifico di esecuzione. Sotto il profilo teorico, questa necessità è stata giustificata (Cfr. H. TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, Lipsia, 1899, nel testo tradotto in lingua italiana, ID., *Diritto Internazionale e Diritto Interno*, Torino, 1913; D. ANZILOTTI, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, Bologna, 1905) sulla base di una rigida separazione tra ordinamento internazionale e ordinamenti statuali, individuandosi «negli Stati, intesi come enti materiali, non come ordinamenti giuridici, gli idonei soggetti di un ordinamento costituitosi ed esistente in una società di cui sono componenti altre società, quelle appunto organizzate nelle for-

si, ripudiato la tradizionale configurazione dei rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento internazionale, approssimandoli a una concezione di tipo monista ⁽³⁾.

La Costituzione del 1948, in realtà, non contiene alcuna disposizione di carattere generale che espressamente prescriva l'adozione di appositi strumenti per la trasformazione delle norme internazionali in precetti di diritto interno. L'art. 10, I è stato definito «trasformatore permanente» delle consuetudini internazionali in norme interne (di rango costituzionale) corrispondenti ⁽⁴⁾; ma tale definizione muove da un preconcetto dualista che lo stesso disposto non impone: l'adeguata conformazione dell'ordinamento interno alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute sarebbe garantita appieno anche nel quadro di una logica d'integrazione fra gli ordinamenti. Quanto, poi, alle norme convenzionali, dal testo costituzionale emerge soltanto la necessità di una legge d'autorizzazione alla stipula per determinate tipologie di trattati (artt. 80 e 87): non anche l'esigenza di un apposito atto di recepimento per darvi vigore in ambito interno ⁽⁵⁾.

me statuali e personificate negli Stati»: P. ZICCARDI, voce *Diritto internazionale in generale*, in *Enc. Dir.*, XII, Milano, 1964, p. 1003.

⁽³⁾ Parla di «iniezione sovrapposta di monismo» G.F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, p. 1851, riferendosi alla rimodulazione che l'art. 117, I Cost. avrebbe comportato rispetto ai principi fondamentali espressi dagli artt. 10 e 11 Cost.

Le impostazioni moniste si contrappongono tradizionalmente a quella dualista, essendo ispirate a un principio d'integrazione – anziché di separazione – fra gli ordinamenti statale ed internazionale: in proposito, Cfr. da ultimo A. SCHILLACI, *Obblighi internazionali e parametro di costituzionalità*, in *hera.ugr.es*, 2008. Ritiene, peraltro, limitate le possibilità d'incidenza di una legge costituzionale sulla configurazione in senso monista dei rapporti interordinamentali D. PORENA, *L'evoluzione dei rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento internazionale alla luce della revisione costituzionale e della recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 2008, p. 40, secondo cui una fonte interna – quantunque di rango costituzionale – giammai potrebbe imporre la tesi kelseniana del monismo con prevalenza del diritto internazionale (Cfr. H. KELSEN, *Reine Rechtslehre*, Vienna, 1934, nel testo tradotto in lingua italiana, ID., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 2000, p. 161 ss.), poiché sarebbe pur sempre un atto espressivo della sovranità nazionale «a determinare e misurare l'ampiezza dei canali di ingresso di valori e principi di provenienza esterna»; della stessa opinione, Cfr. M. KUMM, *Costituzionalismo democratico e diritto internazionale: termini del rapporto*, in *Ars Interpr.*, 2008, *Le nuove frontiere del diritto internazionale*, p. 71, nota n. 6.

⁽⁴⁾ Cfr. T. PERASSI, *Lezioni di diritto internazionale*, II, Padova, 1962, p. 27 ss.; L. CONDORELLI, *Il "riconoscimento generale" delle consuetudini internazionali nella Costituzione italiana*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 1979, p. 16; A. D'ATENA, voce *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in *Enc. Giur.*, I, 1988, p. 1: secondo tali AA., l'art. 10, I Cost. – affermando che l'ordinamento italiano «*si conforma a*» (e non già «*integra in*» se stesso) le norme internazionali generalmente riconosciute – avrebbe implicitamente accolto quel principio di separazione su cui si fonda l'ipotesi dualista dei rapporti interordinamentali. Di contrario avviso, invece, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2005, p. 143, il quale opina che mediante l'art. 10, I l'Assemblea Costituente abbia consapevolmente scelto di adottare un regime monista quanto ai rapporti tra diritto interno e norme di diritto internazionale generale, contrapposto al regime dualista invalso quanto ai rapporti con le norme pattizie.

⁽⁵⁾ Cfr. T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 689, il quale ammette che nessuna disposizione avente carattere generale dell'ordinamento italiano impone «l'adozione di un determinato meccanismo per l'adattamento del diritto interno agli obblighi previsti da norme internazionali convenzionali».

E l'art. 10, II, sulla condizione giuridica dello straniero, si limita ad imporre alla legge il rispetto dei trattati internazionali in materia, ma non esclude che siano direttamente le stesse fonti convenzionali a fornirne la disciplina.

Il dualismo dei rapporti ordinamentali, pertanto, più che imposto può dirsi soltanto presupposto dal testo costituzionale originario ⁽⁶⁾; rispetto al quale non potrebbe ritenersi del tutto incompatibile l'adozione di una nuova impostazione in senso monista. Sembra, dunque, che la necessità di meccanismi di adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale debba ricondursi a una semplice tradizione o consuetudine interpretativa costituzionale ⁽⁷⁾. Se così è, allora, l'ipotesi che una legge costituzionale miri a rovesciare la portata di tale tradizione risulta – sul piano astratto – tutt'altro che impercorribile. Resta da sciogliere il dubbio che l'accoglimento di un'impostazione monista dei rapporti ordinamentali possa mettere a repentaglio la stessa sovranità costituzionale e la tenuta del principio di sovranità popolare, incarnato dalla supremazia del Parlamento ⁽⁸⁾.

Storicamente, la concreta conformazione dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale ha sempre risentito delle problematiche connesse alla separazione dei poteri sul piano nazionale; e tratto tipico dei diversi sistemi a forma di governo parlamentare è stata proprio la partecipazione dell'organo rappresentativo alla formazione pattizia de-

⁽⁶⁾ Cfr. F. SALERNO, *Il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2006, p. 343. Cfr. altresì A. CARRINO, *Costituzione e sovranità. L'Italia e l'Europa prima e dopo Maastricht nel recente dibattito giuspubblicistico*, in *Id.*, *L'Europa e il futuro delle Costituzioni*, Torino, 2002, p. 170, secondo cui l'art. 11 Cost., con il "consentire" in "condizioni di parità" alle limitazioni di sovranità, presupporrebbe «appunto la non immediata vincolatività delle norme dell'ordinamento sovra-nazionale – pure riconoscibile come ordinamento superiore – in quello nazionale».

⁽⁷⁾ Cfr. P. DE STEFANI, *L'incorporazione dei diritti umani. L'adattamento al diritto internazionale e il nuovo articolo 117 della Costituzione*, in www.centrodirittiumani.unipd.it, 2003, p. 23, secondo cui l'impostazione dualista cui tradizionalmente accede l'esperienza giuridica italiana si baserebbe «essenzialmente su una norma consuetudinaria interna al nostro ordinamento che stabilisce in via generale che il nostro ordinamento deve adattarsi alle norme internazionali». Cfr. altresì P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in S.M. Carbone, R. Luzzatto, A. Santa Maria (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2002, p. 119; G. GERBASI, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost.: difficoltà interpretative tra continuità e discontinuità rispetto al precedente assetto*, in S. Gambino (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003, p. 299; A. SCHILLACI, *Obblighi internazionali e parametro di costituzionalità*, cit., p. 298; R. BIN, *Il sistema delle fonti. Un'introduzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2009, p. 10; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Dir. Un. Eur.*, 2009, p. 224 s.

⁽⁸⁾ Cfr. F. SALERNO, *op. cit.*, p. 341 s.: l'impostazione monista implicherebbe «una contraddizione con la stessa idea moderna dello Stato quale ente gestore "sovrano" del proprio ordinamento», mettendo così «in giuoco lo stesso principio della sovranità popolare»; e, nel nostro ordinamento, «ciò coinvolge le prerogative proprie del Parlamento, che costituisce la primaria espressione rappresentativa del popolo».

gli obblighi internazionali, o all'adeguamento ad essi del diritto interno ⁽⁹⁾. Se accordi internazionali stipulati da organi diversi dal Parlamento fossero in grado di sovrapporsi alle norme di legge, le potessero abrogare, derogare, invalidare o comunque privare di efficacia sul piano interno, la *ratio* garantista sottesa al principio ne uscirebbe evidentemente frustrata ⁽¹⁰⁾. Proprio per questo, sin dall'epoca liberale, le Costituzioni europee hanno sempre attentamente disciplinato il rapporto fra i due ordini di fonti, per garantire il coinvolgimento del Parlamento nella gestione dei rapporti internazionali: si avvertiva che un abbandono integrale di tali strumenti nelle mani della Corona o del Governo avrebbe potuto rivelarsi un'arma potentissima al servizio di loro tendenze e pretese accentratrici.

Su questo piano, la più radicale attuazione del principio di supremazia del Parlamento si ebbe con la Costituzione francese del 1791 e con le Costituzioni rivoluzionarie che la seguirono: le uniche che, pur conservando in capo all'esecutivo il potere d'intrattenere relazioni politiche con altri Stati e di condurre negoziati internazionali, riservarono nondimeno al Corpo legislativo la ratifica dei trattati, specificando altresì che l'efficacia e validità interna degli stessi restava subordinata alla ratifica adottata con norma di legge ⁽¹¹⁾. In questo senso, potrebbe ravvisarsi un'impostazione linearmente monista nel rapporto tra diritto interno e diritto internazionale, nel senso che un unico atto di legislazione ordinaria era destinato a valere sia come solenne manifestazione della volontà statale verso l'esterno, ai fini della definitiva assunzione di un obbligo internazionale, sia come statuizione normativa verso l'interno, ai fini della corrispondente modifica della

⁽⁹⁾ Cfr. G.G. FLORIDIA, *Diritto interno e diritto internazionale: profili storico-comparatistici*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, p. 1340 ss.; L. CAPPUCCIO, *Le consuetudini internazionali tra Corte costituzionale e Corte di giustizia*, in *Quad. Cost.*, 2004, p. 7 s.

⁽¹⁰⁾ Cfr. G. SPERDUTI, *Il primato del diritto internazionale nel sistema del diritto interno*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 1978, p. 221; M. GIULIANO, T. SCOVAZZI, T. TREVES, *Diritto internazionale. Parte generale*, Milano, 1991, p. 539 ss.

⁽¹¹⁾ Cfr. gli artt. 1, Tit. III, cap. III, e 3, Tit. III, cap. IV, sez. III, della Costituzione francese del 1791, gli artt. 55, 69 e 70 della Costituzione giacobina dell'anno I (1793), gli artt. da 329 a 333 della Costituzione termidoriana dell'anno III (1795), gli artt. 49 e 50 della Costituzione napoleonica dell'anno VIII (1799). In tutti e quattro i testi costituzionali rivoluzionari, la ratifica dei trattati internazionali veniva riservata al Corpo legislativo, sia pure a fronte di una progressiva accentuazione del ruolo attribuito, quanto alla fase di negoziazione, al potere esecutivo (di volta in volta identificabile con il Re, il Consiglio esecutivo, il Direttorio o il Governo). Gli stessi testi risultano altresì chiari nello specificare che la ratifica dovesse avvenire nelle stesse forme – e quindi con le stesse garanzie procedurali – degli atti legislativi, se non con atti propriamente legislativi. Quand'anche fossero previste deroghe, quali la possibilità concessa nel 1795 al Direttorio di disporre l'esecuzione in via provvisoria dei trattati, queste ultime venivano espressamente individuate come ipotesi assolutamente eccezionali rispetto allo schema ordinario.

legislazione vigente ⁽¹²⁾. Un monismo, dunque, giustificato dal fatto che nessun organo diverso dal Parlamento, o con procedimenti diversi da quelli legislativi, avrebbe potuto incidere sulla legislazione vigente attraverso l'assunzione di obblighi sul piano internazionale.

Successivamente alla Restaurazione, le monarchie costituzionali del primo Ottocento ricondussero al potere regio l'esclusività delle funzioni internazionali, dalla rappresentanza dello Stato in politica estera alla negoziazione e al perfezionamento dei trattati ⁽¹³⁾. In questo quadro, la necessità di salvaguardare la supremazia del Parlamento – quanto meno negli ambiti costituzionalmente riservati alla sua competenza legislativa – contemporandola però con le prerogative regie, ebbe come diretta conseguenza la duplicazione degli atti volti, rispettivamente, a perfezionare l'assunzione di obblighi sul piano internazionale (prerogativa regia) e a disporre le correlative innovazioni normative che la stipulazione dei medesimi imponeva sul piano interno (attribuzione parlamentare) ⁽¹⁴⁾. Al dualismo della forma di governo, dunque, veniva a corrispondere un dualismo nel rapporto fra ordinamento interno e ordinamento internazionale, nel senso di una separazione fra l'efficacia degli atti posti in essere dagli organi statali nei due ambiti, in quanto oggetto di competenze differenziate ⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ G.G. FLORIDIA, *op. cit.*, p. 1342. L'A. nota, peraltro, come l'impostazione monista valesse soltanto sul piano della rilevanza interna delle norme internazionali pattizie, a fronte di una posizione nettamente dualista sul piano delle relazioni tra ordine interno e ordine internazionale generale: le Costituzioni rivoluzionarie francesi respingevano, infatti, tutti quei principi consuetudinari che, rispecchiando le logiche dell'*Ancien Régime*, venivano a contrapporsi alle ideologie e ai valori rivoluzionari, improntati al rispetto per la libertà degli altri popoli e al rifiuto della guerra quale ordinario strumento di risoluzione dei conflitti politici.

⁽¹³⁾ Cfr., a titolo esemplificativo, l'art. 14 della Carta costituzionale francese del 1814, rimasta invariata *in parte qua* anche nel testo del 1830, l'art. 68 della Costituzione belga del 1831 e l'art. 5 dello Statuto Albertino. I testi costituzionali dell'epoca facevano rientrare fra le prerogative regie la stipulazione dei trattati internazionali: il Re era titolare del potere esecutivo e di governo, che esercitava tramite i suoi ministri, e in questo quadro la ratifica dei trattati aveva la funzione di consentirgli un controllo in ordine alla rispondenza del testo negoziato dai rappresentanti diplomatici rispetto alle istruzioni impartite e quindi, in definitiva, rispetto agli indirizzi espressi in tema di politica estera.

⁽¹⁴⁾ Fu questa la soluzione prevalentemente adottata: Cfr., a titolo esemplificativo, l'art. 68 della Costituzione belga del 1831 e l'art. 5 dello Statuto Albertino. Alcuni testi costituzionali, peraltro, adottarono meccanismi meno conservatori, prevedendo la necessità di un'approvazione parlamentare antecedente rispetto alla stessa ratifica regia, approvazione cui conseguivano immediati effetti anche sul piano interno: Cfr., in particolare, l'art. 63 della Costituzione del Regno delle Due Sicilie e l'art. 39 dello Statuto del Governo temporale degli Stati della Chiesa, entrambi del 1848.

⁽¹⁵⁾ G.G. FLORIDIA, *op. cit.*, p. 1344 ss. L'A. rileva, peraltro, come il condizionamento dell'efficacia interna dei trattati internazionali all'assenso delle Camere rappresentasse in realtà l'eccezione, valevole per i soli e limitati rapporti coperti da riserve di legge, le quali avrebbero altrimenti rischiato di essere scavalcate e vanificate. Al di fuori di questi ristretti ambiti, pertanto, la regola era quella dell'immediata operatività interna delle norme pattizie, una volta ratificate con regio decreto. L'impostazione dualista dei rapporti con l'ordinamento internazionale era dunque l'eccezione, operante se e quando le norme pattizie incidessero su campi riservati esclusivamente al Parlamento, mentre la regola restava l'im-

Neppure la successiva evoluzione della forma di governo, con la progressiva estensione della sfera di competenze del Parlamento e la correlativa erosione delle prerogative regie, ridotte al puro aspetto formale, consentì un ritorno all'attribuzione parlamentare del potere di concludere e ratificare con legge gli accordi internazionali. D'altronde, la composizione stessa dell'organo legislativo e la complessità garantista dei suoi meccanismi deliberativi lo rendevano strutturalmente inadatto ad agire efficacemente sulla scena internazionale. Il mantenimento delle relative competenze in capo all'esecutivo consentì, pertanto, che si consolidasse la distinzione formale fra gli atti statali a valenza esterna, di produzione del diritto internazionale pattizio, e gli atti statali a valenza interna, di produzione normativa tramite appositi atti d'esecuzione. Quest'impostazione dualista operava come essenziale meccanismo di tutela della supremazia del Parlamento, impedendo che atti posti in essere da organi dell'esecutivo potessero, per tale via, sovrapporsi alla legislazione delle Camere: il rischio di un inadempimento internazionale, in ipotesi di mancata esecuzione di una convenzione, veniva compensato dalle garanzie offerte dal procedimento legislativo, dirette anche a far valere la responsabilità politica del Governo nella gestione della politica estera.

Peraltro, a fronte dell'ampliarsi dell'intervento legislativo a settori sempre più estesi, nei quali l'intervento delle Camere diveniva indispensabile ai fini dell'operatività interna delle convenzioni internazionali, il principio di supremazia del Parlamento impose col tempo un mutamento della funzione svolta dallo stesso istituto della ratifica dei trattati. Esso divenne, nelle mani del Parlamento, strumento di controllo sull'operato del Governo nei processi di negoziazione in sede internazionale, preventivo rispetto alla definitiva assunzione di obblighi al cospetto di Stati esteri. Pur rimanendo formalmente il potere di ratifica competenza del Capo dello Stato, o comunque degli organi di governo, le Costituzioni liberali e molte di quelle del secondo dopoguerra introdussero, pertanto, meccanismi di autorizzazione parlamentare alla ratifica ⁽¹⁶⁾.

postazione monista, nel senso che la volontà espressa dal Sovrano in sede internazionale aveva altresì efficacia interna, innovativa dell'ordinamento nazionale.

⁽¹⁶⁾ Cfr., a titolo esemplificativo, l'art. 53 della Costituzione francese del 1848, l'art. 11 della Costituzione prussiana del *Norddeutsche Bund* del 1867, l'art. 50 della Costituzione austriaca del 1920, l'art. 76 della Costituzione spagnola del 1931, gli artt. 80 e 87 della Costituzione italiana del 1948, l'art. 36 della Costituzione greca del 1975 e l'art. 53 della Costituzione francese della V Repubblica. Tornano, invece, ad attribuire direttamente al Parlamento il potere di ratifica (ma con numerose limitazioni, rispetto a quanto previsto dalle Costituzioni rivoluzionarie) l'art. 27 della Costituzione francese della IV Repubblica e l'art. 19 della Costituzione ungherese del 1949.

Venute di fatto meno, per questa via, le ragioni che in precedenza precludevano la diretta efficacia interna delle manifestazioni di volontà statale in ambito internazionale, allorquando le stesse erano espresse dall'esecutivo senza alcun controllo preventivo da parte del Parlamento, taluni ordinamenti tornarono quindi ad adottare un'impostazione monista quanto ai rapporti fra diritto nazionale e obblighi internazionali assunti previa autorizzazione delle Camere ⁽¹⁷⁾. La Costituzione spagnola del 1931, inaugurando un nuovo filone, operò anzi un'apertura senza precedenti nei confronti del diritto internazionale pattizio, vincolando la legislazione interna a conformarsi a quanto disposto dai trattati internazionali ratificati dal Governo, previa approvazione delle *Cortes* (prevista per tutti i trattati di maggior peso), ed iscritti presso la Società delle Nazioni ⁽¹⁸⁾.

In conclusione l'impostazione in senso monista dei rapporti fra diritto interno e diritto internazionale pattizio è certamente compatibile con il principio di supremazia del Parlamento, a condizione che alle Camere sia concesso di pronunciarsi, con tutte le garanzie insite nel procedimento legislativo, in modo preventivo rispetto alla definitiva assunzione di obblighi internazionali da parte dello Stato ⁽¹⁹⁾. In questa guisa, infatti, la volontà statale s'esprime in sede internazionale con le stesse modalità e garanzie – anche di pubblicità e di controllo sull'operato del Governo – assicurate dal procedimento legislativo, al punto da rendere spesso superfluo un intervento successivo del Parlamento per dare esecuzione ai trattati sul piano interno.

Tornando alla Costituzione italiana, si può allora concludere che gli artt. 80, 87 e 72, IV Cost., nel richiedere che la ratifica dei trattati internazionali sia (nella quasi generalità dei casi) preceduta da una legge formale di autorizzazione, rendono compatibile

⁽¹⁷⁾ Precursore in questo senso fu l'ordinamento austriaco, che con gli artt. 48 e 49 della Costituzione del 1920 introdusse una piena equiparazione fra leggi e trattati internazionali stipulati a seguito di approvazione parlamentare, sia sotto il profilo dell'efficacia interna, sia sotto il profilo delle condizioni di efficacia. Altrove, si affermò invece la prassi di racchiudere in un unico atto legislativo del Parlamento sia l'autorizzazione alla ratifica degli accordi internazionali, sia l'atto interno di recepimento, pur mantenendo un'impostazione dualista che assegnava ai due atti funzioni fra loro differenti: in questo senso l'ordinamento repubblicano italiano, nonostante l'originario accordo in seno all'Assemblea Costituente volto ad introdurre un meccanismo simile a quello austriaco; Cfr., sul punto, A. CASSESE, *Artt. 10 - 12*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi Fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 480 ss. Quanto, invece, all'impostazione monista dei rapporti con il diritto internazionale generale (o consuetudinario), nel senso di una sua automatica recezione da parte dell'ordinamento interno, essa fu adottata per la prima volta dalla Costituzione di Weimar, seguita in questo dalla maggior parte dei testi costituzionali successivi, ivi compresa la Costituzione italiana del 1948 (art. 10).

⁽¹⁸⁾ Gli artt. 65 e 76 della Costituzione spagnola del 1931 miravano non soltanto a realizzare un ordinamento interno pienamente ispirato ai valori della democrazia rappresentativa, ma altresì a propugnare l'estensione dei relativi principi all'ordinamento internazionale: Cfr. A. CASSESE, *Modern Constitutions and International Law*, in *Recueil des Cours*, 1985, p. 360.

⁽¹⁹⁾ Cfr. G. SPERDUTI, *op. loc. cit.*

con il principio di supremazia del Parlamento l'eventuale adesione del nostro ordinamento a un'impostazione monista dei rapporti ordinamentali.

Secondo C. PINELLI, lo stesso legislatore ordinario avrebbe implicitamente accolto tale impostazione mediante l'art. 1, L. n. 131/2003, per il solo fatto di aver inserito i trattati internazionali tra le fonti destinate a vincolare la potestà legislativa statale e regionale ⁽²⁰⁾. A questa suggestione, si aggiunge poi la tecnica argomentativa utilizzata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 348/2007, ove – pur non affrontando specificamente la questione relativa alla possibilità che l'art. 117, I autorizzi gli operatori giuridici ad applicare direttamente le norme convenzionali ⁽²¹⁾ – si riferisce sempre direttamente alle norme della CEDU anziché alla relativa legge d'esecuzione ⁽²²⁾. Così, l'affermazione secondo cui le norme convenzionali si collocherebbero «ad un livello sub-costituzionale» ⁽²³⁾ sembra volerle inquadrare all'interno di un'unica ideale scala gerarchica, retta al vertice dalla Costituzione. L'impostazione dualista parrebbe, allora, cedere il passo al riconoscimento di una vera e propria integrazione fra gli ordinamenti interno ed internazionale ⁽²⁴⁾.

Tuttavia, per quanto concerne l'art. 1, L. n. 131/2003, si sono percorse in dottrina anche letture antitetiche del medesimo disposto legislativo, che alla luce dei relativi la-

⁽²⁰⁾ Art. 1. Attuazione dell'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione in materia di legislazione regionale, in C. Cittadino (a cura di), *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 20.

⁽²¹⁾ Lo sottolinea F. CORVAJA, *Gli obblighi internazionali nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007: una partita tra legislatore, Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Riv. Giur. Urbanistica*, 2007, p. 407.

⁽²²⁾ Cfr. S.M. CICONETTI, *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2008, il quale esclude, peraltro, che questa tecnica argomentativa possa sottintendere un improvviso abbandono della tradizionale impostazione dualista e l'accoglimento della contraria impostazione monista nella configurazione del rapporto tra gli ordinamenti interno ed internazionale: una simile inversione di tendenza avrebbe, infatti, richiesto un'esplicita affermazione in tal senso. Di diverso avviso D. PORENA, *op. cit.*, p. 20, che vede proprio in questi aspetti della sentenza n. 348/2007 un indice che farebbe propendere per l'accoglimento da parte della Consulta della tesi dell'"adattamento parziale automatico" agli obblighi internazionali; ma, sul punto, V. più ampiamente *infra*, § 3.3.1. Impostazione diversa è, poi, quella di M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corr. Giur.*, 2008, p. 203, il quale ritiene indifferente riferirsi alle norme convenzionali o a quelle interne di esecuzione, posto che le stesse in realtà coinciderebbero, nella misura in cui le seconde si limitano a dare esecuzione alle prime.

⁽²³⁾ Sent. n. 348 del 22.10.2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3475 ss., *C.i.d.* n. 4.7. Un'espressione del tutto analoga era già stata utilizzata in precedenza dal *Tribunal Constitucional* spagnolo, che aveva qualificato le antinomie tra norme internazionali e leggi interne come conflitti di norme «infraconstitucionales»; tuttavia, i giudici spagnoli partivano da questa premessa per negare la propria competenza a risolvere questo tipo di antinomie, che avrebbero posto un mero problema di selezione del diritto concretamente applicabile: Cfr. *sentencia* n. 28 del 14.02.1991, in *Jur. Const.*, 1991, XXIX, p. 287 ss.

⁽²⁴⁾ Cfr. M. SAVINO, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2008, p. 764.

vori preparatori confermerebbe l'adesione alla tradizionale impostazione dualista ⁽²⁵⁾. In realtà, nulla dice tale articolo circa la necessità o meno di adottare una legge di esecuzione degli strumenti internazionali pattizi destinati a vincolare la produzione legislativa; sicché, di nessun ausilio esso risulta ai fini dell'interpretazione dell'art. 117, I sotto il profilo oggetto di analisi ⁽²⁶⁾. In ogni caso, poi, ad una mera legge ordinaria – specie se dai contenuti ambigui come quella in commento – non potrebbe attribuirsi valore dirimente rispetto all'interpretazione di un precetto costituzionale ⁽²⁷⁾.

Infine, quanto alla sentenza n. 348/2007, si è rilevato in letteratura che solo mantenendo un'impostazione dualista potrebbe assumere significato l'ulteriore statuizione della menzionata pronuncia, secondo cui alla Corte costituzionale spetterebbe espungere dall'ordinamento giuridico italiano «nei modi rituali» le norme convenzionali che si pongano in contrasto con i precetti della Costituzione ⁽²⁸⁾.

Ciò premesso, la quasi totalità della dottrina ritiene che l'art. 117, I non possa in alcun modo avere alterato il sistema di adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale ⁽²⁹⁾. G. GERBASI, in particolare, nota che difficilmente una disposizione co-

⁽²⁵⁾ Cfr. T. TREVES, *op. cit.*, p. 693, nota n. 121; L. BARTOLOMEI, *La garanzia costituzionale dei trattati alla luce della legge 5 giugno 2003 n. 131 contenente disposizioni per l'adeguamento alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*, in *Riv. Dir. Internaz. Priv. Proc.*, 2003, p. 863 s. L'originario disegno di legge governativo n. AS. 1545 (c.d. d.d.l. La Loggia), presentato al Senato della Repubblica il 26.06.2002 dal Presidente del Consiglio dei Ministri on. Berlusconi e dal Ministro per gli affari regionali on. La Loggia, specificava che il vincolo di cui all'art. 117, I Cost. avrebbe potuto discendere soltanto da «trattati internazionali ratificati a seguito di legge di autorizzazione»: si escludeva, in tal modo, ogni possibilità d'interpretazione in senso monista del nuovo disposto costituzionale. Dopo una prima approvazione da parte del Senato, tuttavia, presso la Camera dei Deputati lo stesso Governo proponeva e faceva approvare un emendamento volto a sopprimere dal testo del disegno di legge le parole «ratificati a seguito di legge di autorizzazione». L'A. da ultimo richiamato rileva, peraltro, come nessun chiarimento circa le finalità di tale intervento si possano ricavare dai lavori parlamentari, i quali dunque non potrebbero di per sé giustificare – proprio facendo leva sull'approvazione del detto emendamento – un'interpretazione estensiva dell'art. 117, I.

⁽²⁶⁾ Cfr. D. PORENA, *op. cit.*, p. 18.

⁽²⁷⁾ Cfr. L. BARTOLOMEI, *op. cit.*, p. 860.

⁽²⁸⁾ Sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.7. Cfr., sul punto, G. BELFIORE, *Costituente, legislatore e corti: il caso dell'espropriazione per pubblica utilità*, in www.federalismi.it, 2008, p. 20 ss.; M.L. PADELLETTI, *L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani tra obblighi internazionali e rispetto delle norme costituzionali*, in *Dir. Umani Dir. Internaz.*, 2008, p. 349 ss.

⁽²⁹⁾ Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, p. 117; A MANGIA, *Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V*, in *Quad. Cost.*, 2002, p. 807; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, p. 1357; P. IVALDI, *op. cit.*, p. 145; P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, in Id. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, p. 1; L. ELIA, *Introduzione*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 10; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Dir. Soc.*, 2003, p. 46 s., nota n. 59; ID., *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 149; ID., *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, in www.federalismi.it, 2006, p. 4; G. GERBASI, *op. cit.*, p. 299 s.; P. DE STEFANI, *op. cit.*, p. 31 s.; L. DE

stituzionale così oscura potrebbe superare una prassi talmente consolidata nell'esperienza giuridica italiana, come quella che condiziona l'efficacia interna dei trattati internazionali all'adozione di un apposito strumento di recepimento; né l'art. 117, I potrebbe consentire un adattamento automatico agli obblighi internazionali in genere, quando l'art. 10, I Cost. espressamente limita tale tecnica di adattamento al solo diritto internazionale generale ⁽³⁰⁾. A. RUGGERI completa questo ragionamento osservando che, se la novella intendesse «alterare l'assetto posto in essere dai principi di base dell'ordinamento», essa risulterebbe «palesamente incostituzionale» ⁽³¹⁾. Inoltre, limitandosi ad esprimere un vincolo a carico delle fonti interne, l'art. 117, I non avrebbe altresì la forza di alterare le procedure di adattamento al diritto internazionale pattizio: una cosa è, infatti, il modo in cui il vincolo sorge e si radica nell'ordinamento interno, altra cosa sono gli effetti da esso prodotti; e solo a questi ultimi si riferisce la norma costituzionale ⁽³²⁾.

Queste ultime osservazioni consentono, in definitiva, di proseguire l'analisi dando per presupposta l'abituale impostazione dualista dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale, pur nella consapevolezza che essa resta frutto di una mera tradizione o consuetudine interpretativa costituzionale, che inizia ormai a mostrare segni evidenti di cedimento.

3.2. *Il rapporto del limite con gli artt. 10, 7 e 11 Cost.: la sua inoperatività nei confronti delle norme di fonte internazionale dotate di diversa copertura costituzionale*

A prescindere dalle modalità d'ingresso nel nostro ordinamento, già prima della L. Cost. n. 3/2001 alcuni precetti d'origine internazionale s'imponevano sulla legislazione ordinaria e, in qualche caso, anche di rango costituzionale. Già l'Assemblea Costituente, infatti, aveva prefigurato limitazioni della supremazia parlamentare ulteriori rispetto a quelle poste mediante norme sostantive della Costituzione: queste ultime, indi-

BERNARDIN, *Gli obblighi internazionali come vincolo al legislatore: la "lezione" francese*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2004, p. 2059; C. PANARA, *Il diritto internazionale nell'ordinamento interno: quid iuris?*, in www.federalismi.it, 2007, p. 7; O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi (prima parte)*, in www.federalismi.it, 2007, p. 12; F. CORVAJA, *op. loc. cit.*; S.M. CICCONE, *op. cit.*; D. PORENA, *op. cit.*, 2008, p. 9; A. BONOMI, *Il "limite" degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, Torino, 2008, p. 199 ss.

⁽³⁰⁾ I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost., cit., p. 299 s.

⁽³¹⁾ *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 147.

⁽³²⁾ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 149; ID., *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni*, cit., p. 46 s., nota n. 59; ID., *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, cit., p. 4.

sponibili per il legislatore ordinario in quanto istitutive del *pactum societatis* interno; quelle d'origine internazionale, parimenti inderogabili in quanto necessarie ed essenziali per garantire l'interazione e la coesistenza pacifica del nostro con altri ordinamenti sovrani. In questa volontaria contrazione della sovranità interna s'esprime la forte apertura della Costituzione verso i valori della comunità internazionale, che costituisce riflesso della naturale vocazione universalistica del costituzionalismo contemporaneo ⁽³³⁾.

In un unico caso, l'assunzione di obblighi internazionali destinati ad operare come limite all'esercizio della potestà legislativa – non solo ordinaria – risulta del tutto indipendente da una valutazione d'opportunità politica da parte del Parlamento: si tratta delle norme internazionali di matrice consuetudinaria, che per le loro stesse modalità di formazione necessariamente prescindono da una manifestazione di volontà da parte di organi politici ⁽³⁴⁾. Le consuetudini ricevono questo trattamento privilegiato per la loro peculiare natura e per la funzione che esse svolgono nell'ordinamento internazionale, quali regole frutto di una cultura giuridica di portata universale, volte a consentire la partecipazione e l'interazione reciproca in seno alla comunità degli Stati ⁽³⁵⁾.

Una così forte limitazione dei poteri normativi statali soltanto può accettarsi in presenza di precetti «che rappresentino la base minima della convivenza pacifica tra gli Stati» ⁽³⁶⁾. Proprio per questo, nonostante una certa ambiguità dell'art. 10, I Cost., che si riferisce alle «norme internazionali generalmente riconosciute», la giurisprudenza costituzionale ha confermato la sostanziale coincidenza di tale espressione con il diritto internazionale generale, ossia con l'insieme delle regole consuetudinarie accolte dalla generalità degli Stati. L'unica estensione riguarda i principi generali di diritto internazionale; ma questi non sono che una *species* delle norme consuetudinarie, come esse richiedendo la sussistenza dei requisiti di *usus* e *opinio juris* ⁽³⁷⁾.

⁽³³⁾ Cfr. V. ONIDA, *La Costituzione ieri e oggi: la "internazionalizzazione" del diritto costituzionale*, in www.astrid-online.it, 2008, p. 3 ss.; A. CARRINO, *Costituzione e sovranità. L'Italia e l'Europa prima e dopo Maastricht nel recente dibattito giuspubblicistico*, in Id., *L'Europa e il futuro delle Costituzioni*, Torino, 2002, p. 169 ss.; M. KUMM, *Costituzionalismo democratico e diritto internazionale: termini del rapporto*, cit., p. 85; A. SCHILLACI, *Obblighi internazionali e parametro di costituzionalità*, cit., p. 321 ss.

⁽³⁴⁾ Cfr. L. CAPPUCIO, *Le consuetudini internazionali tra Corte costituzionale e Corte di giustizia*, cit., p. 14.

⁽³⁵⁾ Cfr. L. CAPPUCIO, *op. loc. ult. cit.*; M. CIANCAGLINI, *Prendendo spunto dall'ordinanza di remissione del "caso Dorigo": considerazioni sull'ambito di applicazione dell'art. 10 comma 1 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3340.

⁽³⁶⁾ M. CIANCAGLINI, *op. cit.*, p. 3341.

⁽³⁷⁾ *Op. ult. cit.*, p. 3332 s.

Il tentativo, operato da R. QUADRI, d'includere nella portata dell'art. 10, I anche il diritto internazionale convenzionale, per mezzo del principio di diritto consuetudinario "*pacta sunt servanda*", non ha mai trovato accoglimento ⁽³⁸⁾. In primo luogo, la disposizione costituzionale si riferisce esclusivamente alle norme consuetudinarie di tipo sostanziale, non anche a norme sulla produzione quale è il principio invocato ⁽³⁹⁾. In secondo luogo, l'intenzione d'escludere l'adattamento automatico ai trattati internazionali emerge chiaramente dai lavori dell'Assemblea costituente ⁽⁴⁰⁾. In terzo luogo, si è altresì rilevato che una simile estensione priverebbe di significato il disposto dell'art. 10, II, il quale impone la conformità ai trattati internazionali della disciplina relativa ai soggetti stranieri ⁽⁴¹⁾. Si sono avuti altri tentativi dottrinali volti ad estendere la portata dell'art. 10, I ai soli trattati multilaterali generali, sulla base di un'asserita evoluzione in tal senso del concetto di diritto internazionale generale ⁽⁴²⁾. Tuttavia, il numero elevato (pur quando pressoché onnicomprensivo) degli Stati aderenti non rappresenta più di un mero

⁽³⁸⁾ *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, p. 64 ss. Cfr. altresì A. CHIAPPETTI, *Alcuni problemi di interpretazione dell'art. 10, 1° comma, della Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1968, p. 1434; G. PAU, *Le norme di diritto internazionale e le garanzie costituzionali della loro osservanza*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 1968, p. 267 ss. Neppure ha trovato accoglimento la più sfumata versione della stessa teoria, secondo cui "*pacta recepta sunt servanda*", sostenuta, in particolare, da G. BISCOTTINI, *L'adeguamento del diritto italiano alle norme internazionali*, in *Jus*, 1951, p. 221 ss.; R. SOCINI, *L'adeguamento degli ordinamenti statali all'ordinamento internazionale*, Milano, 1954, p. 106 ss.; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 442 ss. Anche in questo caso si finirebbe, infatti, per includere nell'ambito di applicazione della norma costituzionale ciò che essa scientemente non prevede.

⁽³⁹⁾ Il principio "*pacta sunt servanda*" accorda, infatti, agli Stati la facoltà di stipulare trattati, individuando al contempo il valore normativo che essi assumeranno nell'ordinamento internazionale: si tratta, pertanto, di una norma meramente formale. Cfr. A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1961, p. 305 ss.; A. CASSESE, *Artt. 10 - 12*, cit., p. 492; V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 59.

⁽⁴⁰⁾ Già nei lavori preparatori della Costituzione, in seno alla Prima Sottocommissione (Problemi Costituzionali) della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, nominata nel 1946 dal Ministro per la Costituente on. Nenni, era stata presa in considerazione l'opportunità di assegnare efficacia sovraordinata alle leggi d'adattamento ai trattati. In particolare, si proponeva l'inserimento di una norma volta ad impedire l'emanazione di atti normativi subcostituzionali che contrastassero con gli obblighi assunti dallo Stato in conformità a Costituzione. La proposta fallì, per l'obiezione che tale limite avrebbe posto l'Italia in posizione d'inferiorità rispetto agli altri Stati, impedendole di denunciare i trattati internazionali. Sul punto, Cfr. A. CASSESE, *op. ult. cit.*, p. 480; M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, cit., p. 202.

⁽⁴¹⁾ Cfr. A. LA PERGOLA, *op. cit.*, p. 321 s.; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 148.

⁽⁴²⁾ Cfr. G. SORRENTI, *La Corte corregge il giudice a quo... o piuttosto se stessa? In tema di "copertura" costituzionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in *Giur. Cost.*, 1999, p. 2301 ss. Cfr. altresì, problematicamente, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 395.

elemento procedimentale, che nulla consente d'affermare in ordine alla generale vincolatività del consenso prestato ⁽⁴³⁾.

Alle norme immesse nell'ordinamento italiano attraverso l'art. 10, I, la Consulta ha riconosciuto rango costituzionale, ma ha altresì precisato che le stesse non possono violare i principi supremi dell'ordinamento ⁽⁴⁴⁾. Le norme consuetudinarie, peraltro, sono generalmente derogabili mediante accordo fra Stati. Non sarebbero, quindi, incostituzionali le norme interne d'autorizzazione alla ratifica e di esecuzione di trattati internazionali derogatori: la stessa esistenza nell'ordinamento internazionale di siffatte norme pattizie impedirebbe, infatti, alla fonte consuetudinaria d'operare quale parametro di liceità dei conegni statali sul piano internazionale e, di conseguenza, quale parametro di costituzionalità delle leggi sul piano interno ⁽⁴⁵⁾. Pertanto, se è pur vero che l'insorgenza di limiti alla legislazione derivanti dal diritto internazionale generale prescinde da valutazioni d'opportunità politica, il Parlamento può nondimeno intervenire *ex post*, autorizzando l'esecutivo a rimuovere quegli stessi limiti interni mediante la stipulazione e ratifica di appositi trattati internazionali derogatori. La supremazia parlamentare risulta, allora, bensì compressa, ma giammai azzerata, salvo laddove entri in gioco la contestata categoria dello *jus cogens* internazionale ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴³⁾ Cfr. M. CIANCAGLINI, *op. cit.*, p. 3340. Egualmente inammissibile sarebbe un tentativo di estendere la portata dell'art. 10, I Cost. alle consuetudini internazionali particolari, regionalmente circoscritte, giacché risulterebbe pretermesso il requisito della generalità specificamente richiesto dalla disposizione costituzionale.

⁽⁴⁴⁾ Sent. n. 48 del 12.06.1979, in *Giur. Cost.*, 1979, I, p. 373 ss., *C.i.d.* n. 3.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. A. RUGGERI, *Composizione delle norme in sistema e ruolo dei giudici a garanzia dei diritti fondamentali e nella costruzione di un ordinamento "intercostituzionale"*, in www.federalismi.it, 2009, p. 8, secondo cui la possibilità che una legge interna dia esecuzione ad un trattato internazionale il quale deroghi a una norma consuetudinaria implicherebbe un sovvertimento del rapporto gerarchico che, a livello interno, si ritiene comunemente sussistere tra consuetudini internazionali e leggi ordinarie, quali sono quelle che danno esecuzione ai trattati internazionali; ciò che, a giudizio dell'A., sarebbe indice del carattere recessivo delle sistemazioni secondo forma rispetto a quelle operate secondo valore. Sembra, peraltro, che il fenomeno indicato possa trovare agevole spiegazione già in prospettiva formale-astratta, solo che si ponga mente a come, ancor prima dell'adozione della relativa legge di esecuzione, il trattato di deroga debitamente ratificato ed entrato in vigore sul piano internazionale renda automaticamente inoperante la consuetudine anche sul piano interno, quale parametro di costituzionalità delle leggi.

⁽⁴⁶⁾ Le norme imperative del diritto internazionale (c.d. di *jus cogens*) sono fonti consuetudinarie sorrette da una *opinio juris* del tutto peculiare: gli Stati sono convinti non solo dell'universale applicabilità delle stesse, ma altresì della loro inderogabilità. Queste norme sono, pertanto, capaci d'invalidare od estinguere i trattati con esse contrastanti, i quali perderebbero così la forza d'impedire alla fonte consuetudinaria di operare quale parametro di liceità del conegno statale nell'ordine internazionale e quale parametro di costituzionalità nell'ordine interno. Le norme di *jus cogens*, inoltre, non potrebbero estinguersi per *desuetudo*, ma sarebbero modificabili soltanto da parte di norme imperative posteriori. Cfr., sul punto, N. RONZITTI, *L'adattamento dell'ordinamento italiano alle norme imperative del diritto internazionale*, in *Aa.Vv.*, *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, p. 633 ss.

Anche le norme emanate da organizzazioni internazionali, destinatarie del trasferimento di poteri sovrani *ex art. 11 Cost.*, possono imporsi come limite alla legislazione (non solo ordinaria), così come accade con la normazione derivata dell'Unione europea. In questi casi, si rende necessario un preventivo intervento legislativo del Parlamento, che autorizzi la ratifica e dia esecuzione interna ai trattati mediante i quali il nostro ordinamento si apre alle più impegnative forme di collaborazione internazionale⁽⁴⁷⁾. La mera valutazione politica racchiusa in tale atto legislativo non è, però, di per sé idonea a vincolare i Parlamenti futuri: siffatta compressione della supremazia parlamentare può realizzarsi soltanto in presenza di determinate caratteristiche dell'organizzazione destinataria, che sono state nel tempo enucleate dalla giurisprudenza costituzionale.

Per quanto statuito dalla sentenza n. 183/1973, l'art. 11 autorizza limitazioni di sovranità in ordine all'esercizio della funzione legislativa unicamente laddove la finalità sia quella d'istituire un'«organizzazione interstatale, di tipo sovranazionale, a carattere permanente, con personalità giuridica e capacità di rappresentanza internazionale [...] caratterizzata da ordinamento giuridico autonomo e indipendente»⁽⁴⁸⁾. È, peraltro, rimasto incerto in cosa esattamente consista l'elemento della sovranazionalità, benché la Corte abbia probabilmente inteso valorizzare, con questo riferimento, il potere delle Comunità europee di emanare atti analoghi alle leggi statuali, per il loro contenuto normativo generale e per la loro diretta applicabilità negli Stati membri. Più recentemente, le sentenze nn. 348 e 349/2007, malgrado alcune reciproche divergenze⁽⁴⁹⁾, sembrano

⁽⁴⁷⁾ S'è discusso in letteratura se le limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 Cost. necessitino esecuzione mediante legge costituzionale, o se sia all'uopo sufficiente una mera legge ordinaria. Cfr., nel primo senso, G. VEDOVATO, *I rapporti internazionali dello Stato*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, I, p. 97; A. CASSESE, *op. ult. cit.*, p. 584; e, assai recentemente, A. SINAGRA, *Rapporti interordinamentali, "sopranazionalità" o delega di competenze nel sistema dei rapporti tra Stati membri e Comunità europea: la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in L. Daniele (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 430. Nel secondo senso, N. CATALANO, *Portata dell'art. 11 della Costituzione in relazione ai trattati istitutivi delle Comunità europee*, in *Foro It.*, 1964, I, c. 465 ss.; A. MIGLIAZZA, *Le Comunità europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri*, Milano, 1964, p. 132 ss. Per prassi legislativa, omologata da una costante giurisprudenza costituzionale, il trasferimento di importanti funzioni alle istituzioni comunitarie si è sempre realizzato mediante semplici leggi ordinarie, quantunque si venisse in tal modo ad incidere sulla distribuzione dei poteri fissata direttamente dalla Costituzione. La sufficienza della legge ordinaria deriverebbe proprio dalla "copertura costituzionale" offerta dall'art. 11 Cost: Cfr. Corte cost., sent. n. 14 del 24.02.1964, *Costa*, in *Giur. Cost.*, 1964, p. 129 ss., *Ci.d.* n. 6.

⁽⁴⁸⁾ Sent. n. 183 del 18.12.1973, *Frontini*, in *Giur. Cost.*, 1973, p. 2401 ss., *Ci.d.* n. 5.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. sent. n. 348/2007, cit., *Ci.d.* n. 3.3: «Con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un "ordinamento" più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione»; sent. n. 349 del 24.10.2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3535 ss., *Ci.d.* n. 6.1: «allo stato, nessun elemento relativo alla strut-

richiedere la necessaria compresenza di due requisiti: la natura sovrana (ad esempio normativa) delle funzioni attribuite all'ente; la sua capacità d'esercitare tali funzioni imponendo il proprio orientamento agli Stati membri, anche contro la diversa volontà degli stessi⁽⁵⁰⁾. La sussistenza di tale capacità non potrebbe, peraltro, essere determinata in astratto e a priori dal Parlamento che autorizzi la ratifica del relativo trattato istitutivo, spettando piuttosto alla giurisprudenza valutare caso per caso la struttura dell'ente e i suoi scopi concreti⁽⁵¹⁾.

Secondo la giurisprudenza, la copertura costituzionale offerta dall'art. 11 consente ai trattati istitutivi di organizzazioni sovranazionali dotate delle predette caratteristiche, nonché alla normazione derivata che esse siano eventualmente competenti ad emanare, di prevalere sulla legislazione interna e persino sulle norme della Costituzione, con la sola eccezione di quelle espressive di diritti umani inalienabili o di principi supremi del-

tura e agli obiettivi della CEDU ovvero ai caratteri di determinate norme consente di ritenere che la posizione giuridica dei singoli possa esserne direttamente e immediatamente tributaria, a prescindere dal tradizionale diaframma normativo dei rispettivi Stati di appartenenza, fino al punto da consentire al giudice la non applicazione della norma interna confliggente». Secondo M.E. BARTOLONI, *Un nuovo orientamento della Corte costituzionale sui rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento italiano?*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, p. 515 ss., la prima delle due sentenze presupporrebbe che un ente possa dirsi sovranazionale solo quando esso sia in grado d'imporre la propria volontà normativa pur senza la collaborazione degli organi centrali degli Stati membri, mediante la disapplicazione delle norme interne contrastanti; la seconda, invece, parrebbe smentire questo assunto, chiarendo che in alcuni casi la disapplicazione del diritto interno può discendere anche dal peculiare carattere di alcune norme emanate da un ente il quale, per struttura e scopi, non possa comunque dirsi sovranazionale.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. M.E. BARTOLONI, *op. cit.*, p. 520 ss.; F. SORRENTINO, *Apologia delle "sentenze gemelle"*, *cit.*, p. 222. Cfr. altresì, con diversità di sfumature interpretative, C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in www.giurcost.org, 2007, secondo cui l'art. 11 Cost. potrebbe operare soltanto «quando lo Stato partecipa ad un ordinamento internazionale al quale viene attribuita una specifica competenza, anche normativa, esercitata in via esclusiva»; R. DICKMANN, *Corte costituzionale e diritto internazionale*, in *Foro Amm. C.d.S.*, 2007, p. 3594, secondo cui, quand'anche si tratti di convenzioni internazionali che creano un sistema normativo il quale si alimenti autonomamente di un proprio "diritto derivato", in mancanza di altri caratteri che ad oggi sono propri delle sole norme comunitarie (primato ed effetto diretto), essi darebbero luogo a mere "limitazioni di sovranità", non già a quelle vere e proprie "cessioni", che sole consentono ai relativi obblighi internazionali di prevalere finanche sui dispositivi costituzionali inespressivi di principi supremi.

⁽⁵¹⁾ Cfr. M.E. BARTOLONI, *op. cit.*, p. 522, spec. nota n. 31 laddove l'A. si esprime nel senso che la Corte costituzionale, per determinare l'elemento della sovranazionalità, avrebbe fatto ricorso a un metodo induttivo. Secondo A. GUAZZAROTTI, *La Consulta "guarda in faccia" gli obblighi internazionali e la CEDU*, in *Studium Iuris*, 2008, p. 277, risulterebbe apodittica l'affermazione per cui le limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 si avrebbero unicamente laddove gli organi di un ordinamento sovranazionale siano abilitati a produrre norme vincolanti *omisso medio* per tutte le autorità interne degli Stati membri, così come avviene per l'ordinamento comunitario: la Corte avrebbe, piuttosto, dovuto approfondire la «configurabilità di limitazioni di sovranità con riguardo alle decisioni della Corte EDU che rilevano una violazione (specie se sistematica) da parte di uno Stato, e il tipo di vincolo da esse derivante per lo Stato coinvolto».

l'ordinamento ⁽⁵²⁾. Ciò significa che neppure con legge costituzionale i Parlamenti futuri potranno adottare norme interne contrastanti. Tuttavia, per la stessa Corte, anche una semplice legge ordinaria potrebbe rimuovere le limitazioni di sovranità disposte in puntuale adempimento dell'art. 11, purché lo faccia in modo giustificato ⁽⁵³⁾ e, naturalmente, con gli strumenti giuridici appropriati: mediante autorizzazione dell'esecutivo a recedere dall'organizzazione sovranazionale ⁽⁵⁴⁾. Una così forte limitazione della supremazia parlamentare soltanto si giustifica in considerazione della finalità, costituzionalmente codificata, di assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni: la Repubblica è tenuta a promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Altri accordi internazionali che godono di specifica garanzia costituzionale sono quelli che regolano i rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica. La compressione della supremazia parlamentare è, in questo caso, più limitata, giacché l'art. 7, II Cost., pur consentendo ai Patti Lateranensi di prevalere sulle puntuali norme della Costituzione inespresse di principi supremi ⁽⁵⁵⁾, ne ammette tuttavia la modificazione unilaterale mediante legge costituzionale. La legislazione ordinaria, invece, può intervenire soltanto per recepire nuovi accordi bilaterali già siglati sul piano dell'ordinamento internazionale. La *ratio* di questo peculiare statuto giuridico si ritrova nel comma I dello stesso art. 7, nel riconoscimento che «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani». La determinazione di cosa rientri nell'ordine temporale e cosa nell'ordine religioso è di principio affidata all'accordo tra le parti: accordo che l'Assemblea Costituente ha inteso recepire mediante specifico richiamo ai Patti Lateranensi, pur lasciando libero il Parlamento d'intervenire in futuro anche per via unilaterale. In quest'ultima ipotesi, il procedimento aggravato di revisione costituzionale è fina-

⁽⁵²⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 183/1973, cit., *C.i.d.* n. 9; sent. n. 170 del 05.06.1984, *Granital*, in *Giur. Cost.*, 1984, I, p. 1098 ss., *C.i.d.* n. 7; sent. n. 232 del 13.04.1989, *Fragd*, in *Giur. Cost.*, 1989, I, p. 1001 ss., *C.i.d.* n. 3.1.

⁽⁵³⁾ Cfr. sent. n. 170/1984, cit., *C.i.d.* n. 7: «Vanno denunciate in questa sede quelle statuizioni della legge statale che si assumano costituzionalmente illegittime, in quanto dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi [...]. Nel caso che qui è previsto, la Corte sarebbe, quindi, chiamata ad accertare se il legislatore ordinario abbia *ingiustificatamente rimosso* alcuno dei limiti della sovranità statale, da esso medesimo posti, mediante la legge di esecuzione del Trattato, in diretto e puntuale adempimento dell'art. 11 Cost.» (corsivo aggiunto). Sul punto, V. più ampiamente *infra*, § 4.5.2.

⁽⁵⁴⁾ Il carattere permanente, che per definizione giurisprudenziale devono presentare i trattati istitutivi di organizzazioni dotate del carattere della sovranazionalità, comporta di principio l'implicita possibilità di recedere in qualsiasi momento dagli stessi, in presenza di un mutamento fondamentale delle circostanze esistenti al momento della stipulazione, conformemente al principio di diritto internazionale codificato dall'art. 62 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 18 del 22.01.1982, in *Giur. Cost.*, 1982, I, p. 138 ss., *C.i.d.* n. 4, con nota di N. NANIA, *Il Concordato, i giudici, la Corte*, p. 147 ss.

lizzato ad impedire che la valutazione politica possa convertirsi in abusi a danno della sovranità della Chiesa ⁽⁵⁶⁾.

Peculiare è, infine, anche lo statuto delle norme e degli accordi internazionali che impegnano lo Stato ad adottare determinate discipline concernenti la condizione giuridica dei soggetti stranieri. L'art. 10, II Cost., nell'imporre alla legge di conformarsi, non adatta automaticamente ad essi l'ordinamento nazionale, né – secondo l'invalsa interpretazione ⁽⁵⁷⁾ – stabilisce obblighi positivi a carico del legislatore, il cui omesso intervento possa essere sanzionato nelle forme del giudizio di costituzionalità. Si tratta, piuttosto, di un vincolo negativo, che determina l'illegittimità costituzionale della legge ordinaria la quale disciplini la condizione dello straniero in senso difforme dagli obblighi internazionali. Tant'è che, in letteratura, s'è osservato come la formulazione dell'art. 117, I – sul versante degli obblighi internazionali – risulti sostanzialmente sovrapponibile a quella dell'art. 10, II ⁽⁵⁸⁾. Il Parlamento gode, in definitiva, di una duplice discrezionalità in questo campo: al momento dell'autorizzazione alla ratifica dei trattati sullo *status* degli stranieri; e al momento di decidere se intervenire legislativamente sul piano interno. Laddove, però, decida d'intervenire, la supremazia parlamentare viene a subire una compressione circa i contenuti, che si giustifica per la particolare delicatezza della materia sul piano dei rapporti internazionali.

Controversa è, in dottrina, la posizione riservata nell'ordine interno alle fonti di recepimento delle Carte internazionali sui diritti umani. Secondo A. RUGGERI, l'art. 2 Cost. offrirebbe speciale protezione a questi trattati multilaterali, in quanto direttamente e immediatamente serventi quegli stessi diritti fondamentali che il disposto costituzionale impone come perno e caposaldo dell'intero ordinamento ⁽⁵⁹⁾. Senonché, siffatta im-

⁽⁵⁶⁾ Cfr. S. GHERRO, M. MIELE, *Corso di diritto ecclesiastico*, Padova, 2007, p. 27 ss.. *Contra*, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 236 s., secondo cui la disciplina dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica afferisce alla materia costituzionale «in quanto essa va al cuore della [...] libertà religiosa» e, pertanto, l'intervento parlamentare mediante legge costituzionale s'imporrebbe per il principio di corrispondenza della forma alla materia; il principio dell'accordo, dunque, avrebbe la finalità di “decostituzionalizzare” la materia stessa, ove si realizzi per altre vie quell'aggravamento procedimentale che essa, comunque, imprescindibilmente richiede.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. A. CASSESE, *Art. 10 - 12*, cit., p. 510 s.; C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, p. 28.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Foro It.*, 2002, V, c. 229.

⁽⁵⁹⁾ *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 153 ss., che riprende in parte gli orientamenti a suo tempo espressi da A. BARBERA, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi Fondamentali*, cit., p. 50 ss. Cfr. altresì P. DE STEFANI, *L'incorporazione dei diritti umani*, cit., p. 36; P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, cit., p. 135 ss. Hanno espresso rammarico per il fatto che le sentenze nn. 348 e 349/2007 della Corte costituzionale abbiano completamente ommesso ogni opportuno riferimento all'art. 2 Cost., quale possibile norma di copertura costituzionale ri-

postazione obbligherebbe a spostare il discorso dal piano formale del rapporto tra fonti a quello valoriale del rapporto fra i diritti che esse riconoscono ⁽⁶⁰⁾.

In questo quadro d'insieme si colloca il nuovo disposto dell'art. 117, I Cost., il quale, se inteso come limite al legittimo esercizio della potestà legislativa, inevitabilmente viene ad alterare la complessiva configurazione data dall'Assemblea costituente ai rapporti tra diritto internazionale e diritto interno. Il timore che possano essere intaccati anche i principi fondamentali, su cui tale complessiva configurazione si regge, ha condotto la dottrina, da un lato, ad adottare interpretazioni costituzionalmente orientate, le quali finiscono per ridurre il possibile campo di operatività della nuova norma; dall'altro, a mettere in discussione la legittimità costituzionale della stessa legge di revisione. Occorre, invero, tener presente che la Consulta riconosce nei «principi che [...] appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana» altrettanti limiti impliciti al potere di revisione costituzionale ⁽⁶¹⁾; e che, per quanto essa abbia sino ad oggi adottato un approccio prevalentemente casistico, tali principi possono farsi sostanzialmente coincidere con quelli espressi dai primi dodici articoli della Costituzione, sotto la rubrica “Principi fondamentali”.

petto alla CEDU, C. ZANGHÌ, *op. cit.*; M. CARTABIA, *Le sentenze “gemelle”: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3568 s.; D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte “sub-costituzionale” del diritto*, in *Quad. Cost.*, 2008, p. 135.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 156 s.; ID., *Il “posto” delle norme internazionali e comunitarie in ambito interno: una questione di punti di vista*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2009; C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3520. Le critiche a questo tipo d'impostazione sono note: in primo luogo, essa presupporrebbe che a una medesima denominazione di un diritto o di una libertà corrisponda, nei diversi contesti ordinamentali, la medesima sostanza; in secondo luogo, riterrebbe possibile stabilire in astratto quale sia il livello di tutela più elevato; in terzo luogo, svaluterebbe i testi normativi, predisposti da organi democraticamente legittimati, per esaltare eccessivamente il ruolo delle Corti, ossia di istanze politicamente irresponsabili; in quarto luogo, consentirebbe un rinvio all'infinito delle responsabilità politiche. Cfr., sul punto, M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 1661 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, 2003, p. 33 ss.; F. SORRENTINO, *La tutela multilivello dei diritti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004; M. CARTABIA, *op. cit.*, p. 3569. Nondimeno, giova rilevare come l'art. 10, II della Costituzione spagnola imponga un'interpretazione delle norme costituzionali relative a diritti fondamentali in conformità ai trattati o accordi internazionali stipulati in materia: «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

⁽⁶¹⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 1146 del 15.12.1988, in *Giur. Cost.*, 1988, I, p. 5565 ss., *C.i.d.* n. 2.1, con nota di S. BARTOLE, *La Corte pensa alle riforme istituzionali?*, p. 5570 ss. Trattasi, peraltro, di un mero *obiter dictum*. L'orientamento della Corte è criticato da A. PACE, *op. cit.*, p. 50 ss., giacché l'art. 139 Cost. sottrae alla funzione di revisione costituzionale esclusivamente la forma repubblicana, una e indivisibile, nel cui ambito rientrerebbero «quei soli principi di regime che possono ricondursi al concetto di “repubblica”»; gli altri principi supremi dell'ordinamento che, quantunque caratterizzanti l'attuale forma di Stato, fossero riconducibili solo indirettamente all'art. 139 Cost. (e quindi alla forma repubblicana), sarebbero invece tutelabili soltanto sul piano politico.

Se ne deduce, in primo luogo, la generale inoperatività dell'art. 117, I nei confronti delle norme d'origine internazionale dotate di diversa copertura costituzionale, contenute tra i "Principi fondamentali" ⁽⁶²⁾. In secondo luogo, il principio fondamentale espresso dall'art. 10, I e la *ratio* che lo sorregge non consentono d'estendere alla generalità dei trattati internazionali una compressione della supremazia parlamentare tale da sottrarli ad ogni possibile valutazione di opportunità politica da parte del Parlamento ⁽⁶³⁾.

Quanto, poi, al principio di cui all'art. 11, M. PEDRAZZA GORLERO sostiene che esso precluda alle fonti interne d'introdurre nuovi vincoli alla sovranità statale, diversi da quelli necessari per la costituzione in forma pattizia di ordinamenti sovranazionali volti ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni; sicché gli obblighi internazionali opponibili come limite di legittimità alla legislazione ordinaria altri non potrebbero essere se non «quelli posti da norme di esecuzione di fonti internazionali pattizie che, mediante cessione paritaria e reciproca della sovranità, diano vita ad ordinamenti derivati sovraordinati all'ordinamento interno» ⁽⁶⁴⁾. Tuttavia, se è pur vero che una legge costituzionale non ha la forza d'intaccare i principi supremi della Costituzione, certamente essa può concorrere ad orientarne l'interpretazione ⁽⁶⁵⁾. Si può, dunque, sostenere oggi che l'art. 11 non vieti alle fonti interne d'introdurre qualsiasi tipo di vincolo alla sovranità statale, diverso da quelli ch'esso stesso individua, ma soltanto d'introdurre nuovi vincoli non più disponibili per la sovranità statale stessa. La compatibilità dell'art. 117, I sarebbe assicurata per il fatto che esso si riferisce alla sola legislazione ordinaria, lasciando pur sempre le norme d'origine internazionale pattizia nella piena disponibilità del legislatore costituzionale.

Neppure lo statuto giuridico dei Patti lateranensi, sancito dall'art. 7, II, potrebbe dirsi mutato a seguito della novella costituzionale. La legge ordinaria che recepisce un futuro accordo di modificazioni non verrebbe a collidere con l'art. 117, I giacché lo stesso

⁽⁶²⁾ Cfr. C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro It.*, 2001, V, c. 194; A. MANGIA, *Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V*, cit., p. 806 s.; G.F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, cit., p. 1852; G. GERBASI, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost.*, cit., p. 300.

⁽⁶³⁾ Cfr. E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2001, p. 924.

⁽⁶⁴⁾ *Breviario delle fonti del diritto*, Milano, 2005, p. 26. Cfr., peraltro, ID., *Le fonti del diritto*, in V. Onida, M. Pedrazza Gorlero (a cura di), *Compendio di diritto costituzionale*, Milano, 2009, p. 36, ove l'A. ammette che la dizione letterale dell'art. 117, I Cost. non esclude il riferimento anche alle altre «leggi di esecuzione che siano conformi a Costituzione».

⁽⁶⁵⁾ Cfr. G.F. FERRARI, *op. cit.*, p. 1851 s., secondo cui l'art. 117, I Cost. avrebbe «la forza quanto meno di integrare, se non di modificare, i principi di cui agli art. 10 e 11»; «Quindi gli art. 10 e 11 non sono innovati, ma solo integrati».

accordo sancirebbe il venir meno sul piano internazionale dell'obbligatorietà delle norme modificate, le quali cesserebbero d'integrare i parametri di legittimità costituiti da ciascuno dei due articoli testé menzionati. Viceversa, una legge ordinaria che mirasse a modificare unilateralmente i Patti violerebbe, oggi, sia l'art. 7, sia l'art. 117, I Cost. L'analogia portata dei due disposti costituzionali ha condotto N. PIGNATELLI a sostenere che anche le norme concordatarie, come la generalità di quelle di fonte internazionale pattizia, dovrebbero oggi ritenersi parimenti subordinate al rispetto integrale di tutte le norme di rango costituzionale ⁽⁶⁶⁾; in altre parole, la novella avrebbe fatto venir meno la capacità delle stesse norme concordatarie di derogare alle norme costituzionali inespresse di principi supremi dell'ordinamento. In realtà, quand'anche una simile evoluzione intervenisse nella giurisprudenza costituzionale in materia, essa potrebbe considerarsi effetto al più solo indiretto dell'art. 117, I ("culturale" anziché formale), considerata la sua generale inoperatività nei confronti delle norme d'origine internazionale che godano di diversa copertura costituzionale.

Anche con queste specificazioni, A. RUGGERI conserva dubbi sulla legittimità della nuova disposizione, in considerazione del fatto che la stessa avrebbe reso inutilmente ridondante il disposto dell'ulteriore principio fondamentale contenuto nell'art. 10, II. Proprio la sostanziale sovrapponibilità dei due precetti, infatti, farebbe sì che risulti ora esteso a tutti gli accordi internazionali il regime prima valevole esclusivamente per i trattati sulla condizione giuridica dello straniero ⁽⁶⁷⁾. Non si tratterebbe, peraltro, dell'unico caso in cui una medesima norma è contenuta in due distinti precetti della Costituzione, con una ripetizione che si giustifica in considerazione dei diversi contesti d'appartenenza ⁽⁶⁸⁾. Inoltre, la previsione dell'art. 10, II non sarebbe divenuta del tutto inutile, giacché la garanzia che essa offre ai trattati sulla condizione giuridica dello straniero non potrebbe essere rimossa neppure da una legge costituzionale, mentre quella offerta

⁽⁶⁶⁾ *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la dilatazione della tecnica della "interposizione" (e del giudizio costituzionale)*, in *Quad. Cost.*, 2008, p. 143.

⁽⁶⁷⁾ *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 148; peraltro – aggiunge l'A. – fino all'effettiva caducazione da parte della Corte costituzionale, varrebbe anche nei confronti dell'art. 117, I la generale presunzione di conformità delle leggi alla Costituzione.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. per tutti gli artt. 87, X, secondo cui il Presidente della Repubblica «Presiede il Consiglio superiore della magistratura», e 104, II, secondo cui «Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica».

dall'art. 117, I alla generalità dei trattati internazionali resterebbe pur sempre nella disponibilità del legislatore costituzionale ⁽⁶⁹⁾.

3.3. *La difficile ricostruzione della portata del limite; considerazioni alla luce del principio di supremazia del Parlamento*

3.3.1. I trattati non ancora o non adeguatamente recepiti: la controversa determinazione della norma assunta a parametro interposto

Si è sinora appurato che il limite degli obblighi internazionali deve preferibilmente interpretarsi come condizione negativa per il legittimo esercizio della funzione legislativa ordinaria, che non incide direttamente sulla complessiva configurazione delle relazioni con l'ordinamento internazionale, ma che si limita ad offrire alla generalità delle norme pattizie una copertura la quale si affianca – e non già si sovrappone – a quella più (o parimenti) intensa accordata a taluni specifici trattati da altri disposti costituzionali. A questo punto, prima di passare a verificare quali siano le conseguenze della violazione del limite, risulta prioritario ricostruire con precisione la portata del medesimo. Si tratterà di uno sforzo ermeneutico impegnativo, tali e tante sono le questioni che, sul punto, tuttora dividono gli interpreti: dalla vincolatività dei trattati non ancora o non adeguatamente recepiti, a quella dei trattati conclusi in forma semplificata; dal ruolo della normazione derivata, emanata dalle organizzazioni internazionali a ciò competenti, a quello degli accordi ed intese stipulati *ex art.* 117, IX Cost. dalle Regioni. Affiora, inoltre, in letteratura, la proposta di limitare in via ermeneutica la portata del limite a favore delle sole Carte internazionali sulla protezione dei diritti umani. Tali problematiche andranno tutte affrontate tenendo conto del particolare approccio metodologico che si è prescelto per quest'analisi: alla luce, cioè, del principio di supremazia del Parlamento.

La questione più spinosa è probabilmente quella che concerne i trattati già perfezionati sul piano dell'ordinamento internazionale, ma non ancora o non adeguatamente recepiti sul piano interno. Si dà qui per presupposto il mantenimento di un'impostazione tendenzialmente dualista nella configurazione dei rapporti interordinamentali, benché la stessa debba in fondo ricondursi a mera tradizione o consuetudine interpretativa costituzionale. Ci si chiede, però, se, pur in mancanza di un atto interno di esecuzione, il tratta-

⁽⁶⁹⁾ Cfr. art. 39.1, L. Cost. 18.11.2005, la cui entrata in vigore avrebbe comportato la soppressione del limite degli obblighi internazionali.

to internazionale che ancora non trova applicazione nel contesto dei rapporti intersoggettivi, ma che nondimeno già obbliga lo Stato italiano sul piano internazionale, possa ciò malgrado, in virtù dell'art. 117, I, vincolare immediatamente l'esercizio della potestà legislativa interna. In caso di risposta positiva, il nuovo disposto costituzionale sancirebbe il (parziale) superamento di uno dei capisaldi della tradizione dualista: il principio della radicale irrilevanza del diritto internazionale per il diritto interno, prima dell'adozione delle necessarie procedure di adattamento ⁽⁷⁰⁾.

Si tratta di comprendere se la garanzia costituzionale operi a favore dell'obbligo internazionale in quanto tale, ovvero a favore del relativo strumento interno di esecuzione: se esso vincoli il legislatore *ex se*, ovvero necessiti della mediazione di una legge interna per assumere rilevanza nel nostro ordinamento anche quale condizione di legittimità delle leggi successive. Nel primo caso, il parametro costituzionale di cui all'art. 117, I sarebbe integrato direttamente dall'obbligo internazionale; nel secondo, sarebbe invece la relativa legge di esecuzione ad assumere la funzione di parametro interposto. La dottrina è sul punto divisa; e né l'art. 1, L. n. 131/2003, né le sentenze della Corte costituzionale hanno fornito apporti risolutivi per accedere all'uno o all'altro orientamento.

F. GHERA fa leva sulla formulazione letterale dell'art. 117, I per sostenere che il limite alla legislazione discenderebbe direttamente «dagli obblighi internazionali», quindi dalle norme che tali obblighi impongono sul piano dell'ordinamento internazionale ⁽⁷¹⁾.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, cit., p. 119. Secondo D. PORENA, *L'evoluzione dei rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento internazionale alla luce della revisione costituzionale e della recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 19, il superamento del principio dell'irrilevanza del diritto internazionale non ancora recepito non implicherebbe il superamento altresì della configurazione (tendenzialmente) dualista dei rapporti interordinamentali, giacché non sancirebbe un integrale adattamento automatico dell'ordinamento interno, bensì un più limitato «adattamento parziale automatico» agli obblighi internazionali: «Occorre in altre parole scindere l'efficacia del Trattato: immediatamente vincolante per la legislazione interna, non ancora produttivo di effetti (in assenza di legge di attuazione) nei rapporti intersoggettivi». Cfr. altresì F. SALERNO, *Il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, cit., p. 340 ss., il quale preferisce parlare di «neo-dualismo», notando come l'art. 117, I abbia formalmente recepito alcuni atteggiamenti che già da tempo la Corte costituzionale andava assumendo, volti a mitigare talune ricadute dogmatiche dell'impostazione rigidamente dualista – ritenute inutilmente pervasive – a garanzia di un più ampio rispetto del diritto internazionale pattizio.

⁽⁷¹⁾ *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nei confronti della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in F. Modugno, P. Carnevale (a cura di), *Trasformazioni nella funzione legislativa. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione*, Milano, 2003, p. 71. Cfr. altresì F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, in *Ist. Federalismo*, 2002, p. 241; A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario?*, cit., p. 482; T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, cit., p. 693; G. GAJA, *Il limite costituzionale del rispetto degli "obblighi internazionali": un parametro definito solo parzialmente*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2008, p. 137; V. SCIARABBA, *Il problema dei rapporti tra (leggi di esecuzione di) vincoli internazionali e leggi precedenti nel quadro della recente giurisprudenza costi-*

In questo modo, incorrerebbe nella violazione del limite soltanto l'attività legislativa – statale o regionale – che sia suscettibile di dar luogo a un illecito internazionale da parte dell'Italia. I trattati internazionali andrebbero, dunque, interpretati secondo le categorie ermeneutiche proprie del diritto internazionale, non già secondo quelle invalse per l'interpretazione del diritto interno ⁽⁷²⁾. Inoltre, tutte le norme legislative potrebbero essere oggetto di sindacato per eventuale difetto di conformità rispetto all'obbligo internazionale, ivi compresa la stessa legge che ad esso dia esecuzione.

Peraltro, il ricorso all'argomento letterale risulta assai debole a fronte di una disposizione talmente ambigua come quella espressa dall'art. 117, I ⁽⁷³⁾. In letteratura si sono, quindi, avanzate ulteriori e diverse argomentazioni a sostegno di questo stesso orientamento. F. SORRENTINO, muovendo dalla premessa – che qui non si ritiene opportuno accogliere ⁽⁷⁴⁾ – secondo cui il disposto costituzionale imporrebbe anche un obbligo positivo di adeguamento al diritto internazionale pattizio, ritiene che il limite in parola risulterebbe violato pure da un'inattività del legislatore ordinario, il quale ometta di adottare leggi interne di esecuzione dei trattati internazionali regolarmente stipulati ⁽⁷⁵⁾.

Altra parte della dottrina ha evidenziato che soltanto ove si consideri che la norma internazionale integri direttamente il parametro costituzionale, le vicende della prima nell'ambito dell'ordinamento di appartenenza potrebbero poi riflettersi sull'operatività del secondo, conferendogli la necessaria flessibilità ⁽⁷⁶⁾. Le norme internazionali, cioè, vincolerebbero il legislatore interno sin dal momento del loro valido perfezionamento nell'ordinamento d'origine, mediante deposito degli strumenti di ratifica, ma perderebbero immediatamente questa loro forza paradigmatica al momento stesso della loro estinzione. Dovrebbe negarsi portata vincolante agli accordi conclusi in grave violazione delle norme interne sulla competenza a stipulare, così come in tutti gli altri casi per i quali il diritto internazionale contempra cause d'invalidità ⁽⁷⁷⁾. Resterebbero, inoltre, esonerati dal rispetto del limite tutti gli interventi legislativi che siano diretti a sottrarre lo

tuzionale (a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2008), in www.forumcostituzionale.it, 2008, p. 2 s.

⁽⁷²⁾ Cfr. T. TREVES, *op. cit.*, p. 692.

⁽⁷³⁾ V. più approfonditamente *infra*, § 3.3.5.

⁽⁷⁴⁾ V. *supra*, § 2.5.

⁽⁷⁵⁾ *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 1357. Cfr. altresì A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, p. 225; F. CORVAJA, *Gli obblighi internazionali nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007*, cit., p. 406 s.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. F. GHERA, *op. cit.*, p. 71; D. PORENA, *op. cit.*, p. 13.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. artt. 46 ss. della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati.

Stato dagli obblighi convenzionalmente assunti, nel rispetto delle forme all'uopo previste dal diritto internazionale: oltre alla legittima denuncia dei trattati ⁽⁷⁸⁾, lo Stato manterrebbe altresì il potere di adottare contromisure nei confronti delle controparti che non rispettino gli impegni contratti ⁽⁷⁹⁾.

Ulteriori argomenti, L. VIOLINI li trae dall'art. 1, L. n. 131/2003, di attuazione dell'art. 117, I Cost., il quale, facendo esplicito riferimento ai trattati internazionali come limite di legittimità della legislazione ordinaria, dimostrerebbe la volontà politica di estendere la portata del vincolo anche ai trattati ratificati ma non ancora resi esecutivi ⁽⁸⁰⁾. In realtà, altra parte della letteratura ha rilevato come una simile volontà politica non emerga né dalla lettera dell'art. 1, né dai relativi lavori parlamentari ⁽⁸¹⁾. E, comunque, l'attuazione di un disposto costituzionale da parte del legislatore ordinario non potrebbe costituire argomento decisivo in ordine alla sua interpretazione, specie allorché si tratti di vincolare la successiva produzione legislativa.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, già si è rilevato come la sentenza n. 348/2007, nel suo incedere argomentativo, si riferisca sempre direttamente alla norma internazionale invocata quale parametro interposto, anziché alla relativa legge di esecuzione ⁽⁸²⁾. Secondo G. GAJA, ciò denoterebbe una certa svalutazione della funzione svolta dalle leggi di esecuzione, che la stessa sentenza afferma essere altresì inidonee a rendere le norme pattizie direttamente applicabili nell'ordinamento interno, pur quando

⁽⁷⁸⁾ Su cui Cfr. L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2002; G. GEMMA, *Rispetto dei trattati internazionali: un nuovo obbligo del legislatore statale*, in *Quad. Cost.*, 2002, p. 607.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *op. ult. cit.*, p. 483: «Ecco che, allora, il giudice, sia quello comune che quello costituzionale, dovranno verificare se una legge (o un atto amministrativo), pur contraria al vincolo internazionale, non si giustifichi come misura di autotutela».

⁽⁸⁰⁾ *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome. Commento all'art. 1, comma 1, e agli artt. 5 e 6*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 118. Cfr. altresì F.G. PIZZETTI, *Commento all'art. 1*, in Aa. Vv., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 ("La Loggia")*, Milano, 2003, p. 26. Va ancora più in là C. PINELLI, *Art. 1. Attuazione dell'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione in materia di legislazione regionale*, cit., p. 20, il quale si concentra sull'approvazione, nel corso dei lavori preparatori, di un emendamento volto a sopprimere dalla disposizione il riferimento specifico ai soli trattati internazionali «ratificati a seguito di legge di autorizzazione»: questa modifica avrebbe esteso l'area del limite legislativo persino «ai trattati internazionali non ancora ratificati e a quelli non soggetti a ratifica». Sui lavori preparatori della L. n. 131/2003, V. *supra*, § 3.1., nota n. 25.

⁽⁸¹⁾ Cfr. L. BARTOLOMEI, *La garanzia costituzionale dei trattati alla luce della legge 5 giugno 2003 n. 131 contenente disposizioni per l'adeguamento alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*, cit., p. 864, nota n. 37, che, peraltro, ritiene che proprio il silenzio del legislatore su questo punto costituisca ulteriore indizio a favore dell'orientamento secondo cui «la legge di autorizzazione alla ratifica basterebbe, da sola, a fare operare i limiti alla potestà legislativa». Cfr. altresì D. PORENA, *op. cit.*, p. 18.

⁽⁸²⁾ V. *supra*, § 3.1.

dotate di contenuti *self-executing* ⁽⁸³⁾. Constatando, inoltre, che «la ricostruzione del limite di legittimità con riferimento a “fonti interposte” [...] non implica necessariamente che una tale fonte sia costituita da una legge», l’A. giunge alla conclusione che fonti interposte debbano considerarsi pure i trattati ratificati ma non ancora recepiti ⁽⁸⁴⁾.

Nessuna di queste notazioni pare, tuttavia, risolutiva. Il contesto in cui si colloca la richiamata statuizione della sentenza n. 348/2007 induce, invero, a ritenere che la Corte costituzionale sia quivi incorsa in un mero errore terminologico: essa non avrebbe inteso negare alle norme CEDU la – da tempo pacifica – capacità di produrre, per mezzo della relativa legge di esecuzione, diritti ed obblighi in capo ai soggetti che operano nello Stato, senza l’ulteriore mediazione di qualsiasi altra norma interna; avrebbe, piuttosto, inteso negare che le stesse norme godano di quell’“efficacia diretta” che è, invece, nozione propria del solo diritto comunitario, coincidente con l’applicazione immediata e preferente anche in mancanza di atti interni di recepimento ⁽⁸⁵⁾. Inoltre, pare plausibile ritenere che i riferimenti diretti alle norme convenzionali nella sentenza in parola altro non rappresentino che una mera tecnica argomentativa, che si appunta su ciò che costituisce parametro interposto sotto il profilo sostanziale anziché sotto quello formale ⁽⁸⁶⁾. Tant’è che la sentenza n. 349/2007, espressamente, qualifica come interposte le «norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento» ⁽⁸⁷⁾.

In definitiva, non pare risolutivo nessuno degli argomenti avanzati dalla letteratura a sostegno dell’orientamento che vuole il limite degli obblighi internazionali incarnato direttamente dalle norme internazionali rilevanti. Si è fatto strada, pertanto, l’opposto orientamento secondo cui il parametro costituzionale potrebbe essere integrato soltanto

⁽⁸³⁾ *Il limite costituzionale del rispetto degli “obblighi internazionali”*, cit., p. 138. Cfr. Corte cost., sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 3.3.

⁽⁸⁴⁾ G. GAJA, *op. cit.*, p. 137 s. Cfr. altresì F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, p. 79 ss. Cfr., tuttavia, N. PIGNATELLI, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007*, cit., p. 143, secondo cui il metodo di sindacato costituzionale adottato dalle sentenze nn. 348 e 349/2007 non aderirebbe, in realtà, al generale modello di sindacato per norma interposta, ma sarebbe intimamente connesso alla speciale natura delle norme che s’interpongono all’applicazione dell’art. 117, I, Cost.: fonti d’origine esterna, rispetto alle quali si imporrebbe una dilatazione del sindacato di costituzionalità, che lascerebbe sempre aperta la possibile trasformazione del peculiare parametro interposto invocato in nuovo oggetto del sindacato di costituzionalità.

⁽⁸⁵⁾ Cfr., in questo senso, M.L. PADELLETTI, *L’esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani tra obblighi internazionali e rispetto delle norme costituzionali*, cit., p. 349 ss.; B. CONFORTI, *Atteggiamenti preoccupanti della giurisprudenza italiana sui rapporti fra diritto interno e trattati internazionali*, in *Dir. Umani Dir. Internaz.*, 2008, p. 581 ss.

⁽⁸⁶⁾ Cfr. G. BIANCHI, *L’efficacia dei trattati internazionali alla luce dell’art. 117, comma 1 della Costituzione. Note a margine delle sentenze 348/07 e 349/07 della corte costituzionale*, in www.altalex.com, 2008.

⁽⁸⁷⁾ Corte cost., sent. n. 349/2007, cit., *C.i.d.* n. 6.2.

dalla normativa interna che ad esse dia esecuzione sul piano domestico. In questo senso, parrebbe persuasivo l'appunto di A. BARBERA, per il quale l'estensione del limite ai trattati ratificati ma non ancora recepiti determinerebbe uno squilibrio nelle relazioni fra Parlamento e Governo a favore di quest'ultimo, competente non solo a stipulare ma altresì a stabilire in prima battuta se un trattato internazionale rientri o meno tra quelli per i quali l'art. 80 Cost. richiede un previo intervento legislativo di autorizzazione alla ratifica: il principio di supremazia del Parlamento imporrebbe, dunque, di restringere la portata del limite «ai soli obblighi assunti dallo Stato previa autorizzazione parlamentare alla ratifica, e accompagnati da una legge di esecuzione»⁽⁸⁸⁾.

Questo secondo orientamento può giovare di una maggiore conformità alla tradizionale dottrina dualista della separazione fra gli ordinamenti. B. CARAVITA DI TORITTO, muovendo dal presupposto che l'art. 117, I non incide sul regime di adattamento dell'ordinamento interno alle norme internazionali, esclude che esso possa in alcun modo alterare l'invalso principio d'indifferenza dell'ordinamento interno, secondo il quale tali stesse norme resterebbero prive di alcuna rilevanza sino al momento del loro formale ingresso nell'ordinamento stesso mediante appositi strumenti di recepimento; pertanto, «gli obblighi internazionali che vanno rispettati dal legislatore» sarebbero «solo quelli che entrano nell'ordinamento italiano con forza di legge o superiore alla legge»⁽⁸⁹⁾. Infatti, se i trattati internazionali già ratificati ma non ancora recepiti restano radicalmente indifferenti per l'ordinamento interno, essi non potrebbero neppure operare alla stregua di parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale. Sarebbero, dunque, le sole leggi di esecuzione a trovare copertura costituzionale nell'art. 117, I.

Contro questa ricostruzione, s'è obiettato in letteratura che la copertura costituzionale di cui verrebbero a godere le leggi di esecuzione finirebbe per renderle indisponibili per il legislatore ordinario, anche nell'ipotesi in cui questi intendesse adottare diverse discipline pur sempre compatibili con gli obblighi internazionali incombenti sullo Sta-

⁽⁸⁸⁾ I (non ancora chiari) «vincoli» internazionali e comunitari nel primo comma dell'art. 117 della Costituzione, in Corte cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 108. Cfr. altresì G. MELIS, *Vincoli internazionali e norma tributaria interna*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2004, I, p. 1095.

⁽⁸⁹⁾ *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 116 s. Cfr. altresì G. GEMMA, *op. cit.*, p. 605; U. DRAETTA, *Il difficile rapporto della Cassazione con l'art. 117, co. 1, della Costituzione*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, p. 565; F. BIONDI, *op. cit.*, p. 87; C. PANARA, *Il diritto internazionale nell'ordinamento interno*, cit., p. 9; A. BONOMI, *Il "limite" degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., p. 244 ss. Altra parte della dottrina ritiene, poi, che la copertura costituzionale possa operare anche a favore di atti normativi di recepimento non dotati di forma legislativa: Cfr. A. ANZON, *op. cit.*, p. 225; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 148 s.; ID., *Il "posto" delle norme internazionali e comunitarie in ambito interno*, cit.

to⁽⁹⁰⁾. Gran parte della dottrina e finanche la giurisprudenza costituzionale hanno, invero, ritenuto che l'art. 117, I collochi le leggi di esecuzione dei trattati internazionali a livello superprimario, conferendo loro un rango gerarchico intermedio tra quello delle leggi ordinarie e quello delle leggi costituzionali⁽⁹¹⁾. Se realmente si trattasse di leggi atipiche sotto il profilo formale, però, nessuna loro modifica sarebbe più possibile per via ordinaria, indipendentemente dal fatto che i loro contenuti si conformino in modo pedissequo a quelli dei trattati cui danno esecuzione, o percorrano solo una delle possibili vie attraverso cui raggiungere i risultati che essi impongono. La conseguente compressione della supremazia parlamentare sarebbe, pertanto, ingiustificata in quanto superflua, potendosi garantire il rispetto degli obblighi internazionali anche senza precludere in radice nuovi interventi legislativi⁽⁹²⁾.

In realtà, il fenomeno dell'interposizione normativa – cui fanno riferimento tanto la dottrina testé richiamata, quanto la Corte costituzionale – non sempre sottende una prevalenza gerarchica della norma assunta a parametro interposto su quella oggetto dello scrutinio di costituzionalità. Una norma costituzionale può, infatti, imporre alla legge il rispetto di condizioni di validità ulteriori, rimandando ad altra fonte la determinazione del relativo contenuto, senza per questo instaurare un rapporto gerarchico diretto tra la legge stessa e l'ulteriore fonte in questione. In questi casi, la «relazione di validità» si instaura pur sempre tra la Costituzione e la legge che è tenuta ad osservare quanto disposto da altra fonte, non già tra quest'ultima e la legge⁽⁹³⁾.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. D. PORENA, *op. cit.*, p. 13 s.; C. PANARA, *op. cit.*, p. 9.

⁽⁹¹⁾ Per la letteratura, Cfr. G.F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, cit., p. 1852; G. GERBASI, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost.*, cit., p. 303; L. DE BERNARDIN, *Gli obblighi internazionali come vincolo al legislatore*, cit., p. 2059; U. DRAETTA, *op. cit.*, p. 565. Altri Autori parlano di forza passiva atipica (rinforzata), senza però giungere a teorizzare un innalzamento di grado gerarchico delle leggi di esecuzione dei trattati internazionali: Cfr. F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 1358; P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, cit., p. 6; P. CAVALERI, *Articolo 1*, cit., p. 6 s.; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 151. Per la giurisprudenza, Cfr. Corte cost., sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.5, ove si afferma che la struttura dell'art. 117, I Cost. «si presenta simile a quella di altre norme costituzionali, che sviluppano la loro concreta operatività solo se poste in stretto collegamento con altre norme, di rango sub-costituzionale, destinate a dare contenuti ad un parametro che si limita ad enunciare in via generale una qualità che le leggi in esso richiamate devono possedere. Le norme necessarie a tale scopo sono di rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria».

⁽⁹²⁾ Cfr. A. GUZZAROTTI, *La Consulta "guarda in faccia" gli obblighi internazionali e la CEDU*, cit., p. 278, il quale parla di «un modello che, nel fare chiarezza sui rapporti tra fonti, tende a irrigidirli e a far perdere la fluidità tipica dell'interpretazione domestica "aperta" alle fonti internazionali ed europee».

⁽⁹³⁾ A. SCHILLACI, *La Corte torna sui "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario": scelta del parametro, interposizione normativa e processo di integrazione tra ordinamenti*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 2665; Cfr. altresì ID., *Obblighi internazionali e parametro di costituzionalità*, cit., p. 320.

Così, per quanto risulti che le legge di esecuzione di un trattato internazionale assume la funzione di parametro interposto rispetto all'art. 117, I, ciò non necessariamente significa che ne risulti mutato altresì il rango gerarchico. Come nota S.M. CICCONE, il rango di una fonte «è quello che le è attribuito dalle relative norme sulla produzione ed è sempre lo stesso nei rapporti con le altre fonti»: esso può variare «soltanto quando ciò le è espressamente consentito dalla norma sulla produzione che la disciplina»⁽⁹⁴⁾. E poiché l'art. 117, I non prevede espressamente alcuna sovraordinazione delle leggi di esecuzione rispetto alle altre leggi ordinarie, deve concludersi che si tratta di fonti gerarchicamente pari ordinate. Le leggi successive potranno, perciò, sempre modificare quella che originariamente abbia recepito un dato trattato internazionale, alla sola condizione che esse pure rispettino gli obblighi che esso fa discendere in capo allo Stato (pena l'invalidità per violazione non già della relativa legge di esecuzione, bensì dello stesso art. 117, I).

Diversa questione è se la stessa legge che per la prima volta dia esecuzione interna ad un trattato internazionale possa essere oggetto di sindacato *ex art.* 117, I, qualora si ritenga che essa non lo abbia recepito in modo adeguato. In proposito, deve anzitutto escludersi che la peculiare natura di legge di esecuzione la sottragga in quanto tale, oltre che al referendum abrogativo⁽⁹⁵⁾, pure al controllo di legittimità costituzionale⁽⁹⁶⁾.

⁽⁹⁴⁾ *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, cit. In altri termini, la funzione di parametro interposto avrebbe una «valenza esclusivamente funzionale – quella di attribuire alle norme interposte il carattere di norme parametro della legittimità costituzionale di eventuali norme successive – senza bisogno di determinare alcuna variazione in termini di gerarchia». Lo dimostrerebbero le fonti interposte per eccellenza, che nel nostro ordinamento sarebbero le leggi di delega nei confronti dei decreti legislativi: la loro funzione parametrica non ne implicherebbe alcun innalzamento di rango gerarchico rispetto al livello primario, tant'è che successive leggi formali ordinarie le potrebbero liberamente modificare o abrogare. Di conseguenza, la violazione di una norma interposta ridonderebbe altresì in una violazione del parametro costituzionale non già in ragione del particolare rapporto intercorrente tra essa e la norma oggetto del sindacato di costituzionalità – che resterebbe un rapporto tra fonti pari ordinate – bensì in ragione del rapporto di gerarchia sussistente tra il parametro costituzionale e la stessa norma oggetto.

Il parallelo fra le relazioni intercorrenti fra legge di esecuzione di un trattato internazionale ed altre leggi ordinarie, da un lato, e, dall'altro, legge di delega e decreto legislativo, si deve originariamente a M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002, p. 4.

⁽⁹⁵⁾ Sulla non assoggettabilità a referendum abrogativo delle leggi di esecuzione di trattati internazionali, Cfr. Corte cost., sent. n. 16 del 02.02.1978, in *Giur. Cost.*, 1978, I, p. 79 ss., *C.i.d.* n. 4.

⁽⁹⁶⁾ Cfr. F. BIONDI, *op. cit.*, p. 85. Cfr. altresì Corte cost., sent. n. 73 del 19.03.2001, in *Giur. Cost.*, 2001, p. 428 ss., *C.i.d.* n. 3.1: «L'orientamento di apertura dell'ordinamento italiano nei confronti sia delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, sia delle norme internazionali convenzionali incontra i limiti necessari a garantirne l'identità e quindi, innanzitutto, i limiti derivanti dalla Costituzione»; per le leggi di esecuzione di trattati internazionali, «il limite costituzionale vale nella sua interezza, alla stessa stregua di quanto accade con riguardo a ogni altra legge. Sottoponendo a controllo di costituzionalità la legge di esecuzione del trattato, è possibile valutare la conformità alla Costituzione di quest'ultimo [...] e addivenire eventualmente alla dichiarazione d'incostituzionalità della legge di esecuzione, qualora essa immetta, e nella parte in cui immette, nell'ordinamento norme incompatibili con la Costi-

Tuttavia, ove s'acceda all'orientamento che nega la possibilità di assumere immediatamente le norme internazionali a parametro interposto, in mancanza di una legge di esecuzione verrebbe altresì a mancare un precetto che riempia di contenuto gli obblighi internazionali cui si riferisce l'art. 117, I Cost., limitando così l'apertura internazionale di cui quest'ultimo si fa portatore ⁽⁹⁷⁾. Pare certo, peraltro, che debba in ogni caso negarsi copertura costituzionale alle leggi che recepiscano in modo inadeguato i trattati internazionali di riferimento, giacché la conseguente compressione del principio di supremazia del Parlamento non troverebbe giustificazione nella volontà del legislatore costituzionale d'imporre il rispetto degli *obblighi* internazionali nell'esercizio della funzione legislativa ordinaria ⁽⁹⁸⁾.

Altra obiezione che s'è mossa in letteratura contro l'orientamento che richiede una norma interna di recepimento affinché gli obblighi internazionali possano vincolare il legislatore ordinario è che questa stessa norma, integrante il parametro di cui all'art. 117, I, resterebbe insensibile alle vicende che colpiscono la norma internazionale nel suo contesto d'origine, con la conseguente stabilizzazione degli obblighi recepiti come limite all'esercizio della funzione legislativa a prescindere dalla loro permanenza nell'ordinamento internazionale ⁽⁹⁹⁾. La copertura costituzionale della legge di esecuzione, cioè, non verrebbe meno neppure dinanzi a situazioni patologiche della norma internazionale, che facciano cessare la sussistenza o l'efficacia dei relativi obblighi in capo allo Stato. È evidente, tuttavia, che la conseguente compressione del principio di supremazia del Parlamento resterebbe, in questi casi, del tutto priva di ragioni giustificative e risulterebbe, pertanto, costituzionalmente inaccettabile.

La dottrina che nega diretta forza parametrica ai trattati internazionali si è, allora, affrettata a chiarire che l'interprete, il quale sia chiamato a sindacare la conformità di una legge a norme internazionali pattizie *ex art. 117, I*, sarebbe tenuto a verificare non solo che le stesse siano state adeguatamente recepite nell'ordinamento interno, ma che altresì risultino tuttora valide ed efficaci sul piano dell'ordinamento internazionale, ap-

tuzione»; sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.7: «Nell'ipotesi di una norma interposta che risulti in contrasto con una norma costituzionale, questa Corte ha il dovere di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano».

⁽⁹⁷⁾ Cfr. D. PORENA, *op. cit.*, p. 14.

⁽⁹⁸⁾ Cfr. A. BONOMI, *op. cit.*, p. 262; F. SORRENTINO, *Apologia delle "sentenze gemelle" (brevi note a margine delle sentenze nn. 348 e 349/2007 della Corte costituzionale)*, in *Dir. Soc.*, 2009, p. 216.

⁽⁹⁹⁾ Cfr. F. GHERA, *op. cit.*, p. 71; D. PORENA, *op. cit.*, p. 13.

plicando i criteri ermeneutici all'uopo appropriati ⁽¹⁰⁰⁾. Sennonché, questo tipo di controllo verrebbe comunque ad incidere sulla rigidità dell'impostazione radicalmente dualista, finendo col contraddire le premesse stesse da cui muove questa parte della dottrina e, in particolare, quella della radicale indifferenza dell'ordinamento interno alle norme internazionali non ancora recepite ⁽¹⁰¹⁾. Se, dunque, imporre la mediazione della legge di esecuzione affinché un trattato internazionale possa vincolare il legislatore significa slegare il vincolo legislativo dalla permanenza dell'obbligo sul piano internazionale, il principio di supremazia parlamentare verrebbe a correre seri rischi pure accedendo a questo secondo orientamento.

Potrebbe, a questo punto, accettarsi la visione di G. SERGES, secondo cui risulterebbe indifferente accedere all'una o all'altra ricostruzione in quanto esse darebbero luogo, comunque, ad esiti concreti tra loro affini: in entrambi i casi, la legge di esecuzione che correttamente trasponga un obbligo internazionale verrebbe a godere di una particolare tutela costituzionale, al punto che la sua "violazione" si tradurrebbe in un vizio di costituzionalità delle leggi ordinarie successive, per violazione indiretta dell'art. 117, I ⁽¹⁰²⁾. In entrambi i casi, inoltre, si darebbe una limitazione del ruolo del Parlamento. Se si individuasse il parametro interposto nelle stesse norme internazionali, il legislatore perderebbe la facoltà di darvi esecuzione in modo ad esse non pienamente conforme, o di non vincolarsi per il futuro semplicemente omettendo di darvi esecuzione. Se, invece, si in-

⁽¹⁰⁰⁾ Trattasi di un orientamento già espresso in giurisprudenza dalla Corte costituzionale: Cfr. sent. n. 295 del 14.12.1984, in *Giur. Cost.*, 1984, p. 2186 ss., *C.i.d.* n. 5. In letteratura, Cfr. P. IVALDI, *op. cit.*, p. 121; L. DE BERNARDIN, *op. cit.*, p. 2065; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, p. 168; A. BONOMI, *op. cit.*, p. 247. Si nota, peraltro, che questa precisazione potrebbe valere esclusivamente in caso di adattamento alle norme internazionali pattizie mediante il c.d. procedimento speciale (in realtà la forma più abituale di adattamento), ossia mediante la produzione di leggi meramente formali che si limitano a disporre un rinvio a norme vigenti nell'ordinamento internazionale, ordinandone l'osservanza in ambito domestico; non potrebbe, invece, valere in caso di adozione del c.d. procedimento ordinario (obbligato in presenza di norme internazionali non *self-executing*, che necessitano dell'adozione di norme materiali specificative), ossia mediante la produzione di leggi interne a carattere materiale, dal contenuto conforme alle norme internazionali ed idonee a conseguire il risultato da queste ultime prefigurato. L'interposizione di tali leggi materiali, infatti, avrebbe l'effetto di recidere il legame con l'ordinamento internazionale, rendendo così superfluo il requisito dell'effettiva vigenza in tale ambito delle norme così recepite: Cfr. P. IVALDI, *op. cit.*, p. 129; G. MELIS, *op. cit.*, p. 1098.

⁽¹⁰¹⁾ Si pensi all'ipotesi paradigmatica di un accordo modificativo di una precedente convenzione internazionale, già perfezionatosi mediante lo scambio degli strumenti di ratifica ma non ancora recepito nell'ordinamento interno: i precedenti vincoli convenzionali oggetto di modifica cessano di obbligare lo Stato sul piano internazionale e, secondo l'impostazione da ultimo esposta, cesserebbero per conseguenza di vincolare anche l'attività legislativa interna; ma, in questo modo, ne uscirebbe palesemente contraddetto il principio da cui muove quest'orientamento, quello della radicale indifferenza dell'ordinamento interno alle norme internazionali non ancora recepite.

⁽¹⁰²⁾ *Art. 117, comma I*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, p. 2218. Nello stesso senso, Cfr. altresì G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, cit., p. 222.

dividui il parametro interposto nella legge che correttamente recepisca le stesse norme internazionali nell'ordinamento interno, questa verrebbe irragionevolmente a limitare l'esercizio della potestà legislativa ordinaria anche in presenza di vicende patologiche che colpiscano dette norme nell'ordinamento d'origine.

A ben vedere, tuttavia, nel primo caso la compressione del principio di supremazia del Parlamento è più apparente che effettiva. Eventuali contrasti sussistenti tra le norme internazionali e le relative discipline d'attuazione vengono, infatti, prioritariamente risolti per via ermeneutica dalla giurisprudenza, la quale trae dalle norme della Costituzione che esprimono l'apertura internazionale del nostro ordinamento una presunzione di conformità del diritto interno agli obblighi incombenti sullo Stato italiano ⁽¹⁰³⁾. Secondo F. SALERNO, l'art. 117, I renderebbe oggi doveroso per tutti gli interpreti il ricorso a questa tecnica ermeneutica ⁽¹⁰⁴⁾. Inoltre, se è pur vero che la Costituzione non impone al legislatore di dare esecuzione interna agli accordi stipulati sul piano internazionale ⁽¹⁰⁵⁾, deve però tenersi presente che una qualsiasi disciplina legislativa adottata negli ambiti materiali coperti da un trattato internazionale vincolante potrebbe essere considerata dagli interpreti come attuativa del medesimo (nelle forme del procedimento ordinario di adattamento) e, come tale, essa pure interpretata in conformità ad esso ⁽¹⁰⁶⁾.

In ogni caso, poi, il problema non si porrebbe per tutti i trattati perfezionatisi previa legge parlamentare di autorizzazione alla ratifica. Le eventuali, residue compressioni della supremazia parlamentare, che si presenterebbero qualora si ritenesse di estendere

⁽¹⁰³⁾ Quest'orientamento, che risale a D. ANZILOTTI, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, Bologna, 1905, è stato poi ripreso da D. DONATI, *Gli organi dello Stato e il diritto internazionale*, in Id., *Scritti di diritto pubblico*, II, Padova, 1966, p. 24, e più recentemente da T. BUERGENTHAL, *Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law*, in *Recueil des Cours*, 1992, IV, p. 319; G. CATALDI, voce *Rapporti tra norme internazionali e norme interne*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, 1997, p. 394; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2006, p. 292 ss.; P. IVALDI, *op. cit.*, p. 139 s.; T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, cit., p. 694 s.; F. SALERNO, *Il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, cit., p. 363 ss. Cfr. altresì Corte cost., sent. n. 190 del 13.06.2000, in *Giur. Cost.*, 2000, p. 1630 ss., *C.i.d.* n. 5. È la stessa Costituzione (art. 10, I) ad imporre imperativamente il rispetto della consuetudine – codificata dagli artt. 31 ss. della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati – che sancisce l'obbligo d'interpretare le discipline d'origine internazionale secondo i criteri propri dell'ordinamento nel quale esse si sono formate.

⁽¹⁰⁴⁾ *Il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, cit., p. 364 s. Cfr. altresì L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Torino, 2002, p. 282; G. GERBASI, *op. cit.*, p. 309; G. MELIS, *op. cit.*, p. 1097; C. PANARA, *op. cit.*, p. 21; F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, p. 219 s.

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 69 del 25.03.1976, in *Giur. Cost.*, 1976, I, p. 432 ss., *C.i.d.* n. 3: i trattati «sono fonte di obblighi e responsabilità internazionali per gli Stati contraenti, ma non possono acquistare efficacia nell'ordinamento interno senza le necessarie norme di adattamento, la cui mancanza non comporta violazione né dell'art. 10, né di altri precetti costituzionali».

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 239 del 16.07.2009, in www.cortecostituzionale.it, *C.i.d.* n. 3.

la copertura costituzionale agli accordi conclusi in forma semplificata, troverebbero, comunque, una ragione giustificatrice nell'interesse dello Stato – che l'art. 117, I potrebbe aver elevato a principio costituzionale – a non incorrere in responsabilità sul piano internazionale.

In definitiva, pare maggiormente compatibile con il principio di supremazia del Parlamento la ricostruzione che consente una rilevanza immediata per l'ordinamento interno delle norme internazionali non ancora trasposte: non già in quanto immediatamente produttive di effetti nei rapporti intersoggettivi – ciò che implicherebbe il transito ad una logica monista nella configurazione dei rapporti interordinamentali – bensì, piuttosto, in quanto condizionanti il legittimo esercizio della potestà legislativa interna. La portata del limite degli obblighi internazionali dovrebbe, pertanto, ritenersi preferibilmente estesa anche a favore delle norme pattizie non ancora o non adeguatamente recepite nell'ordinamento nazionale.

3.3.2. I trattati stipulati in forma semplificata; l'incidenza della L. n. 131/2003

Nell'interrogarsi circa la portata del limite degli obblighi internazionali, le questioni relative ai trattati non ancora recepiti e, rispettivamente, stipulati in forma semplificata, presentano fra loro una forte interconnessione. La soluzione testé proposta quanto alla prima delle due questioni risulta, invero, accettabile sotto il profilo della supremazia del Parlamento soltanto a condizione che si ricusi o quantomeno si argini la copertura costituzionale degli accordi in forma semplificata. Essi, infatti, si perfezionano nell'ordinamento internazionale senza necessità di ratifica, per effetto della sola sottoscrizione da parte dei rappresentanti governativi a ciò autorizzati⁽¹⁰⁷⁾. Tuttavia, tralasciare la fase della ratifica significa escludere in radice un previo intervento parlamentare d'autorizzazione: significa lasciare il Parlamento – e con esso la rappresentanza delle minoranze politiche – ai margini dell'attività internazionale dello Stato, che il Governo potrebbe strumentalizzare al fine di realizzare in libertà il proprio programma politico.

Si riscontrano, nondimeno, anche nelle Carte costituzionali più attente a limitare la discrezionalità dell'esecutivo, ambiti – per quanto residuali e di carattere eccezionale – nei quali resta esclusa la necessità dell'intervento parlamentare ai fini della stipulazione

⁽¹⁰⁷⁾ Di tale tipo di accordi si occupa l'art. 12 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, che ne limita l'obbligatorietà per gli Stati contraenti ai soli casi in cui dalle negoziazioni o dal testo di tali accordi risulti chiaramente la volontà degli stessi di vincolarsi in modo immediato.

di validi accordi internazionali ⁽¹⁰⁸⁾. Trattasi, generalmente, di convenzioni prive di carattere politico, non interferenti con materie coperte da riserve di legge e non implicanti, ai fini della loro esecuzione, l'adozione di strumenti interni di tipo legislativo. L'intensificarsi dei rapporti internazionali e la necessità di regolamentare vasti aspetti di tali relazioni hanno reso ordinaria la negoziazione e stipulazione di molteplici convenzioni di secondaria importanza politica o di mero carattere tecnico-amministrativo, le quali avrebbero oberato i Parlamenti nazionali chiamati ad autorizzarne puntualmente la ratifica ⁽¹⁰⁹⁾. Per questo, la soluzione generalmente accolta è stata quella di consentire, in tali ambiti residuali, l'eccezionale stipulazione di accordi in forma semplificata.

Restando, per definizione, preclusa l'incidenza di tale tipo di accordi sulla legislazione interna, l'astratta compatibilità di tale soluzione con il principio di supremazia del Parlamento non sembrerebbe revocabile in dubbio, per gli stessi motivi che giustificano l'attribuzione all'esecutivo di una potestà normativa interna di rango secondario ⁽¹¹⁰⁾. Tuttavia, se è ben vero che l'art. 80 Cost. impone l'autorizzazione parlamentare alla ratifica di tutti i trattati internazionali che siano di natura politica, o prevedano arbitrati o regolamenti giudiziari, o importino variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi, è nondimeno lo stesso Governo, in prima battuta, a valutare se un determinato trattato rientri o meno in una di queste – pressoché onnicomprensive – categorie. E non di rado il Governo abusa di questo proprio potere, adottando la forma semplificata anche per trattati che richiederebbero, invece, l'autorizzazione parlamentare alla ratifica ⁽¹¹¹⁾. Non immune da responsabilità è, peraltro, lo stesso Parlamento, che non senza ragione L.S. ROSSI taccia di «pigrizia» e «connivenza» per il fatto di accordare

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr., a titolo esemplificativo, l'art. 50 della Costituzione austriaca del 1920, l'art. 76 della Costituzione spagnola del 1931, l'art. 53 della Costituzione francese della V Repubblica, l'art. 94 della Costituzione spagnola del 1978 (il quale ultimo, peraltro, stabilisce altresì che le Camere dovranno essere immediatamente informate della conclusione dei trattati la ratifica dei quali non abbiano autorizzato).

⁽¹⁰⁹⁾ Cfr. A. TOMMASI DI VIGNANO, M. SOLINA, *Profili di diritto internazionale*, Torino, 1990, p. 79; A. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, Padova, 2003, p. 132.

⁽¹¹⁰⁾ V. *supra*, § 1.3.

⁽¹¹¹⁾ Su questo fenomeno, Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 69 ss., secondo il quale in tali casi, essendo l'esecutivo privo della competenza costituzionale per stipulare il trattato, questo dovrebbe considerarsi già sul piano dell'ordinamento internazionale alla stregua di un'intesa priva di carattere giuridico, non vincolante (per violazione dell'art. 46 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati) sino ad eventuale successivo intervento favorevole delle Camere, adottato nelle forme appropriate. *Contra*, A. CASSESE, *Diritto internazionale*, I, *I lineamenti*, Bologna, 2003, p. 188 s. Quest'ultimo A. (ID., *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, Bologna, 1984, p. 211) si dimostra, peraltro, consapevole dei rischi che la prassi degli accordi incostituzionalmente stipulati in forma semplificata implica per la stabilità delle relazioni interne tra Parlamento e Governo: imputa, infatti, espressamente tale prassi non soltanto alla «necessità di disciplinare questioni urgenti servendosi di procedure rapide», ma anche al «vantaggio di aggirare i Parlamenti nazionali in aree nelle quali il potere esecutivo preferisce riservarsi una certa flessibilità e ampiezza di poteri».

passivamente una sorta di sanatoria del vizio originario di questo tipo di accordi, allorché emana con legge il relativo ordine di esecuzione o altro atto di recepimento, in guisa di conferma *ex post* dell'illegittimo operato del Governo (¹¹²).

Ciò posto, se il limite degli obblighi internazionali si estendesse anche a favore degli accordi in forma semplificata, per giunta sin dal momento del loro perfezionamento nell'ambito internazionale e a prescindere dal loro recepimento nell'ordinamento interno, di conseguenza il Parlamento verrebbe a trovarsi astretto da norme internazionali alla cui formazione non è stato in minima parte coinvolto. Ebbene, imporre in via generale al Parlamento il rispetto di atti internazionali liberamente posti in essere «in modo solipsistico» (¹¹³), «in sovrana solitudine» (¹¹⁴) dal Governo – o persino da parte di singoli esponenti ministeriali – significherebbe, evidentemente, privare l'organo rappresentativo della sovranità popolare della qualificazione di fonte soggettiva primaria di produzione normativa, attribuzione su cui si fonda il primo enunciato del principio di supremazia del Parlamento. Ne uscirebbe alterato l'assetto complessivo delle relazioni fra i due organi, determinandosi un significativo squilibrio delle stesse a tutto vantaggio del Governo (¹¹⁵). Quest'ultimo godrebbe, così, della possibilità di “giocare d'anticipo” (¹¹⁶), potendo realizzare senza inciampi il proprio indirizzo politico attraverso strumenti che non richiedono approvazione da parte del Parlamento, per poi costringerlo ad adeguarvisi *ex post*.

(¹¹²) *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione*, cit.: l'A. addita altresì l'inaccettabile prassi parlamentare di delegare al Governo «la conclusione di “accordi di applicazione” di accordi precedenti, i quali hanno spesso importanti valenze politiche o di bilancio». Sul punto, Cfr. altresì L. BARTOLOMEI, *La garanzia costituzionale dei trattati alla luce della legge 5 giugno 2003 n. 131 contenente disposizioni per l'adeguamento alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*, cit., p. 864.

(¹¹³) L'espressione è di L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome*, cit., p. 119.

(¹¹⁴) L'espressione è di A. RUGGERI, *Quale “sistema” delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, cit., p. 4.

(¹¹⁵) Cfr. M. LUCIANI, *Camicia di forza federale*, in *La Stampa*, 03.03.2001, p. 1; M.A. SANDULLI, *Due aspetti della recente riforma al Titolo V della Costituzione*, in *Rass. Parl.*, 2001, p. 949 s.; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, cit.; E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., p. 925 s.; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, p. 1357; L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione*, cit.; G. MELIS, *Vincoli internazionali e norma tributaria interna*, cit., p. 1095 s.; A. BARBERA, *I (non ancora chiari) “vincoli” internazionali e comunitari nel primo comma dell'art. 117 della Costituzione*, cit., p. 108. Cfr. altresì la Relazione al disegno di legge governativo n. AS. 1545 del 26.06.2002, cit.

(¹¹⁶) Così A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e “potere estero” delle Regioni*, cit., p. 49; L. DE BERNARDIN, *Gli obblighi internazionali come vincolo al legislatore*, cit., p. 2063.

La soluzione a questa problematica non potrebbe, peraltro, passare per la delimitazione della copertura costituzionale a favore dei soli trattati già recepiti. In primo luogo, occorre considerare che manca, nel nostro ordinamento, una generale attribuzione al Parlamento della competenza a dare esecuzione interna agli atti internazionali; sicché gli accordi in forma semplificata, aventi ad oggetto materie carenti di disciplina legislativa, possono ricevere esecuzione anche mediante semplici regolamenti (indipendenti) dell'esecutivo ⁽¹¹⁷⁾. E, come opportunamente segnala A. ANZON, ciò non sarebbe di per sé ragione sufficiente per negare agli accordi così recepiti la copertura offerta dall'art. 117, I Cost.: tale precetto, infatti, «non imporrebbe che ogni accordo, come che sia venuto ad esistenza, debba poi essere eseguito necessariamente mediante una legge, ma si limiterebbe a prescrivere al legislatore un vincolo di conformità in caso d'intervento, non escludendo perciò che il dovuto recepimento avvenga con atto diverso dalla legge (anch'esso *a fortiori* astretto al dovere di conformità)» ⁽¹¹⁸⁾.

In secondo luogo, neppure il recepimento con legge degli accordi in forma semplificata risulterebbe sufficiente a salvaguardare in pieno la supremazia parlamentare. Da un lato, il vincolo che già obbliga lo Stato italiano nell'ordinamento internazionale, per quanto lasci formalmente libero il Parlamento di rifiutarne il recepimento, ne condiziona nondimeno pesantemente la libertà di valutazione ed i margini di manovra, sottoponendolo a forti pressioni al fine di evitare che lo Stato incorra in responsabilità internazionale ⁽¹¹⁹⁾. Dall'altro lato, quand'anche il Parlamento intendesse non emanare un'ap-

⁽¹¹⁷⁾ Cfr. T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, cit., p. 691; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 142. Anche gli accordi conclusi previa autorizzazione parlamentare alla ratifica potrebbero, in via teorica, trovare esecuzione mediante norme di rango regolamentare, laddove manchi una previa disciplina legislativa e non si verta in materie costituzionalmente riservate alla legge; senonché, la prassi di racchiudere in un unico provvedimento legislativo, accanto alla legge di autorizzazione alla ratifica, anche l'ordine di esecuzione, comporta che il problema dell'esecuzione mediante norme regolamentari si ponga, nella pratica, soltanto rispetto agli accordi stipulati in forma semplificata.

⁽¹¹⁸⁾ *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 225. Cfr. altresì A. RUGGERI, *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, cit., p. 7 ss.; *contra*, S.M. CICONETTI, *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, cit., nota n. 17, secondo cui «l'obbligo internazionale, così contratto, non sarebbe in grado di vincolare, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., la produzione legislativa interna, poiché un atto subordinato alla legge non può vincolare quest'ultima».

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. A. CASSESE, *Art. 80*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, II, Bologna-Roma, 1979, p. 167 s.; L. BARTOLOMEI, *op. cit.*, p. 865. Cfr. altresì Corte cost., sent. n. 295 del 14.12.1984, in *Giur. Cost.*, 1984, I, p. 2186 ss., *C.i.d.* n. 6: «La Costituzione vuole che le Camere valutino in anticipo il testo del trattato, al fine di rimuovere, in quanto organi autorizzanti, il limite che, secondo le previsioni degli artt. 80 e 87, circonda l'esercizio del potere di ratifica». La situazione, infatti, è paragonabile a quella che, su un fronte tutto interno, si dà con la decretazione d'urgenza da parte dell'esecutivo: pur essendo formalmente libero di rifiutarne la conversione in legge, il Parlamento si trova nondimeno «a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo», per un lato, «non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge» e, per l'altro, non spetta impegnare la respon-

posita normativa di recepimento, gli operatori giuridici sarebbero comunque tenuti ad interpretare le discipline legislative esistenti in senso conforme alle norme internazionali vincolanti lo Stato sul piano internazionale, svuotando così di significato concreto un simile esercizio di autonomia politica.

Muovendo, dunque, dal preferibile orientamento per cui gli obblighi internazionali vincolano in quanto tali l'esercizio della potestà legislativa, indipendentemente dal loro recepimento, si tratta ora di determinare se questa conclusione sia estensibile o meno agli accordi in forma semplificata, malgrado le gravi ricadute che ciò comporterebbe sulle relazioni fra Parlamento e Governo. Anche su questo punto, la dottrina è assai divisa. Quella più sensibile al mantenimento degli equilibri costituzionali adotta paradigmi ermeneutici restrittivi, tendenti ad escludere in radice la possibile copertura costituzionale di norme internazionali che il legislatore parlamentare non abbia concorso a produrre⁽¹²⁰⁾. Minoritaria, per quanto autorevolmente sostenuta, è invece la tesi estensiva, secondo cui nessun argine potrebbe in via di principio porsi a tale copertura⁽¹²¹⁾. Esiste, infine, un orientamento intermedio, sostenuto principalmente dalla dottrina internazionalista, per il quale potrebbero integrare il limite all'esercizio della funzione le-

sabilità statale, in mancanza di autorizzazione parlamentare, mediante i trattati contemplati dall'art. 80 Cost.: Cfr. Corte cost., sent. n. 171 del 09.05.2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 1662 ss., *C.i.d.* n. 5, con nota di F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo posso essere sanati dalla seconda?*, p. 1676 ss.

Contra, G. SPERDUTI, *Il primato del diritto internazionale nel sistema del diritto interno*, cit., p. 221, ritiene che il principio di supremazia del Parlamento risulti egualmente rispettato «sia che per la stessa conclusione del trattato sia richiesto dai principi costituzionali un atto di autorizzazione parlamentare, sia che [...] occorra invece ai fini dell'efficacia interna che il trattato già concluso sia sottoposto [...] ad "omologazione" parlamentare. L'uno e l'altro modo di intervento parlamentare sono, dunque, dovuti ad una stessa ragione: rispettare le prerogative del Parlamento esigendo che esso dia, laddove prima laddove poi, il suo consenso a trattati volti a determinare nell'ordinamento interno effetti normativi».

⁽¹²⁰⁾ Cfr. A. D'ATENA, *op. cit.*; G. GEMMA, *op. cit.*, p. 605; G.F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, cit., p. 1852 s.; A. GUZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario?*, cit., p. 479 s.; F. GHERA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nei confronti della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, cit., p. 58; G. GERBASI, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost.*, cit., p. 306 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, cit., p. 29; P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, cit., p. 6 s.; T. GROPPI, *Attuazione o revisione del Titolo V?*, in *Ist. Feder.*, 2003, p. 399; L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 119 ss.; P. CAVALERI, *op. cit.*, p. 7; L. BARTOLOMEI, *op. cit.*, p. 864 s.; S. SERGES, *Art. 117, comma I*, cit., p. 2218; A. BARBERA, *op. loc. cit.*; C. PANARA, *Il diritto internazionale nell'ordinamento interno*, cit., p. 11; G. BIANCHI, *L'efficacia dei trattati internazionali alla luce dell'art. 117, comma 1 della Costituzione*, cit.; T.F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, p. 4.

⁽¹²¹⁾ Cfr. F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 1357; ID., *I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, in www.federalismi.it, 2004, p. 6; A. ANZON, *op. loc. cit.*; A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 148 s.; ID., *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni*, cit., p. 50; ID., *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, cit., p. 4; C. PINELLI, *Art. 1. Attuazione dell'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione in materia di legislazione regionale*, cit., p. 20 s.

gislativa soltanto quegli accordi che effettivamente l'art. 80 consente di stipulare in forma semplificata ⁽¹²²⁾.

La tesi estensiva si basa tanto su un argomento letterale, quanto su un bilanciamento tra interessi costituzionalmente protetti. Sotto il primo profilo, A. RUGGERI adduce che l'art. 117, I non distingue «tra tipo e tipo di obbligo internazionale» e non consente, pertanto, di escludere dalla portata del limite un'intera categoria di norme da cui gli obblighi internazionali discendono ⁽¹²³⁾. Sotto il secondo profilo, lo stesso Autore individua la *ratio* della novella nella volontà del legislatore costituzionale di favorire l'«ulteriore avanzata del processo d'integrazione e, in genere, [l]'infittirsi dei vincoli di reciproca solidarietà, in ambito internazionale così come in ambito europeo», a tutela dei valori della pace e della giustizia fra le nazioni ⁽¹²⁴⁾. La necessità di salvaguardare tali valori, anzi, giustificherebbe il rischio di sovvertire gl'invalsi equilibri nei rapporti tra Parlamento e Governo; rischio che, peraltro, avrebbe il benefico effetto di spingere verso una più cauta utilizzazione dello stesso strumento degli accordi in forma semplificata ⁽¹²⁵⁾.

La più volte sottolineata ambiguità del disposto costituzionale, peraltro, impedisce al criterio letterale di risultare di per sé determinante ⁽¹²⁶⁾; ed il bilanciamento operato tra gli interessi costituzionalmente rilevanti appare sin troppo ottimistico, non tenendo in conto possibili strumentalizzazioni cui si presterebbe la novella così interpretata. Si è affermata, pertanto, in letteratura, l'idea che soltanto i trattati conclusi nel pieno rispetto delle norme costituzionali – e, fra queste, dell'art. 80 Cost. – possano convertirsi in limite all'esercizio della potestà legislativa interna ⁽¹²⁷⁾.

⁽¹²²⁾ Cfr. B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, cit., c. 231; L.S. ROSSI, *op. cit.*; G.U. RESCIGNO, *Note per la ricostruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, p. 782; P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, cit., p. 122; L. DE BERNARDIN, *op. cit.*, p. 2063 s.; G. MELIS, *op. loc. ult. cit.*; T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, cit., p. 693 s.; F. CORVAJA, *Gli obblighi internazionali nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007*, cit., p. 399 ss.; G. GAJA, *Il limite costituzionale del rispetto degli "obblighi internazionali"*, cit., p. 136; M. SAVINO, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007*, cit., p. 768.

Quest'orientamento trova appoggio anche in una prospettiva di diritto comparato. In particolare, il *Conseil d'État* francese ha negato la prevalenza sulla legislazione interna a un trattato internazionale indebitamente concluso in forma semplificata, per violazione del precetto costituzionale (art. 53) che richiede per quel tipo di trattati l'autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento: Cfr. *arrêt* 18.12.1998, *SARL du parc d'activité de Blotzheim*, in *Rev. Gén. Droit Intern. Publ.*, 1999, p. 753 ss.

⁽¹²³⁾ *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni*, cit., p. 49.

⁽¹²⁴⁾ *Ibidem*.

⁽¹²⁵⁾ A. RUGGERI, *op. loc. ult. cit.*; ID., *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, cit., p. 4.

⁽¹²⁶⁾ V. più approfonditamente *infra*, § 3.3.5.

⁽¹²⁷⁾ Cfr. A. D'ATENA, *op. cit.*; B. CONFORTI, *op. loc. ult. cit.*; G.F. FERRARI, *op. cit.*, p. 1853; L.S. ROSSI, *op. cit.*; P. CARETTI, *op. cit.*, p. 7; G. MELIS, *op. loc. ult. cit.*; T. TREVES, *op. loc. ult. cit.*; G. SER-

In questa prospettiva, per B. CONFORTI gli accordi in forma semplificata risulterebbero idonei ad integrare il parametro di cui all'art. 117, I in tutti i casi in cui il Governo abbia indebitamente scavalcato il Parlamento, agendo in mancanza di sua obbligatoria autorizzazione; idonei, invece, ad integrarlo in tutti i casi in cui la relativa procedura d'approvazione non abbia comportato una violazione dello stesso art. 80⁽¹²⁸⁾. La critica mossa a quest'orientamento è che esso finirebbe per scaricare sull'interprete – in sostanza, sulla Corte costituzionale – l'onere di vagliare ciascun accordo in forma semplificata, per determinare alla luce dell'art. 80 il confine tra l'ambito di discrezionalità che la Costituzione accorda al Governo e quello riservato al necessario controllo parlamentare⁽¹²⁹⁾. Si tratterebbe, tuttavia, di precisazioni doverose e oramai non più rimandabili⁽¹³⁰⁾; e, in ogni caso, «di un rischio legato ad una precisa scelta del costituente»⁽¹³¹⁾.

Tra quanti escludono in radice questo rischio di sovraccarico della giurisprudenza costituzionale, precludendo ad ogni accordo in forma semplificata d'integrare il limite degli obblighi internazionali, la tesi più elegante è senz'altro quella di A. D'ATENA, il quale giustifica sul piano formale la non obbligatorietà per il legislatore degli accordi in

GES, *op. loc. ult. cit.*; G. GAJA, *op. loc. ult. cit.*; M. SAVINO, *op. loc. ult. cit.* Cfr. altresì Corte cost., sentt. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.7, e n. 349/2007, cit., *C.i.d.* n. 6.2, che pur senza far menzione specifica dell'art. 80 Cost., hanno articolato il sindacato costituzionale sul rispetto degli obblighi internazionali in due fasi: nella prima, la Corte è chiamata a verificare la compatibilità della legge interna con la norma internazionale rilevante (dando eventuale preferenza ad una conciliazione delle due fonti per via interpretativa); nella seconda, invece, è chiamata a verificare la compatibilità della stessa norma internazionale con la Costituzione complessivamente intesa. In caso di incompatibilità costituzionale del trattato, questo non sarà idoneo ad integrare il parametro di cui all'art. 117, I Cost. e la legge interna che eventualmente lo violi non potrà essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

⁽¹²⁸⁾ *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, cit., c. 231. Cfr., peraltro, ID., *Diritto internazionale*, cit., p. 72 ss., in cui l'A., dopo aver argomentato l'illegittimità anche sul piano internazionale degli accordi stipulati in forma semplificata in violazione dell'art. 80 Cost., assume che il relativo vizio potrebbe nondimeno essere successivamente sanato da un intervento di recepimento da parte del Parlamento. *Contra*, L. BARTOLOMEI, *op. cit.*, p. 864 s.; Corte cost., sent. n. 295/1984, cit., *C.i.d.* n. 6. Anche secondo E. CANNIZZARO, *La riforma "federalista" della Costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., p. 924 s., laddove non si accogliesse un'interpretazione sistematica del disposto costituzionale che ne limiti gli effetti ai soli rapporti tra Stato e Regioni, potrebbe bensì evitarsi che accordi stipulati in forma semplificata in violazione dell'art. 80 Cost. vengano ad integrare il parametro degli obblighi internazionali, ma non si potrebbe tuttavia sottrarre il Parlamento dal dovere di rispettare quei trattati che, invece, la Costituzione consenta di stipulare senza la sua previa autorizzazione.

⁽¹²⁹⁾ Cfr. A. GUZZAROTTI, *op. ult. cit.*, p. 479. Altra critica è avanzata da F. SORRENTINO, *I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, cit., p. 6, secondo cui le due questioni della necessità di autorizzazione parlamentare alla ratifica e del limite alla legislazione derivante dai trattati internazionali «si collocano su piani, non solo diversi, ma tra loro irrelati: la prima riguarda, infatti, la necessità dell'intervento parlamentare già nella fase della formazione del trattato, allorché per la sua esecuzione sia necessaria la modifica delle leggi in vigore, allo scopo di assicurare *ex ante* il consenso del Parlamento alla modifica stessa, la seconda invece la conseguenza automatica e generale della creazione, su un piano internazionale, di un obbligo a carico dello Stato»; su questa critica, V. più approfonditamente *infra*, § 3.3.4.

⁽¹³⁰⁾ Cfr. L. DE BERNARDIN, *op. cit.*, p. 2064.

⁽¹³¹⁾ C. CARETTI, *op. cit.*, p. 7.

forma semplificata: se tra i trattati che richiedono imperativamente l'autorizzazione parlamentare alla ratifica rientrano quelli che importano modificazioni di leggi, analoga autorizzazione risulta allora altresì necessaria, «a più forte ragione», per tutti i trattati che producano l'effetto di vincolare la legislazione futura ⁽¹³²⁾.

Altri Autori utilizzano, invece, argomenti di carattere sostanziale ed evidenziano la necessità d'interpretare l'art. 117, I calandolo all'interno del complessivo sistema costituzionale delle relazioni tra Parlamento e Governo. In questo quadro, se atti espressivi della volontà governativa, formati senza alcun intervento parlamentare, giungessero a condizionare il legittimo esercizio della funzione legislativa, ne uscirebbe radicalmente capovolta la relativa disciplina costituzionale; ciò che renderebbe simile interpretazione quantomeno «implausibile» ⁽¹³³⁾.

L'argomento merita di essere approfondito. Ciò che risulterebbe capovolto è, in effetti, la logica sottesa agli artt. 70, 76 e 77 Cost. i quali, configurando come eccezionali le ipotesi in cui il Governo è legittimato ad esercitare poteri normativi di rango primario, tendono a circoscrivere la flessibilità del principio di separazione dei poteri consentita dal nostro sistema costituzionale ⁽¹³⁴⁾. E tale principio, che informa di sé l'intero sistema, deve indubbiamente ritenersi compreso tra quei principi supremi che costituiscono limite al potere di revisione della Costituzione. Per questo, non può accettarsi – malgrado gl'ipotetici benefici che arrecherebbe sul piano dell'integrazione internazionale – una lettura dell'art. 117, I che consenta al Governo di dettare, senz'alcuna autorizzazione parlamentare, parametri di legittimità dell'attività legislativa.

Un ostacolo all'accoglimento dell'orientamento restrittivo parrebbe, tuttavia, provenire dall'art. 1, I della L. n. 131/2003, con cui il legislatore ordinario ha inteso dare attuazione all'art. 117, I. L'originario disegno di legge governativo specificava che il

⁽¹³²⁾ *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, cit. Accedono a questa tesi anche A. PACE, *op. loc. cit.*, nota n. 55; C. PANARA, *op. loc. ult. cit.*; L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 120, secondo cui, peraltro, escludere gli accordi in forma semplificata dalla copertura costituzionale sarebbe, in realtà, una «*second best choice*», da mantenersi solo fintanto che non risulti debellata la deprecata prassi che consente al Governo di utilizzare questo strumento anche in materie per le quali l'art. 80 Cost. imporrebbe il passaggio parlamentare. Cfr. altresì C. PINELLI, *op. ult. cit.*, p. 21, il quale giudica la tesi testé esposta «inecepibile in termini di dover essere» e, tuttavia, insufficiente a fronte della diffusa prassi degli accordi in forma semplificata, ai quali pure si estenderebbe la portata del limite degli obblighi internazionali.

⁽¹³³⁾ G. GERBASI, *op. cit.*, p. 308; G. GEMMA, *op. loc. ult. cit.*; A. GUAZZAROTTI, *op. loc. ult. cit.*; A. BARBERA, *op. loc. cit.*; T.F. GIUPPONI, *op. loc. cit.*

⁽¹³⁴⁾ Cfr. A.A. CERVATI, *Art. 70*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, I, 1, Bologna-Roma, 1985, p. 27 ss. Particolarmente significativo, ove si muova dalla prospettiva della supremazia parlamentare, è il disposto con cui si apre l'art. 77 Cost.: «Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria».

limite degli obblighi internazionali avrebbe potuto discendere soltanto da «trattati internazionali ratificati a seguito di legge di autorizzazione»⁽¹³⁵⁾ e la Relazione accompagnatoria faceva, al proposito, espresso richiamo all'art. 80 Cost.⁽¹³⁶⁾. Dopo una prima approvazione in Senato, tuttavia, presso la Camera dei Deputati si riscontrarono discordanze politiche in merito all'opportunità di limitare il vincolo, soprattutto per il timore che il legislatore regionale potesse considerarsi ora affrancato dal rispetto degli accordi in forma semplificata⁽¹³⁷⁾. A fronte di tali difficoltà, il Governo proponeva un emendamento volto a sopprimere le parole «ratificati a seguito di legge di autorizzazione»: emendamento che veniva approvato a larghissima maggioranza⁽¹³⁸⁾. Il Senato confermava, poi, il testo licenziato dalla Camera.

Il testo definitivo dell'art. 1, I si riferisce, dunque, ai «trattati internazionali» senza alcuna specificazione. S'è osservato, in letteratura, che la disposizione non potrebbe ora interpretarsi come se l'anzidetto emendamento non fosse stato approvato⁽¹³⁹⁾. Numerosi elementi inducono, peraltro, a confermare come interpretazione preferibile quella che esclude gli accordi in forma semplificata dalla portata dell'art. 117, I e dello stesso art. 1, I. In primo luogo, occorre considerare che il legislatore non ha dichiarato vincolanti tali accordi, ma ha scelto di utilizzare una formulazione generica e per ciò stesso ambigua, aperta a diverse interpretazioni. In secondo luogo, il tentativo da parte di una legge ordinaria di limitare la portata di un disposto costituzionale sarebbe comunque risultato infruttuoso⁽¹⁴⁰⁾. In terzo luogo, dal dibattito svoltosi in Senato prima dell'approvazione

⁽¹³⁵⁾ D.d.l. governativo n. AS. 1545 del 26.06.2002, cit.

⁽¹³⁶⁾ Cfr. Relazione al d.d.l. cit.: «L'articolo 1, comma 1, intende precisare che gli obblighi internazionali costituenti vincolo alla potestà legislativa statale e regionale sono esclusivamente quelli che trovano base nell'ordinamento costituzionale. Una applicazione che implicasse la costituzionalizzazione generalizzata di tutti gli accordi internazionali, a prescindere dal modo di introduzione degli stessi nell'ordinamento interno, si porrebbe infatti in contrasto con il principio della sovranità popolare, potendo portare a riconoscere l'esistenza di vincoli alla potestà legislativa derivanti da atti non sottoposti al Parlamento. In questo spirito, i vincoli internazionali alla potestà legislativa possono derivare soltanto da norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (articolo 10 della Costituzione), da patti di reciproca limitazione della sovranità (articolo 11 della Costituzione) o da trattati ratificati a seguito di legge di autorizzazione (articolo 80 della Costituzione)».

⁽¹³⁷⁾ Cfr. L. DE BERNARDIN, *op. loc. ult. cit.*; F. CORVAJA, *op. cit.*, p. 401.

⁽¹³⁸⁾ L'emendamento in questione è stato approvato dalla Camera dei Deputati con 232 voti a favore e solo 12 contrari: Cfr. Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta n. 299 del 16.04.2003.

⁽¹³⁹⁾ Cfr. C. PINELLI, *op. ult. cit.*, p. 20 s.; L. DE BERNARDIN, *op. cit.*, p. 403 s.; F. CORVAJA, *op. cit.*, p. 402.

⁽¹⁴⁰⁾ Cfr. L.S. ROSSI, *op. cit.*; T. GROPPI, *op. loc. cit.*

Questione diversa è se norme sulla produzione di rango primario, quale pretende di essere l'art. 1, I, L. n. 131/2003 (integrativo dell'art. 117, I Cost.), possano operare come parametro di validità o condizione di applicabilità rispetto a successive norme di produzione del medesimo rango. Sul punto, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 182, offre una risposta negativa (almeno sul piano formale astrat-

definitiva s'evince come la limitazione ai soli trattati ratificati ai sensi dell'art. 80 venisse considerata comunque necessaria e, quindi, dovesse intendersi ancora implicitamente presente nella formulazione della disposizione ⁽¹⁴¹⁾. In quarto luogo, la legge deve interpretarsi nel senso maggiormente conforme a Costituzione, ivi compresi – per quanto sopra si è detto – gli artt. 70, 76 e 77 della stessa. Per questi motivi, molti interpreti dell'art. 1, I, L. n. 131/2003 hanno, infine, ritenuto doversi comunque accedere all'orientamento restrittivo, escludendo tutti gli accordi in forma semplificata dalla copertura costituzionale di cui all'art. 117, I ⁽¹⁴²⁾. E questa pare essere la lettura maggiormente rispettosa del principio di supremazia del Parlamento.

3.3.3. Le norme di diritto internazionale derivato

Altra questione assai delicata è se il limite degli obblighi internazionali estenda la propria portata a favore degli obblighi che discendono da norme di diritto internazionale derivato. Al pari degli accordi in forma semplificata, questi precetti vincolano lo Stato sul piano dell'ordinamento internazionale, sì da farlo incorrere in responsabilità in caso di violazione; ma il coinvolgimento del Parlamento nella fase della loro elaborazione è

to) osservando che queste norme sulla produzione, «a motivo delle strutturali carenze denunciate dalla fonte che le contiene, risultano prive [...] di quella capacità di vincolo che, invece, *potrebbe* essere espressa, in rapporto alle fonti a venire, dagli atti sulla loro base adottati». Diversamente, P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Dir. Rom. Attuale*, 2003, n. 9, p. 158, ritiene che «una qualsiasi norma di produzione non potrà mai risultare capace di sostituire, modificare, abrogare, derogare la rispettiva norma sulla produzione, stante l'incommensurabilità dei reciproci campi applicativi: l'uno la produzione di quella norma appunto; l'altro, la sfera materiale dei rapporti su cui il suo contenuto prescrittivo va ad incidere. L'assenza, infatti, di interferenza di ambiti di applicazione tra norme genera un insormontabile ostacolo affinché possa prodursi il fenomeno della successione di quelle norme nel tempo: l'impossibilità di qualificare quella relazione in termini di incompatibilità»; la conseguenza, ineccepibile in termini logici, sarebbe quella per cui la norma di produzione irrispettosa della rispettiva norma sulla produzione debba considerarsi – secondo la natura di quest'ultima – invalida ovvero inefficace. Sennonché, può ripetersi qui quanto detto *supra*, § 1.3., in relazione agli autovincoli legislativi: poiché essi si pongono, in quanto tali, in contrasto con il secondo enunciato del principio di supremazia del Parlamento, la loro violazione potrà al più essere sanzionata laddove ridondi in violazione di ulteriori precetti di derivazione costituzionale, quale la tutela del legittimo affidamento.

⁽¹⁴¹⁾ Cfr. Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta n. 396 del 15.05.2003, p. 5: queste le parole del relatore del Governo, on. Pastore: «nella sostanza, il principio rimane, perché sarebbe veramente un caso straordinario – nel senso etimologico del termine – che un trattato internazionale non soggetto a ratifica, e quindi non sottoposto a un intervento parlamentare possa, per ciò solo, essere vincolo alla legislazione interna dello Stato e delle Regioni». Cfr. altresì le parole dell'on. Bassanini in seduta n. 401 del 27.05.2003, p. 34: «quando è richiesta una legge di autorizzazione alla ratifica, i trattati non entrano costituzionalmente a far parte dell'ordinamento se tale legge non è stata approvata. Quindi l'emendamento, di per sé, si potrebbe considerare del tutto superfluo». Per maggiori approfondimenti, Cfr. L. BARTOLOMEI, *op. cit.*, p. 862 ss.

⁽¹⁴²⁾ Cfr. P. CAVALERI, *op. loc. cit.*; L. VIOLINI, *op. loc. ult. cit.*; L. BARTOLOMEI, *op. cit.*, p. 863 ss.

pressoché nullo, sicché una configurazione degli stessi come parametro di legittimità sul piano interno avrebbe importanti ricadute sul principio di supremazia parlamentare⁽¹⁴³⁾.

La problematica parrebbe, dunque, assai simile a quella che si pone rispetto agli accordi in forma semplificata. Anche in questo caso è il Governo (o suoi rappresentanti) l'organo nazionale che partecipa ai negoziati nelle sedi decisionali rilevanti: negoziati che, generalmente, sono condotti in segretezza o, comunque, con scarsa trasparenza e che si caratterizzano per il generale ricorso alla pratica del compromesso politico. Il Parlamento può influire sugli stessi in modo soltanto eventuale ed indiretto: in via preventiva, esprimendosi politicamente a favore di determinate posizioni da sostenere in seno all'organizzazione internazionale; in via successiva, svolgendo un controllo sulla rispondenza dell'operato del Governo agli indirizzi politici espressi⁽¹⁴⁴⁾. Le indicazioni delle Camere hanno però mera valenza politica, non precludono la giuridica obbligato-rità delle decisioni cui l'esecutivo abbia eventualmente partecipato in spregio delle stesse. L'analogia con la problematica degli accordi in forma semplificata consente di assumere le conclusioni raggiunte rispetto a tale tipo di accordi come punto di partenza per questa nuova analisi. Non è, peraltro, scontato che la soluzione delle due questioni debba essere identica, esistendo, anzi, numerosi elementi che indurrebbero a riconoscere al diritto internazionale derivato una protezione più intensa.

In primo luogo, le norme di diritto internazionale derivato costituiscono espressione della forma più avanzata d'integrazione internazionale, verso cui va sicuramente il *favor* delle norme costituzionali⁽¹⁴⁵⁾. Trattasi, infatti, di precetti emanati da organizzazioni

⁽¹⁴³⁾ Cfr. F.J LAPORTA, *El imperio de la ley. Una visión actual*, Madrid, 2007, p. 158, secondo cui la tendenza ad attribuire potestà normative derivate ad organizzazioni internazionali sarebbe uno dei fattori che contraddistinguono l'attuale "crisi della legge", a causa del difetto di sovranità dei soggetti cui queste potestà vengono attribuite: autorizzando la stipulazione dei relativi trattati istitutivi, la legge rinunciarebbe alla propria insostituibile funzione regolatrice, condannandosi alla «irrelevancia como pauta de guía de la conducta y de resolución de conflictos». Cfr. altresì L. MONTANARI, *Giudici nazionali e Corte di Strasburgo: alcune riflessioni tra interpretazione conforme e margine di apprezzamento*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2008, n. 3, p. XVIII, che rileva come, in un sistema "multilivello" caratterizzato dallo stratificarsi di regole giuridiche non solo poste dal legislatore nazionale ma provenienti anche da ordinamenti stranieri nonché sovranazionali ed internazionali, il ruolo del Parlamento nazionale verrebbe a perdere progressivamente d'importanza, a vantaggio delle autorità giurisdizionali che sarebbero, al contrario, «chiamat[e] a svolgere necessariamente un'opera di sistematizzazione di fondamentale importanza».

⁽¹⁴⁴⁾ Cfr. R. DICKMANN, *Parlamento e Governo nella diplomazia parlamentare*, in Id., S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008, p. 617 s.

⁽¹⁴⁵⁾ Cfr. A. CARRINO, *Costituzione e sovranità. L'Italia e l'Europa prima e dopo Maastricht nel recente dibattito giuspubblicistico*, in Id., *L'Europa e il futuro delle Costituzioni*, Torino, 2002, p. 169 s.; A. RUGGERI, *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, cit., p. 4; V. ONIDA, *La Costituzione ieri e oggi: la "internazionalizzazione" del diritto costituzionale*, cit., p. 5 ss. Cfr. altresì Corte cost., sent. n. 349/2007, cit., *C.i.d.* n. 6.2.

internazionali non già in qualità di organi comuni a più Stati, bensì in via autonoma e indipendente, in forza di norme sulla produzione giuridica contenute nei rispettivi trattati istitutivi, che attribuiscono loro l'esercizio in via esclusiva di specifiche competenze normative ⁽¹⁴⁶⁾. La qualità dell'integrazione emerge anche dal tipo di meccanismi deliberativi generalmente adottati: il criterio di maggioranza contraddistingue oggi la maggior parte delle organizzazioni di natura tecnica, finanziaria ed economica, mentre ancora fatica ad imporsi in quelle di natura politica ⁽¹⁴⁷⁾.

In secondo luogo, va espandendosi – soprattutto presso le organizzazioni a carattere regionale presenti in Europa – la tendenza ad affiancare al circuito decisionale intergovernativo un parallelo circuito di tipo parlamentare. Vengono, così, create assemblee composte da delegazioni dei Parlamenti nazionali, rappresentati in modo proporzionale alla popolazione dei rispettivi Stati membri ed in maniera tale da riflettere la consistenza dei relativi gruppi parlamentari ⁽¹⁴⁸⁾. Tali assemblee assumono generalmente decisioni a maggioranza semplice e, benché non siano in grado d'esercitare un autentico controllo politico sull'operato del circuito intergovernativo né d'influire sull'indirizzo politico

⁽¹⁴⁶⁾ Cfr. T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, cit., p. 115 s. e 137 ss.; P. I-VALDI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, cit., p. 133 ss.

⁽¹⁴⁷⁾ V. più approfonditamente *infra*, § 5.2.1. A titolo esemplificativo, nell'ambito dell'OMS (Organizzazione mondiale della sanità), l'Assemblea mondiale della sanità – composta da delegati degli Stati membri, scelti fra i rappresentanti dell'amministrazione sanitaria di ciascun paese (ovverosia dai ministri della sanità, o loro delegati) – adotta, deliberando a maggioranza dei due terzi dei propri componenti, accordi e convenzioni, che dovranno entrare in vigore in tutti gli Stati membri entro diciotto mesi, a meno che questi non notifichino un atto in cui espongono le ragioni del mancato recepimento. La stessa Assemblea adotta inoltre regolamenti nelle materie più delicate, che entrano in vigore automaticamente per tutti gli Stati membri a seguito della loro notificazione: Cfr. gli artt. 19 ss. del Trattato istitutivo dell'OMS. Politicamente più sofisticato è il modello deliberativo affermatosi nella prassi più recente delle Nazioni Unite e di conferenze multilaterali, nonché adottato dall'OMC (Organizzazione mondiale del commercio): tali organizzazioni internazionali assumono decisioni con la tecnica del *consensus*, che opera allorché nessuno Stato membro consideri una decisione talmente inaccettabile da opporvi un'espressa obiezione.

La maggior flessibilità che implica il criterio maggioritario riduce proporzionalmente la possibilità di strumentalizzazioni, giacché atti adottati in precedenti sessioni, che non rispecchino più la volontà della maggioranza degli esecutivi statali, potranno essere emendati alla luce di un nuovo indirizzo politico sufficientemente condiviso, senza rischio di veti da parte di singoli Stati. Risulterebbe, allora, più difficile per il Governo utilizzare questi strumenti di diritto internazionale per imporre il proprio indirizzo sulle future maggioranze politiche interne. Al contrario, laddove si richieda l'unanime parere favorevole di ciascuno Stato membro all'adozione degli atti internazionali di diritto derivato, si rischierebbe di paralizzare la successiva attività dell'organizzazione internazionale ed il difficoltoso raggiungimento dell'unanimità finirebbe per rendere l'indirizzo politico sotteso alle rare deliberazioni, in cui l'univocità di consensi sia stata raggiunta, sostanzialmente insuscettibile di emendamenti futuri. Non priva di risvolti negativi è, peraltro, anche l'adozione del criterio maggioritario, solo che si tenga conto di come gli atti emanati vadano a produrre effetti vincolanti anche in capo agli Stati membri i cui rappresentanti non si siano espressi positivamente in ordine alle relative previsioni; e spesso si tratta di deliberazioni che non hanno importanza meramente secondaria o pretto carattere tecnico amministrativo, ma che involgono temi e materie di rilevante importanza politica e che, in particolare, ai fini della loro esecuzione richiedono la predisposizione di strumenti interni di tipo legislativo.

⁽¹⁴⁸⁾ Su questo fenomeno, V. *infra*, § 5.2.1.

dell'organizzazione, hanno nondimeno il pregio di garantire un costante flusso d'informazioni verso i Parlamenti nazionali, consentendo loro di chiamare i rispettivi Governi a rispondere davanti ad essi, in sede nazionale, del proprio contegno mantenuto in seno all'organizzazione.

In terzo luogo, le organizzazioni internazionali possono adottare norme di diritto derivato soltanto nei limiti entro cui i rispettivi trattati istitutivi lo consentano. Si tratta, infatti, di soggetti "derivati" nel duplice senso per cui, da un lato, devono limitarsi a svolgere le funzioni e ad esercitare i poteri loro specificamente affidati e, dall'altro, esistono ed operano nell'ordinamento internazionale solo fintanto che gli Stati membri non ne decidano (consensualmente) la cessazione. Il Parlamento, autorizzando con legge la ratifica del relativo trattato istitutivo, si pronuncia favorevolmente in ordine agli obiettivi verso cui l'organizzazione internazionale istituzionalmente tende, nonché – almeno implicitamente – sull'insufficienza dei mezzi interni a disposizione dello Stato per raggiungere gli stessi obiettivi autonomamente. È pur vero che simili valutazioni vengono effettuate sulla base di parametri di tipo politico, talché la scelta se aderire o meno a un'organizzazione spetta, in definitiva, alla stessa maggioranza di governo. Tuttavia, diversamente da quanto avviene per gli accordi in forma semplificata, si riscontra qui una sorta d'autorizzazione preventiva del Parlamento alla successiva produzione di norme internazionali, alla cui puntuale elaborazione esso non parteciperà.

In considerazione di questi elementi, B. CONFORTI propone di superare la consolidata prassi che condiziona l'efficacia interna anche del diritto internazionale derivato all'adozione di appositi strumenti normativi di recepimento: sarebbero all'uopo sufficienti le singole leggi di esecuzione dei trattati istitutivi, in cui si contemplino norme sulla produzione conferenti potestà normative alle organizzazioni internazionali istituite⁽¹⁴⁹⁾. Senonché, giurisprudenza e dottrina dominanti ritengono tuttora applicabile al diritto internazionale derivato il principio d'irrelevanza sino al formale recepimento nell'ordinamento interno⁽¹⁵⁰⁾. Fintanto che resti ferma la tradizione costituzionale che impone il

⁽¹⁴⁹⁾ *Diritto internazionale*, cit., p. 296 ss.

⁽¹⁵⁰⁾ Cfr. P. IVALDI, *op. cit.*, p. 133 ss.; C. PANARA, *Il diritto internazionale nell'ordinamento interno*, cit., p. 11 s.; Corte cost., sent. n. 18 del 11.01.1989, in *Giur. Cost.*, 1989, I, p. 62 ss., *C.i.d.* n. 11: «le statuizioni contenute nelle risoluzioni dell'ONU [...] non costituiscono fonti di diritto, pur potendo avere influenza nella formazione di consuetudini e di accordi conformi al loro contenuto». L'argomento generalmente utilizzato per respingere la tesi dell'adattamento immediato al diritto internazionale derivato è quello secondo cui non sarebbe possibile, attraverso una semplice legge ordinaria (di esecuzione del trattato istitutivo dell'organizzazione internazionale dotata di potestà normativa), istituire nuove fonti concorrenti alla legge stessa. Contro questa obiezione, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 298, ribat-

mantenimento di un'impostazione dualista nei rapporti interordinamentali, questo principio potrà essere superato solo attraverso limitazioni della sovranità nazionale consentite dall'art. 11 Cost., a condizione che ne ricorrano tutti i requisiti ⁽¹⁵¹⁾.

Già s'è detto che l'art. 117, I Cost. non ha incidenza diretta sulla complessiva configurazione delle relazioni con l'ordinamento internazionale, sicché esso non è in grado di alterare lo stato della questione (il cui approfondimento, pertanto, esula dagli obiettivi del presente scritto) ⁽¹⁵²⁾. Tuttavia, in ragione delle conclusioni cui già si è giunti in merito ai trattati non ancora recepiti, se la portata della copertura costituzionale dovesse estendersi a favore delle norme di diritto internazionale derivato, la stessa dovrebbe per coerenza riconoscersi anche a favore di quelle norme che, emanate dalle competenti organizzazioni internazionali e già vincolanti lo Stato nell'ordinamento d'origine, non abbiano ancora trovato formale esecuzione nell'ordinamento interno. Poco importa, pertanto, che gli atti normativi di recepimento rivestano spesso la forma non già di leggi formali, emanate dal Parlamento, bensì di atti normativi dell'esecutivo: regolamenti o decreti legislativi ⁽¹⁵³⁾.

La dottrina non ha dedicato alla questione in esame il necessario approfondimento teorico. Tra i pochi Autori che vi si sono effettivamente intrattenuti, C. PANARA non ravvisa motivi che possano indurre a precludere agli atti interni di adattamento al diritto internazionale derivato la possibilità di essere assunti a parametro interposto di legittimità costituzionale (sul punto, per completezza, è d'obbligo rilevare che tale Autore ritiene in generale non vincolanti i trattati internazionali non ancora recepiti) ⁽¹⁵⁴⁾. Que-

te che «in tal modo [si] finisce col condannare tutte le norme di legge ordinaria che rinviano ad ordinamenti stranieri o estranei, ad es. le norme di diritto internazionale privato»: ciò che all'A. parrebbe «un non senso».

⁽¹⁵¹⁾ Cfr. P. IVALDI, *op. cit.*, p. 134. Sui requisiti stabiliti dall'art. 11, V. *supra*, § 3.2.

⁽¹⁵²⁾ Per un approfondimento, Cfr. C. PANARA, *op. cit.*, p. 12.

⁽¹⁵³⁾ Cfr. B. CONFORTI, *op. ult. cit.*, p. 297: quando si tratta di decisioni reiterate, la prassi è quella del recepimento mediante regolamenti governativi (sempre che non esista una precedente disciplina legislativa della materia) o mediante decreti legislativi, previamente autorizzati dalla stessa legge di esecuzione del trattato istitutivo.

⁽¹⁵⁴⁾ *Il diritto internazionale nell'ordinamento interno*, cit., p. 11 s. Nella letteratura antecedente, un accenno alla questione era stato avanzato da B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, cit., c. 229, secondo cui la disposizione di cui all'art. 117, I Cost. «è importante ed innovativa per la parte in cui impegna il legislatore statale al rispetto di tutti gli obblighi internazionali e quindi anche di tutti gli obblighi derivanti dai trattati e dalle fonti derivanti dai trattati»: l'A. lasciava in tal modo intendere di considerare del tutto equiparabili, quanto a copertura costituzionale, le norme di diritto internazionale derivato a quelle direttamente espresse dei trattati. Della medesima opinione, Cfr. altresì V. STARACE, *Obblighi comunitari e internazionali e rapporti tra Stato e Regioni nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in P. Ziccardi Capaldo (a cura di), *Attuazione dei trattati internazionali e Costituzione italiana. Una riforma prioritaria nel-*

st'opinione appare meritevole d'essere condivisa, malgrado la significativa compressione del principio di supremazia parlamentare che essa comporta.

Nonostante la rilevata analogia tra accordi in forma semplificata e normazione internazionale derivata, per il ruolo di primo piano in entrambe le fattispecie ricoperto dal Governo e per la generale esclusione del coinvolgimento parlamentare nelle fasi dei negoziati e dell'approvazione dei relativi precetti, nessuno degli argomenti spesi al fine di escludere la vincolatività dei primi ai sensi dell'art. 117, I pare, in realtà, essere estensibile alla seconda. Non quello della mancanza di una legge di autorizzazione alla ratifica, giacché le norme derivate vincolano gli Stati membri dell'organizzazione internazionale in forza della ratifica del trattato istitutivo contenente le relative norme sulla produzione giuridica. Non quello del sovvertimento della logica sottesa agli artt. 70, 76 e 77 Cost., giacché la stessa autorizzazione alla ratifica di un trattato istitutivo contenente siffatte norme parrebbe, anzi, apparentabile ad una sorta di delega legislativa, con cui le Camere autorizzano l'esecutivo ad assumere ulteriori obblighi internazionali negli ambiti e con i limiti (anche temporali) contemplati dal trattato medesimo, attraverso i meccanismi deliberativi ivi disciplinati. L'esercizio di simili potestà normative in sede extraparlamentare manterrebbe, quindi, carattere eccezionale, restando condizionato al puntuale rispetto del principio di attribuzione delle competenze.

È ben vero che alla formazione delle norme di diritto internazionale derivato può concorrere soltanto la volontà governativa e che alle minoranze politiche non residua che una possibilità d'incidenza indiretta, mediante il controllo politico sull'operato del Governo (senz'altro più intenso laddove le organizzazioni internazionali contemplino un circuito assembleare, in cui trovano spazio le minoranze parlamentari nazionali); è ben vero, dunque, che uno sforzo ermeneutico teso esclusivamente a tutelare la *ratio* di garanzia sottesa al principio di supremazia del Parlamento imporrebbe di escludere in radice tali norme dalla portata della copertura costituzionale offerta dall'art. 117, I. Senonché, darebbe luogo a un'insanabile contraddizione in termini un'interpretazione che, dopo aver accettato una limitazione della potestà legislativa interna a garanzia della fedeltà dello Stato agli impegni assunti in seno alla comunità internazionale, rifiuti poi di ricomprendere in questa stessa garanzia le esperienze più intense e significative dei processi d'integrazione fra Stati.

l'era della comunità globale, Napoli, 2004, p. 140 s.; A. BONOMI, *Il "limite" degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., p. 198.

Sarebbe sufficiente ad evitare d'incorrere in questa contraddizione l'adozione di una meno ingessata applicazione dell'art. 11 Cost. ⁽¹⁵⁵⁾. La Corte costituzionale ha sinora impedito d'estendere la relativa copertura costituzionale a favore dei trattati istitutivi di organizzazioni internazionali diverse dalle Comunità e dall'Unione europea, frapponendo la necessità di non sempre chiari requisiti ricavati per via giurisprudenziale ⁽¹⁵⁶⁾. Il riferimento è, in particolare, al requisito della sovranazionalità, per la cui soddisfazione non è ritenuto sufficiente il conferimento all'organizzazione internazionale di funzioni normative autonome – ciò che già di per sé integrerebbe, secondo parte della dottrina, una limitazione della sovranità interna ⁽¹⁵⁷⁾ – ma occorrerebbe, altresì, la capacità della stessa organizzazione d'imporre l'immediata efficacia del proprio diritto derivato negli ordinamenti degli Stati membri, anche contro la diversa volontà normativa eventualmente espressa da questi ultimi ⁽¹⁵⁸⁾.

La riconduzione alla copertura costituzionale di cui all'art. 11 assicurerebbe al diritto internazionale derivato non solo la diretta applicabilità nell'ordinamento interno – ciò

⁽¹⁵⁵⁾ Cfr. B. CONFORTI, *op. ult. cit.*, p. 298 s.

⁽¹⁵⁶⁾ V. *supra*, § 3.2.

⁽¹⁵⁷⁾ Cfr. C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione*, cit.; R. DICKMANN, *Corte costituzionale e diritto internazionale*, cit., p. 3594; A. GUAZZAROTTI, *La Consulta "guarda in faccia" gli obblighi internazionali e la CEDU*, cit., p. 277; A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2008, p. 217; M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, cit., p. 203; G. PILI, *Il nuovo "smalto costituzionale" della CEDU agli occhi della Consulta...*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, p. 2 s. *Contra*, G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, cit., p. 215 s.

⁽¹⁵⁸⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 3.3; sent. n. 349/2007, cit., *C.i.d.* n. 6.1. In senso critico, Cfr. il commento di M.E. BARTOLONI, *Un nuovo orientamento della Corte costituzionale sui rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento italiano?*, cit., p. 519, che denuncia nell'argomentazione della Corte «un certo carattere circolare: da un lato, l'effetto della disapplicazione [del diritto interno incompatibile] appare come una conseguenza della partecipazione ad un ordinamento sovranazionale; d'altro lato, un ordinamento sovranazionale sarebbe tale quando le sue norme sono in grado di determinare la disapplicazione delle norme interne con esse contrastanti».

Cfr., altresì, T. BUERGENTHAL, *Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law*, cit., p. 317 ss., secondo cui l'immediata applicabilità interna delle norme internazionali è esclusivamente questione di diritto interno, indipendente dalla conforme volontà espressa dagli Stati in sede internazionale; sicché l'adesione ai trattati istitutivi di organizzazioni internazionali non comporta, di per sé, la diretta applicabilità del relativo diritto derivato negli ordinamenti interni degli Stati membri, a meno che un simile adattamento automatico sia specificamente previsto dalle rispettive Costituzioni (improntate in senso monista), o da queste consentito e liberamente convenuto (in deroga al principio dualista). Quand'anche i trattati istitutivi statuissero la diretta applicabilità interna delle norme derivate, essi non potrebbero che imporre agli Stati membri una mera obbligazione (di diritto internazionale) di pronto recepimento delle stesse. La fondamentale differenza sussistente tra diritto comunitario e diritto internazionale derivato risiederebbe, allora, nel semplice fatto che «the Member States of the Community have accepted the theory of the Community Court that by joining the EC they transferred to it certain of their sovereign rights and legislative power. This theory has permitted the Community Court to overcome domestic legal and constitutional obstacles to the direct applicability of Community law and, more importantly, has enabled it to supervise the enforcement of that law» (p. 329).

che la Corte, ambiguamente, configura al contempo come requisito per godere della copertura medesima – ma, altresì, la prevalenza (nel senso di preferente applicazione) sul diritto interno precedente e successivo, con la sola eccezione delle norme costituzionali espressive di diritti umani inalienabili o di principi supremi dell'ordinamento. La gravità delle conseguenze giustifica, evidentemente, la rigidità dei parametri applicati dalla giurisprudenza; ma giustifica, allora, anche l'esigenza di configurare un gradino intermedio di tutela costituzionale, in cui venga a collocarsi la normazione derivata prodotta da organizzazioni internazionali che non possano vantare il requisito della sovranazionalità, ma la cui potestà normativa trovi nondimeno fondamento in un trattato istitutivo ratificato a seguito di autorizzazione parlamentare.

Risultano sussistere, in definitiva, sufficienti elementi per affermare che l'unica soluzione coerente con la scelta di configurare gli obblighi internazionali di cui all'art. 117, I come limite di legittimità all'esercizio della funzione legislativa interna sia quella d'estendere la portata dello stesso limite a favore degli obblighi di diritto internazionale derivato, indipendentemente dal loro formale recepimento nell'ordinamento interno e malgrado le ripercussioni negative che ciò comporti in pregiudizio del principio di supremazia del Parlamento.

3.3.4. L'attività internazionale delle Regioni

Fino a questo punto, si sono presi in considerazione esclusivamente gli obblighi che lo Stato assume nell'ordinamento internazionale agendo per mezzo dei propri organi centrali. In realtà, già prima della novella costituzionale, era consentito anche alle Regioni impegnare la responsabilità internazionale dello Stato, benché nei limiti stabiliti dal legislatore centrale ⁽¹⁵⁹⁾. La L.Cost. n. 3/2001 ha operato, in materia, un importante

⁽¹⁵⁹⁾ Uno spazio riservato all'attività internazionale delle Regioni veniva per la prima volta riconosciuto dall'art. 4, D.P.R. n. 616/1977, adottato in base alla delega contenuta in L. n. 382/1975, relativamente alla possibilità di svolgere attività promozionali all'estero nelle materie di propria competenza, nel rispetto dei vincoli sostanziali e procedurali ivi contemplati. Successivamente, la L. n. 948/1984 autorizzava la ratifica e dava esecuzione interna alla Convenzione di Madrid del 21.05.1980, sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, che attribuiva alle Regioni la potestà di concludere ulteriori accordi e intese di collaborazione con enti territoriali appartenenti agli Stati confinanti. La Corte costituzionale, con sentenza n. 187 del 20.05.1987, in *Giur. Cost.*, 1987, p. 1288 ss., *C.i.d.* n. 6, confermava che dette attività danno luogo a veri e propri obblighi internazionali, dei quali risponde lo Stato «anche se l'ordinamento interno eccezionalmente consente l'iniziativa di enti minori». La stessa sentenza, *C.i.d.* n. 7, riconosceva inoltre alle Regioni la potestà – fondata sul «sistema costituzionale» complessivamente inteso – di porre in essere atti «di mero rilievo internazionale» al fine di perseguire scopi anche soltanto «connessi» alle materie loro devolute: trattasi, in generale, di tutte le attività internazionali il cui

intervento di razionalizzazione a livello costituzionale, sancendo all'art. 117, IX che «Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato»⁽¹⁶⁰⁾.

La previsione assume rilevanza ai fini del presente studio in quanto l'attività internazionale delle Regioni è suscettibile di dar luogo all'assunzione di obblighi internazionali, che a loro volta – secondo quanto si è prospettato in letteratura⁽¹⁶¹⁾ – potrebbero andare ad integrare il limite di cui all'art. 117, I Cost. Il rispetto degli accordi e delle intese conclusi dalle Regioni si tradurrebbe, così, in condizione per il legittimo esercizio della potestà legislativa non solo a livello regionale, ma anche, inopinatamente, a livello statale. Occorre, allora, verificare, in primo luogo, la tenuta teorica di quest'ipotesi che, invero, non riceve i favori della dottrina maggioritaria⁽¹⁶²⁾; in secondo luogo, la sua

contenuto non può assolutamente incidere sulla politica estera dello Stato né [...] può far sorgere responsabilità di qualsiasi genere a carico del medesimo». Esistevano, dunque, prima della L. Cost. n. 3/2001, varie forme di espressione del potere estero regionale, che non necessariamente presupponevano l'assunzione di obblighi e responsabilità nell'ordinamento internazionale. A tutte tali attività aveva dato, infine, sistematizzazione normativa il D.P.R. 31 marzo 1994. Per una ricostruzione dottrinale delle vicende relative al potere estero regionale prima della novella costituzionale, Cfr. S. BARTOLE, *Atti e fatti (di rilevanza internazionale) nei conflitti di attribuzioni fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1975, p. 3125 ss.; P. CARETTI, *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni*, in *Reg.*, 1985, p. 107 ss.; ID., *Un'altra tappa verso la difficile definizione di un nuovo modello di esercizio del "potere estero" dello Stato*, in *Giur. Cost.*, 1987, p. 3039 ss.; ID., *Le attività di mero rilievo internazionale delle Regioni tra previa intesa e previo assenso governativo*, in *Giur. Cost.*, 1992, p. 4312 ss.; ID., *Verso un superamento della distinzione tra attività promozionali all'estero e attività di mero rilievo internazionale delle Regioni, in applicazione del principio di leale collaborazione*, in *Giur. Cost.*, 1993, p. 1394 ss.; V. LIPPOLIS, *Regioni, treaty-making power e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.* 1989, p. 1206 ss.; P. CAVALERI, *Le Regioni italiane e la Comunità Europea*, in ID., G. Savio (a cura di), *Le Comunità Europee: profili storici, giuridici ed economici*, Torino, 1995, II, p. 50 s.; F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla Costituzione italiana*, Padova, 1999; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2006, p. 137 ss.

⁽¹⁶⁰⁾ Qualunque interpretazione se ne accolga, questa disposizione riveste sicuramente un ruolo determinante. Chi ritiene che essa abbia attribuito alle Regioni un autentico *treaty-making power*, evidenzia il carattere fortemente innovativo della norma: Cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 168. Chi, invece, nega tale portata innovativa, riconosce comunque che la disposizione svolge l'importante funzione di «costituzionalizzare il potere estero già in passato riconosciuto alle Regioni, rendendo anche esplicita la possibilità di loro contatti con Stati»: A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 229. L'art. 117, IX Cost. nomina soltanto le Regioni e non anche le Province autonome di Trento e di Bolzano; ciononostante, opportunamente, la disciplina legislativa di attuazione (art. 6, L. n. 131/2003) estende a queste ultime la possibilità di stipulare gli accordi e le intese cui la disposizione costituzionale fa riferimento.

⁽¹⁶¹⁾ Cfr. F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 1359; ID., *I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, cit., p. 8; L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione*, cit.; P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, cit., p. 6; ID., *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2003, pp. 565 e 567.

⁽¹⁶²⁾ Critici verso questa lettura ermeneutica si sono dimostrati A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni*, cit., p. 54 ss.; L. BARTOLOMEI, *La garanzia costituzionale dei trattati alla*

compatibilità con il principio di supremazia del Parlamento, anche in coerenza con le conclusioni raggiunte in ordine alle precedenti questioni sulla portata del limite degli obblighi internazionali.

Il primo tema da affrontare è se gli accordi e le intese regionali di cui all'art. 117, IX diano effettivamente luogo ad obblighi internazionali o siano, invece, qualificabili come attività di mero rilievo internazionale. Già prima della novella, le attività promozionali all'estero delle Regioni erano ritenute idonee ad impegnare la responsabilità internazionale dello Stato: non sembra plausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto ora collocare il potere estero regionale in una posizione deteriore. Il dubbio, tuttavia, sorge a partire dalla considerazione che il potere di stipulare autentici trattati internazionali non è una questione di diritto interno – nella disponibilità, cioè, del legislatore costituzionale – ma, piuttosto, di diritto internazionale. La Convenzione di Vienna del 1969 definisce i trattati come accordi internazionali conclusi in forma scritta tra Stati ⁽¹⁶³⁾. Un accordo concluso fra uno Stato e un'entità substatale, o fra entità substatali, non potrebbe, pertanto, considerarsi un trattato alla stregua del diritto internazionale e risulterebbe di per sé inidoneo ad impegnare la volontà internazionale dello Stato ⁽¹⁶⁴⁾. La riforma costituzionale del 2001 non può, pertanto, aver conferito alle Regioni una soggettività internazionale distinta da quella dello Stato, perché ciò contrasterebbe con le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Queste considerazioni hanno condotto parte della dottrina ad escludere la possibilità di qualificare come trattati gli accordi e le intese di cui all'art. 117, IX ⁽¹⁶⁵⁾.

luce della legge 5 giugno 2003 n. 131 contenente disposizioni per l'adeguamento alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, cit., pp. 857 e 865. Possibilisti, ma comunque critici, sono altresì A. D'ATENA, nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea, cit.; F. PIZZETTI, I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano, cit. p. 243 ss.; A. GUAZZAROTTI, Niente di nuovo sul fronte comunitario?, cit., p. 480 ss.; A. BONOMI, Il "limite" degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti, cit., p. 186 ss.

⁽¹⁶³⁾ Cfr. art. 1.1, Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, i cui contenuti sono stati poi confermata e solo parzialmente riadattati nella Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali.

⁽¹⁶⁴⁾ Sembrerebbe confermare tale conclusione l'art. 3 dalla stessa Convenzione di Vienna, il quale prevede esplicitamente che essa «does not apply to international agreements concluded between States and other subjects of international law or between such other subjects of international law, or to international agreements not in written form». Gli accordi cui non si applica la Convenzione conservano nondimeno valore giuridico, ma ad essi non consegue una responsabilità internazionale dello Stato, a meno che la Convenzione sia espressamente richiamata.

⁽¹⁶⁵⁾ Cfr. A. ANZON, *op. cit.*, p. 229; C. PINELLI, *Regioni e rapporti internazionali secondo l'art. 117 Cost.*, in www.federalismi.it, 2001, p. 2; P. BILANCIA, *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, in www.federalismi.it, 2002, p. 3.

Tale impostazione non sembra, peraltro, costituire la sola possibile interpretazione da attribuire alla disposizione costituzionale. Infatti, se lo Stato è unico titolare del *treaty-making power*, ciò non significa che le Regioni non possano partecipare di tale titolarità ⁽¹⁶⁶⁾. Il concetto di “Stato” andrebbe, cioè, interpretato in senso estensivo: esso non coinciderebbe con i soli organi centrali (c.d. Stato apparato), ma sarebbe costituito dall’insieme degli enti ed organi pubblici dei quali si compone la Repubblica (c.d. Stato ordinamento), come individuata dagli artt. 5 e 114 Cost. E, infatti, in ambito internazionale, «quando si parla di organi statali si intende far riferimento a *tutti* gli organi, e quindi a tutti coloro che partecipano dell’esercizio del potere di governo nell’ambito del territorio» ⁽¹⁶⁷⁾. La responsabilità internazionale dello Stato riguarderebbe, allora, tutti gli enti che, nel loro complesso, costituiscono la Repubblica; tuttavia, fra essi, soltanto lo Stato e le Regioni risultano titolari di una «legittimazione internazionale» costituzionalmente riconosciuta ⁽¹⁶⁸⁾.

Esclusa la sussistenza di decisivi ostacoli derivanti dal diritto internazionale, anche un’analisi sistematica dell’art. 117 Cost. induce a ritenere che gli accordi e le intese di cui al comma IX siano idonei ad impegnare la responsabilità internazionale dello Stato. La disposizione costituzionale riserva alla legislazione statale la disciplina dei casi e delle forme con cui si estrinseca quest’attività internazionale delle Regioni. Senonché, il comma III del medesimo articolo inserisce tra i titoli di competenza legislativa concorrente i rapporti internazionali delle Regioni, il cui contenuto non potrebbe differire dalla mera disciplina delle procedura normative che le stesse devono seguire nell’esercizio del proprio potere estero. Se, infatti, questo titolo si ritenesse esteso anche ad aspetti sostanziali, la competenza regionale si ridurrebbe all’attuazione di normative di principio dettate a livello centrale: ne conseguirebbe uno svuotamento della potestà legislativa

⁽¹⁶⁶⁾ Cfr. R. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, p. 1327

⁽¹⁶⁷⁾ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 12.

⁽¹⁶⁸⁾ L’espressione è di B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 118: le Regioni, pur avendo acquisito competenza a stipulare, non godono d’autonoma soggettività internazionale perché lo Stato è nelle condizioni di poterla limitare; l’art. 117 Cost. contiene, infatti, una riserva di legge statale per la determinazione normativa dei casi e delle forme in cui questa competenza regionale può esplicarsi. Pertanto, l’Autore preferisce utilizzare l’espressione «legittimazione internazionale» al fine di evidenziarne la dimensione interna, seppur destinata a proiettarsi sul piano dell’ordinamento internazionale.

Quanto agli enti territoriali minori, l’art. 6, VII, L. n. 131/2003, prevede: «Resta fermo che i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l’ordinamento vigente, comunicando alle Regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al comma II ogni iniziativa».

esclusiva delle Regioni, a vantaggio di quella concorrente, ogni qual volta esse proiettino all'esterno dei confini nazionali la propria attività nelle materie di competenza residuale ⁽¹⁶⁹⁾. Questa linea interpretativa parrebbe, però, ingenerare una lampante contraddizione tra i disposti dei comma III e IX dell'art. 117, i quali assegnano alla competenza ripartita e, rispettivamente, statale esclusiva una disciplina omogenea per contenuti.

L'apparente contraddizione si risolve riconoscendo che le due disposizioni fanno, in realtà, riferimento ad aspetti differenti del medesimo fenomeno. Si può, in definitiva, sostenere che gli accordi e le intese previste dal comma IX necessitano di una maggiore rigidità sul piano procedurale poiché esse possiedono un *quid pluris*, che le distingue dalle attività internazionali cui si riferisce, invece, il titolo competenziale di cui al comma III. Tale elemento differenziale dovrebbe rinvenirsi, in particolare, nell'idoneità di accordi e intese ad impegnare la responsabilità internazionale dello Stato, a condizione che siano rispettati tutti i limiti costituzionalmente previsti. In questo senso sembra essersi orientata la stessa Corte costituzionale, quantomeno in ordine agli accordi stipulati con Stati esteri. Infatti, la sentenza n. 238/2004 ha rigettato la tesi, sostenuta dai ricorrenti, secondo cui tali atti non costituirebbero veri e propri trattati internazionali e, pertanto, non vincolerebbero lo Stato italiano ma solo l'ente stipulante; al contrario, la Corte ha ritenuto trattarsi, a tutti gli effetti, di atti di diritto internazionale che ciascuna Regione sottoscrive «secondo il diritto interno [...], in base a poteri propri, e non come “delegata” dello Stato» ⁽¹⁷⁰⁾.

⁽¹⁶⁹⁾ Cfr. A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 18 s.; F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Ist. Federalismo*, 2002, p. 719; P. CARETTI, *op. ult. cit.*, p. 568.

⁽¹⁷⁰⁾ Corte cost., sent. n. 238 del 08.07.2004, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 2487 ss., *C.i.d.* n. 9. Viene così espressamente rigettata la lettura prospettata da B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, cit., c. 232, secondo cui «alle Regioni è riconosciuta una mera competenza a stipulare per conto dello Stato». L'art. 6, L. n. 131/2003, peraltro, sembrerebbe consentire alle Regioni di assumere obblighi internazionali soltanto in occasione di accordi con Stati esteri, circoscrivendo per giunta tale potestà mediante limiti – anche di natura sostanziale – talmente stringenti da impedire alle stesse Regioni di attuare concretamente i propri indirizzi di politica estera. La figura dell'intesa con enti territoriali esteri, invece, per come ricostruita dal legislatore ordinario, va in sostanza a sostituirsi alle precedenti attività promozionali e di mero rilievo internazionale: si tratta, cioè, di attività in linea di principio inidonee ad impegnare la responsabilità internazionale dello Stato e per questo, sotto il profilo procedimentale, si ritiene sufficiente una mera comunicazione preventiva al Governo. Cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle regioni*, 2003, cit., p. 172; P. CARETTI, *op. ult. cit.*, p. 565 s.; G. BUONOMO, *Art. 6. Attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni*, in C. Cittadino (a cura di), *Legge “La Loggia”*, cit., p. 139; E. CRIVELLI, *Articolo 6 (Attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni)*, in P. Cavaleri, E. Lamarque (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione*, cit., p. 153; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., p. 140.

Posto che mediante accordi con Stati esteri – più dubitativamente mediante intese con enti territoriali interni ad altro Stato ⁽¹⁷¹⁾ – le Regioni potrebbero, dunque, assumere obblighi che vincolino la Repubblica sul piano dell’ordinamento internazionale, si tratta ora di comprendere se a tali obblighi s’estenda la portata della copertura costituzionale di cui all’art. 117, I. Al proposito, già s’è esaminata la tesi di E. CANNIZZARO, secondo cui tale disposto costituzionale assumerebbe gli obblighi contratti dalle Regioni come limite di competenza della legislazione statale, al fine di bilateralizzare il vincolo che già in passato s’imponesse al legislatore regionale, di rispettare i trattati internazionali dello Stato ⁽¹⁷²⁾. La conseguente mobilità del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni e la difficoltà di fondare l’intera ricostruzione sul criterio d’interpretazione sistematica, tuttavia, sconsigliano l’adesione a quest’orientamento ⁽¹⁷³⁾.

Altra parte della dottrina giunge ad estendere la portata del limite degli obblighi internazionali agli accordi delle Regioni con Stati esteri, ricorrendo a una triplice argomentazione. Primo punto d’appoggio è il criterio d’interpretazione letterale, il quale non consentirebbe di ricavare dall’art. 117, I una distinzione tra obblighi internazionali dell’uno o dell’altro tipo, ma tutti li collocherebbe sullo stesso piano come limite di legittimità all’esercizio della potestà legislativa sia delle Regioni, sia dello Stato ⁽¹⁷⁴⁾. Per

⁽¹⁷¹⁾ L’art. 117, IX Cost., in realtà, non pone distinzioni di contenuto tra accordi e intese, che si differenzerebbero soltanto in base alla controparte con cui sono concluse: Stati esteri e, rispettivamente, enti territoriali interni ad altri Stati. Ciò malgrado, si è sostenuto da parte di certa dottrina che la distinzione possa riguardare la stessa natura giuridica dell’atto: solamente gli “accordi” godrebbero di rilevanza giuridica nell’ordinamento internazionale, mentre la figura delle “intese” si riferirebbe alle sole attività promozionali e di mero rilievo internazionale. Cfr., sul punto, C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario*, cit., c. 196; mentre l’espressione “accordi con Stati” «si riferisce [...] inequivocabilmente ad accordi di diritto internazionale», il *treaty-making power* «non potrebbe comunque riguardare le intese con omologhi enti territoriali ... per assenza di controparti a ciò autorizzate dai rispettivi Stati»; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale ed il “potere estero” delle Regioni e delle Province autonome (note a Corte cost., 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258)*, in www.federalismi.it, 2004, p. 8: «Le intese sono giuridicamente differenti dagli accordi di diritto internazionale in senso proprio perché non vincolano gli Stati ma gli enti territoriali che le sottoscrivono e non generano responsabilità di diritto internazionale». Come detto, l’art. 6, L. n. 131/2003, nel dare attuazione all’art. 117, IX, sembra aver accolto quest’orientamento, consentendo alle Regioni di assumere obblighi internazionali in senso proprio – benché entro limiti alquanto stringenti – soltanto in occasione di accordi con Stati esteri ed escludendo, invece, tale possibilità in ordine alle intese con enti territoriali interni a questi ultimi.

⁽¹⁷²⁾ *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., p. 921 ss. V. *supra*, § 2.2.2.

⁽¹⁷³⁾ Cfr. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario*, cit., p. 4; B. CONFORTI, *op. ult. cit.*, c. 231; A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 46 s.; P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, cit., p. 6; G.F. FERRARI, *Il primo comma dell’art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, cit., p. 1850; A. GUAZZAROTTI, *op. ult. cit.*, p. 476.

⁽¹⁷⁴⁾ Cfr. F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, p. 6: «ogni obbligo internazionale validamente sorto costituisce limite della potestà legislativa statale e di quella regionale», con la conseguenza che «sono suscettibili

fondare detta conclusione sul criterio letterale, però, questa dottrina è costretta a muovere dall'assai criticabile presupposto dell'«inequivoca dizione della norma costituzionale»⁽¹⁷⁵⁾.

P. CARETTI fa altresì riferimento al generale principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, nonché alla funzione unificante dell'ordinamento complessivo che i tre ordini di limiti di cui all'art. 117, I sarebbero preordinati a realizzare⁽¹⁷⁶⁾. Il ricorso al principio di leale collaborazione sarebbe obbligato, in considerazione della concorrente competenza di Stato e Regioni ad assumere impegni vincolanti sul piano internazionale nelle materie di competenza legislativa regionale, nonché della competenza delle Regioni a dare attuazione ed esecuzione agli accordi internazionali stipulati dallo Stato, salvo intervento sostitutivo di quest'ultimo in caso d'inadempienza⁽¹⁷⁷⁾. Senza il necessario coordinamento, né lo Stato né le Regioni potrebbero dar compimento agli impegni rispettivamente assunti in ambito internazionale, o comunque conseguire gli obiettivi preposti. Uno dei requisiti per rendere effettivo tale coordinamento sarebbe, precisamente, «il riconoscimento della soggezione anche della legge dello Stato al rispetto degli obblighi internazionali assunti non solo dallo Stato, ma anche autonomamente dalle Regioni»⁽¹⁷⁸⁾. Sarebbe, inoltre, paradossale che questo «limite generale», data la sua

di vincolare il Parlamento, non solo i trattati conclusi senza la sua previa autorizzazione, ma gli stessi trattati conclusi dalle regioni in base all'ultimo comma dell'art. 117».

⁽¹⁷⁵⁾ *Ibidem*. Che inequivoca la disposizione costituzionale in realtà non sia, lo conferma l'interpretazione diametralmente opposta che, pur sempre muovendo dal dato letterale, ne offre F. PIZZETTI, *op. ult. cit.*, p. 244: l'art. 117, I Cost., «facendo degli obblighi internazionali un vincolo a carico di tutti i legislatori, non sembra, nemmeno implicitamente, prevedere che tale vincolo possa sorgere su iniziativa di una singola Regione».

⁽¹⁷⁶⁾ *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 565 e, rispettivamente, 567. L'A. non parla, in realtà, testualmente di "funzione unificante" – secondo la terminologia cui già si è fatto riferimento *supra*, § 2.3. – ma implicitamente la presuppone, allorché qualifica il rispetto degli obblighi internazionali come «limite generale» che, in quanto tale, se applicabile alla legislazione regionale, non potrebbe restare estraneo a quella statale.

⁽¹⁷⁷⁾ L'art. 117, V Cost. stabilisce che «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, [...] provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali [...], nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza». Questa disposizione lascia intendere che lo Stato, nell'estrinsecazione della propria competenza esclusiva in materia di politica estera (Cfr. art. 117, II), resta legittimato a stipulare trattati internazionali anche nelle materie di competenza regionale, ossia nelle stesse materie in relazione alle quali, in forza del comma IX del medesimo articolo, le Regioni possono concludere accordi con altri Stati. Invero, se la disposizione di cui al comma V volesse riferirsi non già agli accordi internazionali stipulati dallo Stato, bensì a quelli conclusi dalle Regioni ai sensi del comma IX, essa sarebbe del tutto inutile, giacché «è evidente che, per questi ultimi, le Regioni dispongono già del relativo potere di attuazione»: A RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 16. Cfr. altresì P. CARETTI, *op. ult. cit.*, p. 564.

⁽¹⁷⁸⁾ P. CARETTI, *op. ult. cit.*, p. 565. Perviene a questa stessa soluzione, muovendo dal principio di leale collaborazione, anche A. GUAZZAROTTI, *op. ult. cit.*, p. 481 s., il quale però percorre un sentiero interpretativo differente: l'art. 80 Cost. impedirebbe di estendere agli accordi internazionali delle Regioni la

funzione unificante, potesse vincolare esclusivamente il legislatore regionale e non anche il legislatore statale al rispetto di quella particolare specie di obblighi internazionali, che discendono dagli accordi conclusi dalle Regioni con altri Stati ⁽¹⁷⁹⁾.

L'argomento basato sul principio di leale collaborazione è, invero, assai evocativo. Nondimeno, non pare senz'altro imprescindibile vincolare la potestà legislativa statale al fine di garantire il necessario coordinamento tra le competenze statali e regionali sul fronte delle relazioni internazionali. Parrebbe, anzi, più coerente ed efficace un coordinamento anticipato, che preceda l'assunzione d'impegni da parte di ciascuno dei due enti, laddove sussista rischio di sovrapposizioni ⁽¹⁸⁰⁾. Inoltre, il vincolo per il legislatore statale al rispetto degli accordi validamente conclusi dalle Regioni si presterebbe a possibili strumentalizzazioni da parte di queste ultime, che disporrebbero così di uno strumento per sottrarsi alla normativa dettata dallo Stato nelle c.d. materie trasversali ⁽¹⁸¹⁾. In ogni caso, si fanno certamente preferire sul piano ermeneutico soluzioni che consentano di dare positivi sbocchi al principio di leale collaborazione, senza per questo intaccare l'autonomia decisionale delle Camere, come avverrebbe qualora s'imponesse a queste ultime di conformarsi al contenuto di atti giuridici su cui esse non abbiano avuto

copertura costituzionale dell'art. 117, I; sarebbe, però, il comma IX dello stesso articolo che, offrendo espresso riconoscimento costituzionale a tali accordi, avrebbe l'effetto d'imporre anche al legislatore statale il doveroso rispetto. «Ma dovrebbe trattarsi di un vincolo diverso, per natura e portata, da quello contemplato al primo comma, un vincolo, cioè, meno drastico dell'automatica incostituzionalità delle leggi statali contrastanti con gli obblighi internazionali assunti da una Regione, ispirato più a logiche di leale collaborazione tra Stato e Regioni che non alla gerarchia tra fonti "esterne" e interne». Anche quest'orientamento, peraltro, soffrirà i medesimi punti di debolezza di quello sostenuto da P. Caretti.

⁽¹⁷⁹⁾ P. CARETTI, *op. ult. cit.*, p. 567.

⁽¹⁸⁰⁾ La restrittiva disciplina prefigurata dall'art. 6, L. n. 131/2003, pare senz'altro funzionale all'esigenza di garantire la compatibilità dell'azione regionale con gli indirizzi statali di politica estera, tutelando così la continuità e la non contraddittorietà dei rapporti internazionali che fanno capo allo Stato ordinamento. Tuttavia, il principio di leale collaborazione non può operare in una sola direzione, a favore cioè degli interessi di stampo unitario: se i limiti procedurali al potere estero delle Regioni vengono intesi quali strumenti esclusivamente diretti a renderne innocuo l'esercizio rispetto agli interessi politici concretamente perseguiti a livello centrale, ne consegue una contrazione dell'autonomia politica regionale, la cui stessa sussistenza viene a dipendere dal grado di coincidenza con quegli interessi medesimi. In realtà, se è vero che la legge statale ha recepito solo in parte le istanze provenienti dal principio di leale collaborazione, è altrettanto vero che l'attuale assetto ordinamentale mette a disposizione dell'interprete uno strumentario idoneo ad integrare le pur gravi lacune che essa presenta. Basti pensare all'importante sede concertativa costituita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano: la politica estera dello Stato e quella delle singole Regioni potrebbero in questa sede combinarsi in una sintesi dialettica, ad esempio mediante la definizione di linee d'indirizzo comuni.

⁽¹⁸¹⁾ Cfr. A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 18. A questa tipologia di materie fa riferimento A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in www.forumcostituzionale.it, 2002: l'art. 117, II Cost. ha inserito nell'ambito della competenza statale alcune materie costruite finalisticamente, ossia in funzione del fine politico che individuano anziché dell'ambito su cui sono dirette ad incidere; per tale loro natura, esse si presentano come materie trasversali, o metamaterie, in grado di attraversare qualsiasi settore competenziale, a prescindere dalla sua allocazione originaria.

modo di pronunciarsi ⁽¹⁸²⁾. Infine, l'argomento che fa leva sulla funzione unificante dell'art. 117, I si presta ad essere radicalmente capovolto: parrebbe, invero, contraddittorio che siffatta funzione unificante possa realizzarsi attraverso vincoli alla legislazione introdotti da un ente substatuale quale è la Regione ⁽¹⁸³⁾.

Ciò posto, occorre considerare che l'eventuale partecipazione delle Regioni al *treaty-making power* nazionale non potrebbe, comunque, privare il Parlamento delle competenze esclusive ad esso costituzionalmente attribuite dall'art. 80 Cost. Di conseguenza, la legittimazione internazionale degli enti regionali risulterebbe limitata – nelle materie di loro competenza – a quei soli accordi che il Governo risulti costituzionalmente legittimato a stipulare in forma semplificata ⁽¹⁸⁴⁾. A questa conclusione conduce anche l'interpretazione dell'art. 6, L. n. 131/2003, condotta sulla base dei relativi lavori parlamentari: un ordine del giorno approvato dalla Camera dei Deputati, infatti, impegna il Governo «ad interpretare le pertinenti disposizioni [...] in esame nel senso che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, non possano definire con altri Stati accordi internazionali aventi i caratteri di cui all'articolo 80 della Costituzione» ⁽¹⁸⁵⁾. E poiché l'art. 80 impone l'autorizzazione parlamentare alla ratifica dei trattati che importano modificazioni di leggi e, quindi, *a fortiori*, anche di quelli che producano l'effetto di vincolare la legislazione futura, se ne ricava che agli accordi delle Regioni con altri Stati risulta precluso produrre simile effetto vincolante ⁽¹⁸⁶⁾. Essi restano, pertanto, esclusi dalla copertura costituzionale dell'art. 117, I.

⁽¹⁸²⁾ Cfr. L. BARTOLOMEI, *op. cit.*, pp. 857 e 865.

⁽¹⁸³⁾ Cfr. F. PIZZETTI, *op. loc. ult. cit.* Pur ritenendo l'ipotesi di estendere il vincolo degli obblighi internazionali agli accordi stipulati dalla Regione ex art. 117, IX Cost. «probabilmente incostituzionale» e «in contratto [...] con lo stesso nuovo ordinamento costituzionale complessivamente considerato», l'A., nondimeno, ritiene che una disciplina legislativa di attuazione assai restrittiva per il potere estero regionale – quale quella effettivamente posta in essere con l'art. 6, L. n. 131/2003 – potrebbe incidere sull'interpretazione dell'art. 117, I Cost. al punto da far propendere per una conclusione diametralmente opposta: «Infatti, ove si ritenesse che le intese e gli accordi stipulati da singole Regioni siano in grado [...] di far sorgere obblighi internazionali a carico di tutti i legislatori, allora si potrebbe essere tentati di sostenere che, in questi casi, l'irrigidimento delle procedure e l'intervento di profili autorizzatori rimessi allo Stato, o meglio a sedi di concertazione tra Stato e Regioni, trova una sua giustificazione sistemica specifica».

⁽¹⁸⁴⁾ Cfr. R. CAFARI PANICO, *op. cit.*, p. 1328. Assimila gli accordi regionali con Stati esteri ai trattati stipulati in forma semplificata dal Governo anche D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività internazionali agli accordi ed alle intese*, Padova, 2004, p. 312 ss.

⁽¹⁸⁵⁾ Trattasi dell'o.d.g. n. 9/3590/1, proposto dall'on. Deodato e modificato su proposta del Governo nella seduta del 29.04.2003 della Camera dei Deputati, approvato in pari data dall'Assemblea: Cfr. Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta n. 301 del 29.04.2003, All. A, p. 21.

⁽¹⁸⁶⁾ Cfr. A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, cit.: una diversa conclusione sarebbe possibile, a giudizio dell'A., soltanto qualora la legislazio-

A quest'ultima obiezione, F. SORRENTINO controbatte che le due questioni della necessaria autorizzazione parlamentare alla ratifica e del limite alla legislazione derivante dai trattati internazionali sarebbero, in realtà, fra loro irrelate: una cosa il procedimento richiesto dalla Costituzione per la formazione di determinate categorie di trattati; altra e diversa l'effetto che l'assunzione di obblighi internazionali ricadenti sullo Stato determina nell'ordinamento interno ⁽¹⁸⁷⁾. Sennonché, ad un più attento esame, le due questioni si rivelano fra loro strettamente connesse. Nei trattati da stipularsi in forma solenne, infatti, l'istituto della ratifica riveste una funzione strumentale all'esercizio di un controllo interno sull'operato dell'organo statale che ha condotto i negoziati e firmato la versione definitiva degli accordi: controllo previo rispetto alla definitiva assunzione di obblighi internazionali da parte dello Stato. Quando la Costituzione affida alle Camere il compito di autorizzare la ratifica dei trattati più rilevanti, dunque, essa intende attribuire loro un importante strumento di controllo, volto a prevenire possibili attività intrusive – tanto da parte dell'esecutivo, quanto da parte degli altri enti cui è riconosciuta legittimazione internazionale – negli spazi riservati alla supremazia del Parlamento. Quantunque non espressamente prevista, è allora implicita la necessità di autorizzazione parlamentare per tutti i trattati che vengano in qualsiasi modo ad incidere sull'esercizio della potestà legislativa.

3.3.5. La proposta di limitare in via ermeneutica la portata del limite ai soli trattati sui diritti fondamentali

Si è più volte ripetuto che il disposto dell'art. 117, I soffre una forte componente di ambiguità, che ne preclude un'analisi ermeneutica fondata in tutto o in prevalenza sul criterio d'interpretazione letterale. Ciò risulta evidente, in particolare, per quanto concerne la portata del limite degli obblighi internazionali, ove si consideri come analisi basate su quest'unico criterio abbiano condotto gli interpreti ad esiti diametralmente opposti in relazione alle questioni sopra approfondite ⁽¹⁸⁸⁾. L'ambiguità è, poi, aumentata dalla considerazione che nell'ordinamento internazionale costituiscono strumenti idonei

ne di attuazione dell'art. 117, IX Cost. stabilisse che anche la conclusione di accordi delle Regioni con Stati esteri vada autorizzata mediante legge del Parlamento.

⁽¹⁸⁷⁾ *I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, cit., p. 6.

⁽¹⁸⁸⁾ Emblematica la contraddizione cui l'utilizzazione del criterio letterale conduce, con riguardo agli obblighi internazionali assunti dalle Regioni, F. SORRENTINO, *I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, cit., p. 6, da un lato, e F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, cit., p. 244, dall'altro. V. *supra*, § 3.3.4.

ad impegnare la responsabilità dello Stato non soltanto consuetudini e trattati d'ogni tipo, ma anche, a rigore, «una quantità di atti e comportamenti, unilaterali se del caso, di organi ed agenti dell'esecutivo, o di altri enti, sia centrali che periferici»: una congerie di obblighi, eterogenei per contenuto, dimensione soggettiva ed estensione temporale, difficile da razionalizzare e coordinare in maniera adeguata con l'esercizio della funzione legislativa in ambito interno ⁽¹⁸⁹⁾. In molti casi, dunque, risulterebbe palesemente contrario al buon senso vincolare il legislatore al rispetto di vincoli internazionali legati a situazioni dichiaratamente transeunti o, come che sia, destinati ad un frequente ricambio nel tempo.

Non sorprende che, in letteratura, molti degli Autori che hanno salutato con favore l'avvento di un siffatto limite all'esercizio della funzione legislativa abbiano, in realtà, concentrato la propria analisi in modo pressoché esclusivo sull'avanzamento che esso comporterebbe sul fronte della tutela dei diritti umani ⁽¹⁹⁰⁾. Un fronte, cioè, rispetto al quale da più parti ormai si rappresentava la necessità d'affiancare le norme d'origine internazionale a quelle della Costituzione, non solo in funzione interpretativa delle stesse, ma anche – secondo alcuni – in funzione integrativa del dettato costituzionale ⁽¹⁹¹⁾.

⁽¹⁸⁹⁾ L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Dir. Umani Dir. Internaz.*, 2008, p. 308.

⁽¹⁹⁰⁾ Cfr. G.F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, cit., p. 1855, secondo cui «la capacità di elevarsi a norma interposta nel giudizio di costituzionalità delle leggi sarebbe ora stata formalizzata soprattutto per CEDU e altre convenzioni in tema di diritti» (corsivo aggiunto); A. GUAZZAROTTI, *I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Quad. Cost.*, 2003, p. 37 ss., che individua nell'art. 117, I Cost. la leva che finalmente «fa saltare il dato che poteva offrire una chiave di lettura [...] circa il rango gerarchico e l'utilizzo "parametrico" della CEDU»; P. CARETTI, *Le norme della Convenzione europea dei diritti umani come norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi: problemi aperti e prospettive*, in *Dir. Umani Dir. Internaz.*, 2008, p. 318, secondo cui le conclusioni raggiunte dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 348 e 349/2007 in ordine alla copertura costituzionale della CEDU dovrebbero ritenersi estensibili anche alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non già perché si tratta in entrambi i casi di strumenti convenzionali, fonti di obblighi internazionali, bensì perché entrambi i documenti sono «"Carte" dei diritti, riconducibili in larghissima misura a quelli già sanciti dalle Costituzioni nazionali, che si propongono di assicurare una tutela standard negli ordinamenti degli Stati membri»: «"Carte" ciascuna delle quali ha un suo giudice (per la Carta europea, la Corte di giustizia), chiamati ad interpretarla al fine di assicurarne l'uniforme applicazione».

⁽¹⁹¹⁾ Prima della novella, chi prospettava l'apertura costituzionale al riconoscimento di nuovi diritti – contenuti nelle Carte internazionali – si rifaceva generalmente all'interpretazione dell'art. 2 Cost. come fattispecie aperta, recependo in sostanza gli orientamenti espressi da A. BARBERA, *Art. 2*, cit., p. 50 ss. Nel 1993, con una decisione rimasta isolata, la Corte costituzionale aveva qualificato i trattati internazionali a tutela dei diritti umani come fonti normative riconducibili a una competenza "atipica", in quanto le relative leggi di esecuzione sarebbero implicitamente autorizzate dalla Costituzione a resistere all'abrogazione da parte di norme aventi rango ordinario: Cfr. sent. n. 10 del 12.01.1993, in *Giur. Cost.*, 1993, p. 52 ss., *C.i.d.* n. 2. Sulla peculiarità delle Carte dei diritti rispetto alla generalità dei trattati internazionali, Cfr. in particolare M. KUMM, *Costituzionalismo democratico e diritto internazionale: termini del rapporto*, cit., p. 86 ss.

Trattasi, invero, di un tema centrale nell'evoluzione delle relazioni internazionali a partire dal secondo dopoguerra, allorché l'integrazione tra Stati orientati all'ideale democratico consentì di riesperire la naturale vocazione universalistica del costituzionalismo, disegnando standard minimi universali di tutela, nella convinzione che «non si può immaginare alcun nazionalismo giuridico in tema di diritti fondamentali»⁽¹⁹²⁾.

Allo stesso modo, non sorprende che la giurisprudenza costituzionale abbia sino a questo momento assunto a parametro integrativo del limite degli obblighi internazionali esclusivamente norme della CEDU⁽¹⁹³⁾. La Corte, anzi, non ha mancato d'evidenziare la

Ritiene, al contrario, che affiancare ai precetti costituzionali le norme delle Carte internazionali dei diritti non possa garantire un maggior grado di tutela delle situazioni giuridiche soggettive. F. SORRENTINO, *La tutela multilivello dei diritti*, cit., secondo cui i diversi documenti in questione, in realtà, si porrebbero tra loro in competizione soltanto sul piano dell'efficacia della tutela prestata. L'errore sarebbe quello di considerare che, nei diversi documenti, a diritti qualificati con un medesimo *nomen* corrispondano medesime situazioni soggettive: assunto falso per una pluralità di ragioni, tutte legate alla circostanza che ciascuno degli ordinamenti presi in considerazione «rappresenta un sistema autonomo e tendenzialmente chiuso di valori giuridici e di beni tutelati». In primo luogo, diverse sarebbero le tecniche d'interpretazione e qualificazione giuridica di fatti e valori invalse nell'ambito dei vari ordinamenti. In secondo luogo, diversi sarebbero altresì gli strumenti di garanzia, giurisdizionali e non. In terzo luogo, diverse sarebbero le tecniche di bilanciamento fra contrapposte situazioni giuridiche e diversi altresì i soggetti legittimati a utilizzarle: legislatori o autorità giurisdizionali. In quarto luogo, diversi sarebbero, infine, gli interessi pubblici che ciascun ordinamento si propone di perseguire; e il rapporto tra la tutela delle situazioni soggettive e l'interesse generale sarebbe determinato non solo dall'attività interpretativa delle norme che quelle situazioni soggettive tutelano, ma anche e principalmente da specifiche opzioni politiche. Cfr. altresì, sul punto, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, cit., p. 33 ss.; M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, cit., p. 1661 ss.; M. CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, cit., p. 3569.

⁽¹⁹²⁾ V. ONIDA, *La Costituzione ieri e oggi: la "internazionalizzazione" del diritto costituzionale*, cit., p. 10. Questa vocazione universalistica del costituzionalismo – radicata nella verità di principio per cui tutti gli esseri umani sono egualmente dotati di dignità e di diritti inalienabili e indisponibili – sarebbe rimasta storicamente latente fino alla seconda guerra mondiale, in un contesto dominato dall'ideologia della sovranità nazionale. La seconda guerra mondiale, ricompattando gli Stati democratici in un fronte comune contro i regimi tirannici che rigettavano i fondamenti stessi del costituzionalismo, avrebbe consentito a quest'ultimo di riesperire la propria vocazione universalistica, nella comune convinzione che i diritti e le libertà fondamentali dovessero essere garantiti ovunque a livello globale. Nello stesso senso, Cfr. altresì M. KUMM, *op. cit.*, p. 88 s. Muove da una prospettiva parzialmente differente, invece, S. BARTOLE, *Costituzione e costituzionalismo nella prospettiva sovranazionale*, in *Quad. Cost.*, 2009, p. 571 ss., secondo cui l'affermazione dei diritti fondamentali dei cittadini e la determinazione dei relativi mezzi di tutela avrebbero rappresentato, in passato, una delle tipiche manifestazioni del potere costituente in ambito nazionale: soltanto col passare del tempo, sarebbe emersa la convinzione della sussistenza di uno stretto nesso eziologico tra la salvaguardia della persona umana, da un lato, e il mantenimento di pace e sicurezza internazionale, dall'altro; sicché l'affermazione dei diritti fondamentali sarebbe progressivamente divenuta oggetto tipico di convenzioni internazionali. A ciò sarebbe, poi, conseguita la persuasione che la tutela dei diritti umani dovesse necessariamente avere una dimensione sovranazionale, al punto che risulterebbe «ormai fuori luogo e anacronistico idealizzare il catalogo dei diritti umani e delle libertà fondamentali come manifestazione sovrana ed esclusiva di una nazione in senso tradizionale» (p. 586).

⁽¹⁹³⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* nn. 4.2 e 4.5; sent. n. 349/2007, cit., *C.i.d.* n. 6.2; sent. n. 39 del 25.02.2008, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 408 ss., *C.i.d.* n. 5. Deve, peraltro, precisarsi che, in precedenza, la stessa Corte costituzionale, con ord. n. 464 del 14.12.2005, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 4966 ss., ancora rigidamente asseriva che la CEDU «non assume il valore di norma parametro» (nella circostanza, tuttavia, il remittente aveva invocato la violazione di una norma della Convenzione «quale ulteriore parametro, in relazione all'art. 29 della Costituzione» e non già all'art. 117, I Cost.).

peculiare rilevanza di questo trattato, che per i suoi contenuti integra «l'attuazione di valori e principi fondamentali protetti dalla stessa Costituzione italiana»⁽¹⁹⁴⁾ e che, pertanto, assume un riconosciuto valore interpretativo non soltanto delle norme legislative, ma anche delle stesse norme costituzionali⁽¹⁹⁵⁾. Questo spunto argomentativo di tipo assiologico non comporta, peraltro, alcun tipo di ricaduta sull'interpretazione dell'art. 117, I che, invece, la Corte conduce seguendo schemi puramente formali⁽¹⁹⁶⁾. Così, l'unica particolarità che venga effettivamente in rilievo nello scrutinio costituzionale di conformità al limite degli obblighi internazionali sarebbe la presenza, nel sistema CEDU, di un'istanza giurisdizionale alle cui pronunce – secondo quanto previsto dalla stessa Convenzione – gli Stati contraenti sono tenuti a uniformarsi. Di conseguenza, gli obblighi internazionali integranti il parametro di cui all'art. 117, I dovranno essere correttamente ricostruiti sulla base della giurisprudenza di Strasburgo⁽¹⁹⁷⁾.

Portando alle estreme conseguenze il rilievo costituzionale riconosciuto a tale genere di trattati, P. DE STEFANI ritiene necessario operare una distinzione fra obblighi internazionali vincolanti e obblighi non vincolanti la legislazione interna, procedendo non già alla stregua di qualificazioni formali – in rapporto ai caratteri della fonte da cui essi promanano – bensì in ragione di considerazioni sostanziali, legate ai contenuti delle norme stesse⁽¹⁹⁸⁾. Il criterio sostanziale che l'Autore fa proprio come parametro di riferimento non risulta chiaramente delineato, ma si riduce a un pragmatico rinvio alla giurisprudenza costituzionale, su cui verrebbe a ricadere ogni onere conseguente⁽¹⁹⁹⁾. Al centro della riflessione, nondimeno, stanno le Carte internazionali sulla tutela dei diritti umani che, in quanto espressione di valori fondamentali condivisi a livello globale, dovrebbero orientare l'attività normativa anche in ambito interno e risulterebbero, pertan-

⁽¹⁹⁴⁾ Sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.3.

⁽¹⁹⁵⁾ Sent. n. 349/2007, cit., *C.i.d.* n. 6.1.1. Il ragionamento della Corte costituzionale italiana pare ricalcare, sul punto, quello del *Bundesverfassungsgericht* di cui alla pronuncia n. 2 BvR 1481/04 del 14.10.2004, in *Eur. Grundrechte-Zeitschrift*, 2004, p. 741 ss., *Rnr.* 62: «Solange im Rahmen geltender methodischer Standards Auslegungs- und Abwägungsspielräume eröffnet sind, trifft deutsche Gerichte die Pflicht, der konventionsgemäßen Auslegung den Vorrang zu geben».

⁽¹⁹⁶⁾ Cfr. A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico*, cit., p. 215; T.F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati"*, cit., p. 4.

⁽¹⁹⁷⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* nn. 4.6 e 4.7; sent. n. 349/2007, cit., *C.i.d.* n. 6.2; sent. n. 39/2008, cit., *C.i.d.* n. 5.

⁽¹⁹⁸⁾ *L'incorporazione dei diritti umani*, cit., p. 32.

⁽¹⁹⁹⁾ P. DE STEFANI, *op. loc. cit.*, si limita in proposito ad affermare che gli obblighi internazionali (pattizi) cui fa riferimento l'art. 117, comma I, debbano identificarsi con quelli rispetto ai quali già prima della novella la Corte costituzionale abbia dimostrato un atteggiamento aperto al loro utilizzo quali parametri di giudizio a integrazione delle norme della Costituzione stessa.

to, meritevoli di uno statuto giuridico differenziato rispetto alla generalità delle norme pattizie ⁽²⁰⁰⁾. Esse sole sarebbero idonee ad integrare il limite degli obblighi internazionali.

Assumendo come prospettiva il principio di supremazia del Parlamento, questa soluzione ermeneutica parrebbe la più soddisfacente fra quelle sino ad ora esaminate. I valori espressi dalle Carte dei diritti sono, infatti, comunemente accettati a livello politico sia dalla maggioranza, sia dall'opposizione; ed è, invero, difficilmente immaginabile che il Governo possa valersene in modo strumentale, asservendo al proprio indirizzo politico la negoziazione e stipulazione delle stesse. Il rischio, semmai, è quello di subordinare l'attività legislativa interna all'attivismo delle Corti internazionali, cui sia attribuita la funzione d'interprete istituzionale delle Carte dei diritti ⁽²⁰¹⁾. Per quanto i relativi testi normativi possano godere d'unanime consenso politico, i bilanciamenti tra valori che in singole fattispecie vengano a contrapporsi possono essere condotti dalle Corti in base a logiche che non godono di analogo appoggio trasversale. Quest'evenienza, tuttavia, non inficia l'ordinato dispiegarsi del processo politico, né priva di sostanza il principio di supremazia del Parlamento; quantomeno fintanto che la giurisprudenza si mantenga al di fuori dei confini della nomopoiesi. Nell'ipotesi in cui le Corti esorbitino dalle competenze attribuite, gli obblighi internazionali derivanti dalle loro pronunce non potrebbero, invece, vincolare l'esercizio della funzione legislativa, perché verrebbe a mancare quel consenso preventivo delle Camere che si riscontra, ad esempio, rispetto al diritto internazionale derivato.

Pur essendo quella ora prospettata una soluzione ideale a salvaguardia del principio di supremazia del Parlamento, quest'ultimo non può, tuttavia, operare se non come mero parametro orientativo alla cui stregua eleggere quale, tra più letture parimenti fondate sul piano ermeneutico, meriti preferenza; non può, invece, autonomamente fondare un'in-

⁽²⁰⁰⁾ *Ibidem*. Cfr. altresì L. CONDORELLI, *op. ult. cit.*, p. 308; T.F. GIUPPONI, *op. loc. cit.*; S. PENASA, *Tanto rumore per nulla o meglio tardi che mai? Ancora sulle sentenze 348-349/2007 della Corte costituzionale, tra dubbi ermeneutici e possibili applicazioni future*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, p. 9 ss. *Contra*, C. PANARA, *Il diritto internazionale nell'ordinamento interno*, cit., p. 18, il quale espressamente afferma doversi ritenere «che le condizione delle norme di adattamento alla CEDU ed agli altri trattati internazionali sulla protezione dei diritti umani sia la stessa delle norme di adattamento a qualsiasi altro trattato»; M. SAVINO, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, cit., p. 768 s., il quale annota che, se la Corte costituzionale avesse inteso limitare la portata del limite degli obblighi internazionali alla sole Carte dei diritti, essa avrebbe potuto semplicemente ricorrere, anziché all'impegnativo art. 117, I, agli artt. 2, 10 o 11 Cost., riconoscendo così l'opportuna copertura costituzionale delle stesse.

⁽²⁰¹⁾ Cfr. M. CARTABIA, *op. loc. ult. cit.*; M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, cit., p. 205.

terpretazione che non trovi appoggio alcuno nei tradizionali canoni ermeneutici ⁽²⁰²⁾. Si tratta, allora, d'individuare il possibile fondamento interpretativo della proposta distinzione sul piano sostanziale tra obblighi internazionali vincolanti e non vincolanti.

Una linea di lettura in questo senso è offerta da L. CONDORELLI, secondo il quale sarebbe la stessa Costituzione, attraverso il principio di ragionevolezza, ad imporre l'elevamento di argini alla portata del limite degli obblighi internazionali ⁽²⁰³⁾. In primo luogo, la larga maggioranza dei trattati internazionali ordinari – bilaterali o multilaterali che siano – si occupa di questioni meramente tecniche o comunque di basso profilo, mirando a dare, di volta in volta, soluzione a «problemi di coesistenza e di cooperazione tra Stati con riguardo alle questioni del momento e secondo scelte ed esigenze transeuntive»; le norme da essi prodotte non avrebbero, pertanto, «alcuna vocazione ad incidere a lungo termine sull'assetto fisionomico degli Stati ed a contribuire a caratterizzarlo», ma sarebbero, anzi, per lo più destinate ad un frequente ricambio ⁽²⁰⁴⁾. In secondo luogo, l'Autore rileva come obblighi internazionali possano discendere non soltanto da consuetudini e trattati, ma altresì da una moltitudine di strumenti atipici, spesso anche da meri comportamenti unilaterali, tenuti dai rappresentanti dell'esecutivo e non solo ⁽²⁰⁵⁾. Sarebbe, allora, contrario al buon senso equiparare ogni trattato ed ogni vincolo internazionale a norme di altissimo profilo come quelle delle Carte internazionali sui diritti umani; e altrettanto illogico sarebbe imporre in ogni caso al legislatore il loro rispetto.

A favore di un'interpretazione restrittiva circa la portata del limite degli obblighi internazionali pare essersi schierato lo stesso legislatore ordinario. L'art. 1, L. n. 131/2003, infatti, circoscrive ai soli trattati le fonti internazionali (non generalmente riconosciute) dalle quali possano sorgere gli obblighi di cui discorre l'art. 117, I; e il testo approvato in prima lettura al Senato le circoscriveva ulteriormente ai soli trattati «ratificati a seguito di legge di autorizzazione». La norma esclude, dunque, che la legislazione interna possa soffrire limitazioni discendenti da fonti atipiche, per quanto esse pure vincolino lo Stato sul piano internazionale. Il problema è quello di comprendere fino a che punto possa spingersi la restrizione per via interpretativa della portata del limite: in base a quali argomenti si possa eventualmente giungere a ritenere in esso comprese le sole Carte dei diritti.

⁽²⁰²⁾ V. *supra*, § 1.4.

⁽²⁰³⁾ *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale*, cit., p. 305 ss.

⁽²⁰⁴⁾ L. CONDORELLI, *op. ult. cit.*, p. 306 s.

⁽²⁰⁵⁾ L. CONDORELLI, *op. ult. cit.*, p. 308.

Il primo passo è quello d'escludere la vincolatività di tutti gli atti internazionalmente rilevanti che non abbiano ricevuto una previa approvazione legislativa da parte del Parlamento ⁽²⁰⁶⁾. Fondamento di questa limitazione è l'art. 80 Cost., laddove riserva alle Camere l'autorizzazione alla ratifica dei trattati che importino modificazioni di leggi e, quindi, *a fortiori*, di tutti i trattati che vengano in qualsiasi modo a condizionare l'esercizio della funzione legislativa. È pur vero che la disposizione in commento si riferisce esclusivamente ai trattati; ma, considerata la sua *ratio* a garanzia delle competenze parlamentari ⁽²⁰⁷⁾, essa può agevolmente estendersi in via analogica alla generalità degli atti – benché atipici – idonei a vincolare lo Stato sul piano internazionale. Questo passo ha, allora, l'effetto di restringere sul piano formale la portata del limite agli obblighi di fonte pattizia discendenti da trattati stipulati in forma solenne ai sensi dell'art. 80, o discendenti dalle norme derivate eventualmente contemplate in questi ultimi.

Il secondo passo è quello d'escludere tutte le norme pattizie dichiaratamente transuenti, destinate a vigere soltanto per un breve periodo nell'ordinamento internazionale ⁽²⁰⁸⁾. Questo argine troverebbe palese giustificazione qualora si configurasse l'art. 117, I come norma di produzione o norma sulla produzione condizionante la sola efficacia della legislazione ordinaria vigente. In entrambi i casi, infatti, l'interprete sarebbe chiamato a verificare il rispetto degli obblighi internazionali in vigore al momento stesso in cui eserciti il sindacato; e sarebbe incongruo ritenere che il risultato di tale scrutinio sia precariamente legato alla situazione in essere nel ristretto lasso di tempo in cui lo stesso venga condotto (soprattutto ove si ponga mente a quali sono i tempi ordinari delle giustizie costituzionale). Configurando, invece, l'art. 117, I come norma sulla produzione condizionante il legittimo esercizio della potestà legislativa, il sindacato di legittimità

⁽²⁰⁶⁾ Per questa soluzione propende pure la giurisprudenza del *Consejo de Estado* spagnolo: Cfr. A. REMIRO BROTONS, *Artículo 96. Tratados internacionales como parte del ordenamiento interno*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, VII, Madrid, 1998, p. 645 s. Diversamente si orienta, invece, la giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti – nonostante il parere contrario della letteratura – assegnando il valore di «supreme law of the land» (ex art. VI, II della Costituzione) agli *executive agreements* conclusi dal Presidente della Repubblica pur laddove non sia richiesta l'approvazione del Congresso, alla sola condizione che contengano norme *self-executing*: Cfr. L. HENKIN, *Foreign Affairs and the US Constitution*, Oxford, 1996, p. 226 ss.

⁽²⁰⁷⁾ V. *supra*, §§ 3.1. e 3.3.4.

⁽²⁰⁸⁾ Problematica similare sembrerebbe quella che si pone con riguardo alle pronunce delle Corti internazionali, che non si sentano vincolate al rispetto del precedente nella propria attività interpretativa dei trattati di riferimento: anche qui si riscontrerebbe, infatti, una certa precarietà degli obblighi internazionali discendenti da loro singole pronunce, sempre suscettibili di essere superate da interpretazioni successive. Tuttavia, le due problematiche non sono realmente sovrapponibili, perché non è dato rinvenire nella giurisprudenza delle Corti internazionali la volontà, esplicita o implicita, di limitare nel tempo l'autorità interpretativa delle sentenze pronunciate.

troverebbe stabile riferimento temporale nel momento della definitiva approvazione delle leggi da parte del Parlamento. Sennonché, al momento della loro approvazione, le leggi stesse sono accompagnate da una presunzione di conformità (agli obblighi internazionali e) alla Costituzione, che solo può venir meno a seguito di scrutinio condotto con le debite forme dalle autorità competenti; e sarebbe superfluo far cadere detta presunzione di costituzionalità, a salvaguardia della responsabilità internazionale dello Stato, una volta che già le leggi oggetto di sindacato non possano più incidere su di essa, per essere frattanto venuto meno l'obbligo internazionale di cui si assuma la violazione.

Il terzo passo muove da uno spunto del medesimo L. CONDORELLI, il quale propone d'escludere dalla portata del limite tutte le norme pattizie nelle quali non sia rinvenibile un'esplicita o implicita vocazione ad informare in modo stabile l'assetto costituzionale dello Stato, interagendo con le altre norme della Costituzione e contribuendo a caratterizzarle nel loro significato pratico ⁽²⁰⁹⁾. Approfondendo questo spunto, si tratterebbe di affiancare al criterio letterale un criterio d'interpretazione sistematica, che valorizzi la collocazione dell'art. 117, I all'interno di una Carta costituzionale: soltanto le norme internazionali dotate di contenuti materialmente costituzionali potrebbero, oltre ad impegnare la responsabilità internazionale dello Stato, operare altresì sul piano interno quali parametri di validità della legislazione ordinaria. Si tratterebbe di un'applicazione del principio di corrispondenza tra forma e materia costituzionale ⁽²¹⁰⁾: in mancanza di argomenti contrari, dovrebbe, cioè, presumersi che il precetto formalmente costituzionale di cui all'art. 117, I possa essere integrato esclusivamente da parte di norme aventi contenuto materiale corrispondente. In questo modo, il limite degli obblighi internazionali vedrebbe ristretta la propria portata alle sole Carte dei diritti e a pochi altri trattati d'incisivo rilievo sull'ordinamento costituzionale interno.

⁽²⁰⁹⁾ *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale*, cit., p. 306 s.: resterebbero, cioè, escluse dalla portata del limite tutte quelle norme internazionali che «non hanno comunque alcuna vocazione ad incidere a lungo termine sull'assetto fisiologico degli Stati ed a contribuire a caratterizzarlo», mentre vi rientrerebbero, «oltre alla Cedu, anche – e solo – [gli] obblighi internazionali dello stesso calibro, cioè [...] quelli che rilevano al fine di definire, interpretandolo, integrandolo e completandolo, l'assetto costituzionale dello Stato italiano». Cfr. altresì M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto*, cit., p. 36 s. *Contra*, M. SAVINO, *op. cit.*, p. 768 s., il quale denuncia l'evidente «inconsistenza di questo criterio».

⁽²¹⁰⁾ È un principio che la letteratura ricava dalla distinzione, operata dall'art. 138 Cost., tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali. Cfr. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 75 s.: «La Carta repubblicana, invero, col fatto stesso di prevedere una procedura particolare per la confezione delle leggi costituzionali e, dunque, di prevedere il “tipo”-legge costituzionale (accanto al “tipo”-legge di revisione costituzionale) [...], richiede che sia scrupolosamente osservato il principio della corrispondenza tra forma e materia costituzionale: la prima deve, infatti, seguire la seconda, una volta che – ovviamente – ne sia stata accertata la natura».

Argomenti contrari a siffatta demarcazione, per la verità, non mancano. In primo luogo, il principio di corrispondenza tra forma e materia costituzionale «in tanto ha e mantiene un suo proprio rilievo, in quanto allo “stacco” esistente sul piano della forma (e della forza) tra legge ordinaria e legge costituzionale corrisponda un uguale “stacco” al piano politico-istituzionale, per il modo cioè con cui entrambe le specie di legge vengano alla luce»⁽²¹¹⁾. Tale principio esige, quindi, che le norme materialmente costituzionali, per l'importanza che rivestono nell'orientare sul piano valoriale tutti i processi di produzione normativa, siano approvate dal Parlamento con la più ampia condivisione politica, tendenzialmente assicurata dal procedimento di revisione costituzionale. Senonché, la prassi seguita dal Parlamento è quella di autorizzare con mera legge ordinaria anche la ratifica dei trattati internazionali dei quali sia dubbia la compatibilità testuale con la Costituzione⁽²¹²⁾: la relativa dichiarazione d'incostituzionalità sarebbe, comunque, certamente tardiva. Data questa premessa, le norme materialmente costituzionali contenute in siffatti trattati, andando ad integrare l'art. 117, I, finirebbero per tradire lo stesso principio che sta alla base della ricostruzione proposta.

In secondo luogo, ove si ritenga che solo le norme pattizie dal contenuto materialmente costituzionale possano integrare il limite degli obblighi internazionali, la stessa conclusione dovrebbe coerentemente estendersi anche al limite dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Tuttavia, il principio del primato del diritto comunitario verrebbe, in questa maniera, circoscritto a favore di una ridotta categoria di precetti, in aperto contrasto con la consolidata giurisprudenza costituzionale che, al riguardo, non fa distinzioni di sorta su base contenutistica. In definitiva, per quanto l'ipotesi ermeneutica risulti allettante in prospettiva della salvaguardia del principio di supremazia del Parlamento, non risultano convincenti gli argomenti diretti a restringere la portata del limite ai soli obblighi internazionali discendenti dalle Carte dei diritti umani.

⁽²¹¹⁾ A. RUGGERI, *Riforme del sistema elettorale, della politica, della Costituzione: simul stabunt vel simul cadent*, in www.astrid-online.it, 2007, p. 2.

⁽²¹²⁾ Con L. n. 153 del 11.03.1952, le Camere autorizzavano la ratifica della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, senza però sancirne immediatamente l'esecuzione nell'ordinamento interno: l'art. 2, L. cit., si limitava, infatti, a ribadire l'impegno delle Parti contraenti di cui all'art. V della Convenzione: «to enact, in accordance with their respective Constitutions, the necessary legislation to give effect to the provisions of the present Convention». Sarà soltanto la L. n. 962 del 09.10.1967 a dare esecuzione – nelle forme del procedimento ordinario – alla Convenzione stessa, una volta che la L. Cost. n. 1 del 21.06.1967 già aveva provveduto a ripianare il ravvisato contrasto tra l'art. 7 della Convenzione (che impone alle Parti contraenti di estradare il genocida anche in caso di reati politici) e gli artt. 10, IV e 26, II Cost. (che vietano l'estradizione dello straniero e rispettivamente del cittadino per reati di tipo politico), sancendo la non applicabilità di questi ultimi ai delitti di genocidio. L'autorizzazione parlamentare alla ratifica della Convenzione era stata, dunque, concessa con semplice legge ordinaria quantunque già fosse stato rilevato il contrasto della stessa con disposizioni costituzionali.

Un'altra prospettiva ermeneutica volta a restringere la portata del limite è avanzata da M. SAVINO il quale, sulla scorta delle argomentazioni della giurisprudenza costituzionale, propone di attribuire efficacia vincolante sulla legislazione interna alle sole norme pattizie «la cui attuazione avvenga sotto la supervisione di un organo di risoluzione delle controversie» e, comunque, alla condizione che si tratti di «precetti internazionali (norme o pronunce) non ulteriormente negoziabili, ovvero “giuridicamente perfetti”»⁽²¹³⁾. Le sentenze della Corte costituzionale hanno, infatti, particolarmente evidenziato la peculiarità della CEDU rispetto agli altri trattati internazionali, consistente nella presenza di un organo giurisdizionale cui istituzionalmente spetta il compito d'interpretarne i precetti⁽²¹⁴⁾.

Tuttavia, la particolare rilevanza che la Corte costituzionale attribuisce alle pronunce di Strasburgo deve ricondursi alla necessità d'interpretare il contenuto degli obblighi internazionali secondo le categorie ermeneutiche proprie del loro ordinamento d'origine, come conseguenza del rilievo diretto che essi assumono a prescindere dal relativo recepimento⁽²¹⁵⁾. È pur vero che, in mancanza di un'istanza giurisdizionale convenzionalmente istituita, «la definizione delle modalità di *compliance [ad un trattato]* avviene attraverso un negoziato politico, non giustiziabile»⁽²¹⁶⁾; però questo, ovviamente, non significa che l'obbligo internazionale non sussista. Né pare che le modalità con cui le norme di un trattato vengano interpretate sul piano internazionale possano influire sul riconoscimento o meno di specifiche garanzie costituzionali in loro favore sul piano interno.

⁽²¹³⁾ *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, cit., p. 770 s. Cfr. altresì P. CARETTI, *op. ult. cit.*, p. 316, il quale dubita che, in mancanza di un'istanza giurisdizionale istituzionalmente adibita all'interpretazione delle norme pattizie, «a fronte di un obbligo internazionale incerto nella sua portata, in quanto passibile di interpretazioni diverse e la cui definizione non riposa su pronunce di organi a carattere giurisdizionale», la Corte costituzionale possa «utilizzare la norma pattizia come norma interposta nel giudizio di costituzionalità»; S. PENASA, *op. cit.*, p. 10, il quale ravvisa nel sistema CEDU, proprio in ragione del ruolo svolto in esso dalla Corte di Strasburgo, l'esempio di un «*tertium genus* tra la dimensione ordinamentale dell'Unione Europea e quella orizzontale degli accordi bi- o multi-laterali».

⁽²¹⁴⁾ Cfr. sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.6; sent. n. 349/2007, cit., *C.i.d.* n. 6.2; sent. n. 39/2008, cit., *C.i.d.* n. 5.

⁽²¹⁵⁾ V. *supra*, § 3.3.1.

⁽²¹⁶⁾ M. SAVINO, *op. cit.*, p. 770.

3.4. *Le conseguenze della violazione del limite: la soluzione adottata dalla Giurisprudenza costituzionale e le sue ragioni; possibili alternative*

Definita l'estensione del limite degli obblighi internazionali, resta ora da analizzare quali conseguenze importi la sua eventuale violazione. Si può in partenza escludere che le relazioni tra fonti internazionali e fonti interne seguitino a reggersi interamente sul criterio cronologico – salva l'entrata in gioco del criterio di specialità, *ratione materiae*, *ratione personarum* o *sui generis* – così come accadeva prima della novella costituzionale. Ciò equivarrebbe a negare *tout court* la portata innovativa dell'art. 117, I Cost.; ma già si è detto delle falle teoriche in cui cadono le teorie che n'escludono in radice l'incidenza sul sistema delle fonti ⁽²¹⁷⁾.

Astrattamente, la violazione di un obbligo internazionale vincolante, che non sia possibile ricomporre mediante strumenti ermeneutici, potrebbe essere sanzionata in termini d'invalidità ovvero d'incompetenza della norma interna contrastante ⁽²¹⁸⁾. Determinante, a tal proposito, è la configurazione dogmatica complessiva che si ritenga di assegnare all'art. 117, I. Nell'ipotesi in cui si riconosca immediata portata precettiva al disposto costituzionale, qualificandolo come norma di produzione, si ravviserebbe senz'altro una violazione diretta della Costituzione, da sanzionarsi in termini d'invalidità (illegittimità costituzionale) della norma interna. Nella diversa ipotesi in cui l'art. 117, I non assorba in sé le norme internazionali ma semplicemente le abiliti a condizionare l'esercizio delle potestà normative in ambito domestico, operando alla stregua di norma sulla produzione, la risposta al quesito dovrebbe articolarsi a seconda dell'intensità qualitativa che s'intenda assegnare a tale condizionamento. Se il rispetto degli obblighi internazionali fosse condizione per il valido esercizio delle potestà normative interne, conseguenza della violazione sarebbe – ancora una volta – l'illegittimità costituzionale della produzione normativa irriguardosa del limite. Se, invece, esso fosse mera condizione di applicabilità della stessa produzione normativa, le fonti interne dovrebbero re-

⁽²¹⁷⁾ V. *supra*, § 2.2.

⁽²¹⁸⁾ Ancorché l'art. 117, I Cost. si riferisca esclusivamente all'esercizio della potestà legislativa (ordinaria), deve ritenersi che il limite degli obblighi internazionali valga *a fortiori* anche per i processi di produzione normativa a livello gerarchico sublegislativo: in caso contrario sarebbe sufficiente il ricorso alla tecnica della delegificazione al fine di eludere il rispetto del limite. Ciò posto, è evidente che se l'infrazione fosse sanzionata in termini d'incompetenza, spetterebbe alla generalità degli interpreti dare applicazione in suo luogo alla diversa norma (interna) da ritenersi competente. Se, invece, si ragionasse in termini d'invalidità, competenti a dichiararla e sanzionarla mediante annullamento sarebbero i soli organi giurisdizionali cui l'ordinamento riconosce questa competenza: la Corte costituzionale rispetto alle fonti legislative; i giudici amministrativi rispetto alle fonti regolamentari.

putarsi incompetenti a dettare discipline che contrastino con gli obblighi internazionali rilevanti e le previsioni che eccedano detto limite resterebbero, di conseguenza, prive di efficacia nella regolazione dei rapporti intersoggettivi.

Già si sono illustrati i motivi che inducono a preferire una configurazione complessiva dell'art. 117, I come norma sulla produzione del primo tipo ⁽²¹⁹⁾, benché ciò rischi di rivoluzionare le tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme comunitarie, all'insegna del criterio gerarchico. Non è detto, peraltro, che un controllo di validità delle leggi debba necessariamente svolgersi nelle forme previste dall'art. 134, primo capoverso, Cost., perché il meccanismo accentrato di controllo costituzionale non è un principio supremo dell'ordinamento ⁽²²⁰⁾ e, in linea teorica, la L.Cost. n. 3/2001 potrebbe averlo derogato per le violazioni dell'art. 117, I ⁽²²¹⁾. Quest'ipotesi ermeneutica è stata coltivata in letteratura, sia pure problematicamente, argomentando la possibile introduzione di un controllo diffuso di validità delle leggi sulla base dell'accostamento del limite degli obblighi internazionali al vincolo comunitario: tale accostamento lascerebbe, infatti, supporre una «sostanziale assimilazione» pure sul piano dei meccanismi d'invalidazione delle norme interne, comunque fondati sul criterio gerarchico per violazione (indiretta) di un precetto costituzionale ⁽²²²⁾.

⁽²¹⁹⁾ V. *supra*, §§ 2.4. e 2.5.

⁽²²⁰⁾ Lo ritiene, invece, principio fondamentale dell'ordinamento S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma I, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. Zanon (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 144; ma sul punto V. *infra*, § 4.4.2.

⁽²²¹⁾ Lo esclude in radice A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni*, cit., nota n. 60, secondo cui l'ipotesi «non dispone di alcun appoggio teorico a suo sostegno, da nessuna norma di diritto interno o internazionale risultando prescritte le modalità con cui assicurare il rispetto degli obblighi di diritto esterno»: l'art. 117, I Cost. si limiterebbe, infatti, ad imporre al legislatore l'osservanza degli obblighi internazionali, senza occuparsi dei meccanismi processuali con cui garantirne il rispetto. Al contrario, L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome*, cit., p. 122, lamenta la «genericità della norma dell'art. 117, 1° comma (e poi anche della norma attuativa)», che lascerebbe aperta la possibilità d'individuare differenti modalità per sanzionarne l'inosservanza.

⁽²²²⁾ L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 123; Cfr. altresì G.F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, cit., p. 1854. Entrambi gli AA. ipotizzano la possibile disapplicazione da parte dei giudici comuni delle leggi che violino gli obblighi internazionali vincolanti ai sensi dell'art. 117, I Cost., dopo aver sostenuto che gli stessi operino come parametro interposto di costituzionalità e condizionino, pertanto, il legittimo esercizio della potestà legislativa interna. Cfr. altresì C. PINELLI, *Sul trattamento giurisprudenziale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, cit., p. 3524 s., che incentra la propria analisi sulle conseguenze di un giudizio di costituzionalità accentrato sulla compatibilità delle leggi interne con norme CEDU: l'effetto sarebbe quello di spezzare il circuito diretto tra giudici nazionali e Corte di Strasburgo, indicando a destinatario delle pronunce di quest'ultima esclusivamente il legislatore nazionale; di fronte agli eventuali inadempimenti del legislatore, però, potrebbe farsi ricorso al giudizio di costituzionalità soltanto in presenza di una legge incompatibile con gli obblighi convenzionali, la quale si presterebbe a formare oggetto del sindacato accentrato di costituzionalità, mentre, qualora mancasse una legge da assumere a norma oggetto, diverrebbe impossibile per i giudici comu-

In prospettiva comparata, non mancano nel nostro intorno esperienze costituzionali che hanno adottato un controllo diffuso di “convenzionalità” delle leggi, in contrapposizione al generale controllo accentrato di costituzionalità. In Francia, l’art. 55 della Costituzione della V Repubblica attribuisce espressamente ai trattati internazionali regolarmente ratificati o approvati «une autorité supérieure à celle des lois», benché sotto condizione di reciprocità ⁽²²³⁾. Ciò nondimeno, il *Conseil constitutionnel* ha sempre escluso che essi rientrino nel *bloc de constitutionnalité* e che, pertanto, spetti a se stesso assicurarne la prevalenza sulle leggi interne: bloccare l’entrata in vigore di una legge perché contrastante con un trattato sarebbe, infatti, misura eccessiva, giacché la prevalenza di quest’ultimo deve restare materialmente circoscritta al suo ambito specifico d’applicazione e, comunque, subordinata alla puntuale verifica del rispetto della condizione di reciprocità ⁽²²⁴⁾. Spetta, pertanto, alle giurisdizioni ordinaria ed amministrativa sanzionare volta per volta, mediante lo strumento della disapplicazione, l’invalidità delle leggi interne che contrastino con trattati internazionali, limitandosi invece ad applicare i normali criteri di risoluzione delle antinomie in caso di mancato rispetto della condizione di reciprocità ⁽²²⁵⁾.

In Spagna, l’art. 96, I della Costituzione del 1978 preclude alla legislazione interna di derogare, modificare o sospendere l’applicazione dei trattati regolarmente stipulati, se non in accordo con le norme internazionali rilevanti. La letteratura spagnola è tuttora divisa tra quanti ritengono che l’indebita violazione di un trattato da parte di una legge determini l’invalidità di quest’ultima, per contrasto con una norma gerarchicamente sovraordinata, e quanti, invece, propendono per la sua mera inefficacia per difetto di com-

ni continuare a svolgere un’opera di supplenza nei confronti del legislatore inadempiente, che sola consentirebbe allo Stato di prestare rispetto agli obblighi internazionali sorti nel sistema CEDU.

⁽²²³⁾ Hanno accostato l’art. 117, I Cost. all’art. 55 della Costituzione francese della V Repubblica L. ELIA, *Introduzione*, cit., p. 10; L. DE BERNARDIN, *Gli obblighi internazionali come vincolo al legislatore: la “lezione” francese*, cit., p. 2040.

⁽²²⁴⁾ Cfr. *décision* n. 54 del 15.01.1975, in *Journal Officiel*, 16.01.1975, p. 671 ss. *Cons. nn.* 4 ss.

⁽²²⁵⁾ Se, peraltro, la *Cour de Cassation* iniziò immediatamente a far uso di tale competenza, il *Conseil d’Etat*, al contrario, rifiutò a lungo di operare siffatto *contrôle de conventionnalité*, ritenendo che far prevalere un trattato sulla legislazione posteriore avrebbe significato svolgere un inammissibile sindacato sulla discrezionalità del legislatore; soltanto di recente la suprema magistratura amministrativa ha modificato il proprio orientamento. E, tuttavia, la giurisprudenza di entrambi gli organi giurisdizionali mostrebbe di privilegiare una lettura rigorosa dell’art. 55 della Costituzione francese, volta a preservare il più possibile la validità delle leggi in quanto espressione della sovranità nazionale: in particolare, essi escluderebbero la prevalenza sulle leggi della fonte internazionale consuetudinaria, nonché la prevalenza delle fonti pattizie sulla Costituzione e sui principi di natura costituzionale, così come sulle fonti subcostituzionali espressive degli stessi principi. Cfr., sull’argomento, S. CARMELI, *La posizione della Costituzione e dei trattati internazionali nella gerarchia delle fonti: note a margine della sentenza del Consiglio di Stato francese MM. Sarran et Levacher et autres*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2000, p. 343 ss.; L. DE BERNARDIN, *op. cit.*, p. 2049 ss.

petenza ⁽²²⁶⁾). Il *Tribunal Constitucional* non s'è finora pronunciato chiaramente sul punto, ma ha espressamente qualificato come «infraconstitucionales» i conflitti normativi tra leggi e trattati, negando la propria competenza a risolverli: si porrebbe, cioè, un mero problema di selezione del diritto concretamente applicabile, la cui risoluzione spetta ai giudici ordinari e non alla giurisprudenza costituzionale ⁽²²⁷⁾.

In Italia, un'interpretazione dell'art. 117, I in linea con le esperienze francese e spagnola avrebbe l'effetto di legittimare una prassi che, fino a poco tempo fa, incontrava crescenti consensi nella giurisprudenza di merito e finanche di legittimità, malgrado le perplessità espresse dalla letteratura. Secondo tale emergente indirizzo giurisprudenziale, le norme CEDU avrebbero potuto prevalere sulle leggi interne contrastanti, successive nel tempo, attraverso la disapplicazione di queste ultime a favore delle prime ⁽²²⁸⁾. La giurisprudenza che ad esso aderiva, peraltro, non si rifaceva all'art. 117, I, ma procedeva da un travisato parallelismo fra sistema comunitario e sistema CEDU, basato su più che dubbi fondamenti teorici ⁽²²⁹⁾. La dottrina si è, in generale, opposta a detto indiriz-

⁽²²⁶⁾ Nel primo senso, Cfr. A. MÁNGAS MARTÍN, *La Constitución y la ley ante el Derecho Comunitario*, in *Rev. Inst. Eur.*, 1991, II, p. 602 ss.; J.M. SERRANO ALBERCA, *Artículo 96*, in F.G. Falla (a cura di), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 2001, p. 1504 s.; R. PUNSET, *Potestades normativas y forma de gobierno*, in www.federalismi.it, 2009, p. 14. Nel secondo senso, Cfr. J.L. REQUEJO PAGÉS, *Consideraciones en torno a la posición de las normas internacionales en el ordenamiento español*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, 1992, n. 34, p. 61 s.; ID., *Sistemas normativos, Constitución y ordenamiento. La Constitución como norma sobre la aplicación de normas*, Madrid, 1995, p. 46 s.; I. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcellona, 1995, p. 126; A. REMIRO BROTONS, R. RIQUELME CORTADO, J. Díez HOCHLEITNER, E. ORIHUELA CALATAYUD, L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, *Derecho Internacional*, Valencia 2007, p. 664; J.D. GONZÁLES CAMPOS, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARIA, *Curso de Derecho Internacional Publico*, Madrid, 2008, p. 344.

⁽²²⁷⁾ Cfr. *sentencia* n. 28/1991, cit., *F.j.* n. 5.

⁽²²⁸⁾ Tale indirizzo, emerso in un primo tempo nella giurisprudenza di merito, ha infine trovato accoglimento pure in alcune pronunce del Consiglio di Stato (Cfr. Sez. I, par. n. 1926/02 del 09.04.2003, in *Foro It.*, 2004, III, c. 336 ss.) e della Corte di cassazione (Cfr. Sez. I, sent. n. 10542 del 19.07.2002, in *Foro It.*, 2002, I, c. 2606 ss.; Sez. I, sent. n. 11096 del 11.06.2004, in *Foro It.*, 2005, I, c. 466 ss.; Sezz. UU., sent. n. 28507 del 23.12.2005, in *Foro It.*, 2006, I, p. 1423 ss.): Cfr. A. GUAZZAROTTI, *I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione*, cit., p. 25 ss.; ID., *La CEDU e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quaderni Costituzionali*, 2006, p. 498 ss.; E. LUPO, *La vincolatività delle sentenze della Corte europea per il giudice interno e la svolta recente della Cassazione civile e penale*, in appinter.csm.it, 2007, p. 5 s.

⁽²²⁹⁾ Secondo A. GUAZZAROTTI, *I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione*, cit., p. 47, l'*habitus* stimolato nei giudici comuni dalla Corte di Giustizia – nelle occasioni in cui chiede loro di svolgere autonomamente un sindacato diffuso sulla compatibilità delle norme interne ai precetti comunitari, applicando i test di ragionevolezza e/o proporzionalità da essa stessa predisposti – spiegherebbe la tendenza dei giudici di merito a fare analogo uso della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in cui i controlli di ragionevolezza e/o proporzionalità abbonderebbero. In tale contesto, dunque, i giudici comuni sarebbero indotti a valorizzare appieno le pacifiche potenzialità autoapplicative delle norme CEDU, disapplicando le norme interne che non superino i controlli di compatibilità con esse. Sul piano teorico, il parallelismo fra il sistema comunitario e il sistema CEDU riceveva diverse giustificazioni, tutte prive di sicuro fondamento teorico. In primo luogo, il ricorso che parte della giurisprudenza di merito faceva all'art. 6.1 TUE, al fine di accreditare un trattamento del diritto CEDU pari a quello spettante al diritto comunitario, non avrebbe ragion d'essere al di fuori dell'ambito di applicazione della medesima

zo, non solo per motivi formali: la sostanziale coincidenza dei diritti affermati dalla CEDU e dalla Parte prima della Costituzione, infatti, avrebbe finito per emarginare il ruolo della Corte costituzionale quale giudice dei diritti, perché il rimedio della disapplicazione delle leggi approvate in loro violazione avrebbe, di fatto, soppiantato il sindacato accentrato di costituzionalità⁽²³⁰⁾.

Per questa ed altre considerazioni, la letteratura italiana s'è quasi unanimemente espressa a favore della ricostruzione che, individuata nell'incostituzionalità della legge la conseguenza della violazione di un obbligo internazionale, vede nel giudizio accentrato dinanzi alla Corte costituzionale la sede processuale in cui tale invalidità deve trovare sanzione⁽²³¹⁾. Da un lato, infatti, la disapplicazione della legge incostituzionale avrebbe effetti unicamente *inter partes* e, in mancanza di un obbligo di *stare decisis*⁽²³²⁾, non garantirebbe quella certezza del diritto che soltanto può discendere da una pronuncia di

disposizione; e, pertanto, essa attribuirebbe al giudice comune non già la competenza di disapplicare ogni norma contrastante con il diritto CEDU, bensì – più limitatamente – il potere di sollevare mediante rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia questioni di validità del diritto comunitario alla stregua della stessa CEDU. In secondo luogo, parimenti infondato era il ricorso all'art. 11 Cost., perché l'eventuale disapplicazione della norma interna a favore di quella convenzionale non poteva fondarsi su un giudizio di competenza, come per i rapporti tra norme comunitarie e norme interne, posto che «la logica delle "attribuzioni di competenza" definite dal Trattato CE in favore delle fonti comunitarie non sussiste per la CEDU» (A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, cit., p. 501); inoltre, «a differenza di quanto accade nei rapporti tra ordinamenti nazionali e norme comunitarie direttamente applicabili, la prevalenza delle norme internazionali pattizie assicurata mediante la diretta applicabilità pare non potersi fondare sulla necessità di garantire l'uniformità nella loro interpretazione ed applicazione negli ordinamenti degli Stati che hanno reciprocamente contratto l'obbligo sul piano internazionale» (G. GERBASI, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost.*, cit., p. 305). Accoglierà queste medesime obiezioni dottrinali anche la giurisprudenza costituzionale: Cfr. Corte cost., sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 3.3; sent. n. 349/2007, cit., *C.i.d.* n. 6.1.

⁽²³⁰⁾ Cfr. P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, cit., p. 144; A. GUAZZAROTTI, *op. ult. cit.*, p. 501 s.; E. LUPO, *op. cit.*, p. 17 s.; A. BARBERA, *I (non ancora chiari) "vincoli" internazionali e comunitari nel primo comma dell'art. 117 della Costituzione*, cit., p. 116.

⁽²³¹⁾ Cfr. A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, cit.; M.A. SANDULLI, *Due aspetti della recente riforma al Titolo V della Costituzione*, cit., p. 949; F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, cit. p. 241 s.; B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, cit., c. 230; L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione*, cit.; G.F. FERRARI, *op. cit.*, p. 1852 s.; G. GERBASI, *op. cit.*, p. 304 s.; P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, cit., p. 6; L. DE BERNARDIN, *op. cit.*, p. 2061 s.; T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, cit., p. 693; F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, cit., p. 87; C. PANARA, *Il diritto internazionale nell'ordinamento interno*, cit., p. 9; A. BARBERA, *op. cit.*, p. 107.

⁽²³²⁾ Negli Stati Uniti d'America, l'art. VI, II della Costituzione equipara le norme dei trattati internazionali stipulati dalla Federazione alle norme costituzionali. Il giudizio di costituzionalità delle leggi assume le caratteristiche di un controllo diffuso, ma la vincolatività del precedente giudiziario garantisce la certezza del diritto: sia perché la stessa Corte che abbia dichiarato l'incostituzionalità di una legge, in mancanza di una pronuncia contraria da parte di una Corte superiore, rimarrà vincolata a tale decisione nei propri giudizi futuri; sia perché l'intervento della Corte Suprema assume carattere vincolante nei confronti di tutte le Corti inferiori.

annullamento con efficacia *erga omnes*. Dall'altro lato, il rimedio della disapplicazione non sarebbe utilmente esperibile in caso di contrasto con norme internazionali – invero la maggioranza – che non siano dotate dei caratteri necessari per essere immediatamente applicate come regola dei rapporti intersoggettivi: in questo caso, soltanto la Corte costituzionale disporrebbe degli strumenti processuali necessari per adeguare i contenuti della legge interna contrastante, mediante pronunce di tipo manipolativo ⁽²³³⁾.

E. CANNIZZARO obietta che la soluzione indicata comporterebbe «un notevole aggravio dei compiti spettanti alla Corte costituzionale», giungendo a stravolgere la funzione stessa del giudizio di costituzionalità ⁽²³⁴⁾. Si è da più parti evidenziato, tuttavia, che il giudizio di costituzionalità dovrebbe operare unicamente come *extrema ratio*, laddove il giudice comune non abbia potuto previamente ricomporre l'antinomia per mezzo degli strumenti ermeneutici a sua disposizione ⁽²³⁵⁾. In ogni caso, non potrebbero essere assunti a parametro interposto gli obblighi internazionali che non siano conformi a Costituzione: non solo alle norme procedurali sulla stipulazione dei trattati, ma altresì a quelle sostanziali poste da qualsiasi altra norma di rango costituzionale ⁽²³⁶⁾.

La Corte costituzionale ha preso posizione sulla questione con le sentenze nn. 348 e 349/2007. Malgrado l'ambigua configurazione dogmatica complessiva assegnata all'art. 117, I ⁽²³⁷⁾, la Corte ha ritenuto di accoglierne l'interpretazione offerta dalla quasi unanime dottrina ed ha, pertanto, giudicato ammissibili le questioni sollevate e sanzionato con dichiarazioni d'illegittimità costituzionale le leggi riconosciute in contrasto con la

⁽²³³⁾ Il che, peraltro, presupporrebbe che il vincolo derivante dall'art. 117, I Cost. sia non solo negativo ma anche positivo: sui motivi che conducono a rigettare tale argomento, V. *supra*, § 2.5.

⁽²³⁴⁾ *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., p. 926. A questa obiezione, risponde P. CARETTI, *op. ult. cit.*, p. 6 s., che «l'esperienza dimostra come in questi decenni siano state pochissime le questioni del tipo di quelle ora in discussione [...] (e in ogni caso si tratterebbe di un rischio legato ad una precisa scelta del costituente)»; Cfr. altresì G. GEMMA, *op. cit.*, p. 607, il quale rileva come già in altre occasioni «la Corte ha accolto soluzioni che hanno aumentato la mole di lavoro della stessa».

⁽²³⁵⁾ Gli strumenti interpretativi utilizzabili sarebbero, in particolare: la presunzione di conformità delle leggi interne dal significato ambiguo agli obblighi internazionali assunti in precedenza; la specialità *ratione materiae* delle norme dei trattati internazionali rispetto alle leggi interne; la prevalenza della legge posteriore solo qualora sia chiara l'intenzione del legislatore di contravvenire al diritto internazionale pattizio. Cfr. B. CONFORTI, *op. ult. cit.*, c. 230; P. CARETTI, *op. ult. cit.*, p. 6; G. GERBASI, *op. cit.*, p. 309; G. MELIS, *op. cit.*, p. 1090 s.; T. TREVES, *op. cit.*, p. 694; C. PANARA, *op. loc. ult. cit.*; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, cit., p. 220.

⁽²³⁶⁾ Cfr. G.F. FERRARI, *op. cit.*, p. 1853; A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario?*, cit., p. 483; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, cit., p. 30; G. GERBASI, *op. cit.*, p. 306 s.; L. DE BERNARDIN, *op. cit.*, p. 2061 s.; F. SALERNO, *Il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, cit., p. 373.

⁽²³⁷⁾ V. *supra*, § 2.4. e § 2.5.

CEDU⁽²³⁸⁾. L'indirizzo giurisprudenziale favorevole al rimedio della disapplicazione è stato, al contrario, rigettato e fermamente criticato⁽²³⁹⁾. La scelta della Corte è stata quella di recuperare appieno il ruolo di giudice dei diritti, riportando nell'alveo delle proprie competenze tutte le questioni relative al rispetto dei diritti fondamentali da parte di leggi ed atti con forza di legge⁽²⁴⁰⁾. Ai giudici comuni resta, invece, il pur importante compito di far filtrare come questioni di costituzionalità soltanto le antinomie che non risultino in alcun modo componibili preventivamente per via ermeneutica⁽²⁴¹⁾.

Le fonti internazionali pattizie vengono, dunque, configurate come parametro interposto di legittimità costituzionale, la cui interposizione consente all'art. 117, I di operare concretamente. Essendo, peraltro, collocate a un livello «sub-costituzionale»⁽²⁴²⁾, es-

⁽²³⁸⁾ In questa assunzione della normativa internazionale come parametro interposto di legittimità costituzionale risiederebbe la novità delle due pronunce, che per il resto si sarebbero, invece, limitate a confermare e chiarire esiti giurisprudenziali precedenti: Cfr. D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007*, cit., p. 134 s., secondo cui la Corte avrebbe, in particolare, confermato che la CEDU non può trovare ancoraggio costituzionale negli artt. 10, I e 11 Cost.; e chiarito che – contrariamente a quanto occasionalmente affermato – la sua enorme rilevanza sul piano sostanziale non può incidere sulla sua veste formale, di mero diritto internazionale pattizio. Il riferimento è alla sentenza n. 10/1993, cit., che aveva qualificato i trattati internazionali a tutela dei diritti umani come fonti normative riconducibili a una competenza “atipica”.

⁽²³⁹⁾ Cfr. sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 3.3.

⁽²⁴⁰⁾ Cfr. A. BULTRINI, *Le sentenze 348 e 349/2007 della Corte costituzionale: l'inizio di una svolta?*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2008, p. 177; C. PINELLI, *op. ult. cit.*, p. 3519 s.; M. CARTABIA, *Le sentenze “gemelle”: diritti fondamentali, fonti, giudici*, cit., p. 3565 s.

⁽²⁴¹⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 349/2007, cit., *C.i.d.* n. 6.2. Cfr., peraltro, E. CANNIZZARO, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2008, p. 139 s., secondo cui le indicazioni emergenti dalle due sentenze sarebbero, sul punto, contrastanti: in effetti, la sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 5, non impone al giudice *a quo* questo sforzo interpretativo che considera, invece, articolazione necessaria della prima fase del giudizio di costituzionalità *ex art.* 117, I Cost. L'A. ricava, allora, da tale suggestione la conclusione per cui, una volta accertata l'esistenza di un'antinomia, il giudice *a quo* dovrebbe «astenersi dall'utilizzare strumenti ermeneutici per la composizione del conflitto e provvedere a rimettere la questione di legittimità alla Corte costituzionale». Sennonché, le parole della Corte in sent. n. 349/2007, *loc. ult. cit.*, paiono inequivocabili: «al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale “interposta”, egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma».

Secondo N. PIGNATELLI, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007*, cit., p. 144, un ulteriore compito dovrebbe ritenersi incombere sul giudice *a quo* il quale, laddove ritenga insussistente o comunque componibile per via ermeneutica l'antinomia tra norme di legge e di trattati internazionali, sarebbe tenuto ad effettuare una contestuale delibazione di costituzionalità delle stesse norme internazionali, impugnando la relativa legge di esecuzione (anziché la norma interna) allorché vi ravvisi profili di illegittimità; allo stesso modo, dovrebbe procedere laddove ritenesse la norma interna contrastante con quella internazionale ma conforme ai precetti costituzionali. Per P. CARETTI, *Le norme della Convenzione europea dei diritti umani come norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, cit., p. 315, risulterebbe, invece, «più coerente investire il giudice anche, e preliminarmente, del compito di operare l'interpretazione conforme a Costituzione della norma pattizia»; ma a questa soluzione osta l'obbligo di adottare, nell'interpretazione delle norme convenzionali, i parametri interpretativi propri del loro ordinamento d'origine anziché quelli interni.

⁽²⁴²⁾ Sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.7.

se non sarebbero in alcun caso autorizzate a derogare le norme costituzionali; ciò che le fa diventare, contestualmente, possibile oggetto del controllo di costituzionalità ⁽²⁴³⁾. Se, tuttavia, la Corte generalmente non esercita un controllo officioso di costituzionalità delle norme che fungono da parametro interposto, nel caso delle norme internazionali pattizie questo controllo è, viceversa, presentato come una stazione obbligata del giudizio di legittimità costituzionale: avendo origine esterna, queste norme non sarebbero assistite da quella presunzione di conformità a Costituzione che, invece, accompagna l'attività normativa del legislatore interno ⁽²⁴⁴⁾. Il giudizio di costituzionalità *ex art.* 117, I si articola, dunque, in due fasi: nella prima, la Corte è chiamata a verificare la compatibilità della legge interna con la norma internazionale, dando eventualmente preferenza alla conciliazione delle due fonti per via interpretativa; nella seconda, è chiamata a verificare la compatibilità della stessa norma internazionale con la Costituzione ⁽²⁴⁵⁾.

L'affermata superiorità della Costituzione sulle norme internazionali pattizie, però, non implica affatto una correlativa superiorità della Corte costituzionale e dei giudici interni sulle Corti internazionali che tali norme siano istituzionalmente chiamate ad interpretare, perché i primi non potrebbero in alcun modo sovrapporre una propria diversa interpretazione delle stesse ⁽²⁴⁶⁾. La dottrina ha evidenziato come questo vincolo inter-

⁽²⁴³⁾ Obietta M. KUMM, *Costituzionalismo democratico e diritto internazionale: termini del rapporto*, cit., p. 93, che la funzione della Costituzione sarebbe quella di «organizzare e vincolare le autorità pubbliche interne, non quella di vincolare e orientare le istituzioni internazionali»; inoltre, la soggezione della normativa internazionale ai diversi standard costituzionali vigenti nei vari Stati minerebbe l'effettività delle stesse istituzioni internazionali e renderebbe impossibile affrontare questioni che eccedano la capacità e la competenza degli stessi Stati singolarmente considerati. Nondimeno, lo stesso A. invita poi a non prestare un'incondizionata deferenza nei confronti di decisioni adottate a livello internazionale, allorché queste si rivelino difettose sotto i profili del rispetto del principio di sussidiarietà o dell'adeguatezza procedimentale, ovvero siano ampiamente valutate fonti di gravi ingiustizie o costosamente inefficienti. Entro questi limiti, quand'anche vi sia formale contrasto fra diritto internazionale e Costituzione, il rispetto della legalità internazionale non comprometterebbe la legalità costituzionale ma, anzi, risponderebbe in modo più corretto «alle domande sottese alla migliore interpretazione della tradizione costituzionale liberale» (p. 85).

⁽²⁴⁴⁾ Cfr. F. CORVAJA, *Gli obblighi internazionali nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007*, cit., p. 395; N. PIGNATELLI, *op. cit.*, p. 143. Annota M. SAVINO, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007*, cit., p. 772 ss., che, nel momento in cui la Corte costituzionale accetta d'impegnarsi in un dialogo giurisdizionale con le Corti internazionali, ribadire la prevalenza di ogni norma della Costituzione avrebbe il significato di chiarire, alla stregua di autentico "*term of engagement*", il proprio irrinunciabile «ruolo antagonista di garante dell'*ethos* costituzionale» nazionale.

⁽²⁴⁵⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 5.

⁽²⁴⁶⁾ Cfr. V. SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3583 s.; M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, cit., p. 205, secondo cui il rischio sarebbe quello «che la nostra Corte si riduca al rango di Corte "regionale", chiamata a risolvere questioni di diritti solo nei (fatalmente sempre meno numerosi) interstizi nei quali il diritto convenzionale e quello comunitario non penetrano»; ciò che l'A. paventa, in altre parole, è che l'indiscriminata apertura al diritto convenzionale, avendo come effetto quello di sminuire il ruolo della

pretativo finisca per comportare un eccessivo irrigidimento del controllo di compatibilità delle norme internazionali con quelle costituzionali, facendolo inevitabilmente scivolare dal piano ermeneutico a quello del rapporto tra fonti; con la conseguente necessità, espressa dalla Corte costituzionale, di “espungere” dall’ordinamento interno le fonti convenzionali che si rivelino incompatibili ⁽²⁴⁷⁾. Senonché, per un lato, soccorre la possibilità di un’interpretazione adeguatrice dello stesso dettato costituzionale in senso conforme agli obblighi internazionali ⁽²⁴⁸⁾. Per altro lato, anche in caso d’insanabile incompatibilità, la Corte costituzionale fa residuare la possibilità di un «ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali [...] e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione» ⁽²⁴⁹⁾; ma, in realtà, non risulta affatto chiaro in cosa precisamente debba consistere simile bilanciamento ⁽²⁵⁰⁾.

L’affermazione più criticabile delle pronunce in commento è, probabilmente, quella secondo cui alla Corte costituzionale spetterebbe “espungere” dall’ordinamento interno,

Corte costituzionale, finisca in realtà per compromettere la certezza del diritto (e dei diritti) nell’ambito dell’ordinamento interno.

⁽²⁴⁷⁾ Cfr. sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.7. Lamentano la rigidità del sistema delineato dalla Corte costituzionale A. GUAZZAROTTI, *La Consulta “guarda in faccia” gli obblighi internazionali e la CEDU*, cit., p. 278; L. MONTANARI, *Giudici nazionali e Corte di Strasburgo: alcune riflessioni tra interpretazione conforme e margine di apprezzamento*, cit., p. XIII s.

⁽²⁴⁸⁾ Non condivide questo rimedio A. GUAZZAROTTI, *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell’art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3578, secondo cui l’utilizzazione delle norme costituzionali come «parametro del parametro» costituito dagli obblighi internazionali dovrebbe, coerentemente, comportare la loro impermeabilità a modificazioni di significato ad opera degli stessi trattati internazionali, affinché non resti compromessa la stessa funzione parametrica ad esse attribuita.

⁽²⁴⁹⁾ Sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.7. Cfr. altresì sent. n. 349/2007, cit., *C.i.d.* n. 6.2., che parla analogamente di «corretto bilanciamento tra l’esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un vulnus alla Costituzione stessa»

⁽²⁵⁰⁾ Cfr. C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell’uomo ed interpreta l’art. 117 della Costituzione*, cit., secondo cui un bilanciamento sarebbe possibile solo nei limiti in cui la norma internazionale, come interpretata dalle istanze giurisdizionali competenti, lasci ancora un margine di apprezzamento discrezionale agli Stati; V. SCIARABBA, *op. ult. cit.*, p. 3585 s., secondo cui il confronto di tipo verticale gerarchico prospettato dalla Corte costituzionale tra norme della Costituzione e norme internazionali pattizie impedirebbe ogni possibile bilanciamento, che si avrebbe solo accogliendo una diversa prospettiva di tipo orizzontale, in cui si contrappongano il principio della tendenziale apertura ai vincoli internazionali, espresso dall’art. 117, I Cost., e quello della tendenziale chiusura, eventualmente rinvenibile in altri disposti costituzionali ma sempre in relazione alla fattispecie concreta; A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale- astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d’inquadramento sistematico*, cit., p. 216 s., secondo cui spazio per un bilanciamento vi sarebbe soltanto nel caso di una legge contrastante con norme internazionali ma strumentali all’appagamento di altri interessi costituzionalmente rilevanti e giudicati meritevoli di maggior tutela, mentre resterebbe inderogabilmente esclusa l’ipotesi che interessi protetti dalle norme convenzionali possano essere giudicati maggiormente meritevoli rispetto a quelli sottesi alle norme costituzionali (l’A. critica, peraltro, questa ricostruzione, ritenendo che anche il sistema CEDU meriti di essere sussunto sotto la speciale copertura costituzionale di cui all’art. 11 Cost.).

«nei modi rituali», le norme interposte che siano state dichiarate inidonee ad integrare il parametro, perché in contrasto con il dettato costituzionale ⁽²⁵¹⁾. In primo luogo, non è chiaro se la Corte, parlando di norma interposta, intenda riferirsi direttamente alla norma internazionale rilevante ovvero alla relativa legge di esecuzione ⁽²⁵²⁾; pare, nondimeno, preferibile la seconda alternativa, poiché – ferma la tradizione costituzionale dualista – non potrebbe essere “espunta” dall’ordinamento interno una norma che ancora non vi appartenga ⁽²⁵³⁾. In secondo luogo, la Corte non potrebbe dichiarare se non incidentalmente l’incostituzionalità del parametro interposto, a meno che in via officiosa sollevi dinanzi a sé la specifica questione della sua legittimità costituzionale, così trasformandolo in norma oggetto ⁽²⁵⁴⁾. In terzo luogo, qualora manchi una norma di esecuzione di rango primario, la possibilità di sollevare questione incidentale di costituzionalità di un trattato verrebbe meno per assenza di valida norma oggetto e la questione non potrebbe che essere risolta negando la parametricità della norma internazionale invocata; ma la conseguente sentenza di rigetto non produrrebbe, in quanto tale, effetti *erga omnes*, sicché la norma di fonte pattizia non risulterebbe, con ciò, espunta dall’ordinamento ⁽²⁵⁵⁾. Infine, la pronuncia che eventualmente dichiari l’incostituzionalità della legge di esecuzione di un trattato potrebbe esporre l’ordinamento italiano alla violazione del medesimo e alla conseguente responsabilità sul piano internazionale ⁽²⁵⁶⁾. Per questi motivi, sarebbe opportuno che la Corte si limitasse al rigetto delle questioni di costitu-

⁽²⁵¹⁾ Cfr. sent. n. 348/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.7. In senso analogo, il *Tribunal Constitucional* spagnolo ha dichiarato che, malgrado la Carta costituzionale contempli soltanto un sindacato preventivo di costituzionalità (art. 95), resterebbe nondimeno «en todo caso asegurada la posibilidad de impugnar o cuestionar la constitucionalidad de los tratados una vez que formen parte del ordenamiento interno» (*declaración* n. 1 del 01.07.1992, in *Bol. Jur. Const.*, 1992, n. 135, p. 5 ss., *F.j.* 1; Cfr. altresì *declaración* n. 1 del 13.12.2004, in *Bol. Jur. Const.*, 2005, n. 285, p. 7 ss., *F.j.* 1). Siffatta interpretazione è, peraltro, criticata come incostituzionale da L. JIMENA QUESADA, *La inconstitucionalidad del control de constitucionalidad sucesivo de los tratados internacionales (crítica a la postura mantenida por el Tribunal constitucional español)*, in www.acoes.es, 2006, p. 7, in quanto alla dichiarazione d’incostituzionalità di un trattato conseguirebbe la cessazione unilaterale del vincolo nei confronti degli altri Stati contraenti e, pertanto, una violazione sia della legalità internazionale, sia – per conseguenza – dell’art. 96 della *Constitución* spagnola secondo il quale le norme internazionali convenzionali «sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional».

⁽²⁵²⁾ V. *supra*, § 3.1.1.

⁽²⁵³⁾ Cfr. G. BELFIORE, *Costituente, legislatore e corti*, cit., p. 20 s., secondo cui la Corte costituzionale potrebbe al più «segnalare un profilo di illegittimità della normativa d’attuazione», ma non potrebbe, invece, incidere in alcun modo sul piano dell’esistenza del vincolo nell’ordinamento internazionale.

⁽²⁵⁴⁾ Cfr. M.L. PADELLETTI, *L’esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani tra obblighi internazionali e rispetto delle norme costituzionali*, cit., p. 360.; A. BONOMI, *Il “limite” degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, cit., p. 283 ss.

⁽²⁵⁵⁾ Cfr. R. DICKMANN, *Corte costituzionale e diritto internazionale*, cit., p. 3609 s.; G. TESAURO, *op. cit.*, p. 221.

⁽²⁵⁶⁾ Cfr. M.L. PADELLETTI, *op. cit.*, p. 362 s.

zionalità sollevate con riferimento ad obblighi internazionali non conformi a Costituzione.

Nonostante questo ed altri passaggi non pienamente condivisibili, specie con riferimento alle questioni di diritto intertemporale, la strada intrapresa dalla Corte costituzionale merita approvazione alla luce del principio di supremazia del Parlamento. Un sindacato diffuso di conformità agli obblighi internazionali, infatti, non solo nuocerebbe alla certezza del diritto, ma altresì accentuerebbe il distacco della Magistratura dal principio di soggezione alla legge, introducendola a una più forte e pericolosa concorrenza con il legislatore nell'attività di nomopoiesi ⁽²⁵⁷⁾. La scelta dell'Assemblea costituente, di mantenere il controllo di validità sulla legislazione accentrato in un unico organo estraneo all'ordinamento giudiziario ma esente dal *pactum subiectionis*, pare, pertanto, doversi tener ferma anche con riguardo alla sanzione di quel particolare vizio consistente nel mancato rispetto degli obblighi internazionali.

Il sindacato accentrato, con l'annullamento *erga omnes* della legge incostituzionale, impedisce altresì al Governo di strumentalizzare la stipulazione, sospensione o deroga di accordi internazionali allo scopo di rendere applicabile o inapplicabile una determinata legge a seconda delle particolari contingenze politiche del momento. La dichiarazione d'invalidità o d'incompetenza da parte di un giudice comune, infatti, produrrebbe effetti soltanto *inter partes* e non inciderebbe in alcun modo sulla tenuta della legge al di fuori del processo in cui abbia avuto luogo; sicché basterebbe una modifica della situazione internazionale per riportare in piena auge la legge stessa, anche a prescindere da un intervento parlamentare di autorizzazione ⁽²⁵⁸⁾. Quest'eventualità violerebbe, però, il primo enunciato del principio di supremazia del Parlamento, che preclude all'esecutivo

⁽²⁵⁷⁾ Tra le critiche che C. PINELLI, *op. loc. ult. cit.*, muove all'interpretazione della Corte costituzionale, vi è quella per cui un giudizio accentrato di conformità agli obblighi internazionali impedirebbe ai giudici ordinari di continuare a svolgere quell'opera di supplenza nei confronti del legislatore inadempiente, che sino ad oggi avrebbe consentito allo Stato di prestare rispetto alle norme CEDU. Non considera l'A. i rischi insiti in un sistema che incentivi la nomopoiesi giurisprudenziale, ferma l'assenza del correttivo rappresentato dal principio di vincolatività del precedente giudiziario.

⁽²⁵⁸⁾ Benché sia corretto ed opportuno interpretare l'art. 117, I Cost. nel senso di escludere la vincolatività per il legislatore di tutti gli atti internazionalmente rilevanti che non abbiano ricevuto una previa approvazione legislativa da parte del Parlamento (V. *supra*, § 3.3.5.), non avrebbe senso ritenere che, analogamente, gli obblighi internazionali non possano cessare di vincolare il legislatore senza previa autorizzazione parlamentare. In tale ipotesi, infatti, il Parlamento continuerebbe a soffrire un vincolo che non si giustificerebbe a tutela della responsabilità internazionale dello Stato. Però questa conclusione presenta risvolti delicati, giacché renderebbe libero il Governo d'incidere sulla situazione legislativa interna anche senza previa approvazione parlamentare, in violazione del primo enunciato del principio di supremazia del Parlamento.

d'interferire in alcun modo sulla situazione legislativa interna (se non nei casi e con le forme costituzionalmente stabilite).

I giudici comuni, infine, non godono della preparazione e strumentazione necessaria per affrontare giudizi sulla legittimità costituzionale delle norme internazionali assunte a parametro (interposto) di validità o competenza rispetto alla produzione legislativa interna. Il che rende di per sé improponibile un radicale trapianto nel nostro ordinamento delle esperienze francese e spagnola, che conoscono invece la possibilità di un sindacato preventivo e accentrato di costituzionalità dei trattati internazionali ⁽²⁵⁹⁾.

⁽²⁵⁹⁾ Cfr. art. 54 della Costituzione francese della V Repubblica: «Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le Président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution»; art. 95 della Costituzione spagnola del 1978: «La celebración de un Tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción».

4. Il vincolo comunitario

4.1. *L'originalità del processo di integrazione europea*

Sulla portata del vincolo comunitario espresso dall'art. 117, I Cost. si riscontra, in letteratura e giurisprudenza, un'incertezza pari a quella che avvolge, sotto svariati profili, il limite degli obblighi internazionali. Fra le questioni più dibattute, si colloca senz'altro la problematica ricostruzione dei rapporti sussistenti tra questo vincolo e quello che – secondo la contrastata ma ormai indiscussa interpretazione costituzionale ⁽¹⁾ – già in precedenza discendeva dall'art. 11 Cost. a favore delle norme europee. Altro profilo delicato riguarda l'ambito applicativo dell'indicata disposizione costituzionale, che precisamente parla di «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», con un'espressione per un verso aperta ad esperienze forse più ampie di quella meramente normativa, ma che per altro verso potrebbe chiudersi di fronte alle esperienze dei pilastri non comunitari dell'Unione europea.

Soltanto dopo aver chiarito tali dubbi preliminari, potrà affrontarsi la cruciale questione relativa alle conseguenze della violazione del vincolo per parte del legislatore: se il conseguente vizio, cioè, debba configurarsi in termini di competenza o di validità, e con quali mezzi procedimentali vada risolto. Le anzidette questioni vengono ad intrecciarsi, inoltre, con i più recenti sviluppi del processo d'integrazione europea, che non poco incidono, assieme allo stesso art. 117, I, sulla tradizionale dottrina dei controlimiti. In chiusura, sarà interessante esaminare se gli accordi internazionali stipulati dall'Unione europea vengano in rilievo, ai fini del nuovo disposto costituzionale, alla stregua di vincoli comunitari o di obblighi internazionali. Tutte le questioni ora illustrate saranno approfondite dando spazio al peculiare approccio teorico prescelto per quest'analisi, attenta alle esigenze del principio di supremazia del Parlamento. Occorre, peraltro, avver-

⁽¹⁾ V. *Infra*, § 4.2. V. ONIDA, *Nuove prospettive per la giurisprudenza costituzionale in tema di applicazione del diritto comunitario*, in Corte cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 47, evidenzia come l'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 11 Cost. abbia nei fatti dimostrato un valore eminentemente pratico, perché in grado di comporre dissidi altrimenti inconciliabili tra Corte costituzionale e Corte di giustizia europea. Per questo, poco importa seguire a «interrogarsi ancora sulle basi teoriche e dogmatiche di questa soluzione: ciò che conta è quel risultato pratico, da considerarsi [...], in prospettiva storica, non solo consolidato ma in linea di principio irrinunciabile». Analogamente, R. LUZZATTO, *Il diritto europeo e la Costituzione italiana dopo la riforma dell'art. 117*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, p. 6, reputa «superfluo» continuare a interrogarsi sul fondamento teorico dell'interpretazione offerta dalla Corte costituzionale, anche in virtù dei soddisfacenti risultati pratici ottenuti.

tire sin d'ora che, contrariamente al limite degli obblighi internazionali, il vincolo comunitario non costituisce un ostacolo assolutamente inedito al libero esercizio della potestà legislativa; sicché la tutela della supremazia parlamentare non potrà spingersi sino a rimettere in discussione la tenuta delle fondamenta su cui poggiano i passi sinora compiuti dalla giurisprudenza costituzionale nel suo "cammino comunitario" ⁽²⁾.

Prima di affrontare nel dettaglio le problematiche sopra richiamate, si rende anzitutto opportuno accennare ai motivi per cui il legislatore costituzionale ha ritenuto necessario distinguere il riferimento all'ordinamento comunitario da quello genericamente rivolto a tutte le altre fonti di obblighi internazionali. Fino alla L.Cost. n. 3/2001, benché il processo d'integrazione già da tempo avesse raggiunto uno stadio d'evoluzione assai avanzato, il testo della Costituzione era sempre stato carente di alcun riferimento esplicito alla partecipazione italiana in Europa; senza che ciò ostasse alla produzione di tutte le relative conseguenze (anche d'ordine costituzionale) nel nostro ordinamento ⁽³⁾. Non-dimeno, era ormai chiara da decenni l'inapplicabilità del trattamento in generale adottato per le altre organizzazioni internazionali all'ordinamento comunitario; al punto che a quest'ultimo la Corte costituzionale ha sempre riservato in via esclusiva la speciale copertura costituzionale di cui all'art. 11.

Per comprendere appieno in cosa l'Unione europea si distingua dalle altre organizzazioni internazionali, non si può eludere il tema relativo alla contrastata natura del processo d'integrazione.

La concezione dell'integrazione europea come *processo* ben riflette l'idea funzionalista di "Padri dell'Europa" quali Jean Monnet e Robert Schuman. Essi proponevano quale obiettivo di lungo termine l'unificazione politica del Continente, nella consapevolezza, tuttavia, che si dovesse procedere gradualmente, mediante una serie di realizzazioni concrete, tali da promuovere e consolidare nel tempo l'interdipendenza degli Stati e dei cittadini europei ⁽⁴⁾. Ora, che un'effettiva unificazione politica sia ancora lontana a

⁽²⁾ Secondo la fortunata espressione coniata da P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. Cost.*, 1973, p. 2401 ss.

⁽³⁾ Cfr. T.E. FROSINI, *Alcune osservazioni sull'Europa nella Costituzione italiana e la modifica dell'art. 11*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2003, p. 1532, il quale osserva che, se si escludono le norme recentemente introdotte nell'art. 117, «per la Costituzione, nel suo dato letterale, il processo comunitario non esiste». Cfr. altresì T. GROPPI, *Regioni e Unione europea*, in Id., M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 155; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2006, p. 143.

⁽⁴⁾ Cfr. V. CASTRONOVO, *L'avventura dell'unità europea*, Torino, 2004, p. 23 s.: «se la messa in comune delle risorse economiche andava anteposta (a differenza di quanto era avvenuto in passato nella formazione degli Stati nazionali) al progetto di un'unione politica, ciò si spiegava, a detta di Monnet, con

venire è cosa ormai chiara, specie a fronte del fallimento del Trattato costituzionale europeo (la cui natura, peraltro, è stata oggetto di vivace dibattito dottrinale)⁽⁵⁾. Meno chiaro è se il concreto funzionamento dell'Unione resti nella disponibilità degli Stati membri – così come avviene per le organizzazioni internazionali *tout court* – o se la sua peculiarità consista, per l'appunto, nell'indipendenza dalla loro volontà politica.

A questo proposito, è possibile distinguere un'ermeneutica *contrattuale* (o strumentale) e un'ermeneutica *istituzionale* (o teleologica) dei Trattati istitutivi europei⁽⁶⁾. I sostenitori del primo orientamento ritengono che la partecipazione al processo d'integrazione sia, per gli Stati membri, null'altro che una modalità di autorganizzazione volta ad ottimizzare il perseguimento dei propri obiettivi costituzionali, attraverso l'esercizio comune di determinate funzioni e competenze⁽⁷⁾. Al contrario, l'idea che sta alla base

un motivo fondamentale da cui non si poteva prescindere. Ossia, che per “unire gli uomini”, per farne a poco a poco dei “cittadini europei” occorre instillare loro lungo la strada, la convinzione dei vantaggi e dei benefici materiali che essi potevano trarre reciprocamente dagli sviluppi del processo d'integrazione». La concezione funzionalista è ben esemplificata dalle parole della celebre *Déclaration Schuman*, primo discorso ufficiale in cui si delineò il processo d'integrazione, tenuto a Parigi il 9 maggio 1950 dall'allora Ministro degli Esteri del Governo francese: «La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques [...]. L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait» (fonte: www.robert-schuman.org).

Si usano contrapporre alla concezione funzionalista dell'integrazione europea quelle di tipo federalista e, rispettivamente, confederalista. La prima di esse, ben esemplificata dalle parole di Altiero Spinelli nel *Manifesto di Ventotene* del 1941, muove dall'idea della crisi e del prossimo dissolvimento dello Stato nazionale westfaliano e propone l'istituzione di un'unione federale caratterizzata da procedure democratiche e legittimata dalla convocazione di un'assemblea costituente democraticamente eletta. La concezione confederalista, prevalentemente sostenuta da potenti *leaders* nazionali quali Margaret Thatcher e Charles De Gaulle, s'incentra invece sul metodo intergovernativo della cooperazione fra Stati pienamente sovrani.

⁽⁵⁾ La tesi che ha riscosso maggiori consensi nella letteratura italiana è quella secondo cui il Trattato costituzionale non fosse di per sé qualificabile né come costituzione, né come mero trattato internazionale, costituendo piuttosto il frutto spurio della contaminazione tra una dimensione costituzionalista e una intergovernativa: esso avrebbe lasciato libera la prassi di orientarsi duttilmente secondo il concreto svilupparsi delle contingenze politiche. Cfr., in tal senso, G. MORBIDELLI, *Il passaggio (incompiuto?) dalla logica internazionale/comunitaria del sistema UE/CE ad una logica interna/costituzionale/federale dell'Unione*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2003, p. 1700 ss.; M. CARTABIA, *El Tratado Constitucional para la Unión europea y la voluntad constituyente de los Estados miembros*, in Id., B. de Witte, P. Pérez Tremps (a cura di), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Valencia, 2005, p. 251 ss.; A. RUGGERI, “Trattato costituzionale” e prospettive di riordino del sistema delle fonti europee e nazionali, *al bivio tra separazione ed integrazione*, in S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 207 ss.; A. D'ATENA, *Una costituzione senza Costituzione per l'Europa*, in *Dir. Soc.*, 2009, p. 192 ss.

⁽⁶⁾ Sul dualismo interpretativo tra contrattualisti e istituzionalisti, Cfr. A. BARBERA, *Esiste una “Costituzione europea”?*, in *Quad. Cost.*, 2000, p. 80; M. PATRONO, *Sovranità statale e Costituzione europea*, in S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, cit., p. 146 ss.; E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Dir. Un. Eur.*, 2009, p. 458 s.; A. D'ATENA, *op. cit.*, p. 210.

⁽⁷⁾ Cfr. A. PÉREZ CALVO, *El lugar del Estado en la integración europea*, in *Teoría y Realidad Const.*, 2005, I, p. 107 ss., nel testo tradotto in lingua italiana, Id., *Il ruolo dello Stato nell'integrazione europea*, in S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni na-*

del secondo orientamento è che l'ordinamento europeo sia caratterizzato da finalità costituzionali proprie, riscontrabili a partire dai Trattati istitutivi, e che la comunità politica di riferimento sia individuata non già «dal vincolo di *nazione*, o di *popolo*, ma da quello del *diritto*»⁽⁸⁾: l'Unione europea come «comunità di diritto»⁽⁹⁾.

L'ermeneutica contrattuale trova puntuale riscontro nella giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* tedesco. Tanto nel *Maastricht Urteil* del 1993⁽¹⁰⁾, quanto nella sentenza del 2009 sul Trattato di Lisbona⁽¹¹⁾, il Tribunale federale di Karlsruhe ha voluto configurare l'Unione europea come *Staatenverbund*: non già soggetto politico unitario, bensì mera associazione di Stati sovrani essenzialmente fondata sulla cooperazione intergovernativa⁽¹²⁾. In questa prospettiva, gli Stati membri sono concepiti come “*Herren*

zionali, diritti fondamentali, cit., p. 47 ss.: «nella creazione di una Comunità di Stati, gli Stati, in realtà, organizzano se stessi – e quindi i propri cittadini – in una società ed organizzazione europea della quale diventano membri nel momento stesso della creazione»; lo Stato rinuncia a decidere direttamente e in maniera autonoma su talune questioni, che affida alla cura comune, accettando di parteciparvi solo indirettamente attraverso la propria presenza nella Comunità. Ciò non implicherebbe, però, da parte dello Stato, una rinuncia a propri poteri sovrani, ma solo una temporanea – fintanto che liberamente convenuta – limitazione nell'esercizio di determinate competenze. Cfr. altresì M. LUCIANI, *Costituzione, integrazione europea, globalizzazione*, in *Quest. Giust.*, 2008, n. 6, p. 70.

⁽⁸⁾ M. PATRONO, *op. cit.*, p. 152.

⁽⁹⁾ Cfr. Corte giust., sent. n. 294/83 del 23.04.1986, *Les Verts*, in *Racc.*, 1986, p. 1339 ss., punto n. 23: «la Comunità economica europea e una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato». Parla della specificità dell'ordinamento europeo come “Comunità di diritto” G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, in *Dir. Un. Eur.*, 2006, p. 245, evidenziando come si tratti di un ordinamento caratterizzato «da un insieme di regole e da un meccanismo di controllo sulla piena e puntuale tutela dei diritti cui sono sottoposti in eguale misura gli Stati membri, le istituzioni comunitarie ed i singoli». Cfr. altresì A. LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2420 ss., secondo cui la principale ragione per cui l'ordinamento comunitario si distingue dalle tradizionali organizzazioni internazionali sarebbe riconducibile al fatto che esso «scende a disciplinare anche i rapporti interindividuali, e così genera i diritti di cui il soggetto privato fruisce come utente del mercato comune e, dal trattato di Maastricht in poi, come cittadino dell'Unione»: la legittimazione del legislatore comunitario ad elargire immediatamente diritti in capo agli individui conseguirebbe, da un lato, alla natura costituzionale del Trattato istitutivo, con il quale gli Stati fondatori avrebbero voluto «imprimere sulla comunità di stati che esso prevedeva lo stampo di una *comunità di diritto*» (corsivo aggiunto); dall'altro, ai «valori della civiltà giuridica e costituzionale condivisa dagli Stati membri», che lo stesso ordinamento sovranazionale avrebbe accolto, venendo così ad adeguare «il suo ordinamento al valore della tutela giurisdizionale dell'individuo, come a quello della rappresentanza del popolo nell'istituzione parlamentare». Dello stesso A. – già giudice relatore della fondamentale sentenza *Granital* della Corte costituzionale – Cfr. altresì in CORTE COSTITUZIONALE (a cura di), *Diritto comunitario europeo e diritto nazionale. Atti del seminario internazionale. Roma, Palazzo della Consulta 14-15 Luglio 1995*, Milano, 1997, p. 169, la definizione della Comunità europea come «ente esponenziale degli interessi e valori sottostanti al processo d'integrazione, dei quali sono partecipi non solo gli Stati membri, ma anche i loro cittadini».

⁽¹⁰⁾ *Bundesverfassungsgericht, Urteil* n. 2 BvR 2134, 2159/92 del 12.10.1993, *Vertrag von Maastricht*, in *Eur. Grundrechte-Zeitschrift*, 1993, p. 429 ss., Rnr. 90 ss.

⁽¹¹⁾ *Bundesverfassungsgericht, Urteil* n. 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08 e 182/09, del 30.06.2009, *Vertrag von Lissabon*, in *Eur. Grundrechte-Zeitschrift*, 2009, p. 285 ss., *passim*.

⁽¹²⁾ Il *Lissabon Urteil* parla di Unione europea come «abgeleitete Grundordnung», ossia come ordinamento derivato, addizionale, complementare rispetto a quelli degli Stati membri: Cfr. *Urteil* n. 2 BvE 2/08, *Vertrag von Lissabon*, cit., *passim*. Parafrasa R. DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia*

der Verträge”⁽¹³⁾, nel senso che il loro specifico consenso condizionerebbe, oltre che la genesi e le singole tappe di sviluppo, la stessa continuità del processo d’integrazione. L’obiettivo esplicito del *Bundesverfassungsgericht* è quello di salvaguardare il principio democratico: a livello continentale, infatti, esso risulterebbe strutturalmente deficitario, non soltanto per la debolezza del Parlamento europeo nell’architettura istituzionale dell’Unione, ma soprattutto a causa dell’insuperata disomogeneità sociale, che impedisce di fare affidamento sul principio di maggioranza⁽¹⁴⁾. Spetterebbe ai Parlamenti nazionali, quindi, legittimare tramite la loro fattiva partecipazione il processo normativo europeo, conferendovi un sufficiente grado di rappresentatività politica⁽¹⁵⁾.

parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco, in www.federalismi.it, 2009, p. 2: «i meccanismi decisionali dell’Unione, nonostante questa in alcuni settori agisca come un’entità statale federale, sono essenzialmente ispirati al modello proprio delle organizzazioni internazionali, fondato sul principio dell’uguaglianza fra gli Stati». Cfr. altresì M.P. CHITI, *Am deutschen Volke*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009, p. 1009 secondo cui il *Bundesverfassungsgericht* avrebbe, con questa pronuncia, negato all’Unione europea ogni carattere di sovranazionalità, intesa come capacità di un ordinamento esterno di assumere ed imporre decisioni normative in modo autonomo rispetto agli Stati membri.

⁽¹³⁾ L’espressione, utilizzata dallo stesso *Bundesverfassungsgericht* nel *Maastricht Urteil* (Cfr. *Rnr.* 112 e 135), è in seguito divenuta un *topos* della letteratura internazionale dedicata a questo tema.

⁽¹⁴⁾ La letteratura che denuncia lo strutturale *deficit* democratico europeo è ormai sterminata. Cfr., *ex multis*, J.H.H. WEILER, V. HALTERN, F. MAYER, *European Democracy and Its Critics. Five Uneasy Pieces*, in J. Hayward (a cura di) *The Crisis of Representation in Europe*, Londra, 1995, p. 4 ss.; L. PALADIN, *Il deficit democratico nell’ordinamento comunitario*, in *Reg.*, 1996, p. 1031 ss.; M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L’Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, p. 46 ss.; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione Europea fra democrazia rappresentativa e partecipativa*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005; C. PINELLI, *Che fine ha fatto il deficit democratico?*, in S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, cit., p. 255 ss. La stessa dichiarazione di Laeken del 2001, intitolando a «Più democrazia, trasparenza ed efficienza nell’Unione europea» il paragrafo dedicato al riassetto istituzionale, ammetteva implicitamente la presenza di un *deficit* democratico istituzionale e decisionale, talché R. DAHRENDORF, *Dopo la democrazia. Intervista a cura di Antonio Polito*, Roma-Bari, 2001, p. 34, poteva osservare che se l’Unione europea «chiedesse di diventare essa stessa membro della UE, non potrebbe essere ammessa», non corrispondendo a quei medesimi criteri basilari di democrazia politica che a sua volta essa impone agli Stati che richiedono l’ammissione.

⁽¹⁵⁾ Su quest’orientamento del *Bundesverfassungsgericht*, Cfr. S. MANGIAMELI, *La competenza europea, il suo esercizio e l’impatto sugli ordinamenti degli Stati membri*, in Id. (a cura di), *L’ordinamento europeo, II, L’esercizio delle competenze*, Milano, 2006, p. 12 ss.; R. DICKMANN, *op. cit.*, p. 3; L. CASSETTI, *Il “sì, ma” del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla ratifica del Trattato di Lisbona tra passato e futuro dell’integrazione europea*, in www.federalismi.it, 2009, p. 4 s.; S. CASSESE, *Trattato di Lisbona: la Germania frena*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009, p. 1003 ss. Cfr. altresì la significativa ricostruzione del significato del *Maastricht Urteil*, operata dal suo stesso giudice relatore P. Kirchhof, in CORTE COSTITUZIONALE (a cura di), *Diritto comunitario europeo e diritto nazionale*, cit., p. 135: «Gli Stati membri sono i signori dei trattati [...]. Nella democrazia i signori dei trattati sono quindi in ultima analisi i popoli (*Staatsvölker*) democratici degli Stati membri. Questo era il nostro grande tema nella sentenza Maastricht. I ricorrenti in questo giudizio eccepivano il crescente trasferimento di competenze a una comunità che pone il proprio diritto non già nel parlamento, bensì in un consiglio composto da rappresentanti dei governi. Si tollera quindi un diritto prodotto dall’esecutivo. In una comunità di Stati questo è, in linea di principio, ineccepibile. I parlamenti nazionali devono, tuttavia, continuare a svolgere una funzione essenziale se gli Stati membri intendono restare delle democrazie, perché una democrazia senza parlamento non merita il proprio nome. Un parlamento esiste, tuttavia, soltanto là dove il potere legislativo e il potere di decidere il bilancio restano nelle mani dell’organo eletto direttamente dal popolo dello Stato».

Quest'impostazione coglie evidentemente nel segno laddove evidenzia la persistente incisività dell'elemento intergovernativo nell'organizzazione istituzionale e funzionale dell'Unione europea, innegabile soprattutto al di fuori del pilastro comunitario⁽¹⁶⁾. Coglie altresì nel segno laddove mette in risalto l'incapacità dell'ordinamento europeo di dare attuazione ed offrire tutela alle posizioni giuridiche che in esso trovano fonte normativa, se non servendosi degli apparati amministrativi e giurisdizionali degli Stati membri⁽¹⁷⁾. Sottovaluta, tuttavia, la perdita del potere di veto da parte dei singoli Governi ed il progressivo ampliarsi degli spazi soggetti alla regola di maggioranza anche all'interno del Consiglio dell'Unione⁽¹⁸⁾: ciò che ha fatto perdere agli Stati membri, singolarmente considerati, la capacità di controllo del processo politico comunitario⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁶⁾ Sulla prevalenza dell'elemento intergovernativo nei pilastri non comunitari dell'Unione europea, V. *infra*, § 4.3.

⁽¹⁷⁾ Sull'indispensabile ruolo delle autorità amministrative nazionali nell'applicazione del diritto europeo, Cfr. S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2002, p. 291 ss. Sull'altrettanto indispensabile ruolo e le conseguenti responsabilità degli organi giurisdizionali nazionali, Cfr. T. OHLINGER, *La influencia del derecho comunitario sobre la legislación y la judicatura. Notas a un proceso de "americanización" del derecho europeo*, in *Anuario Iberoamericano Just. Const.*, 2004, n. 8, p. 361 ss.; R. ALONSO GARCÍA, *El juez nacional como juez europeo a la luz del tratado constitucional*, in M. Cartabia, B. de Witte, P. Pérez Tremps (a cura di), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Valencia, 2005, p. 639 ss.; A. ADINOLFI, *L'applicazione delle norme comunitarie da parte dei giudici nazionali*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, p. 617 ss. Quest'ultimo aspetto è posto in risalto anche da un fautore dell'ermeneutica istituzionale quale A. LA PERGOLA, *op. cit.*, p. 2434.

⁽¹⁸⁾ In seno al Consiglio dell'Unione europea il potere di veto, sostanzialmente introdotto – pur lasciando inalterati i Trattati istitutivi – dal Compromesso di Lussemburgo del 1966 in nome della difesa della sovranità nazionale e contro le tendenze federaliste, fu superato soltanto con l'Atto Unico Europeo del 1987 e con la contestuale modifica del Regolamento interno del Consiglio: Cfr. J.H.H. WEILER, *The transformation of Europe*, in Id., *The Constitution of Europe. "Do new Clothes have an Emperor?" And other Essays on European Integration*, Cambridge, 1999, p. 66 ss. Oggi, il voto all'unanimità rappresenta l'eccezione, mentre la regola generale è la maggioranza dei membri; tuttavia, la parte preponderante delle deliberazioni è ancora assunta a maggioranza qualificata, ai fini della quale l'art. 205 TCE attribuiva una diversa ponderazione al voto di ciascuno degli Stati, in ragione del rispettivo peso politico e demografico. Con il Trattato di Lisbona, la regola dell'unanimità sarà mantenuta soltanto in settori particolarmente sensibili alle rivendicazioni di sovranità statale, quali la politica fiscale, la politica estera, la difesa e la sicurezza sociale: l'art. 9C.3 TUE prevede che «il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente». Il nuovo sistema si baserà sul principio della doppia maggioranza, nel senso che per deliberare occorrerà il sostegno del 55% degli Stati membri, i quali inoltre dovranno rappresentare almeno il 65% della popolazione dell'Unione; tuttavia, per evitare una paralisi del processo decisionale causata dai pochi Stati membri più popolosi, la minoranza che si opponga ad un provvedimento dovrà essere composta da almeno quattro Stati. Occorre però considerare che questo meccanismo di voto non entrerà in vigore sino al 2014, e che sino al 2017 ciascuno Stato membro potrà richiedere l'adozione di atti secondo il sistema previsto dall'*ex art.* 205 TCE.

⁽¹⁹⁾ J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quad. Cost.*, 2000, p. 8 ss.: per lunghi anni, il potere di veto attribuito ai Governi degli Stati membri ha dato l'illusione che ciascuno di essi detenesse il controllo del processo politico comunitario, portandoli a trascurare o addirittura agevolare il progressivo abbandono delle garanzie costituzionali sui limiti di competenza della Comunità; reintrodotta il meccanismo di voto a maggioranza, però, «anche il controllo politico degli Stati membri è sparito e così si è rotto l'equilibrio». Cfr. altresì M. CARTABIA, *The Legacy of Sovereignty in Italian Constitutional Debate*, in N. Walker (a cura di), *Sovereignty in Transition*, Oxford-Portland, 2003, p. 322.

Al punto che soltanto il recesso dall'Unione europea consentirebbe oggi a un Governo nazionale di sottrarre il proprio Stato all'applicazione di una misura ad esso invisa⁽²⁰⁾.

L'ermeneutica istituzionale dei Trattati istitutivi ha, invece, trovato il suo più strenuo assertore (com'è logico) nella Corte di giustizia europea. Sin dalle sue prime pronunce, essa ha affermato il carattere originario e sovrano del proprio ordinamento d'appartenenza e, su queste basi, configurato in ottica monista i rapporti dello stesso con gli ordinamenti nazionali, enunciando come conseguenza le dottrine dell'efficacia diretta e del primato del diritto comunitario⁽²¹⁾. È pur vero che, dopo le sentenze *Van Gend en Loos* e *Costa*, raramente la Corte di giustizia è tornata a riferirsi apertamente al tema della sovranità⁽²²⁾; senonché, il continuo – e forse superfluo⁽²³⁾ – richiamo di questi precedenti a sostegno di quelle dottrine, nonché la pretesa alla titolarità della c.d. *Kompetenz-Kompetenz*⁽²⁴⁾, testimoniano della perdurante rivendicazione da parte dei giudici di Lussemburgo del carattere originario dell'Unione europea quale comunità di diritto.

⁽²⁰⁾ Sulla possibilità di recesso dall'Unione europea, quale *extrema ratio* a tutela dell'identità costituzionale nazionale, insistono tanto il *Bundesverfassungsgericht*, *Urteil* n. 2 BvE 2/08 ecc., *Vertrag von Lissabon*, cit., Rnr. 233, quanto il *Tribunal Constitucional* spagnolo, *declaración* n. 1 del 13.12.2004, in *Bol. Jur. Const.*, 2005, n. 285, p. 7 ss., F.j. 4. Sul diritto di recesso, V. più ampiamente *infra*, § 4.5.2.

M. PATRONO, *op. cit.*, p. 155, nota, inoltre, una velatura di fondo che renderebbe aporetica l'impostazione del *Bundesverfassungsgericht*: lo stretto e ineluttabile collegamento presupposto tra popolo nazionale e potestà statale finirebbe, cioè, col contraddire e rinnegare la logica stessa dell'integrazione, aprendo tra la «forma economica della regionalizzazione» e la «forma politica dello Stato nazionale» una «contraddizione letteralmente insostenibile».

⁽²¹⁾ Cfr. Corte giust., sent. n. 26/62 del 05.02.1963, *Van Gend en Loos*, in *Racc.*, 1963, p. 3 ss., punto II-B; sent. n. 6/64 del 15.07.1964, *Costa*, in *Racc.*, 1964, p. 1129 ss. G. DE BÚRCA, *Sovereignty and the Supremacy Doctrine of the European Court of Justice*, in N. Walker (a cura di), *Sovereignty in Transition*, cit., p. 454, ha rilevato come le dottrine dell'efficacia diretta e del primato del diritto comunitario, benché in sé e per sé non implicino una pretesa d'indipendenza, originarietà e autonomia dell'ordinamento europeo, nondimeno siano state affermate dalla Corte di giustizia proprio come conseguenza giuridica di questa pretesa sovranità.

⁽²²⁾ E, quando lo ha fatto, giammai ha affermato perentoriamente la sovranità dell'ordinamento europeo, limitandosi invece a ribadire che mediante i Trattati gli Stati membri hanno rinunciato a taluni dei propri poteri sovrani: Cfr. G. DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 455 s.

⁽²³⁾ Secondo G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2005, p. 201 ss., la tesi che l'efficacia diretta sia frutto di una forza propria ed intrinseca della normativa comunitaria sarebbe sterile e non necessaria, perché essa sarebbe assai più semplicemente comprensibile come frutto di una corretta applicazione del criterio della competenza ai rapporti fra fonti di diversi ordinamenti, uno dei quali abbia permanentemente demandato all'altro la disciplina di determinate materie, escludendo per ciò stesso l'applicabilità e la rilevanza delle proprie fonti incompatibili. Analogamente, per P. BIGLINO CAMPOS, *La primacía del derecho comunitario: la perspectiva española*, in *Rev. Gen. Der. Const.*, 2007, n. 3, RI §406435, p. 1, il primato delle norme di un ordinamento sovranazionale sulle contrastanti norme nazionali s'imporrebbe come mera esigenza logica a necessaria garanzia del rispetto del patto d'unione da parte degli Stati membri: sarebbe, infatti, illogico che questi, avendo creato un'organizzazione per raggiungere scopi comuni, si riservino tuttavia di continuare a perseguire i medesimi per conto proprio e, per giunta, anche contro le decisioni dell'organizzazione stessa.

⁽²⁴⁾ Con tale espressione si fa riferimento, in dottrina, alla competenza a sindacare il rispetto del principio di attribuzione delle competenze espresso dai Trattati istitutivi. Nella letteratura italiana, Cfr., con varietà di letture interpretative, E. CANNIZZARO, *Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea*, 2000, p. 256 ss.; V. ONIDA, "Armonia tra diversi" e problemi aperti. *La giurispru-*

A ben vedere, non deve confondersi il carattere dell'*originalità* – nel senso che «la Comunità [ora Unione] costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale»⁽²⁵⁾ – con quello dell'*originarietà*. Benché gli Stati membri abbiano rinunciato senza limiti di durata all'esercizio di propri poteri sovrani in favore dell'ordinamento sovranazionale⁽²⁶⁾, non per questo esso ha acquisito nella propria disponibilità tali stessi poteri, al punto da poter abdicare al fondamento di legittimazione contenuto nelle *European clauses* nazionali⁽²⁷⁾. Gli apparati amministrativi e giurisdizionali degli Stati membri, che trovano nella Costituzione la fonte dei propri poteri, non sono legittimati a dare attuazione e tutela alla normativa europea, se non in virtù di tali clausole costituzionali sul trasferimento di competenze e poteri sovrani⁽²⁸⁾. Al contempo, però, la partecipazione dei singoli Stati europei al processo d'integrazione non può considerarsi meramente discrezionale, ma è piuttosto imposta dal mandato costituzionale contenuto in queste stesse *European clauses*⁽²⁹⁾.

denza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, in *Quad. Cost.*, 2002, p. 555 ss.; G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, cit., p. 248 ss.; S. MANGIAMELI, *op. cit.*, p. 21 ss.; S. BARTOLE, *Separazione o integrazione di ordinamenti?*, in Corte Cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 126.

⁽²⁵⁾ Corte giust., sent. n. 26/62, *Van Gend en Loos*, cit., punto II-B.

⁽²⁶⁾ Cfr. Corte giust., sent. n. 6/64, *Costa*, cit.

⁽²⁷⁾ Parla M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, Padova, 2009, p. 109, di «ordinamento comunitario (a rigore derivato ma, come gli originari) prevalente nel proprio ambito sugli ordinamenti degli Stati-membri». Invero, anche allorché si addivenne alla stipulazione del Trattato di Roma del 29.10.2004, espressamente denominato «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa», restava chiaro che la sua applicazione negli Stati membri sarebbe comunque dipesa dalle autorizzazioni costituzionali contenute nel Testo fondamentale di ciascuno di essi. Può dunque dirsi, con le parole dello stesso Autore, che l'ordinamento europeo non può «disporre né della norma genetica né della norma di riconoscimento [contenute nei Trattati istitutivi e, rispettivamente, nelle *European clauses nazionali*], ma solo del fatto di corrispondervi o meno». Cfr., nello stesso senso, M. CLAES, *Constitucionalizando Europa desde su fuente. Las "cláusulas europeas" en las Constituciones nacionales: evolución y tipología*, in M. Cartabia, B. de Witte, P. Pérez Tremps (a cura di), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, cit., p. 125 s.; P. CRUZ VILLALÓN, *El Tratado según la Constitución: tres planteamientos*, in M. Carrillo, H. López Bofill (a cura di), *La Constitución europea. Actas del III Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, 2006, p. 31 s.; R. BUSTOS GIBERT, *Integración europea y Constitución española: ¿tancredismo, desnudez o invisibilidad?*, in www.acoes.es, 2009, p. 19; A. D'ATENA, *op. cit.*, p. 208 s. Per quanto concerne l'ordinamento italiano, rileva F. SORRENTINO, *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale: problemi e prospettive*, in *Quad. Reg.*, 2006, p. 627 s., come l'aver rintracciato nell'art. 11 Cost. il fondamento delle limitazioni di sovranità conseguenti alla partecipazione italiana al processo d'integrazione comunitaria abbia il significato di sottolineare il carattere non eteronomo di quelle stesse limitazioni e, pertanto, la permanenza in capo allo Stato della titolarità ultima dei tradizionali poteri sovrani: a questa premessa si dovrebbe l'insistenza della Corte costituzionale su una configurazione dualistica dei rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario.

⁽²⁸⁾ Cfr. P. BIGLINO CAMPOS, *La primacía del derecho comunitario*, cit., p. 25.

⁽²⁹⁾ Parla, perciò, di «ordinamento comunitario come "un'unione di costituzioni"» A. MANZELLA, *Lo Stato "comunitario"*, in *Quad. Cost.*, 2003, p. 291 ss.; espressione poi ripresa da S. BARTOLE, *Separazione o integrazione di ordinamenti?*, cit., p. 126, il quale ben la rappresenta con queste sintetiche parole: «l'Unione non è pensabile senza le costituzioni degli Stati membri che ne autorizzano la Costituzione, e senza quest'ultima non è immaginabile la collocazione degli Stati nell'Unione». Sul necessario raccordo tra principi costituzionali nazionali ed europei, Cfr. altresì L. MELICA, *Il processo di integrazione europea*

Risiede, dunque, nelle Costituzioni nazionali la fonte di legittimazione dell'ordinamento comunitario. Solo in virtù di quest'autorizzazione, gli Stati membri partecipano di un processo politico che pur sfugge al loro singolare potere di controllo. La struttura costituzionale dello Stato non può restare insensibile dinanzi a simile processo; al punto che, per A. MANZELLA, la stessa figura di Stato nazionale andrebbe integralmente ridisegnata, secondo i contorni di quello che chiama «Stato comunitario»: «con la formula “Stato comunitario”, si deve precisare la evoluzione acquisitiva, la dimensione aperta e quindi il nuovo ruolo complessivo che lo Stato consegue entrando come soggetto costitutivo nell'ordine sovrastatale comunitario»⁽³⁰⁾. L'ordine interno si integra con quello sovranazionale⁽³¹⁾, lo plasma e si lascia plasmare, in un moto bidirezionale di “costituzionalizzazione” dei Trattati istitutivi – specie grazie all'applicazione giurisprudenziale delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, quali parametri di validità del

tra ordinamento statale incompiuto e Costituzione “incerta”, in Giur. Cost., 2005, p. 1450; R. CALVANO, La Corte costituzionale e il nuovo orizzonte della tutela multilivello dei diritti fondamentali alla luce della riflessione di S. Panunzio, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006; V. ONIDA, La Costituzione ieri e oggi: la “internazionalizzazione” del diritto costituzionale, in www.astrid-online.it, 2008, p. 5.

⁽³⁰⁾ *Lo Stato “comunitario”, cit., p. 279. Cfr. altresì S. BARTOLE, Costituzione e costituzionalismo nella prospettiva sovranazionale, in Quad. Cost., 2009, p. 590: inserito nel contesto sovranazionale, lo Stato costituzionale «non sarebbe, quindi, soltanto una delle tante forme di Stato, ovvero la più recente fra esse, ma sarebbe già qualche cosa di diverso e di nuovo per il venir meno della sovranità in senso tradizionale, ossia per l'esaurimento, in particolare, di quella connotazione di esclusività un tempo propria degli ordinamenti statali. [...] Ciò che per ora abbiamo di fronte è una entità integrata, le cui componenti hanno un'identità che non si riconosce nella sovranità tradizionale, anche perché si reggono in un rapporto di mutuo sostegno, di reciproca interdipendenza, se è vero che l'una non può fare a meno delle altre e viceversa». Nello stesso senso, Cfr. altresì N. WALKER, *Late Sovereignty in the European Union*, in Id. (a cura di), *Sovereignty in Transition*, cit., p. 4: «States are no longer the sole locus of constitutional authority, but are now joined by other sites, or putative sites of constitutional authority»; «the relationship between state and non-state sites is better viewed as heterarchical rather than hierarchical».*

⁽³¹⁾ *Dopo il Conseil constitutionnel francese (Cfr. décision n. 505 del 19.11.2004, in Journal Officiel, 24.11.2004, p. 19885 ss., Cons. n. 11: «le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international») e il Tribunal Constitucional spagnolo (Cfr. declaración n. 1/2004, cit., F.j. 2: «el art. 93 se concibió como el medio constitucional de nuestra integración en las Comunidades europeas, fenómeno de integración [...] que comporta las consecuencias de la inserción en un ente supranacional distinto, susceptible de crear un Ordenamiento propio dotado de particulares principios rectores de la eficacia y de las exigencias y límites de la aplicabilidad de sus normas»), anche la Corte costituzionale italiana – dopo aver molto insistito sulla relazione tra ordinamento interno e ordinamento comunitario quali sistemi giuridici «autonomi e distinti, ancorché coordinati» (Cfr. sent. n. 232 del 13.04.1989, *Fragd*, in *Giur. Cost.*, 1989, I, p. 1001 ss., *C.i.d.* n. 4; sent. n. 170 del 05.06.1984, I, *Granital*, in *Giur. Cost.*, 1984, p. 1098 ss., *C.i.d.* n. 4) – è giunta infine a parlare di integrazione dell'ordinamento nazionale nel più vasto ordinamento europeo. Cfr. sent. n. 102 del 13.02.2008, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 1194 ss., *C.i.d.* n. 8.2.8.1: «con la ratifica dei Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo, integrato e coordinato con quello interno» (corsivi aggiunti). Critico sull'utilizzo dell'espressione “integrazione” in riferimento all'ordinamento comunitario è M. LUCIANI, *Gli atti comunitari e i loro effetti sull'integrazione europea*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005.*

diritto derivato ⁽³²⁾ – e di “europeizzazione” delle Costituzioni nazionali, modulate e persino alterate nei loro portati istituzionali e funzionali ⁽³³⁾.

La progressiva penetrazione dei principi europei nelle strutture costituzionali nazionali, ormai, è andata ben oltre la loro mera rimodulazione ermeneutica, arrivando a provocare vere e proprie alterazioni di significato e ad introdurre nuovi istituti e nuove funzioni prima inesistenti ⁽³⁴⁾. Per spiegare l'intensità di questo fenomeno, R. BUSTOS GIBERT introduce il concetto di «*Constitución invisible*» ⁽³⁵⁾. La “Costituzione invisibile”, presente accanto alla Costituzione positiva, altro non sarebbe che la costituzione materiale dell'ordinamento europeo ⁽³⁶⁾. Fare riferimento a quest'ultima risulterebbe ormai necessario, perché le Costituzioni positive degli Stati membri, di per sé sole, non sarebbero più in grado di regolare la totalità del potere sovrano di fronte al cittadino, ma solo quella parte di esso che non sia compresa nelle competenze dell'ordinamento euro-

⁽³²⁾ Cfr. art. 6.3 TUE: «I diritti fondamentali [...] risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali». Su questo argomento, Cfr. A. RUGGERI, “*Tradizioni costituzionali comuni*” e “*controlimiti*”, tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2003, p. 102 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali comuni e Costituzione europea*, in www.forumcostituzionale.it, 2005.

⁽³³⁾ Cfr. P. PÉREZ TREMPs, *La Costituzione spagnola e l'Unione europea alla luce della giurisprudenza del Tribunale Costituzionale*, in S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, cit., p. 32, secondo cui il processo di integrazione europea si sarebbe sviluppato “costituzionalizzandosi” secondo una duplice prospettiva: da un lato, la progressiva sottrazione dell'esercizio di competenze sovrane agli Stati è stata da questi accettata solo a patto che l'ordinamento comunitario si sviluppasse «in rapporto alle Costituzioni nazionali ed ai principi basilari di tali Costituzioni»; dall'altro, gli stessi ordinamenti costituzionali degli Stati membri hanno parallelamente dovuto adeguare le proprie strutture interne alle esigenze del processo di integrazione.

⁽³⁴⁾ Cfr. L. PALADIN, *Forma italiana di governo e appartenenza dell'Italia all'Unione europea*, in *Quad. Cost.*, 1994, p. 404; J. SCHWARZE, *The birth of a European constitutional order*, in Id. (a cura di), *The Birth of a European Constitutional Order. The Interaction of National and European Constitutional Law*, Baden-Baden, 2001, p. 542 ss.; T. GROPPi, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in G. Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, p. 19 ss.; P. PÉREZ TREMPs, L. VIOLINI, *La Constitución Europea y la organización territorial de los Estados miembros*, in M. Cartabia, B. de Witte, P. Pérez Tremps (a cura di), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, cit., p. 501 ss.; A. SINAGRA, *Rapporti interordinamentali, “sopranazionalità” o delega di competenze nel sistema dei rapporti tra Stati membri e Comunità europea: la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in L. Daniele (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 430 s.

⁽³⁵⁾ *Integración europea y Constitución española: ¿tancredismo, desnudez o invisibilidad?*, cit., p. 17 ss.: tale sarebbe «una Constitución que no aparece en el texto, que no es inmediatamente deducible del mismo, pero que lo acompaña y da el contenido real de la Constitución efectivamente vigente». L'A. riprende e rielabora il concetto di «invisible Constitution» proprio di L.H. TRIBE, *The invisible Constitution*, New York, 2008, secondo cui in ogni ordinamento costituzionale sarebbero vigenti principi e regole che, pur non apparendo nel Testo fondamentale, nella concretezza della vita politica assumerebbero lo stesso peso (se non uno maggiore) di principi e regole positivamente presenti in Costituzione. Cfr., nello stesso senso, P. CRUZ VILLALÓN, *El espacio constitucional europeo*, in Id., *La Constitución inédita*, Madrid, 2004, p. 14; A. BARRERO ORTEGA, *La transformación de la Constitución española a la luz del Derecho constitucional europeo*, in *Rev. Der. Const. Eur.*, 2008, n. 10, p. 365 ss.

⁽³⁶⁾ Costituzione materiale in senso mortatiano: Cfr. C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940.

peo ⁽³⁷⁾. In questa prospettiva, soltanto le *European clauses* presenti nelle Costituzioni positive degli Stati membri sono in grado di fungere da necessari punti d'incontro fra tali due dimensioni, ormai inseparabili, degli ordinamenti costituzionali nazionali ⁽³⁸⁾.

Risultano chiari, a questo punto, i motivi per i quali il legislatore costituzionale del 2001 ha ritenuto necessario separare il riferimento all'ordinamento comunitario da quello alle varie altre fonti di obblighi internazionali, pur configurando entrambi gli ordini normativi (oltre alla Costituzione) come limiti alla produzione legislativa ordinaria. Per un verso, la peculiarità dell'integrazione europea è tale da non poter essere assimilata, se non residualmente, ad altre esperienze di carattere prettamente intergovernativo: l'art. 117, I Cost. ha, così, riconosciuto a livello costituzionale la specificità del diritto comunitario quale ordinamento di nuovo genere nel panorama internazionale ⁽³⁹⁾. Per altro verso, si sentiva l'esigenza d'inserire in Costituzione un richiamo espresso all'Unione europea, sì da conferirle una minima visibilità, onde redimerla dal limbo testuale in cui per decenni è stata ingiustificatamente emarginata.

Si tratta ora di verificare se tale disposto costituzionale possa effettivamente qualificarsi, sotto il profilo dogmatico, come *European clause* e, in ogni caso, quali siano i suoi rapporti con il tuttora vigente art. 11 Cost.

4.2. *Il vincolo comunitario e l'art. 11 Cost.: termini di un rapporto problematico*

Tutti gli Stati membri dell'Unione europea – con l'ovvia eccezione del Regno Unito ⁽⁴⁰⁾ – presentano nelle proprie Carte costituzionali disposizioni sul trasferimento di

⁽³⁷⁾ Cfr. J. SCHWARZE, *op. cit.*, p. 542: il diritto costituzionale degli Stati membri ha subito tante e tali modificazioni nel corso del processo di integrazione, che essi sarebbero «no longer capable of providing the necessary legal framework to fulfil their various tasks to shape and control society».

⁽³⁸⁾ Cfr. R. BUSTOS GISBERT, *op. cit.*, p. 19: le *European clauses* legittimano l'introduzione di «una especie de constitución suplementaria [...] que no sustituye sus elementos identificativos, pero que sí los completa (añadiendo nuevos principios), complementa (sumando nuevos contenidos a los antiguos), condiciona (evitando la aplicación de contenidos incompatibles) y sólo rara vez los deroga (como consecuencia de una incompatibilidad insalvable)». Le due anime della Costituzione – quella “invisibile” e quella positiva – sono ad ogni modo inseparabili, in quanto diverse facce di un'unica medaglia.

⁽³⁹⁾ Cfr. F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, p. 1358; F. GHERA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nei confronti della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in F. Modugno, P. Carnevale (a cura di), *Trasformazioni nella funzione legislativa. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione*, Milano, 2003, p. 48.

⁽⁴⁰⁾ Si ricorda, peraltro, che il Regno Unito ha adottato nel 1972 un apposito *European Communities Act*, cui viene comunemente attribuito rango materialmente costituzionale: V. *supra*, § 1.4., nota n. 88.

competenze e poteri sovrani, attraverso cui trovano autorizzazione e legittimazione interna le limitazioni di sovranità e le altre implicazioni costituzionali che la partecipazione al processo d'integrazione comporta. Ad esse, la dottrina attribuisce il nome di *European clauses*. Originariamente si trattava di generiche clausole di cooperazione interstatale, ma in seguito – specie dopo il Trattato di Maastricht – molti Stati hanno adottato specifiche disposizioni sull'integrazione europea, o comunque emendato quelle già esistenti al fine di mantenerle al passo col processo d'integrazione ⁽⁴¹⁾.

In Italia, le funzioni di *European clause* sono state svolte dall'art. 11, secondo periodo, Cost., malgrado esso parli genericamente di «limitazioni di sovranità necessarie» per la partecipazione «ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Il senso dell'art. 11, così come immaginato dall'Assemblea costituente, era quello di consentire anzitutto l'adesione italiana alla neonata Organizzazione delle Nazioni Unite ⁽⁴²⁾. Nondimeno, la giurisprudenza costituzionale ha dapprima individuato in tale disposizione una funzione «permissiva», nel senso che, in virtù di essa, «quando ricorrono certi presupposti» – sinora riscontrati nel solo ordinamento europeo – «è possibile stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria», anche in deroga a precetti costituzionali ⁽⁴³⁾. Dipoi, ha

⁽⁴¹⁾ Cfr. M. CLAES, *Costitucionalizando Europa desde su fuente*, cit., p. 129 ss. Anche le procedure per il trasferimento di poteri all'Unione si sono in gran parte evolute rispetto all'idea originaria della sufficienza di una legge ordinaria del Parlamento: la tendenza è quella di prevedere procedure più severe, tali da richiedere maggioranze qualificate ed eventualmente il ricorso al referendum popolare. Cfr., a titolo esemplificativo, l'art. 23.1 del *Grundgesetz* tedesco, come modificato nel 1992, il quale richiede una maggioranza qualificata dei due terzi sia nel *Bundestag* sia nel *Bundesrat* in tutti i casi in cui si prospettino modifiche o integrazioni costituzionali; l'art. 28 della Costituzione greca, che richiede una maggioranza dei tre quinti del Parlamento; l'art. 93 della Costituzione spagnola, che richiede l'adozione di una *ley orgánica*; l'art. 29.4 della Costituzione irlandese, come interpretato dalla *Supreme Court* in sentenza n. I.R. 713 del 09.04.1987, *Crotty v. An Taoiseach*, in www.bailii.org, secondo cui si richiede una modifica costituzionale, con relativo referendum popolare, per l'approvazione di ogni modificazione ai Trattati istitutivi. In molte Costituzioni europee, inoltre, sono state introdotte specifiche condizioni al trasferimento dei poteri, soprattutto per la protezione dei diritti fondamentali e dei principi democratici. Cfr., a titolo esemplificativo, l'art. 23.1 del *Grundgesetz* tedesco, l'art. 20 della Costituzione danese, l'art. 28 di quella greca, l'art. 7, V e VI di quella portoghese.

⁽⁴²⁾ Durante i lavori preparatori in seno all'Assemblea costituente, peraltro, affiorò più volte l'idea d'inserire in Costituzione un riferimento specifico all'integrazione regionale su base europea; ma prevalse, infine, la volontà di non porre confini esterni che avrebbero potuto precludere la cooperazione con altri Stati, compromettendo i delicati equilibri internazionali del tempo. Cfr., in argomento, A. CASSESE, *Artt. 10 - 12*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi Fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 578 ss.; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 266 s.

⁽⁴³⁾ Corte cost., sent. n. 14 del 24.02.1964, *Costa*, in *Giur. Cost.*, 1964, p. 129 ss., *Ci.d.* n. 6. Secondo C. ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione della costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo*, III, *Diritto amministrativo, diritto costituzionale, diritto internazionale, diritto penale, procedura penale*, Milano, 1962, p. 202 s., nota n. 24, in assenza dell'art. 11 Cost. neppure una legge costituzionale sarebbe stata sufficiente a consentire l'adesione italiana

altresì individuato nel medesimo art. 11 una funzione “imperativa”, fondante, per un verso, la prevalenza del diritto sovranazionale sulle leggi interne anche posteriori, giurisdizionalmente garantita mediante il procedimento di legittimità costituzionale ⁽⁴⁴⁾; per altro verso, un obbligo di adeguamento dell’ordinamento interno, tramite il recepimento delle norme comunitarie non direttamente applicabili, l’adozione delle misure interne necessarie per la piena attuazione di tutti gli atti comunitari, l’abrogazione di ogni previgente norma contrastante ⁽⁴⁵⁾.

Successivamente, corrispondendo al forte impulso proveniente dalla giurisprudenza comunitaria ⁽⁴⁶⁾, grazie a un’innovativa lettura dello stesso art. 11, la Corte costituzionale ha superato l’esigenza d’interporre questioni incidentali di costituzionalità ogni qualvolta fosse ravvisata da parte dei giudici ordinari un’incompatibilità tra leggi interne e diritto comunitario. La terza funzione ravvisata nel disposto costituzionale è, dunque, quella di limite alla rilevanza di siffatte questioni ⁽⁴⁷⁾: in virtù dell’ampia copertura costituzionale, l’intervento della normazione comunitaria segnerebbe un insormontabile limite di competenza per la potestà normativa degli organi interni, la cui estensione soltanto potrà essere determinata, in ultima istanza, dalla Corte di giustizia – se del caso, adita in via pregiudiziale – in quanto “giudice naturale” dell’interpretazione e applicazione del diritto comunitario ⁽⁴⁸⁾.

alle Comunità europee, giacché tale adesione viene a sottoporre i cittadini a un sistema di poteri pubblici non fondato sulla Costituzione e, anzi, ad essa potenzialmente derogatorio.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 232/1975, cit., *C.i.d.* n. 4 ss. Sulle funzioni “permissiva” e “imperativa” dell’art. 11 Cost., Cfr. M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *op. cit.*, p. 279 ss.; F. GHERA, *I vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nei confronti della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, cit., p. 77 s.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, XXXV, Padova, 2004, p. 107 ss.; G. GAJA, *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in L. Daniele (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell’esperienza della Corte costituzionale*, cit., p. 257 ss.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *op. cit.*, p. 293. Soltanto in caso di violazione del terzo di questi obblighi di adeguamento la sanzione potrebbe essere quella di una dichiarazione d’incostituzionalità *tout court*, mentre la mancata attivazione dei primi due – che implicano obblighi positivi a carico del legislatore – non potrebbe essere sanzionata che mediante pronunce additive o additive di principio.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. Corte giust., sent. n. 106/77 del 09.03.1978, *Simmenthal*, in *Racc.*, 1978, p. 629 ss., punto n. 24: «il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell’ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l’obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all’occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale».

⁽⁴⁷⁾ Cfr. V. ONIDA, *Nuove prospettive per la giurisprudenza costituzionale in tema di applicazione del diritto comunitario*, cit., p. 48 s.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. sent. n. 170/1984, *Granital*, cit., *C.i.d.* n. 5. Evidenzia il giudice relatore di tale sentenza A. LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all’effetto diretto del diritto comunitario*, cit., p. 2432, che l’autolimitazione di sovranità autorizzata dall’art. 11 Cost. si è quivi tradotta non già nell’accantonamento dei principi posti a base del nostro sistema di giustizia costituzionale, quali il carattere accentrato del controllo di costituzionalità e l’incompetenza dei giudici ordinari a pronunciare

Con l'aumento delle funzioni comunitarie man mano attribuite all'art. 11, è parallelamente cresciuta in dottrina la sensazione che questa estrema dilatazione ermeneutica possa finire per compromettere l'armonia del complessivo disegno costituzionale ⁽⁴⁹⁾. La giurisprudenza *Granital*, in particolare, sarebbe andata ben oltre le consentite «limitazioni di sovranità», realizzando vere e proprie deleghe di competenza alle autorità comunitarie, con evidenti ricadute sul complessivo disegno costituzionale dei rapporti fra poteri ⁽⁵⁰⁾. Inoltre, quest'orientamento giurisprudenziale ha avuto il deleterio effetto di “deresponsabilizzare” il Parlamento, facendo ritenere superflua l'adozione di leggi costituzionali di adattamento anche a fronte di sviluppi del processo d'integrazione certamente esorbitanti rispetto all'art. 11 ⁽⁵¹⁾. Peraltro, nonostante si siano susseguite di-

l'invalidità degli atti emessi da altri poteri; bensì in un “arretramento” della legge nazionale nei campi occupati dal diritto comunitario suscettibile d'immediata applicazione, di modo che la stessa legge risulti «invisibile [...], prima ancora che inapplicabile, agli occhi del giudice interno». Commentando la stessa pronuncia, V. ONIDA, *“Armonia tra diversi” e problemi aperti*, cit., p. 551 ss., rileva come l'omogeneità pratica delle soluzioni adottate da due Corti che muovono da presupposti teorici antitetici – monismo e dualismo ordinamentale – si sia potuta raggiungere soltanto grazie al riconoscimento, da parte della Corte costituzionale, che «il “giudice naturale” dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto comunitario è la Corte di giustizia».

⁽⁴⁹⁾ Cfr. A. CARRINO, *Costituzione e sovranità. L'Italia e l'Europa prima e dopo Maastricht nel recente dibattito giuspubblicistico*, in Id., *L'Europa e il futuro delle Costituzioni*, Torino, 2002, p. 174; T.E. FROSINI, *Alcune osservazioni osservazioni sull'Europa nella Costituzione italiana e la modifica dell'art. 11*, cit., p. 1533 s.; F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, p. 108; A. SINAGRA, *Rapporti interordinamentali, “sopranazionalità” o delega di competenze nel sistema dei rapporti tra Stati membri e Comunità europea*, cit., p. 418; P. COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, in www.giurcost.org, 2007. Vi è persino, in letteratura, chi sostiene che l'art. 11 Cost. non avrebbe potuto assumere alcuna delle funzioni di *European clause* che le sono state progressivamente attribuite, perché si tratterebbe di una «norma essenzialmente descrittiva», di «una sorta d'auspicio, da parte del nostro costituente, di una riforma della Comunità internazionale e dell'ordinamento da essa espresso»: così L. SICO, *Senso e portata dell'art. 11 della Costituzione nell'attuale contesto normativo e nelle proposte di riforma costituzionale*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2003, p. 1511 s.; Cfr. altresì A. SINAGRA, *op. cit.*, p. 429, che parla di «norma di contenuto, carattere e natura sicuramente programmatica e non già precettiva».

⁽⁵⁰⁾ Parla esplicitamente di trasferimento di competenze la sentenza n. 170/1984, cit., *C.i.d.* n. 4: la legge (ordinaria) di esecuzione dei Trattati istitutivi avrebbe, infatti, «trasferito agli organi comunitari, in conformità dell'art. 11 Cost., le competenze che questi esercitano». Secondo T.E. FROSINI, *op. cit.*, p. 1533 ss., l'iperdilatazione dell'art. 11 Cost. avrebbe causato un triplice *vulnus* costituzionale: in primo luogo, si sarebbe messa in crisi la stessa rigidità della Costituzione, consentendo un profondo mutamento dell'assetto costituzionale per mezzo di semplici leggi ordinarie di esecuzione dei Trattati; in secondo luogo, si sarebbe ridimensionata la superiorità della Costituzione a favore della fonte comunitaria, introducendo nuovi diritti e fattispecie non previste dalla Carta fondamentale; in terzo luogo, il massiccio trasferimento di competenze all'ordinamento europeo contrasterebbe con il principio primo e fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, secondo cui la sovranità appartiene al popolo italiano (art. 1, comma II, Cost.). Su questi argomenti, Cfr. altresì A. SINAGRA, *op. cit.*, p. 427 ss.; S. BARTOLE, *Costituzione e costituzionalismo nella prospettiva sovranazionale*, cit., p. 576.

⁽⁵¹⁾ Cfr. P. COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, cit. L'unico afflato costituzionale, in questo ambito, si sarebbe avuto con la L.Cost. n. 2 del 03.04.1989, che indicava un referendum d'indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo: pur essendo rimasto privo di concreti sviluppi, questo intervento del legislatore costituzionale ha, tuttavia, secondo l'A., dimostrato la consapevolezza che il processo di costituzionalizzazione dell'ordinamento europeo non troverebbe sufficiente copertura nell'art. 11 Cost., ma richiederebbe uno specifico intervento di rango costituzionale. Della stessa opinione che i Trattati istitutivi andassero recepiti con legge costitu-

verse proposte di revisione sulla scia di quanto intrapreso da altri Stati membri dell'Unione⁽⁵²⁾, la formulazione dell'art. 11 non è mai stata modificata od integrata e risulta, tuttora, carente di alcun riferimento specifico all'integrazione europea⁽⁵³⁾.

Un riferimento specifico all'ordinamento comunitario è, invece, contenuto oggi nell'art. 117, I Cost. Quest'ultimo, laddove impone al legislatore ordinario il rispetto dei vincoli derivanti da quell'ordinamento, parrebbe almeno in parte sovrapporsi all'art. 11 quale fondamento costituzionale del primato del diritto comunitario⁽⁵⁴⁾. La questione è resa ancor più intricata dall'intervento dell'art. 1, I, L. n. 131/2003 (di attuazione dello stesso art. 117, I) il quale distingue, tra i «vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni», da una parte quelli derivanti «da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione», dall'altra quelli derivanti «dall'ordi-

zionale, Cfr. altresì F. PALERMO, *Nuove occasioni (mancate) per una clausola europea nella Costituzione italiana. Alcune osservazioni critiche*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2003, p. 1547; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2005, p. 216; M. CARTABIA, *El Tratado Constitucional para la Unión europea y la voluntad constituyente de los Estados miembros*, cit., p. 281 ss.

⁽⁵²⁾ Già le Relazione alla proposta di legge costituzionale n. AC. 1587 di ratifica ed esecuzione del Trattato di Maastricht, presentata alla Camera dei Deputati il 30.04.1992 dal Ministro degli affari esteri on. De Michelis, manifestava l'espressa intenzione del Governo di «prendere in tempi brevi le opportune iniziative anche nel senso del suggerimento di aggiustamenti costituzionali», sì da adeguare il testo della Costituzione al grado di avanzamento del processo d'integrazione europea. Gli sviluppi concreti di questa intenzione si ritrovano in una serie di disposizioni contenute nei testi approvati dalla Commissione Bicamerale istituita nel 1997 e presieduta dall'on. D'Alema, destinate a confluire in un autonomo Titolo della Parte II della Costituzione, dedicato alla «Partecipazione dell'Italia all'Unione europea». In particolare, l'art. 116, II del testo approvato il 30.06.1997 prevedeva che «Ulteriori limitazioni di sovranità sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e possono essere sottoposte a referendum»; previsione poi trasferita nell'art. 114, II, immutata nella sostanza, a seguito della pronuncia sugli emendamenti presentati ai sensi dell'art. 2, V L. Cost. n. 1/1997. Su questo progetto, Cfr. A. TIZZANO, *L'integrazione europea dalla Costituente alla Commissione bicamerale*, in *Dir. Un. Eur.*, 1997, p. 796 ss. Dopo il fallimento della Bicamerale, malgrado la sopravvenuta introduzione del nuovo testo dell'art. 117, I Cost., una nuova proposta di legge costituzionale n. 2218 veniva presentata alla Camera dei Deputati il 23.01.2002 su iniziativa degli onn. Cè, L. Dussin, G.G. Rossi, Galli, Ballaman, Bianchi Clerici, Bricolo, Caparini, Didone, G. Dussin, Ercole, Fontanini, Gibelli, Giorgetti, Lussana, Martinelli, F. Martini, Pagliarini, Parolo, Polledri, Rizzi, Rodeghiero, S. Rossi, Stucchi e Vascon: tale proposta, diretta a riformare direttamente l'art. 11 Cost., prevedeva, oltre alla necessaria approvazione a maggioranza assoluta delle due Camere per ogni ulteriore limitazione di sovranità a favore dell'ordinamento europeo, anche l'obbligatorietà del referendum popolare e la previsione di un quorum strutturale per la sua validità. Su questo progetto, che fu infine ritirato in data 10.11.2003, Cfr. T.E. FROSINI, *op. cit.*, p. 1536 ss.; F. PALERMO, *op. cit.*, p. 1549; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *op. cit.*, p. 304 s.

⁽⁵³⁾ Nondimeno, sostiene V. ONIDA, *La Costituzione ieri e oggi: la "internazionalizzazione" del diritto costituzionale*, cit., p. 5 s., che l'Italia non ha bisogno «di inserire nella Costituzione una apposita "clausola europea" per giustificare costituzionalmente l'accettazione della efficacia anche interna dell'ordinamento comunitario, perché la nostra "clausola europea" (e non solo) c'è già ed è l'articolo 11».

⁽⁵⁴⁾ Poche altre Costituzioni nazionali sanciscono espressamente il primato del diritto comunitario: così l'art. 29.4, X della Costituzione irlandese, l'art. 8, IV di quella portoghese (benché con il limite del «respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático»), l'art. 120 di quella olandese (che riguarda tutti i trattati internazionali). Cfr. M. CLAES, *op. cit.*, p. 179 ss.

namento comunitario»⁽⁵⁵⁾. Ciò potrebbe suggerire che il legislatore abbia voluto trasferire in capo all'art. 117, I il ruolo di *European clause* italiana, sganciando invece l'art. 11 da ogni funzione comunitaria in precedenza attribuitagli; in tal modo, esso potrebbe, per il futuro, recuperare il proprio originario significato di apertura alla partecipazione italiana ad ordinamenti internazionali in senso stretto⁽⁵⁶⁾.

Senonché, almeno tre argomenti sono stati approntati in letteratura contro questa ricostruzione. Il primo è ben espresso da B. CONFORTI, secondo cui il vincolo comunitario di cui all'art. 117, I non godrebbe di autonoma forza precettiva, perché si limiterebbe ad esprimere ciò che già era implicitamente presente in Costituzione⁽⁵⁷⁾. Questa tesi – che vanta, invero, molteplici sostenitori in dottrina – pare, peraltro, condivisibile solamente da quanti accettino il presupposto per il quale la giurisprudenza costituzionale, nell'accogliere il principio del primato del diritto comunitario, si sarebbe mantenuta entro i limiti di una pura e semplice attività ermeneutica. Per quanti, al contrario, lamentino il ricorso da parte di tale giurisprudenza ad una buona dose di creatività, l'art. 117, I rappresenta «la *costituzionalizzazione* di quanto prima costituzionale non era», indispensabile garanzia di stabilità per soluzioni ermeneutiche tutt'altro che pacifiche⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁵⁾ Depreca «l'approssimazione con cui si è stilato l'elenco delle fonti dei vincoli ex art. 117, primo comma, Cost.», attraverso il quale «si è fatta inutilmente confusione», C. PINELLI, *Art. 1. Attuazione dell'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione in materia di legislazione regionale*, in C. Cittadino (a cura di), *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 21. Cfr. altresì P. CAVALERI, *Articolo 1*, in Id., E. Lamarque (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, p. 8.

⁽⁵⁶⁾ Cfr., in questo senso, U. DRAETTA, *Il difficile rapporto della Cassazione con l'art. 117, co. 1, della Costituzione*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, p. 562; A. CELOTTO, *L'incidenza del diritto comunitario sulle dinamiche della legislazione statale e regionale*, in M. Ruotolo (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Napoli, 2007, p. 90; ma, già prima della L. n. 131/2003, simile orientamento era sostenuto da M.P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in C. Bottari (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 257.

⁽⁵⁷⁾ *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Foro It.*, 2002, V, c. 232. Cfr. altresì B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, p. 116; A. DE ROBERTO, *Ordinamento comunitario e ordinamento interno dopo il nuovo Titolo V della costituzione italiana. Introduzione al tema*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2003; G. GAJA, *op. cit.*, p. 270; A. SCHILLACI, *La Corte torna sui "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario": scelta del parametro, interposizione normativa e processo di integrazione tra ordinamenti*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 2667; P. COSTANZO, *op. cit.*; M. CONDINANZI, *Fonti del "terzo pilastro" dell'Unione europea e ruolo della Corte costituzionale*, in Corte cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 225; A. PACE, *La sentenza Granital, ventitré anni dopo*, in Corte Cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 428. Alla stessa conclusione, benché muovendo da premesse interpretative peculiari, giunge C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro It.*, 2001, V, c. 195; su cui V. *supra*, § 2.2.1.

⁽⁵⁸⁾ A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002; l'A. attribuisce, inoltre, all'art. 117, I Cost. un

Con la L.Cost. n. 3/2001, dunque, razionalizzando opzioni politiche di cui – nel silenzio della Costituzione – si era fatta arbitro la giurisprudenza costituzionale, il Parlamento avrebbe finalmente rivendicato il ruolo di guida nel processo d'integrazione.

Di maggior peso paiono il secondo e il terzo argomento. Rileva F. SORRENTINO come l'art. 117, I, pur offrendo «giustificazione costituzionale alle conseguenze derivate dalle limitazioni di sovranità a favore dell'ordinamento comunitario», sia tuttavia inidoneo a fondare quelle stesse limitazioni o ad autorizzarne di nuove ⁽⁵⁹⁾. Esso, infatti, impone l'osservanza dei vincoli cui si riferisce, ma non ne consente l'assunzione in deroga ad altri precetti costituzionali: in altri termini, mancherebbe in esso quella fondamentale funzione “permissiva” che la giurisprudenza ha riconosciuto in capo all'art. 11. Infine, evidenzia R. MASTROIANNI come l'ambito applicativo dell'art. 117, I sia limitato all'attività del legislatore ordinario statale e regionale, mentre invece l'art. 11 – proprio perché consente l'assunzione di obblighi in deroga alle stesse disposizioni costituzionali – è altresì in grado di garantire la «valenza costituzionale» della partecipazione italiana al processo d'integrazione ⁽⁶⁰⁾. In altri termini, mentre l'art. 117, I è in grado di assumere una funzione “imperativa” soltanto nei confronti della legislazione ordinaria, l'art. 11 non potrebbe spogliarsi di questa stessa funzione nei confronti di norme collocate a livello costituzionale.

In definitiva, delle varie funzioni comunitarie man mano riconosciute dalla giurisprudenza, l'art. 117, I potrebbe assolvere soltanto – peraltro, entro un ambito d'ap-

«effetto-sanatoria» in virtù del quale «scelte legislative originariamente contrastanti con la Costituzione sono state dotate di fondamento costituzionale». Sullo stesso orientamento, Cfr. altresì F. PIZZETTI, *I nuovi elementi “unificanti” del sistema costituzionale italiano*, in *Ist. Federalismo*, 2002, p. 222; F. PALERMO, *op. cit.*, p. 1548; L. SICO, *op. cit.*, p. 1517 ss.; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 1358; ID., *Le fonti del diritto amministrativo*, cit., p. 109 s.; F. GHERA, *op. cit.*, p. 80; F. PATERNITI, *La riforma dell'art. 117, comma 1, Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione europea*, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 2105; R. LUZZATTO, *Il diritto europeo e la Costituzione italiana dopo la riforma dell'art. 117*, cit., p. 14.

⁽⁵⁹⁾ *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 1358. Cfr. altresì A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117 comma 1, Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 478; F. PALERMO, *op. cit.*, p. 1547; P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, in Id. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, p. 5.

⁽⁶⁰⁾ *Le norme comunitarie non direttamente efficaci costituiscono parametro di costituzionalità delle leggi interne?*, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 3533. Cfr. altresì M. CLAES, *op. loc. ult. cit.* Analogamente, osserva L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2002, che dal campo di applicazione dell'art. 117, I – rivolto ai soli legislatori ordinari statale e regionali – resta esclusa pure la pubblica amministrazione, cui, invece, l'art. 11 seguirebbe ad imporre di applicare il diritto comunitario in luogo delle norme interne contrastanti (Cfr. Corte cost., sent. n. 389 del 04.07.1989, in *Giur. Cost.*, 1989, I, p. 1757 ss., *C.i.d.* n. 4).

plicazione ristretto – quella di tipo “imperativo”. Ne deriverebbe la sua palese inidoneità ad assumere in sé, singolarmente, il ruolo di *European clause* italiana.

Nondimeno, è emersa in letteratura l’esigenza di leggere in combinato disposto le due disposizioni. L’art. 117, I, infatti, offre garanzia costituzionale ad un vincolo che non è, di per sé, in grado di giustificare; l’art. 11, invece, giustifica l’assunzione del vincolo, ma ne lascia sospesa la determinazione delle conseguenze giuridiche ⁽⁶¹⁾. Soltanto nella loro integrazione reciproca le due disposizioni disegnano un sistema tendenzialmente coerente, che va dall’enunciazione del principio all’espressa determinazione della regola, che il primo solo implicitamente e non senza incertezze pone ⁽⁶²⁾. Di più: sostiene G. D’ALESSANDRO che, pur restando nell’art. 11 il fondamento giuridico dell’adesione italiana al processo d’integrazione, l’art. 117, I tenderebbe a «una considerevole finalità positiva di completamento, precisazione ed integrazione delle conseguenze normative» che dalla norma di principio derivano, guadagnandosi il ruolo di «garanzia specifica» del loro rispetto ⁽⁶³⁾. In questa prospettiva, i due disposti costituzionali verrebbero a svolgere ruoli funzionalmente autonomi ma inscindibili, al punto che a ragione potrebbe asserirsi che la *European clause* italiana sia data, ormai, dal loro congiunto operare.

A questa stessa lettura sembrava aver aderito, dopo un *incipit* incerto, anche la Corte costituzionale. Mentre la sentenza n. 406/2005 aveva dichiarato l’incostituzionalità di una legge regionale (impugnata in via principale) per violazione del solo art. 117, I ⁽⁶⁴⁾, con le successive pronunce n. 129/2006 e n. 269/2007 (emesse in altrettanti giudizi di

⁽⁶¹⁾ Cfr. F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 1358; ID., *Le fonti del diritto amministrativo*, cit., p. 110; G. GERBASI, *I vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost.: difficoltà interpretative tra continuità e discontinuità rispetto al precedente assetto*, in S. Gambino (a cura di), *Il “nuovo” ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003, p. 299; C. PANARA, *I vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario cinque anni dopo: quid novi?*, in *Quad. Cost.*, 2006, p. 799; R. CHIEPPA, *Nuove prospettive per il controllo di compatibilità comunitaria da parte della Corte Costituzionale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2007, p. 500.

⁽⁶²⁾ Cfr. F. PATERNITI, *op. cit.*, p. 2110; S. CATALANO, *L’incidenza del nuovo articolo 117, comma I, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. Zanon (a cura di), *Le Corti dell’integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 137; A. CELOTTO, *La Corte costituzionale finalmente applica il 1° comma dell’art. 117 Cost. (in margine alla sent. n. 406 del 2005)*, in *Giur. It.*, 2006, p. 1123.

⁽⁶³⁾ *Prime impressioni sull’impatto della costituzionalizzazione del “vincolo comunitario” sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Ist. Federalismo*, 2003, p. 208. Cfr. altresì F. MODUGNO, *Appunti delle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino, 2005, p. 136.

⁽⁶⁴⁾ Sent. n. 406 del 24.10.2005, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 4429 ss., *C.i.d.* n. 3, con nota di R. CALVANO, *La Corte costituzionale “fa i conti” per la prima volta con il nuovo art. 117 comma 1 Cost. Una svista o una svolta monista della giurisprudenza costituzionale sulle “questioni comunitarie”?*, p. 4436 ss.

legittimità in via principale) la Corte ne ha, infatti, evidenziato lo stretto collegamento funzionale con il «principio fondamentale contenuto nell'art. 11 Cost.»⁽⁶⁵⁾. L'aggancio all'art. 11 nelle due dichiarazioni d'illegittimità era forse strumentale alla riaffermazione della dottrina dei controlimiti: tant'è che l'operatività del vincolo comunitario veniva espressamente condizionata all'osservanza, da parte della normativa europea assunta a parametro, «dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana»⁽⁶⁶⁾. Con la successiva sentenza n. 439/2008, peraltro, la Corte è tornata a dichiarare l'incostruzionalità di una legge (impugnata in via principale) per violazione del solo art. 117, I senza alcun richiamo all'art. 11⁽⁶⁷⁾. Ciò che, alla luce delle precedenti affermazioni, potrebbe indurre a supporre un ripensamento dei giudici costituzionali proprio sulla questione dei controlimiti⁽⁶⁸⁾.

La spiegazione potrebbe, tuttavia, essere differente. Nelle sentenze n. 129/2006 e n. 269/2007, la Corte costituzionale rilevava espressamente l'assimilabilità sostanziale tra le fattispecie configurate dalle norme regionali e quelle contenute nelle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici⁽⁶⁹⁾: una materia in cui la c.d. soglia comunitaria segna il riparto tra la competenza normativa dell'Unione europea e quella residuale de-

⁽⁶⁵⁾ Sent. n. 129 del 23.03.2006, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 1198 ss., *C.i.d.* n. 5.3, in cui si afferma che l'art. 117, I «si ricollega al principio fondamentale contenuto nell'art. 11 Cost. e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana». Affermazione poi ribadita in sent. n. 269 del 04.07.2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 2646 ss., *C.i.d.* n. 4.3, con nota di A. SCHILLACI, *op. cit.*

⁽⁶⁶⁾ Cfr. G. SERGES, *Art. 117, 1° co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, p. 2223; A. BARBERA, *Corte costituzionale e giudici comuni di fronte ai "vincoli comunitari": una ridefinizione dei confini?*, in *Quad. Cost.*, 2007, p. 335; ID., *I (non ancora chiari) "vincoli" internazionali e comunitari nel primo comma dell'art. 117 della Costituzione*, in Corte cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 110.

⁽⁶⁷⁾ Sent. n. 439 del 15.12.2008, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 4995 ss., *C.i.d.* 7.1: la Corte costituzionale dichiara illegittima una legge della Provincia autonoma di Trento «per violazione delle norme comunitarie sulla tutela della concorrenza, come interpretate dalla Corte di giustizia CE, e, dunque, dell'art. 8, comma 1, dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige e dell'art. 117, primo comma, Cost.».

⁽⁶⁸⁾ In questo senso, Cfr. A. DANESI, *L'affermazione dell'art. 117, c. 1, Cost. quale fondamento tendenzialmente esclusivo dei vincoli comunitari*, www.federalismi.it, 2009: nel *revirement* della Corte, l'A. vede la volontà di collocare fonti interne e fonti comunitarie all'interno di un unico contesto ordinamentale, superando dunque l'impostazione tradizionalmente dualista dei rapporti tra i rispettivi ordinamenti; in questo contesto, il solo art. 117, I Cost. continuerebbe a disciplinare i rapporti fra fonti comunitarie e fonti nazionali, mentre all'art. 11 Cost. residuerebbe la funzione di fondare le attuali e future limitazioni di sovranità. La medesima opinione era, peraltro, già stata sostenuta anche sulla base delle precedenti sentenze costituzionali da R. CALVANO, *op. ult. cit.*, p. 4439; ID., *La Corte costituzionale e il nuovo orizzonte della tutela multilivello dei diritti fondamentali alla luce della riflessione di S. Panunzio*, cit.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. sent. n. 129/2006, cit., *C.i.d.* n. 5.2: «La fattispecie configurata dalle norme regionali impuginate è assimilabile a quella oggetto delle direttive comunitarie sopra citate»; sent. n. 269/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.2: «Anche nel presente giudizio, [...] la fattispecie configurata dalla norma provinciale impugnata è assimilabile a quella oggetto delle direttive comunitarie».

gli Stati membri ⁽⁷⁰⁾. La legge provinciale oggetto della sentenza n. 439/2008, invece, si occupa dell'istituto d'origine giurisprudenziale del c.d. *in house providing*, delineato dalla Corte di giustizia quale limite all'applicazione delle norme sulla tutela della concorrenza di cui al Trattato sul funzionamento dell'Unione, ma privo di razionalizzazione normativa a livello europeo ⁽⁷¹⁾. In questo caso, l'illegittimità della norma deriva non già dall'incursione in un ambito di competenza comunitaria, bensì dall'adozione di criteri derogatori della disciplina del Trattato non rigorosi quanto quelli indicati dalla Corte di giustizia ⁽⁷²⁾.

Si potrebbe, allora, ipotizzare che il nuovo corso della giurisprudenza costituzionale intenda seguire a servirsi dell'art. 11 per sanzionare l'intromissione, da parte del legislatore, in ambiti ormai attribuiti all'ordinamento europeo, secondo il riparto sancito dai Trattati istitutivi ⁽⁷³⁾; ricorrendo, invece, all'art. 117, I per sanzionare l'illegittimità di norme interne che, pur non riguardando direttamente ambiti di competenza europea, interferiscano con lo scopo concretamente perseguito dalle norme comunitarie in vigore, pregiudicandone l'efficace applicazione. Parafrasando la terminologia invalsa con riguardo ai conflitti di attribuzione interni, potrebbe dirsi che l'"usurpazione" di competenze comunitarie determini la violazione pure dell'art. 11, mentre la "menomazione" delle stesse, tramite il cattivo esercizio di competenze statali, determini la violazione del solo art. 117, I.

Anche nella sua funzione di limite di competenza rispetto alla potestà normativa degli organi interni, pertanto, l'art. 11 viene ora a trovare un necessario completamento.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. considerando n. 2, direttiva n. 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31.03.2004.

⁽⁷¹⁾ Per approfondimenti, Cfr. J.J. PERNAS GARCÍA, *Las operaciones in house y el derecho comunitario de contratos públicos: análisis de la jurisprudencia del TJCE*, Madrid, 2008.

⁽⁷²⁾ Cfr. sent. n. 439/2008, cit., *C.i.d.* n. 7.1: «Deve, pertanto, ritenersi che effettivamente il legislatore provinciale abbia indicato criteri di verifica del requisito della "rilevanza dell'attività" meno rigorosi rispetto a quelli enucleati – sia pure nell'ambito di un complessivo giudizio che mantiene una valenza necessariamente casistica modulata sulle peculiarità delle singole fattispecie concrete – dalla giurisprudenza che si è formata al riguardo. Di qui la violazione delle regole comunitarie sulla concorrenza poste dalle norme del Trattato invocate dal ricorrente, alla cui tutela è finalizzata la delimitazione, effettuata, in via interpretativa, dalla Corte di giustizia, dell'ambito di operatività del modello gestionale dell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali».

⁽⁷³⁾ Ciò vale non solo per le competenze esclusive della Comunità europea, che escludono in linea di principio qualsiasi intervento degli Stati membri; ma anche per le competenze concorrenti, dal momento che in questo settore gli Stati membri mantengono intatte le proprie competenze normative soltanto fino all'intervento della normazione comunitaria. Nell'ambito delle competenze concorrenti, infatti, «l'esercizio da parte della Comunità dei propri poteri normativi preclude agli Stati membri l'adozione di normative divergenti»: L. AZZENA, *Il sistema delle competenze dell'Unione europea*, in G. Colombini, F. Nugnes (a cura di), *Istituzioni, diritti, economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione europea*, Pisa, 2004, p. 87.

Come afferma P. CARETTI, i limiti (esterni) *di* competenza, una volta istituiti, necessitano per rendersi concretamente operativi di correlativi limiti (interni) *alla* competenza, che impongano ai legislatori statale e regionali il rispetto della normazione comunitaria derivata, anche allorquando essi disciplinino settori normativi estranei al trasferimento di competenze ⁽⁷⁴⁾. L'art. 117, I, fissando siffatti limiti alla competenza (*i.e.* il «rispetto [...] dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario»), è così finalmente in grado di conferire autonomia funzionale ai due ordini di limiti. Ciò che permette di distinguere i vizi derivanti dall'«usurpazione» da quelli derivanti dalla «menomazione» di competenze comunitarie ⁽⁷⁵⁾.

La tesi è senz'altro accattivante e verrà, pertanto, ripresa nel prosieguo, allorché si tratterà di esaminare la questione relativa alle conseguenze della violazione del vincolo comunitario da parte del legislatore ⁽⁷⁶⁾. Occorre, peraltro, rilevare sin d'ora un suo punto di debolezza, dato dall'elevata elasticità delle competenze europee, derivante dalla natura funzionale anziché materiale del riparto di competenze contemplato dai Trattati ⁽⁷⁷⁾; nondimeno, questa debolezza è destinata ad alleviarsi con l'entrata in vigore del Trattato

⁽⁷⁴⁾ Corte e rinvio pregiudiziale, in Corte cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 145. In questo senso, Cfr. anche L. SICO, *op. cit.*, p. 1518, secondo cui l'art. 11 Cost. – nell'interpretazione evolutiva datane dalla Corte costituzionale – «riguarda ogni forma di esercizio di competenze legislative da parte di autorità nazionali nelle materie trasferite», mentre la formulazione dell'art. 117, I Cost. induce a ritenere «che il limite ivi stabilito abbia carattere meramente contenutistico e non tocchi, alla radice, la stessa attribuzione di competenze legislative».

⁽⁷⁵⁾ I due tipi di vizio dovevano, peraltro, già in precedenza considerarsi concettualmente distinti. Cfr. R. ALONSO GARCÍA, *El juez nacional como juez europeo a la luz del tratado constitucional*, cit., p. 654: «cuando un Estado miembro legisla en un ámbito de competencia comunitaria exclusiva, tal legislación, de entrada, estará viciada de incompetencia. Cuando por el contrario legisla en un ámbito competencial concurrente, el vicio en el que podrá incurrir será en su caso el de la violación de una legislación, la comunitaria, que –si dictada respetando el ámbito competencial atribuido– prevalece en términos jerárquicos sobre ella».

⁽⁷⁶⁾ V. *infra*, § 4.4.

⁽⁷⁷⁾ Il principio di attribuzione ha sempre regolato la capacità di agire di ciascuna delle istituzioni comunitarie (art. 7.1. TCE) e, più in generale, della Comunità europea (art. 5.1 TCE). Tuttavia, è mancato nei Trattati istitutivi un elenco più o meno analitico delle funzioni ad essa attribuite: gli artt. 2 e 3 TCE si limitavano ad indicare gli scopi che la Comunità doveva perseguire, «alle condizioni e secondo il ritmo previsti». Di qui, l'elevata elasticità del quadro di competenze comunitarie, tale da rendere l'estensione delle stesse più o meno ampia a seconda del clima politico. Sono per giunta espressamente previsti diversi strumenti di dilatazione degli ambiti d'azione comunitari, alcuni dei quali lasciati alla piena discrezionalità delle istituzioni. Il riferimento è, principalmente, alla clausola di flessibilità prevista dall'art. 352 TFUE (già 308 TCE), ma altri strumenti di dilatazione sono la normativa di «riavvicinamento» di cui all'art. 115 TFUE (già 94 TCE) e, ovviamente, la modifica dei Trattati istitutivi tuttora proceduralizzata dall'art. 48 TUE. Accanto a quelli previsti dai Trattati, esiste altresì uno strumento di fonte giurisprudenziale: la teoria dei poteri impliciti, adottata dalla Corte di giustizia sin dalla sua prima giurisprudenza. In base a questa teoria, anche in assenza di attribuzioni esplicite da parte dei Trattati, ulteriori poteri delle istituzioni possono essere desunti dal complesso del diritto comunitario (pattizio e derivato), riconoscendo alle stesse tutti i poteri che risultino indispensabili ai fini di un esercizio efficace delle competenze attribuite. In argomento, Cfr. J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, cit., p. 5 ss.; L. AZZENA, *op. cit.*, p. 81 ss.

di Lisbona, che viene a incidere sui rapporti ordinamentali determinando un importante rafforzamento del principio di attribuzione ⁽⁷⁸⁾.

4.3. *La portata del vincolo comunitario: il problema della sua estensione a favore delle fonti comunitarie prive di efficacia diretta e delle fonti non comunitarie dell'Unione europea*

Anziché parlare di puri e semplici “obblighi sovranazionali”, in analogia con l’espressione utilizzata per gli obblighi internazionali, il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso imporre al legislatore ordinario il rispetto dei vincoli derivanti «dall’ordinamento comunitario» ⁽⁷⁹⁾. Questa scelta si riconnette senz’altro alla peculiarità di un sistema che condivide con l’ordinamento italiano, quali propri momenti costitutivi, i medesimi elementi personale e territoriale ⁽⁸⁰⁾; ma importa, altresì, che il limite alla discrezionalità del legislatore nazionale debba ritenersi esteso al di là del mero dato testuale degli atti comunitari, coinvolgendo il complessivo sistema di norme e principi – anche di origine giurisprudenziale – riassunto nella nozione di *acquis communautaire* ⁽⁸¹⁾. L’art.

⁽⁷⁸⁾ Il nuovo art. 3-ter TUE, introdotto dal Trattato di Lisbona, prevede che «l’Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all’Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri». Le competenze dell’Unione vengono, inoltre, ridefinite facendo riferimento a tre categorie generali, così suddivise: competenze esclusive dell’Unione; azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento; competenze concorrenti. Secondo A. RUGGERI, *Fonti europee e fonti nazionali al giro di boa di Lisbona: ritorno al passato o avventura nel futuro?* in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2008, p. 135 ss., il principio di attribuzione delle competenze sarebbe enunciato nel Trattato di Lisbona «persino in modo ridondante», ma poggerrebbe ancora «sulle sabbie mobili di materie assai approssimativamente indicate e di tipi di competenze problematicamente distinguibili e, per ciò stesso, suscettibili di alimentare continue, gravi tensioni».

⁽⁷⁹⁾ Analogamente, l’art. 1, I, L. n. 131/2003, elenca tra i «vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell’articolo 117, primo comma, della Costituzione», da un lato, quelli derivanti «da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all’articolo 11 della Costituzione» e, dall’altro, quelli derivanti « dall’ordinamento comunitario».

⁽⁸⁰⁾ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto*, in V. Onida, M. Pedrazza Gorlero (a cura di), *Compendio di diritto costituzionale*, Milano, 2009, p. 37.

⁽⁸¹⁾ Cfr. G. D’ALESSANDRO, *Prime impressioni sull’impatto della costituzionalizzazione del “vincolo comunitario” sulla giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 209 s.; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 1358; U. DRAETTA, *Il difficile rapporto della Cassazione con l’art. 117, co. 1, della Costituzione*, cit., p. 563; R. LUZZATTO, *Il diritto europeo e la Costituzione italiana dopo la riforma dell’art. 117*, cit., p. 14, il quale evidenzia come l’art. 117, I Cost. abbia valorizzato il legame del nostro ordinamento con quello comunitario, distinguendolo da tutte le organizzazioni che possano nel tempo giungere a vantare copertura costituzionale nell’art. 11 Cost. Paventa il rischio di un «trasferimento di senso identitario dallo Stato nazionale all’Europa» G. FALCON, *Introduzione. Nuova questioni sul percorso istituzionale italiano*, in Id. (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 11; Cfr. altresì L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome. Commento all’articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6, ivi*, p. 116, che paragona l’art. 117, I Cost. ad «una sorta di lasciapassare rilasciato all’Europa».

117, I Cost. sancisce, così, il ruolo esclusivo che già il Trattato CE riconosceva alla giurisprudenza comunitaria nell'interpretazione ed applicazione del diritto europeo ⁽⁸²⁾; il che non significa, peraltro, piena adesione alle premesse dogmatiche da cui muove la Corte di giustizia, ma aderenza ai principi pratici da essa espressi. Sancisce, inoltre, l'obbligo per il legislatore di non ostacolare, nell'esercizio delle proprie competenze, il perseguimento delle finalità comunitarie, nel rispetto del principio di leale collaborazione ⁽⁸³⁾.

Se, per questo verso, la portata del vincolo sembra estendersi al di là del mero dato normativo, per altro verso, il richiamo al solo «ordinamento comunitario» potrebbe rappresentare una barriera all'inclusione delle dimensioni non comunitarie dell'Unione europea: politica estera e di sicurezza comune (c.d. secondo pilastro); cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (c.d. terzo pilastro), almeno sino alla sua “comunitarizzazione” operata dal Trattato di Lisbona. Queste dimensioni verrebbero, in tal caso, attratte nel più generale limite degli obblighi internazionali ⁽⁸⁴⁾. È pur vero che il mero dato testuale, per i motivi già visti, non risulta del tutto affidabile nell'interpretazione dell'art. 117, I. Varie ragioni, peraltro, inducono a differenziare il trattamento degli atti comunitari rispetto a quelli del secondo e terzo pilastro, dal momento che in questi due ambiti i caratteri di originalità che hanno consentito di caratterizzare la Comunità europea rispetto alle ordinarie organizzazioni internazionali si fanno assai più sfumati.

Anzitutto, le procedure decisionali restano quivi saldamente nelle mani degli esecutivi statali, quali rappresentati in seno al Consiglio Europeo e al Consiglio dell'Unione: il potere d'iniziativa della Commissione è condiviso con gli Stati membri, mentre il Par-

⁽⁸²⁾ Cfr. art. 19.1 TUE (già 220 TCE): «La Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati».

⁽⁸³⁾ Cfr. art. 4.3 TUE (già 10.1 TCE): «Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale e particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione»; «Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione». Ammonisce A. LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario*, cit., p. 2441, sulla scorta della giurisprudenza della Corte di giustizia, che il principio di leale collaborazione non va considerato mera replica sul piano comunitario del principio internazionale *pacta sunt servanda*, ma «principio di integrazione avanzata», comportante «obbligo di fedeltà e soggezione al diritto comunitario», che il legislatore nazionale è tenuto a rispettare non solamente nella forma ma pure nella sostanza.

⁽⁸⁴⁾ L'attrazione nel limite degli obblighi internazionali pare comunque indiscutibile con riguardo alle convenzioni che gli Stati membri concludevano fra se stessi ai sensi dell'art. 34.2 TUE, le quali, data la necessità di ratifica da parte di ciascuno di essi al fine dell'entrata in vigore, resterebbero puri strumenti di diritto internazionale: Cfr. M. CONDINANZI, *Fonti del “terzo pilastro” dell'Unione europea e ruolo della Corte costituzionale*, cit., pp. 217 e 227.

lamento europeo è relegato a un ruolo essenzialmente consultivo⁽⁸⁵⁾. Il Consiglio dell'Unione, per di più, delibera generalmente all'unanimità, ad ulteriore discapito delle minoranze politiche nazionali, che non solo restano escluse da un processo decisionale destinato a prevalere su quello parlamentare interno, ma si ritrovano altresì nella pratica impossibilità di far valere in futuro un indirizzo politico alternativo⁽⁸⁶⁾. Anche le garanzie giurisdizionali risultano assai povere rispetto al pilastro comunitario: flebili nel terzo pilastro, addirittura inesistenti nel secondo⁽⁸⁷⁾. La limitata giurisdizione della Corte di giustizia accentuava, poi, le problematiche relative alla tutela dei diritti fonamen-

⁽⁸⁵⁾ Cfr. R. CALVANO, *Il caso Pupino: ovvero dell'alterazione per via giudiziaria dei rapporti tra diritto interno (processuale penale), diritto UE e diritto comunitario*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 4029, laddove mette in risalto la «natura incompiuta del processo di integrazione» nelle materie afferenti al terzo pilastro, in cui «la cooperazione tra gli Stati è rimasta ferma a modalità di carattere meramente internazionalistico, ed in particolare a decisioni intergovernative», con tutte le conseguenti ricadute negative in termini di trasparenza e democraticità delle procedure, nonché di garanzie giurisdizionali. Cfr. altresì M. CONDINANZI, *op. cit.*, p. 206; J. PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, 2007, p. 960. Attenua, invece, la perentorietà di questo giudizio, limitatamente al terzo pilastro, E. PISTOIA, *Cooperazione penale nei rapporti fra diritto dell'Unione europea e diritto statale*, Napoli, 2008, p. 201 ss.

⁽⁸⁶⁾ Il criterio di unanimità a livello sovranazionale, benché mantenga in capo ai singoli Stati membri – quindi, in via indiretta, anche ai loro organi parlamentari – la capacità di controllo del processo politico europeo, finisce col pregiudicare oltremodo le minoranze politiche nazionali. Invero, l'eventualità che le forze di opposizione prendano il sopravvento sulle attuali maggioranze politiche, sostituendosi contemporaneamente ad esse in tutti gli Stati membri, è talmente remota da rendere assai arduo modificare all'unanimità le norme comunitarie, in aderenza a un indirizzo politico alternativo ed opposto rispetto a quello che le ha generate. Ciò significa, in altri termini, che in presenza del criterio di unanimità le forze politiche di maggioranza non solo estromettono le opposizioni dal processo decisionale in seno al Consiglio, ma altresì precludono loro la possibilità di far valere in futuro un indirizzo politico alternativo: in sostanza, per quanto difficoltoso sia raggiungere un consenso generalizzato su questioni di delicata importanza politica, tutte le volte in cui un'intesa sia raggiunta, essa s'impone come tale anche alle generazioni future; con lampante pregiudizio per il secondo enunciato del principio di supremazia del Parlamento. In presenza del criterio di maggioranza, più diffuso nel pilastro comunitario, l'opposizione politica che sia divenuta maggioranza in ambito nazionale mantiene, al contrario, la stessa capacità di cui godeva la precedente maggioranza di esercitare una concreta influenza sul processo normativo sovranazionale. Su questo tema, Cfr. M.A. ALEGRE MARTÍNEZ, *Las potestades normativas del Gobierno en el contexto de la pertenencia a la Unión Europea*, in P.L. Murillo de la Cueva (a cura di), *Gobierno y Constitución. Actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, 2005, p. 426 s.

⁽⁸⁷⁾ Cfr. art. 46 TUE anteriore al Trattato di Lisbona, che enunciando gli ambiti di competenza giurisdizionale della Corte di giustizia ometteva ogni richiamo al Titolo relativo alla politica estera e di sicurezza comune, mentre per quanto concerne il Titolo relativo alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale faceva salve le condizioni previste dall'art. 35 TUE. Quest'ultimo, a sua volta, limitava la possibilità di adire la Corte di giustizia ai soli rimedi del rinvio pregiudiziale di validità o interpretazione degli atti europei derivati (peraltro, ogni Stato membro poteva restringere a specifiche istanze giurisdizionali la possibilità di sollevare questioni pregiudiziali), del ricorso in annullamento e della risoluzione di controversie fra Stati membri o fra questi e la Commissione; e, soprattutto, condizionava alla specifica accettazione di ciascuno Stato membro la giurisdizione della stessa Corte di giustizia, che veniva così ad operare alla stregua di un comune tribunale internazionale. Cfr., in argomento, D. PIQANI, *Supremacy of European Law Revisited: New developments in the context of the Treaty Establishing a Constitution for Europe*, in AA.VV., *VIIth World Congress of the International Association of Constitutional Law*, in www.enelsyn.gr, 2007, p. 5; R. ALONSO GARCÍA, *Tribunal Constitucional español y Derecho de la Unión Europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, p. 215.

tali ⁽⁸⁸⁾. Per questi motivi, nella misura in cui il vincolo comunitario risulta dotato di maggior incisività rispetto al limite degli obblighi internazionali ⁽⁸⁹⁾, un'interpretazione dell'art. 117, I attenta alle esigenze sottese al principio di supremazia del Parlamento conduce a collocare la normativa europea non comunitaria nel secondo ordine di limiti alla potestà legislativa.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, peraltro, supera ormai la suddivisione dell'Unione in pilastri, semplificandone finalmente la struttura istituzionale. La materia già disciplinata dal terzo pilastro viene interamente trasposta nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (corrispondente al passato Trattato CE) e ricondotta, quindi, al c.d. metodo comunitario, pur non mancando deroghe alla procedura legislativa ordinaria che, in taluni casi, mantengono al Parlamento europeo un ruolo meramente consultivo ⁽⁹⁰⁾. Senonché, il Protocollo sulle disposizioni transitorie fa salva l'efficacia degli atti adottati dall'Unione prima dell'entrata in vigore dello stesso Trattato di Lisbona, al punto da potersi affermare che «la comunitarizzazione del terzo pilastro riguarda il futuro e non tocca il passato» ⁽⁹¹⁾. Quanto al secondo pilastro, invece, la relativa disciplina resta tuttora inserita nel Trattato UE e, malgrado i significativi mutamenti del quadro istituzionale, rimangono sostanzialmente invariate le anzidette procedure decisionali basate sulla regola dell'unanimità in seno al Consiglio europeo e al Consiglio dell'Unione ⁽⁹²⁾. Ciò posto, il superamento della suddivisione in pilastri rende ormai impraticabile un'interpretazione dell'art. 117, I fondata sul solo criterio letterale, ma

⁽⁸⁸⁾ Cfr. U. DRAETTA, *Diritto dell'Unione europea e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano: un contrasto non più solo teorico*, in *Dir. Un. Eur.*, 2007, p. 46.

⁽⁸⁹⁾ V. *infra*, § 4.4.2.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. art. 2.63 del Trattato di Lisbona, che introduce nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea un nuovo Titolo V (artt. 67-89) denominato «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia», il quale sostituirà e riassorbirà in sé il passato Titolo IV del Trattato CE relativo a «Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone». Sulla comunitarizzazione delle procedure normative della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia, Cfr. R. CAFARI PANICO, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel Trattato di Lisbona*, in M.C. Baruffi (a cura di), *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, Padova, 2008, p. 76 ss.; E. PISTOIA, *op. cit.*, p. 208 ss.

⁽⁹¹⁾ R. CAFARI PANICO, *op. cit.*, p. 90. Cfr. art. 9 del Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie: «Gli effetti giuridici degli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione adottati in base al trattato sull'Unione europea prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona sono mantenuti finché tali atti non saranno stati abrogati, annullati o modificati in applicazione dei trattati. Ciò vale anche per le convenzioni concluse tra Stati membri in base al trattato sull'Unione europea».

⁽⁹²⁾ Cfr. art. 1.23 del Trattato di Lisbona, che introduce nel Trattato UE un Titolo V (artt. 21-46) denominato «Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune», il cui Capo 2 (artt. 23-46) detta, appunto, «Disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune». Sulle procedure decisionali mantenute in vigore in questo settore, Cfr. C. FRATEA, *La politica estera e di sicurezza comune alla luce del Trattato di Lisbona*, in M.C. Baruffi (a cura di), *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, cit., p. 251 ss.

non toglie l'opportunità di limitare la portata del vincolo comunitario – in ossequio al principio di supremazia del Parlamento – ai soli atti normativi adottati con il metodo comunitario o comunque con metodo non prettamente intergovernativo. In questo senso, gli atti del secondo pilastro non potrebbero aspirare a una garanzia maggiore di quella attribuita alle tradizionali fonti internazionali derivate, mentre per quanto riguarda il terzo pilastro la portata del vincolo comunitario può ora estendersi soltanto agli atti successivi al Trattato di Lisbona.

Tuttavia, obietta M. CONDINANZI che un'interpretazione prevalentemente fondata sul dato testuale non risulterebbe comunque soddisfacente: sia perché il legislatore costituzionale è uso servirsi di un linguaggio non particolarmente rigoroso; sia perché un'interpretazione sistematica del comma I con i comma successivi dell'art. 117 Cost. – sulla base del loro espresso riferimento all'Unione europea – imporrebbe, al contrario, una lettura estensiva del vincolo comunitario⁽⁹³⁾. Inoltre, in considerazione del suo stretto collegamento con l'art. 11 e dell'incontestata rispondenza del secondo e terzo pilastro alle finalità di pace e giustizia internazionale, lo stesso Autore ritiene che sarebbe del tutto ingiustificata una disparità di trattamento tra i vincoli discendenti dai diversi pilastri dell'Unione⁽⁹⁴⁾. Si tratta, in definitiva, di verificare se davvero non esistano ragioni diverse dal mero dato testuale per addivenire alla soluzione ermeneutica più congeniale al principio di supremazia parlamentare.

Poiché l'art. 117, I si affianca all'art. 11 Cost. nella sua tipica funzione “imperativa”, fondante il primato del diritto sovranazionale sul diritto interno, si rende necessario appurare se gli atti del secondo e terzo pilastro godano effettivamente di questa copertura costituzionale. Al riguardo, è bene ricordare come le limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 presuppongano la capacità del diritto sovranazionale d'imporre la propria efficacia nell'ordinamento interno, anche contro la diversa volontà normativa espressa dagli

⁽⁹³⁾ Cfr. *Comunità europee, Unione europea e adattamento*, in S.M. Carbone, R. Luzzatto, A. Santa Maria (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2003, p. 180 s.; *Fonti del “terzo pilastro” dell'Unione europea e ruolo della Corte costituzionale*, cit., p. 224.

⁽⁹⁴⁾ Cfr. M. CONDINANZI, *op. ult. cit.*, p. 221 ss.; E. PISTOIA, *op. cit.*, p. 227 ss. Gli obiettivi fondamentalmente perseguiti attraverso il secondo e il terzo pilastro sono «il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale» (art. 11, terzo trattino, TUE) e, rispettivamente, il conseguimento di «un elevato livello di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia» (art. 29 TUE): se paragonati agli obiettivi di carattere meramente economico inizialmente perseguiti dalle Comunità europee, è evidente che si tratta di funzioni senz'altro rispondenti alle finalità di pace e giustizia internazionale cui si riferisce l'art. 11 Cost. Di conseguenza, a giudizio dell'A., la medesima copertura che la Corte costituzionale ha da tempo riconosciuto a favore dei Trattati comunitari e dell'ordinamento da essi istituito non potrebbe, ora, negarsi a favore del Trattato istitutivo dell'Unione europea.

attori politici nazionali ⁽⁹⁵⁾. Ebbene, da un lato risulta pacifico che gli atti del secondo e (sino al Trattato di Lisbona) del terzo pilastro non possono godere di efficacia diretta e restano, pertanto, inapplicabili se non correttamente trasposti ⁽⁹⁶⁾; dall'altro, vi è comunque incertezza circa la loro supremazia sul diritto interno, perché mai la Corte di giustizia si è espressa apertamente sul punto ⁽⁹⁷⁾. E proprio questa carenza giurisprudenziale induce L.S. ROSSI ad affermare che neppure il superamento della suddivisione in pilastri risulta sufficiente a far chiarezza, giacché una dichiarazione allegata allo stesso Trattato specifica che il principio del primato continuerà a valere alle medesime condizioni in precedenza stabilite dalla giurisprudenza comunitaria: dal momento che, come detto, la Corte di Giustizia non si è mai pronunciata sull'estensione del principio agli atti non comunitari, la conseguenza è che il Trattato finisce per escludere senz'altro – anche per il futuro – tale eventualità ⁽⁹⁸⁾.

⁽⁹⁵⁾ V. *supra*, § 3.3.3.

⁽⁹⁶⁾ Cfr. M. CONDINANZI, *Comunità europee, Unione europea e adattamento*, cit., p.172 ss.; ID., *Fonti del "terzo pilastro" dell'Unione europea e ruolo della Corte costituzionale*, cit., p. 227 ss.; D. PIQANI, *op. loc. cit.*; E. PISTOIA, *op. cit.*, p. 56 ss. Gli atti del secondo pilastro lasciano, invero, agli Stati membri ampia libertà d'azione, con il solo vincolo di raggiungere gli obiettivi prefissati; ad essi è, dunque, per ciò stesso sottratta la possibilità di produrre effetti diretti. Quanto agli atti del terzo pilastro, il loro carattere eminentemente operativo rende per lo più necessari atti di recepimento *ad hoc*, sicché ne resta generalmente esclusa l'efficacia diretta: o per la loro natura non vincolante (le posizioni comuni); o per la necessità di ratifica da parte dello Stato ai fini dell'entrata in vigore (le convenzioni fra gli Stati membri); o, ancora, perché così espressamente prevede il Trattato (le decisioni e le decisioni quadro). Degni di più approfondita considerazione sono, invece, gli accordi stipulati dall'Unione europea con Stati terzi ed organizzazioni internazionali, su cui V. *infra*, § 4.6. Occorre, peraltro, evidenziare che in sentenza n. C-105/03 del 16.06.2005, *Pupino*, in *Racc.*, 2005, p. I-5285 ss., punto n. 34 ss., la Corte di giustizia ha esteso l'obbligo d'interpretazione conforme del diritto interno anche alle decisioni quadro emanate nell'ambito del terzo pilastro: ciò, sulla base dell'estensione a tale ambito del principio di leale collaborazione, che era sancito con esclusivo riferimento al diritto comunitario dall'art. 10 TCE. A questo proposito, R. CALVANO, *op. ult. cit.*, p. 4029 s., critica come «certamente discutibili» le argomentazioni della Corte, che avrebbero finito per attribuire «una non dichiarata efficacia diretta alla decisione quadro», per il fatto che esse poggiano sulla mero utilizzo della parola «cooperazione» nella rubrica del Titolo VI del TUE.

⁽⁹⁷⁾ Ritengono che non abbia senso parlare di primato per gli atti del secondo e terzo pilastro G. DE BÚRCA, *Sovereignty and the Supremacy Doctrine of the European Court of Justice*, cit., p. 449, nota n. 1; L.S. ROSSI, *Supremazia del Trattato costituzionale europeo o delle Costituzioni nazionali?*, in G. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, cit., p. 274; G. CAGGIANO, *L'evoluzione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva di un'Unione basata sul diritto*, in *Studi Integraz. Eur.*, 2007, p. 343 s.; D. LECZYKIEWICZ, *Constitutionalising the third pillar*, in www.cels.law.cam.ac.uk, 2007, p. 4 ss. *Contra*, D. PIQANI, *op. cit.*, p. 5 ss., la quale rileva l'esigenza che anche gli atti del secondo e terzo pilastro siano applicati in modo uniforme ed efficace in tutto il territorio dell'Unione europea, ma poi dà conto della concreta impossibilità, per i giudici nazionali, di disapplicare le norme interne contrastanti con tali atti, per non essere le relative norme direttamente invocabili in giudizio; E. PISTOIA, *op. cit.*, p. 137, la quale, analogamente, rileva che senza primato del diritto sovranazionale non si avrebbe una sua integrazione negli ordinamenti interni, sottovalutando forse la natura ancora essenzialmente intergovernativa dei pilastri non comunitari.

⁽⁹⁸⁾ *Supremazia del Trattato costituzionale europeo o delle Costituzioni nazionali?*, cit., p. 274. In realtà, l'A. fa riferimento non già al Trattato di Lisbona, bensì al Trattato costituzionale del 2004, il cui art. I-6 avrebbe espressamente codificato il primato del diritto europeo sul diritto nazionale; la Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato costituzionale, peraltro, specificava che «l'articolo I-6 rispecchia la giuri-

Mancando tanto di supremazia quanto di efficacia diretta, gli atti del secondo e (sino al Trattato di Lisbona) del terzo pilastro non possono, dunque, ambire al carattere della sovranazionalità siccome inteso dalla nostra giurisprudenza costituzionale, restando piuttosto assimilabili alle norme derivate dei comuni ordinamenti internazionali. Proprio l'intima connessione dell'art. 117, I con l'art. 11 Cost., quale fondamentale principio di sistema, suggerisce, pertanto, di circoscrivere la portata del vincolo al solo *acquis communautaire*, escludendo sia la politica estera e di sicurezza comune, sia gli atti adottati nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, almeno sino alla comunitarizzazione di quest'ultimo.

Le riflessioni testé compiute, collegando la portata del vincolo comunitario al primato e all'efficacia diretta del diritto sovranazionale, corrono però il rischio di provare troppo: di mettere, cioè, in dubbio l'estensione del vincolo persino alle norme comunitarie non direttamente efficaci (⁹⁹). Se, infatti, il principio del primato è stato espresso dalla Corte di giustizia in termini talmente ampi da ricoprire l'intero diritto comunitario, così come da essa stessa interpretato ed applicato, l'efficacia diretta non è stata, invece, reputata un carattere proprio di tutte le norme del primo pilastro (¹⁰⁰). Essa può, infatti,

sprudenza esistente della Corte di giustizia delle Comunità europee e del Tribunale di primo grado». Nel Trattato di Lisbona è stato soppresso ogni riferimento al primato del diritto europeo; ma la Dichiarazione n. 17 ad esso allegata ne reintroduce surrettiziamente la codificazione: «La conferenza ricorda che, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, i trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza». Viene inoltre allegato allo stesso Trattato di Lisbona il parere del Servizio giuridico del Consiglio sul primato, riportato nel documento 11197/07, che così recita: «Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si evince che la preminenza del diritto comunitario è un principio fondamentale del diritto comunitario stesso. Secondo la Corte, tale principio è insito nella natura specifica della Comunità europea. All'epoca della prima sentenza di questa giurisprudenza consolidata (Costa contro ENEL, 15 luglio 1964, causa 6/64) non esisteva alcuna menzione di preminenza nel trattato. La situazione è a tutt'oggi immutata. Il fatto che il principio della preminenza non sarà incluso nel futuro trattato non altera in alcun modo l'esistenza del principio stesso e la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia». Come si vede, dunque, le considerazioni dell'A. riportate nel testo possono certamente ritenersi valide ancor oggi, riferendole al Trattato di Lisbona, dato il carattere meramente cosmetico (indice della volontà degli Stati contraenti di tenere basso il tono del discorso "costituzionale") della rimozione del richiamo al principio del primato nel testo dei Trattati istitutivi: Cfr. A. RUGGERI, *Fonti europee e fonti nazionali al giro di boa di Lisbona*, cit., p. 126 s.

(⁹⁹) Di quest'opinione è F. PATERNITI, *La riforma dell'art. 117, comma 1, Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione europea*, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 2122, il quale esclude che norme comunitarie prive di efficacia diretta possano imporsi nei rapporti fra privati, proprio in virtù dell'art. 117, I Cost.: anche la limitazione dei loro effetti diretti ai soli rapporti verticali, infatti, risultando dalla costante giurisprudenza europea, costituisce uno dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario.

(¹⁰⁰) Al proposito, si deve anzitutto distinguere concettualmente l'immediata applicabilità propria dei soli regolamenti comunitari, siccome delineata dall'art. 288 TFUE (già 249, II TCE), dalla nozione di efficacia diretta che può, invece, predicarsi in favore di ogni norma comunitaria che possieda le caratteristiche indicate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Mentre la diretta applicabilità dei regolamenti (e, un tempo, pure delle decisioni generali CECA) «si colloca [...] sul terreno squisitamente formale e de-

predicarsi solo a favore di quelle immediatamente azionabili in giudizio, in quanto riproduttive o chiarificatrici di prescrizioni già contenute nei Trattati istitutivi ⁽¹⁰¹⁾, in quanto impositive di obblighi assoluti ed incondizionati di *non facere* in capo agli Stati membri ⁽¹⁰²⁾ o in quanto dettagliate e particolareggiate, ossia chiare, sufficientemente precise ed incondizionate ⁽¹⁰³⁾.

Per gli atti comunitari non abilitati ad inserirsi immediatamente negli ordinamenti degli Stati membri, l'efficacia diretta delle loro norme viene in rilievo unicamente nel momento in cui questi risultino inadempienti all'obbligo – incombente *ex art. 4.3 TUE* (già 10.1 TCE) – di trasporle in modo integrale e fedele entro la scadenza del relativo termine di esecuzione ⁽¹⁰⁴⁾. La ragione giustificativa sta, dunque, nella volontà dell'ordinamento comunitario di garantire in ogni caso al cittadino europeo la possibilità di servirsi di quelle stesse norme contro lo Stato inadempiente, come se esse fossero state debitamente e integralmente trasposte ⁽¹⁰⁵⁾. Proprio per questo, l'efficacia diretta è un attributo solo eventuale delle norme comunitarie, che soffre un duplice profilo di relati-

nota la capacità riconosciuta ad un determinato atto di porsi come fonte normativa in un determinato ordinamento, indipendentemente dal contenuto delle sue disposizioni», la nozione di efficacia diretta assume, invece, un carattere sostanziale, che si risolve non già in una «autonoma capacità di creare norme di diritto obiettivo», quanto piuttosto nel fatto di «stabilire a carico degli Stati obblighi incondizionati e precisi, dai quali possa derivarsi un corrispettivo diritto soggettivo dei singoli a vedere adempiuto l'obbligo stesso»: Cfr. F. SORRENTINO, *La rilevanza delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano*, in *Dir. Comm. Internaz.*, 1989, pp. 442 e 446.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. Corte giust., sent. n. 33/70 del 17.12.1970, *SACE*, in *Racc.*, 1970, p. 1213 ss., punto n. 11 ss.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. Corte giust., sent. n. 41/74 del 04.12.1974, *Van Duyn*, in *Racc.*, 1974, p. 1337 ss., punto n. 12 s.

⁽¹⁰³⁾ Cfr. Corte giust., sent. n. 148/78 del 05.04.1979, *Ratti*, in *Racc.*, 1979, p. 1629 ss., punto n. 22 s.; sent. n. 8/81 del 19.01.1982, *Becker*, in *Racc.*, 1982, p. 53 ss., punto n. 25.

⁽¹⁰⁴⁾ Diverso è il significato di questo attributo con riguardo ai regolamenti comunitari, in quanto atti dotati di diretta applicabilità: Cfr. D. EDWARD, *Direct Effect. Myth, Mess or Mystery?*, in *Dir. Un. Eur.*, 2002, p. 220; S. AMADEO, *Norme comunitarie, posizioni giuridiche soggettive e giudizi interni*, Milano, 2002, p. 62. Per un verso, pure le norme di un regolamento che non possiedano i requisiti di efficacia diretta non risultano immediatamente invocabili in giudizio, ma richiedono di essere ulteriormente specificate dal legislatore nazionale; per altro verso, però, a differenza degli atti non dotati di diretta applicabilità, un regolamento comunitario le cui norme possiedano detti requisiti non richiede alcun intervento di trasposizione od esecuzione nell'ordinamento nazionale e risulta, pertanto, senz'altro invocabile in giudizio sin dal momento della sua entrata in vigore.

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. T. VON DANWITZ, *Effets juridiques des directives selon la jurisprudence récente de la Cour de Justice. Effet anticipé, antérieur à l'expiration du délai de transposition, interprétation conforme aux directives, primauté et application "combinée" avec les principes généraux du droit*, in *Rev. Trim. Droit Eur.*, 2008, p. 580. Cfr. altresì F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, p. 446, il quale rileva come l'efficacia diretta delle direttive comunitarie non costituisca affatto una «conseguenza obbligata» del sistema, bensì una mera «opzione interpretativa possibile», elaborata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e volta a rimuovere gli ostacoli di diritto interno al godimento delle posizioni giuridiche comunitarie, tramite una sorta di «iperinterpretazione» delle relative disposizioni; analogamente, S. AMADEO, *op. cit.*, p. 28 ss., osserva come la Corte di giustizia abbia voluto «rovesciare la presunzione secondo la quale i trattati internazionali non contemplano, in principio, alcuna situazione giuridica soggettiva di individui», per giungere ad un'opposta «presunzione di efficacia (diretta) del diritto comunitario, salva la prova contraria».

vità. Per un verso, esse non devono lasciare margini di discrezionalità agli Stati membri quanto a forme e mezzi per raggiungere i risultati prescritti. Per altro verso, anche qualora soddisfino tale requisito, non possono comunque invocarsi in pregiudizio di altri individui, i quali verrebbero altrimenti a sostenere le conseguenze di un inadempimento a sé non imputabile ⁽¹⁰⁶⁾. Pertanto, malgrado le difficoltà ed incongruenze sottolineate dalla dottrina ⁽¹⁰⁷⁾, la Corte di giustizia continua a riservare ai soli rapporti verticali (*i.e.* tra individui ed autorità pubbliche) l'efficacia diretta delle norme comunitarie non direttamente applicabili.

Proprio la relatività del carattere di efficacia diretta induce a ritenere che il suo effettivo possesso da parte di una norma comunitaria non sia decisivo affinché la relativa violazione da parte di una legge interna ridondi nell'infrazione dell'art. 11 (nella sua funzione "imperativa") e/o dell'art. 117, I Cost. Ciò che conta, ai fini della relativa copertura costituzionale, è infatti la natura sovranazionale dell'ente che tale norma emana, quindi l'astratta possibilità che esso ne imponga l'efficacia nell'ordinamento interno. E la Corte costituzionale, per questo motivo, ha sempre sostenuto la propria competenza a dichiarare l'incostituzionalità delle leggi contrastanti con norme comunitarie non direttamente efficaci ⁽¹⁰⁸⁾. Che tale eventualità si sia ad oggi concretata soltanto nell'ambito dei giudizi in via principale è dipeso dalla ritrosia della Consulta a promuovere questio-

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. Corte giust., sent. n. 152/84 del 26.02.1986, *Marshall*, in *Racc.*, 1986, p. 723 ss., punto n. 47 s.; sent. n. C-91/92 del 14.07.1994, *Faccini Dori*, in *Racc.*, 1994, p. I-3325 ss., punto n. 22 ss.

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr., *ex multis*, R. MASTROIANNI, *Direttive non attuate, rimedi alternative e principio di uguaglianza*, in *Dir. Un. Eur.*, 1998, p. 82 ss.; ID., *Le norme comunitarie non direttamente efficaci costituiscono parametro di costituzionalità delle leggi interne?*, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 3522 ss. P. CRAIG, *The legal effect of Directives: policy, rules and exceptions*, in *Eur. Law Rev.*, 2009, p. 349 ss.; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Dir. Un. Eur.*, 2009, p. 210.

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 170/1984, *Granital*, cit., *C.i.d.* n. 5, che limita la possibilità di disapplicare leggi interne contrastanti col diritto comunitario «solo se e fino a quando il potere trasferito alla Comunità si estrinseca con una normazione compiuta e immediatamente applicabile dal giudice interno. Fuori dall'ambito materiale, e dai limiti temporali, in cui vige la disciplina comunitaria così configurata, la regola nazionale serba intatto il proprio valore e spiega la sua efficacia; e d'altronde [...] essa soggiace al regime previsto per l'atto del legislatore ordinario, ivi incluso il controllo di costituzionalità». La dottrina unanime è favorevole a quest'orientamento: Cfr. V. ONIDA, *"Armonia tra diversi" e problemi aperti*, cit., p. 551 s.; ID., *Nuove prospettive per la giurisprudenza costituzionale in tema di applicazione del diritto comunitario*, cit., p. 54 ss.; D.U. GALETTA, *La previsione di cui all'art. 3, comma 1, cpv. 1, della legge di revisione del Titolo V della Costituzione come definitivo superamento della teoria dualista degli ordinamenti*, in AA.VV., *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001, p. 293 ss.; R. MASTROIANNI, *Sanzioni nazionali per violazione del diritto comunitario: il caso del "falso in bilancio"*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2003, p. 660 ss.; ID., *Conflitti tra norme interne e norme comunitarie non dotate di efficacia diretta: il ruolo della Corte costituzionale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2007, p. 589 ss.; S.M. CARBONE, *Corte costituzionale, pregiudiziale comunitaria e uniforme applicazione del diritto comunitario*, ivi, p. 710 ss.; R. CHIEPPA, *Nuove prospettive per il controllo di compatibilità comunitaria da parte della Corte Costituzionale*, cit., p. 502 ss.; A. BARBERA, *I (non ancora chiari) "vincoli" internazionali e comunitari nel primo comma dell'art. 117 della Costituzione*, cit., p. 112 s.

ni pregiudiziali ex art. 267 TFUE (già 234 TCE), con la conseguente dichiarazione d'innammissibilità per difetto di rilevanza dei dubbi di costituzionalità sollevati dai giudici *a quo* senza prima aver adito la Corte di Giustizia (¹⁰⁹). Ritrosia destinata (forse) ad essere superata, dopo che la Corte costituzionale ha apertamente riconosciuto il proprio ruolo di «giurisdizione nazionale» ai sensi dello stesso art. 267 (¹¹⁰).

(¹⁰⁹) Soltanto in rare occasioni la Corte costituzionale è entrata nel merito della questione di costituzionalità, giungendo però a negare il contrasto tra la legge impugnata e la direttiva comunitaria invocata: Cfr. sent. n. 317 del 18.07.1996, in *Giur. Cost.*, 1996, p. 2609 ss., *C.i.d.* n. 4; ord. n. 267 del 11.06.1999, in *Giur. Cost.*, 1999, p. 2235 ss. Nelle altre pronunce sul tema, ha sempre ordinato la restituzione degli atti al giudice *a quo*, sostenendo che fosse quest'ultimo «a doversi far carico in mancanza di precedenti puntuali pronunce della Corte di giustizia di adire quest'ultima per provocare quell'interpretazione certa ed affidabile che assicuri l'effettiva (e non già ipotetica e comunque precaria) rilevanza e non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale circa una disposizione interna che nel raffronto con un parametro di costituzionalità risenta, direttamente o indirettamente, della portata della disposizione comunitaria»: Cfr. ord. n. 536 del 15.12.1995, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 4459 ss.; Cfr. altresì ord. n. 319 del 18.07.1996, in *Giur. Cost.*, 1996, p. 2618 s.; ord. nn. 108 e 109 del 26.03.1998, in *Giur. Cost.*, 1998, p. 923 ss. e p. 926 ss.; sent. n. 284 del 04.07.2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 2780 ss., *C.i.d.* n. 3. In un caso, è stata dichiarata la manifesta inammissibilità della questione a causa del doppio rinvio operato dal giudice *a quo* sia dinanzi alla Corte di giustizia e, contestualmente, dinanzi alla stessa Corte costituzionale: Cfr. ord. n. 85 del 01.03.2002, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 774 ss., con nota di F. SORRENTINO, *È veramente inammissibile il doppio rinvio?*, p. 781 ss. In un ultimo caso, infine, la Corte ha deciso di rinviare a nuovo ruolo la questione di costituzionalità in attesa che si pronunciasse la Corte di giustizia su questioni pregiudiziali aventi ad oggetto le stesse norme sottoposte al suo esame: Cfr. ord. n. 62 del 12.03.2003, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 587 ss. La ritrosia della Corte costituzionale a promuovere essa stessa questioni pregiudiziali ex art. 267 TFUE (già 234 TCE) è stata pressoché unanimemente deprecata in letteratura: Cfr. M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, cit., p. 191 ss.; J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, cit., p. 13; A. LA PERGOLA, *op. cit.*, p. 2439; F. SEMENTILLI, *Brevi note sul rapporto tra la Corte costituzionale italiana e la Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 4771 ss.; R. CALVANO, *La Corte costituzionale "fa i conti" per la prima volta con il nuovo art. 117 comma 1 Cost.*, cit.; M. CARTABIA, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea*, in N. Zanon (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 114 ss.; G. GAJA, *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, cit., p. 278 s.; F. SORRENTINO, *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 629 s.; R. CHIEPPA, *op. cit.*, p. 506 ss.; S.M. CARBONE, *op. cit.*, p. 712 ss.; A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in *Dir. Un. Eur.*, 2007, p. 742 ss.; V. ONIDA, *op. ult. cit.*, p. 58 ss.; A. BARBERA, *op. ult. cit.*, p. 117 ss.; A. PACE, *La sentenza Granital, ventitré anni dopo*, cit., p. 422 ss.; A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e giudizi di "comunitarietà" delle leggi*, in Corte cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 445 ss.; P. CARETTI, *Corte e rinvio pregiudiziale*, cit., p. 148 ss.

(¹¹⁰) Cfr. sent. n. 102 del 13.02.2008, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 1194 ss., *C.i.d.* n. 8.2.8.5, con nota di F. SORRENTINO, *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, p. 1288 ss.; e connessa ord. n. 103 di pari data, *ivi*, p. 1292 ss., con nota di M. CARTABIA, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, p. 1312 ss. Le due pronunce paiono connotate da un atteggiamento di grande prudenza, segnato dalla distinzione – sottolineata a più riprese – tra giudizi di legittimità introdotti in via principale e introdotti in via incidentale: solo nei primi la Corte costituzionale riconosce di non potersi sottrarre all'obbligo di rinvio pregiudiziale, non sussistendo altre autorità giurisdizionali interne. Per il resto, parrebbe chiara l'intenzione di non alterare lo schema fino ad oggi invalso; ma sono in molti a ritenere che, rotto il primo argine, la soluzione possa presto venire generalizzata: Cfr. S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, in *Reg.*, 2008, p. 900; E. CANNIZZARO, *La Corte Costituzionale come giudice nazionale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE: l'ordinanza n. 103 del 2008*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2008, p. 790 ss.; M.P. CHITI, *La Consulta e il primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: verso il concerto costituzionale europeo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2008, p. 965; L. PESOLE, *La Corte Costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103/2008*, in www.federalismi.it, 2008, p. 14; I. SPIGNO, *La Corte costituzionale e la vexata questio del*

Anche secondo la Corte di Giustizia, il difetto di efficacia diretta in una norma comunitaria non ostacola un'estensiva applicazione del criterio d'interpretazione conforme del diritto nazionale ⁽¹¹¹⁾ – criterio, questo, per il vero affermato pure nell'ambito del terzo pilastro ⁽¹¹²⁾ – né, soprattutto, un'autonoma applicazione del principio del primato. Dapprima teorizzata dagli avvocati generali presso la Corte, dipoi razionalizzata dalla dottrina, è emersa la distinzione tra una *invocabilité de substitution* ed una *invocabilité d'exclusion* delle direttive ⁽¹¹³⁾. Secondo questa teoria, il carattere di efficacia diretta sarebbe necessario soltanto per un'applicazione positiva del disposto di una direttiva, in luogo del contrario disposto di una norma nazionale; invece, applicando isolatamente il principio del primato, si potrebbe in negativo giungere alla semplice disapplicazione della normativa nazionale contrastante. Al riguardo, paiono invero condivisibili le obiezioni di T. VON DANWITZ, secondo cui l'anzidetta teoria non risulta praticamente attuabile, giacché i giudici verrebbero a trovarsi nell'assenza di alcuna norma – nazionale o comunitaria che sia – idonea a disciplinare il caso concreto ⁽¹¹⁴⁾. Sennonché, la Corte di giustizia, pur non avendo apertamente accolto questa teoria, mostra di aderirvi al-

rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, in www.osservatoriosullefonti.it, 2008, p. 6; T. GUARNIER, *La Corte costituzionale: «organo giurisdizionale» dinanzi al suo primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea. Contraddizione, apertura o “dissociazione”?*, in *Giur. It.*, 2009, p. 46 s.

⁽¹¹¹⁾ Cfr. Corte giust., sent. n. 14/83 del 10.04.1984, *Von Colson*, in *Racc.*, 1984, p. 1891 ss., punto n. 26; sent. n. C-106/89 del 13.11.1990, *Marleasing*, in *Racc.*, 1990, p. I-4135 ss., punto n. 8; sent. n. C-397-403/01 del 05.10.2004, *Pfeiffer*, in *Racc.*, 2004, p. I-8835 ss., punto n. 115 s. Quest'ultima pronuncia, in particolare, specifica che oggetto dell'interpretazione conforme debba essere non già la singola disposizione della cui compatibilità comunitaria si dubiti, ma il diritto nazionale nel suo complesso, da rileggersi alla luce della disciplina comunitaria secondo i canoni dell'interpretazione sistematica. In letteratura, sul criterio di interpretazione conforme, Cfr. M. RUVOLO, *Interpretazione conforme e situazioni giuridiche soggettive*, in *Eur. Dir. Priv.*, 2004, p. 1407 ss.; R. MASTROIANNI, *op. ult. cit.*, p. 602; V. PICCONE, *Corte di Giustizia e interpretazione conforme: la sentenza Velasco Navarro*, in www.europeanrights.eu, 2008, p. 3 ss.; T. VON DANWITZ, *op. cit.*, p. 581 ss.; P. CRAIG, *op. cit.*, p. 357 ss.

⁽¹¹²⁾ Cfr. Corte giust., sent. n. C-105/03, *Pupino*, cit., punto n. 34 ss.

⁽¹¹³⁾ Quanto alle proposte avanzate dagli Avvocati generali presso la Corte, Cfr. A.G. Saggio, concl. in causa n. C-240-244/98, *Océano*, in *Racc.*, 2000, p. I-4963 ss.; A.G. Alber, concl. in causa n. C-343/98, *Collino e Chiappero*, *ivi*, p. I-6659 ss.; A.G. Léger, concl. in causa n. C-287/98, *Linster*, *ivi*, p. I-6917 ss.; A.G. Colomer, concl. in causa n. C-397-403/01, *Pfeiffer*, in *Racc.*, 2004, p. I-8835 ss.; A.G. Kokott, concl. in causa n. C-387, 391, 403/02, *Berlusconi*, in *Racc.*, 2005, p. I-3565 ss.; A.G. Mengozzi, concl. in causa n. C-335/05, *Řízení Letového Provozu*, in *Racc.*, 2007, p. I-4307 ss. Quanto alle ricostruzioni dottrinali, Cfr. M. LENZ, S. TYNES, L. YOUNG, *Horizontal What? Back to basics*, in *Eur. Law Rev.*, 2000, p. 516 ss.; P.V. FIGUEROA REGUEIRO, *Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of “Horizontal” Direct Effect of Directives*, in www.jeanmonnetprogram.org, 2002; S. AMADEO, *op. cit.*, p. 168 s.; T. EILMANSBERGER, *The Relationship Between Rights and Remedies in EC Law: in Search of the Missing Link*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2004, p. 1213 ss.; R. MASTROIANNI, *op. ult. cit.*, p. 602 s.; E. PISTOIA, *op. cit.*, p. 126 ss.

⁽¹¹⁴⁾ *Effets juridiques des directives selon la jurisprudence récente de la Cour de Justice*, cit., p. 588 ss.

meno nella sostanza, aggirando con sempre nuovi espedienti i limiti formali e materiali del principio di efficacia diretta ⁽¹¹⁵⁾.

In conclusione, l'eventuale assenza di efficacia diretta in un atto comunitario, per quanto possa dar luogo a differenti soluzioni procedimentali in caso d'antinomia con il diritto interno ⁽¹¹⁶⁾, non legittima in alcun modo la sua esclusione dalla portata del vincolo di cui all'art. 117, I Cost., poiché trattasi di un dato meramente occasionale e, per giunta, sempre meno rilevante al fine di assicurare l'effetto utile del diritto comunitario ⁽¹¹⁷⁾. Né tale esclusione risulta auspicabile a tutela del principio di supremazia del Parlamento: se è vero che la diretta efficacia è qualità delle norme e non degli atti, in nulla variano i processi decisionali interni all'Unione europea e l'ampiezza della giurisdizione della Corte di giustizia. La portata del vincolo comunitario comprende, pertanto, tutti e solamente gli atti del primo pilastro, nonché quelli del terzo successivi al Trattato di Lisbona, purché dotati di vincolatività ai sensi dell'art. 288 TFUE (già 249 TCE); mentre è chiaro che raccomandazioni e pareri, in quanto atti per definizione non vincolanti, debbono restare esclusi dalla sua portata.

⁽¹¹⁵⁾ Cfr. Corte giust., sent. n. C-144/04 del 22.11.2005, *Mangold*, in *Racc.*, 2005, p. I-9981 ss., punto n. 76; sent. n. C-81/05 del 07.09.2006, *Cordero Alonso*, in *Racc.*, I-2006, p. 7569 ss., punto n. 31 s.; sent. n. C-246/06 del 17.01.2008, *Velasco Navarro*, in *Racc.*, 2008, p. I-105 ss., punto n. 39. Secondo questo filone giurisprudenziale, in pendenza del termine per la propria trasposizione, la direttiva comunitaria (non incondizionata) godrebbe non solo di un'efficacia preclusiva di contrastanti scelte dei legislatori nazionali, ma altresì della potenzialità d'imporre ai giudici nazionali l'obbligo di estendere l'ambito applicativo di normative interne preconformate, sopperendo alle inefficienze del legislatore, in applicazione del principio generale di non discriminazione. Osserva V. PICCONE, *op. cit.*, p. 13 ss., che, in questo nuovo quadro, l'applicazione delle direttive da parte dei giudici nazionali verrebbe in via generale a prescindere dall'eventuale loro efficacia diretta e, per ciò stesso, dalla ricognizione della sussistenza dei requisiti all'uopo prescritti: «ciò che conta è che il diritto europeo persegua un risultato che non può essere ostacolato da norme interne incompatibili». Il ricorso all'efficacia diretta risulterebbe necessario soltanto nel caso in cui la normativa comunitaria sancisca diritti fondamentali degli individui per converso non riconosciuti da uno Stato membro: in questo caso, infatti, «non si tratta semplicemente di rimuovere le incoerenze, ma si tratta, piuttosto, di imporre un particolare peso all'ordinamento nazionale». Cfr. altresì P. CRAIG, *op. cit.*, p. 352, il quale sottolinea la continua formulazione, da parte della Corte di giustizia, di nuove eccezioni e delimitazioni delle regole di base in tema di efficacia diretta; I. MASSA PINTO, *La Corte di Giustizia ricorda (involontariamente) alla Corte costituzionale lo strumento per riappropriarsi, almeno in parte, della competenza a giudicare in ordine alla conformità delle fonti statali all'ordinamento comunitario? (In margine a Corte di Giustizia, 22 novembre 2005, causa C-144/04)*, in www.costituzionalismo.it, 2006, secondo cui la sentenza *Mangold* «sembra aver introdotto il principio della diretta applicabilità delle direttive comunitarie, da un lato, anche nei rapporti c.d. orizzontali, e, dall'altro, anche per l'ipotesi in cui il termine concesso agli Stati per la loro attuazione/trasposizione non sia ancora scaduto».

⁽¹¹⁶⁾ V. *infra*, § 4.4.

⁽¹¹⁷⁾ Cfr. M.G. SCORRANO, *Il principio dell'effetto utile*, in G. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo*, II, *L'esercizio delle competenze*, cit., p. 349 ss.

4.4. *Le conseguenze della violazione del limite: configurazione del vizio in termini di competenza o in termini di validità*

4.4.1. *Le antinomie tra leggi interne e diritto comunitario nella giurisprudenza costituzionale anteriore alla novella*

La condivisione dei medesimi ambiti personale e territoriale da parte di due autonome potestà normative, quantunque in presenza di un riparto di competenze predeterminato, rende sempre attuale il rischio che una medesima fattispecie concreta risulti qualificata in modo antitetico. I rapporti tra Unione europea e Stati membri sono, per tale motivo, segnati da una tensione permanente fra i rispettivi ordinamenti ⁽¹¹⁸⁾.

I regolamenti comunitari entrano a far parte dell'ordinamento interno senz'alcuna interposizione e si pongono in diretta concorrenza con gli atti normativi interni: in particolare, con le fonti di rango pari a quello della disposizione che, recependo il Trattato sul funzionamento dell'Unione, legittima in ambito nazionale l'applicazione immediata dei regolamenti stessi. In mancanza di speciali coperture costituzionali, pertanto, i rapporti tra norme comunitarie immediatamente applicabili e leggi nazionali sarebbero governati dal comune criterio cronologico ⁽¹¹⁹⁾. Non può dirsi altrettanto, invece, per gli

⁽¹¹⁸⁾ Cfr. J. PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, cit., p. 976; P. BIGLINO CAMPOS, *La primacía del derecho comunitario*, cit., p. 3.

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. J.A.D. HOPE, *Integration between EC law and national law in the UK*, in Corte cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 313 s.: di fronte a un ipotetico contrasto tra lo *European Communities Act* del 1972 – su cui si fonda nel Regno Unito l'applicabilità immediata dei regolamenti comunitari – e una legge successiva, una stretta applicazione del principio di sovranità del Parlamento imporrebbe, in via astratta, di dare prevalenza a quest'ultima; con il tipico pragmatismo britannico, però, l'A. esclude che questo possa verificarsi nella pratica, giacché per forti ragioni politiche la volontà del Regno Unito è quella di rispettare gli obblighi derivanti dai Trattati istitutivi e lo stesso Parlamento inglese accetta, pertanto, di buon grado la supremazia del diritto comunitario. Anche la Corte costituzionale italiana, nella prima tappa del suo "cammino comunitario", aveva individuato nel criterio cronologico lo strumento ermeneutico deputato a risolvere le antinomie tra leggi ordinarie e diritto comunitario: Cfr. sent. n. 14/1964, cit., *C.i.d.* n. 6. In seguito, nella seconda tappa, aveva parzialmente contraddetto tale impostazione, preferendo ricorrere al criterio gerarchico in forza della funzione "imperativa" rinvenuta nell'art. 11 Cost., benché limitatamente alle «ipotesi di norme interne successive incompatibili» o aventi «contenuto meramente riproduttivo» di precedenti norme comunitarie direttamente applicabili: Cfr. sent. n. 232/1975, cit., *C.i.d.* n. 6. Anche nella terza tappa, la Corte aveva fatto salva una residuale applicazione del criterio cronologico in caso di antinomia tra legge interna antecedente e regolamento comunitario successivo: Cfr. sent. n. 170/1984, cit., *C.i.d.* n. 3. Nella giurisprudenza seguente, tuttavia, la Corte costituzionale ha ommesso qualsiasi riferimento al criterio cronologico, facendo piuttosto valere l'obbligo per il legislatore nazionale di apportare tutte le «necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie»: Cfr. sent. n. 389/1989, cit., *C.i.d.* n. 4.

Di parere avverso circa l'utilizzabilità dei criteri cronologico e di specialità è L. ALBINO, *Il sistema delle fonti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2001, p. 972 s.: da un lato, le fonti comunitarie non appartenerebbero alla stessa tipologia formale delle leggi ordinarie interne; dall'altro, oltre a non poter sussistere pari ordinazione gerarchica tra i due ordini di norme, non necessariamente la norma comunitaria avrebbe carattere speciale rispetto a quella interna.

altri atti normativi comunitari, i quali, quand'anche godano di efficacia diretta, restano formalmente vigenti nel solo ordinamento europeo. L'impiego del criterio cronologico diviene, d'altra parte, meramente residuale allorché da specifiche clausole costituzionali – quale l'art. 11 Cost., interpretato in funzione imperativa come norma sulla produzione incidente sulla validità della produzione legislativa – si ricavi una speciale copertura che conferisca al diritto comunitario forza passiva tale da sottrarlo alla concorrenza con la legislazione nazionale, in applicazione del criterio gerarchico. Simili sviluppi creano, peraltro, ulteriori fattori di tensione giacché, accentrando nelle giurisdizioni costituzionali la risoluzione delle antinomie, ostacolano la produzione di effetti diretti da parte del diritto comunitario ⁽¹²⁰⁾.

Per dare autonoma cogenza al diritto comunitario al di là della copertura costituzionale che esso possa vantare a livello nazionale, la Corte di giustizia ha elaborato il principio del primato, che non senza difficoltà è poi riuscita ad imporre alle stesse giurisdizioni costituzionali degli Stati membri. Malgrado l'ambiguità di taluna statuizione della Corte ⁽¹²¹⁾, e a prescindere dalla configurazione in senso monista o dualista dei rapporti ordinamentali, è opinione condivisa che tale principio si limiti ad imporre la preferente applicazione delle norme comunitarie su quelle nazionali, impregiudicata ogni questione di validità di queste ultime: il primato opererebbe, cioè, tra norme che rispondono a

⁽¹²⁰⁾ Cfr. sent. n. 106/77, *Simmenthal*, cit., punto n. 22 s.: «è quindi incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto comunitario qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno stato membro o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto comunitario per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare questo diritto, il potere di fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino alla piena efficacia delle norme comunitarie; ciò si verificherebbe qualora, in caso di conflitto tra una disposizione di diritto comunitario ed una legge nazionale posteriore, la soluzione fosse riservata ad un organo diverso dal giudice cui è affidato il compito di garantire l'applicazione del diritto comunitario, e dotato di un autonomo potere di valutazione, anche se l'ostacolo in tal modo frapposto alla piena efficacia di tale diritto fosse soltanto temporaneo».

⁽¹²¹⁾ Cfr. sent. ult. cit., punto n. 17: «in forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere *ipso jure* inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche – in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, *con rango superiore rispetto alle norme interne*, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri – di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie» (corsivi aggiunti). Occorre, peraltro, ricordare che nella successiva sent. n. C-10-22/97 del 22.10.1998, *Incoge '90*, in *Racc.*, 1998, p. I-6307 ss., punto n. 21 la Corte di giustizia ha così chiarito: «non può [...] dedursi dalla citata sentenza *Simmenthal* che l'incompatibilità con il diritto comunitario di una norma di diritto nazionale successiva abbia l'effetto di rendere quest'ultima inesistente. Posto di fronte a una situazione del genere, il giudice nazionale è viceversa obbligato a disapplicare la detta norma, fermo restando che quest'obbligo non limita il potere dei giudici nazionali competenti di applicare, tra i vari mezzi offerti dall'ordinamento interno, quelli che appaiono loro più appropriati per tutelare i diritti attribuiti agli individui dal diritto comunitario».

distinti parametri di validità, disponendo la prevalenza dell'una sull'altra solo al momento dell'applicazione concreta ⁽¹²²⁾. Così, a fronte di una normativa nazionale incompatibile, lungi dal poterne dichiarare l'invalidità, la Corte di Giustizia può solo sanzionare lo Stato membro per inosservanza degli obblighi derivanti dal Trattato ⁽¹²³⁾.

Facendo aggio su questa ricostruzione del principio del primato, la Corte costituzionale ha accolto la soluzione pratica suggerita dalla Corte di Giustizia, pur tenendo fede alla propria tradizionale impostazione dualista. Con la sentenza *Granital* ha, dunque, fondato l'applicazione preferente del diritto comunitario su un rigido richiamo al principio di separazione delle competenze: le leggi nazionali incontrano una barriera invalicabile al proprio ambito applicativo dinanzi a norme comunitarie immediatamente invocabili in giudizio, ma mantengono piena validità ed efficacia al di fuori di tali limiti ⁽¹²⁴⁾. A

⁽¹²²⁾ Cfr. L. MARTÍN-RETORTILLO BÁQUER, *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*, Madrid, 2004, p. 172 ss.; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, 2005, cit., p. 201 s.; E. DI SALVATORE, *La prevalenza del diritto europeo nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in G. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo*, II, *L'esercizio delle competenze*, cit., p. 494; R. ALONSO GARCÍA, *Constitución Española y Constitución Europea: guión para una colisión virtual y otros matices sobre el principio de primacía*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, 2005, n. 73, p. 360; P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, p. 7. *Contra*, L. ALBINO, *op. cit.*, secondo cui la Corte di giustizia, procedendo da una prospettiva integrazionista, sarebbe orientata nel senso di ritenere prevalenti le norme comunitarie su quelle norme interne in base a un criterio prettamente gerarchico.

⁽¹²³⁾ Cfr. art. 260 TFUE (già 228 TCE). Ricorrono a tale argomento G. TESAURO, *op. loc. ult. cit.*; D.U. GALETTA, *La previsione di cui all'art. 3, comma 1, cpv. 1, della legge di revisione del Titolo V della Costituzione come definitivo superamento della teoria dualista degli ordinamenti*, cit., p. 304.

⁽¹²⁴⁾ Cfr. sent. n. 170/1984, *Granital*, cit., *C.i.d.* n. 5.; Cfr. altresì sent. n. 285 del 11.06.1990, in *Giur. Cost.*, 1990, p. 1780 ss., *C.i.d.* n. 4.2, ove la Corte costituzionale utilizza questa efficace espressione: di fronte alla normativa comunitaria, «l'ordinamento interno si ritrae e non è più operante». In letteratura, per approfondimenti teorici su questo meccanismo di prevalenza del diritto comunitario, Cfr. L. ALBINO, *op. cit.*, p. 955 ss.; A. LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario*, cit., p. 2429 ss.; G. GAJA, *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, cit., p. 261 ss.; F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, p. 80 ss.; R. LUZZATTO, *Il diritto europeo e la Costituzione italiana dopo la riforma dell'art. 117*, cit., p. 4 ss.; V. ONIDA, *Nuove prospettive per la giurisprudenza costituzionale in tema di applicazione del diritto comunitario*, cit., p. 50 ss.

Nello stesso senso si schiera anche il *Tribunal Constitucional* spagnolo, che sin dalla *sentencia* n. 28 del 14.02.1991, in *Jur. Const.*, 1991, XXIX, p. 287 ss., ha affermato l'irrilevanza costituzionale delle antinomie tra leggi interne e diritto comunitario e, conseguentemente, la propria incompetenza a risolverle: Cfr. A. SANCHEZ LEGIDO, *Las relaciones entre el derecho comunitario y el derecho interno en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, n. 33, 1991, p. 176 ss.; P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, p. 11 ss.; R. ALONSO GARCÍA, *Tribunal Constitucional español y Derecho de la Unión Europea*, cit., p. 202 ss. Con la successiva *declaración* n. 1/2004, cit., *F.j.* 4, il *Tribunal Constitucional* si è addentrato nella questione dogmatica del rapporto tra primato del diritto comunitario e supremazia della Costituzione nazionale, affermando che il primo non affetta in alcun modo la seconda: il primato, infatti, attiene essenzialmente a un riparto di campi applicativi di norme differenti e si risolve nella prevalenza della norma competente nella regolazione della fattispecie concreta; la supremazia costituzionale, dal canto suo, implica sempre il primato (cioè la prevalenza nell'applicazione concreta) delle norme costituzionali, eccettuate però le ipotesi in cui esse stesse prevedano, in ambiti specifici, la competenza di altre norme. E l'art. 93 della *Constitución* spagnola avrebbe proprio questa funzione, di sancire la prevalenza del diritto europeo sul diritto nazionale anche supremo (costituzionale), fatti salvi i limiti sostanziali che

questo proposito, la Corte ha successivamente evidenziato – e più volte ribadito – che non di “disapplicazione” si tratta, non essendo ravvisabili vizi della norma interna «in ragione proprio dell’autonomia dei due ordinamenti», bensì di mera “non applicazione” della stessa (¹²⁵). Ha, inoltre, chiarito che una questione incidentale di costituzionalità,

la stessa disposizione costituzionale sottintende. Cfr., sul punto, R. ALONSO GARCÍA, *Constitución Española y Constitución Europea*, cit., p. 359 ss.; F. CASTILLO DE LA TORRE, Tribunal Constitucional (*Spanish Constitutional Court*), *Opinion 1/2004 of 13 December 2004, on the Treaty establishing a Constitution for Europe*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2005, p. 1178 s.; A. LÓPEZ CASTILLO, *La Unión Europea “en constitución” y la Constitución estatal en (espera de) reformas. A propósito de la DTC 1/2004, de 13 de diciembre*, in Id., A. Sainz Arnaiz, V. Ferrers Comella, *Constitución Española y Constitución Europea*, Madrid, 2005, p. 36 ss.; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., p. 303; P. CRUZ VILLALÓN, *El Tratado según la Constitución*, cit., p. 27 s.; A. BARRERO ORTEGA, *La transformación de la Constitución española a la luz del Derecho constitucional europeo*, cit., p. 380 s.; P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, p. 17 ss.

(¹²⁵) Sent. n. 168 del 08.04.1991, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 1409 ss., *C.i.d.* n. 4; Cfr. altresì ord. n. 391 del 21.07.1992, in *Giur. Cost.*, 1992, p. 3127 ss.; sent. n. 94/1995, cit., *C.i.d.* n. 2. La differenza concettuale tra “disapplicazione” e “non applicazione” è particolarmente evidenziata da A. CELOTTO, *Le “modalità” di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1999, p. 1477 s.: «la “disapplicazione” costituisce una delle forme mediante le quali opera l’invalidità», allorché essa venga accertata da parte di un organo cui l’ordinamento inibisca l’annullamento dell’atto, e presuppone l’esistenza di due norme fra loro incompatibili, entrambe astrattamente applicabili alla fattispecie, una delle quali però si assuma viziata in forza del criterio di gerarchia o di competenza; al contrario, lo strumento della “non applicazione” opera a livello meramente interpretativo, in forza del criterio di specialità, laddove sia possibile individuare l’unica norma applicabile alla fattispecie, a prescindere da ogni giudizio di validità.

Le precisazioni concettuali della Corte costituzionale devono, peraltro, ritenersi circoscritte alle antinomie tra diritto comunitario e leggi interne, mentre diverse devono essere le valutazioni allorché il diritto comunitario soffra violazioni da parte di norme interne aventi rango sublegislativo. Il giudice (ordinario o amministrativo) chiamato ad applicare norme regolamentari di tipo generale è, infatti, tenuto *ex art. 4* preleggi a verificarne la compatibilità con le disposizioni di rango legislativo, fra cui rientrano le leggi di esecuzione dei Trattati europei; e, in forza del rapporto gerarchico sussistente tra i due atti normativi, «può giungere alla disapplicazione della norma regolamentare che si ponga in contrasto con la legge qualora incida su una posizione di diritto soggettivo perfetto, il cui contenuto è completamente riconducibile alla norma di legge» (Cfr. Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 154 del 26.02.1992, in *Giur. It.*, 1992, III, p. 800 ss.; Sez. VI, sent. n. 6657 del 05.12.2002, in *Giur. It.*, 2003, p. 1030 ss.). Qui si può dunque parlare di “disapplicazione” in senso pieno; e lo stesso vale, dinanzi ai giudici ordinari, allorché si tratti di provvedimenti amministrativi puntuali, che essi possono disapplicare ai sensi degli artt. 4 e 5, L. n. 2248 del 20.03.1865, All. E. Allorché chiamato ad applicare un provvedimento puntuale contrastante con il diritto comunitario sia, invece, un giudice amministrativo, occorre fare ulteriori precisazioni, data la sussistenza di rigidi termini per l’impugnazione di tali atti. Sul punto, vi è stato un contrasto sia dottrinale che giurisprudenziale, tra quanti ritenevano dovesse comunque farsi luogo alla disapplicazione dell’atto e quanti, invece, optavano risolutamente per la tesi della annullabilità: soltanto nel primo caso si sarebbe potuto prescindere dall’impugnazione nei termini. Ebbene, la soluzione apprestata dal Consiglio di Stato e altresì accolta dalla Corte di Giustizia (Cfr. sent. n. C-327/00 del 27.02.2003, *Santex*, in *Racc.*, 2003, p. I-1877 ss., punto n. 66) consisterebbe nella disapplicazione non già dell’atto amministrativo, bensì della legge nazionale che disciplina la decadenza dall’impugnazione dell’atto, una volta decorso il termine, nel caso in cui l’esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale sia stato reso in concreto impossibile o difficilmente esercitabile (Cfr. Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 35 del 10.01.2003, in *Foro It.*, 2004, III, c. 413 ss.; Sez. IV, sent. n. 579 del 30.03.2005, in *Foro It.*, 2006, III, p. 269 ss.). In letteratura, Cfr. in argomento S. VALAGUZZA, *Sulla impossibilità di disapplicare provvedimenti amministrativi per contrasto col diritto europeo: l’incompatibilità comunitaria tra violazione di legge ed eccesso di potere*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2005, p. 1112 ss.; G. GRECO, *Inoppugnabilità e disapplicazione dell’atto amministrativo nel quadro comunitario e nazionale (note a difesa della c.d. pregiudizialità amministrativa)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2006, p. 513 ss.; ID., *Illegittimità comunitaria e pari dignità degli ordinamenti*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2008, p. 505 ss.; M. MACCHIA, *La violazione del diritto comunitario e l’“eccezione disapplicatoria”*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2007, p. 861 ss.; V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *Diritto comunitario e diritto interno, tra Sta-*

sollevata in caso di antinomia tra legge interna e diritto comunitario per violazione dell'art. 11, risulterebbe irricevibile per difetto di rilevanza: è, infatti, il giudice *a quo* a dover individuare la norma competente a disciplinare il caso concreto ⁽¹²⁶⁾.

Questa ricostruzione, tuttavia, risulta insoddisfacente non solo perché povera di sicure basi testuali, ma altresì perché incoerente con ulteriori obblighi comunitari, nonché con la contraria ricostruzione delle antinomie tra norme interne e norme europee che la stessa Corte costituzionale offre in diversi contesti processuali. Quanto al primo punto, rileva G. GAJA che, dinanzi a una norma comunitaria dotata di efficacia diretta ma carente del requisito della diretta applicabilità, una rigida attuazione del principio di separazione delle competenze precluderebbe un successivo intervento del legislatore nazionale; senonché, gli Stati membri non risultano affatto esonerati dall'emanare una normativa interna di attuazione e, qualora omettessero di legiferare in tal senso, incorrerebbero nella violazione di un obbligo discendente dai Trattati istitutivi ⁽¹²⁷⁾.

Quanto al secondo punto, anche dopo la sentenza *Granital*, la Corte ha seguito a ritenersi competente a dichiarare l'illegittimità delle leggi contrastanti con il diritto comunitario nei giudizi introdotti in via principale: sia per il carattere astratto di tali giudizi, che prescindono dal requisito della rilevanza; sia per l'esigenza di evitare lesioni al principio di certezza e chiarezza normativa, quali conseguirebbero all'entrata in vigore di norme interne concretamente inapplicabili ⁽¹²⁸⁾. In circostanze residuali, inoltre, la

to e Regioni, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2007, p. 859 ss.; M.P. CHITI, *La peculiarità dell'invalidità amministrativa per anticomunitarietà*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2008, p. 477 ss.

⁽¹²⁶⁾ Cfr. ord. n. 536/1995, cit.

⁽¹²⁷⁾ *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, cit., p. 265.

⁽¹²⁸⁾ Cfr. sent. n. 384 del 07.11.1994, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 3449 ss., *C.i.d.* n. 2: se si fosse dichiarata l'inammissibilità della questione sollevata in via principale, «la normativa impugnata sarebbe stata promulgata, pur se ritenuta non applicabile, e dunque immessa nell'ordinamento giuridico dello Stato. Con evidente lesione del principio della certezza e della chiarezza normativa, ed elusione degli obblighi che incombono sullo Stato italiano, in particolare quello che attiene alla conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario». Cfr. altresì sent. n. 94 del 20.03.1995, in *Giur. Cost.*, 1195, p. 788 ss., *C.i.d.* n. 2: «poiché nei giudizi di costituzionalità in via principale l'oggetto del giudizio stesso, non è una norma in quanto applicabile, ma una norma di per sé lesiva delle competenze costituzionalmente garantite alle regioni (nel caso di impugnazione di leggi statali da parte delle regioni) o *ex se* violatrice di norme costituzionali (nel caso di impugnazione di leggi regionali da parte dello Stato) [...] non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria». Questa competenza della Corte costituzionale è stata confermata, anche dopo la revisione dell'art. 127 Cost. ad opera della L.Cost. n. 3/2001, dalla sent. n. 303 del 25.09.2003, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2675 ss., *C.i.d.* n. 6.

Pure il *Conseil Constitutionnel* francese ha recentemente affermato la propria competenza a giudicare la validità delle leggi interne che si assumano in contrasto con il diritto comunitario e, per ciò stesso, con l'art. 88.1 della Costituzione della V Repubblica, come modificato dall'art. 5 della *loi constitutionnelle* n. 554 del 25.06.1992. Muovendo da tale disposto costituzionale, il *Conseil* ha dapprima innovato la propria tradizionale impostazione, accettando la peculiarità del diritto comunitario rispetto all'ordinario

Corte si ritiene tuttora competente a risolvere le antinomie tra leggi interne e diritto comunitario pur se adita in via incidentale: oltre alla denuncia della violazione dei contro-limiti da parte delle norme europee (¹²⁹) e a quella di leggi dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato (¹³⁰), l'ipotesi più frequentemente invocata dai giudici *a quo* – che, tuttavia, ad oggi non ha trovato concretizzazione nella giurisprudenza costituzionale (¹³¹) – è quella dell'antinomia tra leggi interne e norme comunitarie non direttamente efficaci (¹³²). In quest'ultima ipotesi, infatti, il diritto comunitario non può operare se non per mezzo di norme attuative interne e, pertanto, la soluzione basata sul principio di separazione delle competenze risulta inattuabile (¹³³).

diritto internazionale (Cfr. *décision* n. 496 del 21.06.2004, in *Journal Officiel*, 22.06.2004, p. 11182 ss., *Cons.* n. 7); è dipoi giunto a dichiarare l'incostituzionalità di leggi interne contrastanti con direttive comunitarie (Cfr. *décision* n. 540 del 01.08.2006, in *Journal Officiel*, 03.08.2006, p. 11541 ss.; *décision* n. 543 del 07.12.2006, in *Journal Officiel*, 08.12.2006, p. 18544 ss.). Considerato il carattere preventivo del controllo di costituzionalità vigente in Francia, nonché la ristrettezza dei termini entro cui assumere la decisione, il *Conseil* ha, peraltro, evidenziato l'impossibilità di sollevare questioni pregiudiziali d'interpretazione dinanzi alla Corte di giustizia e la conseguente possibilità di dichiarare incostituzionali soltanto leggi che risultino immediatamente e manifestamente incompatibili con le direttive da trasporre. Cfr., sul punto, P. CAMBOT, *La primacia del derecho comunitario ante el Consejo Constitucional francés*, in *Rev. Gen. Der. Const.*, 2007, n. 3, RI §406436, p. 10 ss.

(¹²⁹) Cfr. Corte cost., sent. n. 183 del 18.12.1973, *Frontini*, in *Giur. Cost.*, 1973, p. 2401 ss., *C.i.d.* n. 9; sent. n. 170/1984, *Granital*, cit., *C.i.d.* n. 7; sent. n. 232/1989, *Fragd*, cit., p. 1001 ss., *C.i.d.* n. 3.1. Sul punto, V. *infra*, § 4.5.1.

(¹³⁰) Cfr. sent. n. 170/1984, *Granital*, cit., *C.i.d.* n. 7.

(¹³¹) V. *supra*, § 4.3.

(¹³²) Cfr. sent. ult. cit., *C.i.d.* n. 5: la soluzione delle antinomie tra leggi interne e norme comunitarie impernata su una rigida applicazione del principio di separazione delle competenze può operare «solo se e fino a quando il potere trasferito alla Comunità si estrinseca con una normazione compiuta e immediatamente applicabile dal giudice interno».

(¹³³) Cfr. L. ALBINO, *op. cit.*, p. 962; A. LA PERGOLA, *op. cit.*, p. 2432 ss.; G. GAJA, *op. ult. cit.*, p. 271 ss.; R. CHIEPPA, *Nuove prospettive per il controllo di compatibilità comunitaria da parte della Corte Costituzionale*, cit., p. 502 ss.; R. MASTROIANNI, *Conflitti tra norme interne e norme comunitarie non dotate di efficacia diretta*, cit., p. 589 ss.; ID., *Le norme comunitarie non direttamente efficaci costituiscono parametro di costituzionalità delle leggi interne?*, cit., p. 3526; S.M. CARBONE, *Corte costituzionale, pregiudiziale comunitaria e uniforme applicazione del diritto comunitario*, cit., p. 710 ss.; R. LUZZATTO, *op. cit.*, p. 9 ss.; V. ONIDA, *op. ult. cit.*, p. 54 ss. Diversa, secondo parte della dottrina, sarebbe l'ipotesi in cui l'antinomia si presenti fra una norma comunitaria priva di efficacia diretta ma già correttamente trasposta e una successiva legge interna incompatibile, giacché in tal caso il giudice comunitario dovrebbe comportarsi come dinanzi a una direttiva dotata di efficacia diretta e, pertanto, escludere la fattispecie concreta dal campo applicativo della legge successiva e dal suo effetto abrogativo nei confronti della normativa antecedente: Cfr. A.M. NICO, *Le direttive comunitarie tra Corte costituzionale e giudice comune*, in *Riv. Dir. Pubbl. Com.*, 2004, n. 2, p. 9 ss.; ID., *Prospettive in tema di risoluzione delle antinomie tra direttive attuate e norme interne incompatibili*, in *Rass. Dir. Pubbl. Eur.*, 2004, n. 2, p. 184 ss.; R. MASTROIANNI, *Le direttive comunitarie nel giudizio di costituzionalità*, in L. Daniele (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, cit., p. 332 ss. Questa posizione – che riecheggia la risalente tesi di H.P. IPSEN, *Richtlinien-Ergebnisse*, in W. Hallstein, H.J. Schlochauer (a cura di), *Zur Integration Europas: Festschrift für Carl Friedrich Ophuls aus Anlass seines siebenzigsten Geburtstages*, Karlsruhe, 1965, p. 79, secondo cui i provvedimenti interni di attuazione delle norme comunitarie formerebbero parte, per contenuto e fondamento giuridico, dello stesso diritto comunitario – è stata, tuttavia, implicitamente rigettata dalla Corte costituzionale in sent. n. 129 del 26.04.2004, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 1276 ss., *C.i.d.* n. 3, laddove dichiara illegittima la disapplicazione giudiziale di una legge interna contrastante con una direttiva comunitaria di cui non si era debitamente approfondito il carattere

In tutte le ipotesi in cui la Corte costituzionale mantiene la propria competenza, le antinomie tra leggi interne e diritto comunitario non possono evidentemente risolversi ricorrendo alla tecnica della “non applicazione”, che non rientra nel suo «strumentario decisionale»⁽¹³⁴⁾: occorre, piuttosto, far luogo alla dichiarazione d’incostituzionalità delle leggi stesse per violazione di norme dotate di specifica copertura costituzionale. È, peraltro, lampante la contraddizione tra uno schema generale di risoluzione delle antinomie, che opera soltanto a livello ermeneutico, e uno schema residuale che, invece, interviene in modo dirompente sul sistema delle fonti. Trattasi di rimedi fra loro profondamente disomogenei, che procedono da qualificazioni antitetiche di una medesima situazione giuridica, a seconda dei diversi contesti processuali in cui essa venga in rilievo o, comunque, in relazione a un dato sfuggente qual è la consistenza nomologica (principio o regola di condotta) di uno dei due termini dell’antinomia⁽¹³⁵⁾. L’applicazione del criterio gerarchico, nelle ipotesi in cui la Corte si considera competente, lascia difatti intendere che l’art. 11 – in funzione imperativa – viene configurato come norma di produzione o, al più, come norma sulla produzione delimitante la sfera di validità delle leggi. Nelle altre (più comuni) ipotesi, al contrario, la rigida attuazione del principio di separazione delle competenze suggerisce che lo stesso precetto costituzionale viene inteso come norma sulla produzione condizionante non già la validità bensì l’applicabilità della (valida) produzione legislativa nazionale.

Di fronte alle contraddizioni testé rilevate, si rinvengono in letteratura numerosi tentativi di razionalizzare la giurisprudenza costituzionale sul tema, appianando le contraddizioni stesse tramite espedienti formali, ovvero offrendovi possibili giustificazioni sul

di efficacia diretta, ma che era stata in un primo momento correttamente attuata da una precedente normativa interna.

Un’ulteriore ipotesi in cui la Corte costituzionale potrebbe ritenersi competente a risolvere in via incidentale antinomie tra leggi interne e diritto comunitario è delineata da V. ONIDA., “*Armonia tra diversi*” e *problemi aperti*, cit., p. 552 s., il quale sostiene che una questione di costituzionalità possa essere sollevata con riferimento a vincoli costituzionali diversi dall’art. 11, ma che nondimeno si sostanzino nell’osservanza di norme comunitarie: ciò, in particolare, potrebbe accadere ex art. 76 Cost. allorché, in occasione di deleghe legislative, il Parlamento imponga al Governo la necessaria conformità al diritto europeo. Al di fuori dei giudizi di legittimità, il diritto comunitario ha assunto diretta rilevanza nella giurisprudenza costituzionale nei giudizi di ammissibilità del referendum abrogativo: Cfr. sent. n. 64 del 10.02.1994, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 265 ss., *C.i.d.* n. 2.2; sent. n. 41 del 03.02.2000, in *Giur. Cost.*, 2000, p. 324 ss., *C.i.d.* n. 7.

⁽¹³⁴⁾ A. CELOTTO, *op. ult. cit.*, p. 1482.

⁽¹³⁵⁾ Cfr. A. RUGGERI, *Le leggi regionali contrarie a norme comunitarie auto applicative al bivio fra “non applicazione” e incostituzionalità (a margine di Corte cost. n. 384/1994)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1995, p. 472; ID., *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 223 s.; A. CELOTTO, *op. ult. cit.*, p. 1483 s.; ID., *L’efficacia delle fonti comunitarie nell’ordinamento italiano. Normativa, giurisprudenza e prassi*, Torino, 2003, p. 208; D.U. GALETTA, *op. cit.*, p. 304; A.M. NICO, *Le direttive comunitarie tra Corte costituzionale e giudice comune*, cit., p. 3; R. CHIEPPA, *op. cit.*, p. 498 s.

piano sostanziale ⁽¹³⁶⁾. Prettamente processuale è la ricostruzione proposta da I. NICOTRA GUERRERA, secondo cui le leggi approvate in contrasto con il diritto comunitario sarebbero effettivamente viziate da incostituzionalità, ma l'inutile decorrenza del termine per la loro impugnazione in via principale determinerebbe una sorta di sanatoria del vizio, conferendo loro un «sigillo di costituzionalità» e, quindi, impedendo la celebrazione di un nuovo o ulteriore giudizio promosso in via incidentale: la legge «“sfuggita” alla declaratoria di incostituzionalità» sarebbe, a questo punto, lesiva del solo primato del diritto comunitario e non già della copertura costituzionale di quest'ultimo, con la conseguenza che la sua disapplicazione verrebbe a prescindere dall'accertamento di un vizio di legittimità ⁽¹³⁷⁾.

Al contrario, A. PACE ritiene che le leggi interne contrastanti con il diritto comunitario siano sempre viziate da incostituzionalità, ma che il relativo vizio sia più grave di quello che normalmente colpisce le leggi irrioguardose di precetti costituzionali: esse sarebbero non già annullabili, bensì radicalmente nulle e incapaci d'imporsi agli stessi giudici, sicché non sarebbe necessario per questi ultimi chiamare in causa la Corte costituzionale ⁽¹³⁸⁾. La Corte non potrebbe, invece, esimersi dal dichiararne l'illegittimità nei giudizi instaurati in via principale, dato che quivi l'antinomia denunciata investe l'intero *thema decidendum*.

La radicale discrepanza delle due ricostruzioni dottrinali ora esposte è segno inequivocabile degli squilibri che l'alluvionale elaborazione giurisprudenziale ha cagionato a livello dogmatico. Per giunta, in nessuna di esse riuscirebbe a trovar posto la competenza della Corte costituzionale a dichiarare in via incidentale l'incostituzionalità delle

⁽¹³⁶⁾ Propone, invece, una soluzione processuale del tutto innovativa M. LA LOGGIA, *Insufficienza della disapplicazione da parte di un giudice ordinario di una norma italiana confliggente con una norme comunitaria*, in *Riv. Dir. Eur.*, 1987, p. 199 ss., secondo cui il contrasto tra una norma di legge e una norma comunitaria direttamente efficace ridonderebbe sempre in una violazione costituzionale: l'effetto della giurisprudenza *Granital* sarebbe, dunque, quello di esonerare il giudice *a quo* dall'obbligo di sospendere il giudizio, sostituito dall'obbligo di disapplicare la norma interna in favore di quella comunitaria; resterebbe, invece, fermo il distinto obbligo di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale, per ottenere una declaratoria d'illegittimità efficace *erga omnes*. Questo meccanismo consentirebbe di adempiere all'esigenza sia di assicurare la diretta applicabilità della norma comunitaria, sia, al contempo, di eliminare le norme interne con la medesima configgenti, garantendo in questo modo la certezza del diritto; ma si scontra, evidentemente, con una prassi giurisprudenziale che lo smentisce *in toto*.

⁽¹³⁷⁾ *Norma comunitaria come parametro di costituzionalità tra monismo e dualismo*, in *Dir. Pubbl.*, 1999, p. 241.

⁽¹³⁸⁾ *La sentenza Granital, ventitré anni dopo*, cit., p. 407 ss. A favore della contemporanea vigenza delle fonti interne e comunitarie nel medesimo ordinamento, vigerebbe una presunzione di sostanziale compatibilità, che neppure l'accertamento della nullità delle prime – in quanto operato in modo diffuso – sarebbe in grado di ribaltare; la legge interna contrastante con il diritto comunitario resterebbe, pertanto, vigente per tutti i rapporti non direttamente incisi dall'effetto di giudicato della pronuncia in cui essa sia stata disapplicata.

leggi contrastanti con norme comunitarie prive di efficacia diretta: per la prima teoria, una volta spirato il termine di cui all'art. 127 Cost., il vizio dovrebbe ritenersi sanato; per la seconda, non essendo necessaria una dichiarazione d'incostituzionalità affinché il giudice *a quo* possa sottrarsi alla cogenza delle norma, difetterebbe addirittura il requisito della rilevanza.

Tenta di giustificare sul piano sostanziale la complessiva giurisprudenza in argomento V. ONIDA, rilevandone, per un lato, il carattere eminentemente pratico, perché in grado di prevenire una pericolosa concorrenza tra la giurisdizione costituzionale e quella comunitaria; illustrandone, per altro lato, il criterio ispiratore di base, così sintetizzabile: «se il giudice trova la regola del decidere nel diritto comunitario la controversia, per definizione, può e deve essere definita senza bisogno di sollevare questioni di legittimità costituzionale»⁽¹³⁹⁾. Tale criterio traduce l'applicazione preferente del diritto comunitario, fondata sul principio del primato, in un «ordine logico di precedenza» tra la questione di compatibilità comunitaria e quella di costituzionalità⁽¹⁴⁰⁾: la fondatezza della prima priva di rilevanza la seconda, sempre che il giudice sia in grado di rinvenire una norma comunitaria direttamente efficace. Senonché, questa ricostruzione, pur potendo giustificare in base al criterio di rilevanza la scelta se ammettere o meno il sindacato costituzionale su una medesima questione, a seconda della sua introduzione in via principale o rispettivamente incidentale, non riesce a sciogliere la contraddittoria qualificazione della stessa antinomia come vizio di costituzionalità nella prima ipotesi, come assunto puramente ermeneutico nella seconda⁽¹⁴¹⁾.

Anziché appellarsi al principio del primato, A. LA PERGOLA preferisce ricorrere a quello di leale collaborazione tra Unione europea e Stati membri: principio che vincola non solo gli organi della produzione normativa, ma altresì quelli dell'applicazione, tra i quali la stessa Corte costituzionale⁽¹⁴²⁾. In virtù di tale principio, i giudici ordinari na-

⁽¹³⁹⁾ *Nuove prospettive per la giurisprudenza costituzionale in tema di applicazione del diritto comunitario*, cit., p. 53.

⁽¹⁴⁰⁾ *Ivi*, p. 48 s. Cfr. altresì R. CALVANO, *La Corte costituzionale "fa i conti" per la prima volta con il nuovo art. 117 comma 1 Cost.*, cit., p. 4442: la giurisprudenza *Granital* «non escludeva di per sé il vizio di costituzionalità della norma interna contrastante con quella comunitaria direttamente applicabile, ma semplicemente risolveva nella irrilevanza della relativa questione quella che avrebbe rappresentato comunque una violazione dell'art. 11».

⁽¹⁴¹⁾ Cfr. R. CHIEPPA, *op. loc. ult. cit.*

⁽¹⁴²⁾ *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario*, cit., p. 2440 s.

zionali sono al contempo giudici europei (¹⁴³), ai quali è rimessa la tutela diffusa e immediata delle situazioni giuridiche aventi origine nelle norme comunitarie, cui sono funzionali i caratteri del primato e dell'efficacia diretta. Tuttavia, mancando la Corte di giustizia della competenza ad annullare le leggi interne incompatibili, il rischio di esiti giurisprudenziali equivoci resta elevato. Ecco allora che, in nome dello stesso principio di leale collaborazione, la Corte costituzionale interviene in funzione ancillare, convertendosi essa stessa in giudice europeo e prestando alla causa della certezza del diritto il proprio peculiare strumentario decisionale, cui appartiene la dichiarazione d'incostituzionalità delle leggi che possano fraporsi alla tutela diffusa e immediata delle situazioni comunitarie (¹⁴⁴). La Consulta interviene, peraltro, nei limiti in cui le è consentito dal proprio ordinamento; e siccome l'efficacia diretta delle norme comunitarie – che con le proprie pronunce essa intende corroborare, non già sostituire – priva di rilevanza le questioni sollevate in via incidentale, dette questioni risultano per conseguenza irricevibili.

Quest'ultima ricostruzione (proposta dallo stesso giudice relatore della sentenza *Granital*) affronta con rigore metodologico il difficile compito di giustificare le oscillazioni dogmatiche della giurisprudenza costituzionale. La funzione imperativa dell'art. 11 Cost., nel quadro delineato, in tanto emerge in quanto espressione del più generale dovere di tutti gli organi nazionali di spendere i propri poteri in funzione della tutela delle situazioni giuridiche comunitarie: gli organi della normazione sono chiamati ad osservarle e a darvi attuazione nell'esercizio della funzione normativa; gli organi dell'applicazione sono innanzitutto chiamati ad applicarle nei casi concreti, laddove possibile, anche in luogo delle norme interne eventualmente contrastanti. Se altresì competenti a censurare queste norme perché adottate in violazione di un obbligo costituzionale, gli organi dell'applicazione non procederanno comunque all'accertamento di tale vizio, in quanto logicamente succedaneo rispetto al diverso strumento di tutela giurisdizionale consistente nell'applicazione immediata del diritto comunitario. In altri termini, allorché un giudice ordinario si appresti ad applicare norme comunitarie direttamente efficaci, egli non sarà tenuto altresì a vagliare la legittimità delle norme interne contrastanti, perché ancor prima l'art. 11 gli imporrà, con precedenza logica, il loro accantonamento in forza del principio di leale collaborazione.

(¹⁴³) Su questo punto, Cfr. M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa*, cit., p. 62 ss.; R. ALONSO GARCÍA, *El juez nacional como juez europeo a la luz del tratado constitucional*, cit., p. 639 ss.; F. SORRENTINO, *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 633 s.; R. BUSTOS GISBERT, *Integración europea y Constitución española*, cit., p. 11 s.

(¹⁴⁴) A. LA PERGOLA, *op. cit.*, p. 2438.

4.4.2. L'incidenza dell'art. 117, I nella risoluzione delle antinomie tra leggi interne e diritto comunitario

La ricostruzione degli assi portanti della giurisprudenza costituzionale fondata sull'art. 11 Cost. risulta imprescindibile al fine di comprendere se il vincolo comunitario di cui all'art. 117, I Cost. celi in sé la potenzialità di scardinarli. Già si è detto che il disposto costituzionale, imponendo l'osservanza dei tre ordini di limiti ivi contemplati, lascia nondimeno aperta la questione relativa ai criteri interpretativi e ai rimedi procedurali volti a risolvere in loro favore le antinomie con le leggi ordinarie ⁽¹⁴⁵⁾.

Il rifiuto della pari ordinazione tra i limiti stessi impedisce d'invocare qui gli esiti ermeneutici cui si è pervenuti con riguardo al limite degli obblighi internazionali. Possono, nondimeno, riproporsi alcuni degli argomenti che, alla luce del principio di supremazia del Parlamento, militerebbero in favore di un giudizio accentrato di legittimità costituzionale: l'opportunità di non alimentare il distacco della Magistratura ordinaria dal principio di soggezione alla legge e, al contempo, d'impedire che il Governo possa strumentalizzare il proprio ruolo in seno alle istituzioni comunitarie allo scopo di rendere applicabile o inapplicabile una determinata legge secondo le contingenze politiche del momento ⁽¹⁴⁶⁾. Il rischio di simili strumentalizzazioni è, peraltro, assai ridotto in ambito comunitario, grazie all'importanza man mano maggiore che viene acquisendo, nella relativa struttura istituzionale e funzionale, il Parlamento europeo. Si tratta, ora, di analizzare i principali orientamenti emersi in letteratura, per verificare se la soluzione del sindacato accentrato sia percorribile sul piano teorico.

Sulle conseguenze della trasgressione del vincolo comunitario, la letteratura è divisa. Da un lato, si collocano quanti ritengono che l'inosservanza di un limite esplicito all'esercizio della funzione legislativa, comportando la violazione di un precetto costituzionale, non possa che dar luogo a una questione di validità delle leggi incompatibili: il vincolo comunitario, in questa prospettiva, «assurge definitivamente e pienamente al rango di parametro del giudizio di costituzionalità sulle leggi» ⁽¹⁴⁷⁾. Tale ricostruzione

⁽¹⁴⁵⁾ V. *supra*, § 2.3.

⁽¹⁴⁶⁾ V. più ampiamente *supra*, § 3.4.

⁽¹⁴⁷⁾ L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2001, p. 1206; D.U. GALETTA, *La previsione di cui all'art. 3, comma 1, cpv. 1, della legge di revisione del Titolo V della Costituzione come definitivo superamento della teoria dualista degli ordinamenti*, cit., p. 308; A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Ist. Feder.*, 2003, p. 831; A. CELOTTO, *La Corte costituzionale finalmente applica il 1° comma dell'art. 117 Cost.*, cit., p. 1123; S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, cit.,

viene, dunque, a contraddire la giurisprudenza costituzionale fondata sul solo art. 11, nella parte in cui impone di congelare l'accertamento del vizio di costituzionalità per incompatibilità con il diritto comunitario ogni qualvolta sussista la possibilità di una tutela immediata delle situazioni giuridiche in esso originate. Questa ricostruzione presuppone una configurazione dell'art. 117, I come norma di produzione ovvero come norma sulla produzione, in ogni caso condizionante la validità della normazione primaria. Non altrettanto potrebbe dirsi, invece, qualora si configurasse il precetto costituzionale quale norma sulla produzione esclusivamente delimitante la sfera di applicazione delle norme legislative.

Una volta rappresentata la violazione del vincolo comunitario come vizio di validità della legge ordinaria, il passo è breve verso il radicale rigetto della giurisprudenza *Grainital*, tanto nei suoi mal digeriti fondamenti teorici (¹⁴⁸), quanto nelle sue ormai invalse applicazioni pratiche. Se parte della dottrina persegue questi esiti continuando a focalizzare la propria attenzione sull'esigenza di certezza del diritto, che solo il sindacato accentrato di costituzionalità potrebbe garantire (¹⁴⁹), S. CATALANO fonda, invece, la sua

p. 141; E. DI SALVATORE, *La prevalenza del diritto europeo nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, cit., p. 498 ss.; R. CHIEPPA, *Nuove prospettive per il controllo di compatibilità comunitaria da parte della Corte Costituzionale*, cit., p. 501.

Secondo M.P. CHITI, *La Consulta e il primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, cit., p. 966, parlare del diritto comunitario come parametro interposto rispetto all'art. 117, I Cost. equivarrebbe a sancirne la collocazione gerarchica subcostituzionale e, quindi, a rinnegare l'estensione a livello costituzionale del principio del primato. A parte ogni discorso relativo ai controllimiti, quello che importa tornare ad evidenziare è che il riferimento al fenomeno dell'interposizione normativa non presuppone alcun rapporto gerarchico fra parametro interposto e norma oggetto: V. *supra*, § 3.3.1. L'interposizione operata dall'art. 117, comma I, in altre parole, non è che uno degli strumenti mediante i quali il nostro ordinamento dà attuazione al principio di apertura alle esperienze di cooperazione internazionale, con specifico riferimento a quella ad oggi più significativa: l'integrazione comunitaria. Cfr. A. SCHILLACI, *La Corte torna sui "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario"*, cit., p. 2667 s.

(¹⁴⁸) Cfr. A. RUGGERI, *Le leggi regionali contrarie a norme comunitarie auto applicative al bivio fra "non applicazione" e incostituzionalità*, cit., p. 486 s., nota n. 25, secondo cui la non applicazione delle norme interne incompatibili con il diritto comunitario, discendendo dal principio del primato e dalla sua costituzionalizzazione attraverso l'art. 11 Cost., restava in definitiva l'incoerente conseguenza di una situazione di illegittimità costituzionale: «è pur sempre a cagione del contrasto, ancorché indiretto, nei confronti del principio fondamentale suddetto che le fonti interne possono, come vuole la Corte, esser private di effetti ("non applicate"), sia pure con riguardo ai singoli casi». Neppure A. LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario*, cit., p. 2427, mancava di riconoscere che, laddove la supremazia del diritto comunitario sul diritto interno discendesse da disposti costituzionali, si dovesse «presumere che a tutelare l'osservanza di tali disposti sia il giudice custode della costituzione»; nondimeno, questa presunzione era secondo l'A. non già assoluta, bensì suscettibile a venir meno – se del caso – «in base all'interpretazione sistematica dello stesso testo fondamentale o ad altri dati del diritto positivo».

(¹⁴⁹) Cfr. A. CELOTTO, *op. cit.*, p. 1125; G. SERGES, *Art. 117, 1° co.*, cit., p. 2225. Ritengono parimenti che la soluzione ottimale per garantire certezza del diritto sia il giudizio accentrato di compatibilità comunitaria in capo alla Corte costituzionale, ma che questa soluzione non sia concretamente attuabile per una pluralità di ragioni, E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2001, p. 926; L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nel-*

più originale analisi sul principio di unicità della giurisdizione costituzionale: qualificandolo come principio fondamentale dell'ordinamento, lo fa operare quale controlimita all'efficacia diretta del diritto comunitario e, così, ottiene che anche l'incostituzionalità per inosservanza del vincolo di cui all'art. 117, I possa essere sanzionata esclusivamente dalla Corte costituzionale ⁽¹⁵⁰⁾.

Tuttavia, l'argomento incentrato sulla certezza del diritto non risulta decisivo, perché simile esigenza era senz'altro avvertita anche prima della riforma costituzionale e il solo art. 117, I non può aver mutato i termini della questione. L'argomento basato sul principio di unicità della giurisdizione, invece, prova troppo e finisce per equivocare il significato stesso del proprio fondamento teorico. La giurisprudenza costituzionale ha, effettivamente, affermato questo principio come «una esigenza logica prima ancora che come una necessità giuridica» ⁽¹⁵¹⁾; ma ciò, soltanto al fine di liberarsi in radice dalla possibile concorrenza di corti costituzionali regionali, quale pretendeva essere l'Alta Corte per la Regione siciliana ⁽¹⁵²⁾. Non bisogna confondere il principio di unicità della giurisdizione costituzionale con il controllo accentrato di costituzionalità: altro sarebbe la pluralità di giurisdizioni costituzionali nel territorio nazionale, giustamente ritenuta incompatibile con il principio di unità e indivisibilità della Repubblica; altro il controllo diffuso di costituzionalità, previsto dalla stessa Costituzione come rimedio eccezionale alla provvisoria inoperatività della Consulta ⁽¹⁵³⁾. Il meccanismo accentrato di controllo

la riforma del titolo V della Costituzione, cit.; F. GHERA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nei confronti della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, cit., p. 76; A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e giudizi di "comunitarietà" delle leggi*, cit., p. 442 ss.; E. DI SALVATORE, *op. cit.*, p. 500 ss.

⁽¹⁵⁰⁾ *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma I, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, cit., p. 140 ss.: nel momento in cui un altro precetto costituzionale si sostituisce all'art. 11 Cost. nella funzione imperativa, fondante la prevalenza del diritto comunitario sulle leggi interne, non si potrebbe più congelare l'accertamento dell'invalidità delle leggi stesse per la presenza di altri strumenti di tutela, perché la loro applicazione non potrebbe più considerarsi prioritaria rispetto alla questione di legittimità; consentire ai giudici ordinari di seguire a disapplicare le leggi contrastanti con il diritto comunitario equivarrebbe, allora, a legittimare una sorta di sindacato diffuso di costituzionalità, cui però osterebbe proprio il principio di unicità della giurisdizione costituzionale. Siffatta ricostruzione incontrerebbe l'appoggio di parte della giurisprudenza di merito, che avrebbe invocato proprio l'art. 117, I nel sollevare questioni di legittimità costituzionale per violazione di norme comunitarie; anche nella sentenza costituzionale n. 129/2006, peraltro, l'A. ravvisa le basi per una radicale innovazione dei meccanismi di risoluzione delle antinomie tra diritto interno e diritto comunitario, perché quivi la Corte – benché nell'ambito di un giudizio di legittimità introdotto in via principale – avrebbe ritenuto sostanzialmente «insufficiente, come garanzia della piena efficacia della disciplina comunitaria, la semplice disapplicazione della disposizione impugnata».

⁽¹⁵¹⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 38 del 27.02.1957, in *Giur. Cost.*, 1957, p. 463 ss., *C.i.d.* n. 4; Cfr. altresì sent. n. 6 del 15.01.1970, in *Giur. Cost.*, 1970, p. 59 ss., *C.i.d.* n. 6.

⁽¹⁵²⁾ Cfr. art. 24 Statuto Sicilia.

⁽¹⁵³⁾ Cfr. il comma II della VII disposizione transitoria, secondo cui «Fino a quando non entri in funzione la Corte costituzionale, la decisione delle controversie indicate nell'articolo 134 ha luogo nelle

costituzionale non è, dunque, un principio supremo dell'ordinamento e non può operare come controlimita all'effetto diretto del diritto comunitario.

Dall'altro lato, si collocano quanti ritengono che l'art. 117, I non sia in grado d'incidere in alcun modo sui meccanismi di risoluzione delle antinomie tra diritto interno e diritto comunitario. Tra questi, vi è chi nega in radice la capacità del vincolo costituzionale di condizionare la validità delle leggi ordinarie, reputandolo mera esplicitazione di quanto già in precedenza poteva ricavarsi *ex art. 11* ⁽¹⁵⁴⁾. Sennonché, questa lettura presupporrebbe la configurazione dell'art. 117, I come norma sulla produzione incidente sulla sola applicabilità di leggi comunque valide; ma, in tal caso, anche leggi contrastanti con norme comunitarie prive di efficacia diretta risulterebbero senz'altro inapplicabili, il che rende la tesi difficilmente sostenibile. Semplicistica sembra, invece, l'opinione che fa integralmente salva la giurisprudenza *Granital* sulla premessa che, quand'anche si riconoscesse nel vincolo comunitario un parametro di validità della produzione legislativa, le relative questioni di costituzionalità per contrasto con norme dotate di effetto diretto continuerebbero a mancare del requisito della rilevanza ⁽¹⁵⁵⁾: siffatta configurazione del vincolo comunitario rinnegherebbe, invero, le stesse basi teoriche su cui quella giurisprudenza poggiava.

Che la giurisprudenza *Granital* vada oggi ricostruita su nuove basi teoriche non significa, peraltro, che ai suoi esiti pratici possa senz'altro rinunciarsi, quantunque essi non si conformino appieno ai *desiderata* del principio di supremazia del Parlamento. Ineccepibile pare, al proposito, il ragionamento di A. RUGGERI: o il disposto dell'art. 117, I si rivolge unicamente al legislatore (come è proprio delle norme sulla produzione che delimitano la sfera di validità della normazione), senza dunque dispiegare efficacia nei confronti dei soggetti dell'applicazione, che continueranno a far riferimento al solo art.

forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione». Ciò posto, ritenere che il controllo accentrato di costituzionalità sia un principio supremo dell'ordinamento equivarrebbe ad affermare che l'entrata in funzione della Consulta ha segnato una discontinuità tale, rispetto al periodo precedente, da introdurre un radicale cambio di regime costituzionale; il che sembra, tuttavia, inaccettabile.

⁽¹⁵⁴⁾ Cfr. A. DE ROBERTO, *Ordinamento comunitario e ordinamento interno dopo il nuovo Titolo V della costituzione italiana*, cit.; F. MODUGNO, *Appunti delle lezioni sulle Fonti del Diritto*, cit., p. 141; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, 2005, cit., p.207; F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, cit., p. 82 s.; R. MA-STROIANNI, *Conflitti tra norme interne e norme comunitarie non dotate di efficacia diretta*, cit., p. 606; A. SCHILLACI, *op. cit.*, p. 2667; R. LUZZATTO, *Il diritto europeo e la Costituzione italiana dopo la riforma dell'art. 117*, cit., p. 14; A. PACE, *La sentenza Granital, ventitré anni dopo*, cit., p. 426 s..

⁽¹⁵⁵⁾ Cfr. G.F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, p. 1854; F. GHERA, *op. cit.*, p. 76 s.; I. MASSA PINTO, *La Corte di Giustizia ricorda (involontariamente) alla Corte costituzionale lo strumento per riappropriarsi, almeno in parte, della competenza a giudicare in ordine alla conformità delle fonti statali all'ordinamento comunitario?*, cit.; P. CARETTI, *Corte e rinvio pregiudiziale*, cit., p. 147 s.

11; ovvero esso si rivolge agli operatori in genere (come è proprio delle norme di produzione), e allora questi sarebbero tenuti al rispetto dell'obbligo comunitario che impone di risolvere le antinomie fra fonti interne e fonti comunitarie attraverso l'applicazione delle seconde in luogo delle prime (¹⁵⁶). Più in generale, vasta parte della dottrina sostiene che un ipotetico ritorno al giudizio accentrato di compatibilità comunitaria incorrerebbe nel vizio logico di trasgredire uno dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, che lo stesso art. 117, I è volto invece a tutelare: quello, appunto, dell'immediata applicazione da parte di tutti gli operatori giuridici delle norme comunitarie direttamente efficaci in luogo delle norme interne incompatibili (¹⁵⁷). Si deve concludere, pertanto, che la riforma costituzionale non ha inciso sulla configurazione del giudizio di compatibilità comunitaria come controllo di tipo diffuso, in quanto tale tipo di controllo già in precedenza era in grado di garantire o ripristinare il rispetto del diritto comunitario.

L'analisi finora condotta porta, dunque, a ritenere: per un verso, che l'inosservanza del vincolo comunitario da parte delle leggi ordinarie ne importi sempre l'invalidità; per altro verso, che l'immediata applicazione per parte dei giudici ordinari del diritto comunitario direttamente efficace in luogo delle leggi interne incompatibili resta, nondimeno, un congegno pratico tuttora irrinunciabile. Questi due esiti ermeneutici possono apparire incompatibili, giacché nel nostro ordinamento l'incostituzionalità di una legge può essere pronunciata soltanto dalla Corte costituzionale. La letteratura ha, nondimeno, tentato due strade differenti per conciliarli.

Dagli anzidetti esiti ermeneutici muove L. VIOLINI per proporre una soluzione conciliativa originale, secondo la quale il controllo accentrato di costituzionalità non potrebbe che affiancarsi al potere riconosciuto ai giudici comuni: questi ultimi, cioè, all'atto di disapplicare le leggi contrastanti con il diritto comunitario, dovrebbero altresì im-

⁽¹⁵⁶⁾ *Riforma del titolo V e giudizi di "comunitarietà" delle leggi*, cit., p. 435 ss.

⁽¹⁵⁷⁾ Cfr. L.S. ROSSI, *op. cit.*; G. D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 214; A. DE ROBERTO, *op. cit.*; G. GERBASI, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost.*, cit., p. 313; A. RUGGERI, "Tradizioni costituzionali comuni" e "controlimiti", *tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione*, cit., p. 120; ID., *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, in www.federalismi.it, 2006, p. 5; F. PATERNITI, *La riforma dell'art. 117, comma 1, Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione europea*, cit., p. 2115; R. CALVANO, *La Corte costituzionale "fa i conti" per la prima volta con il nuovo art. 117 comma 1 Cost.*, cit., p. 4442 s.; C. PINELLI, *Effetti orizzontali di direttive comunitarie e rispetto degli obblighi comunitari e internazionali ex art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 3514; R. CHIEPPA, *op. cit.*, p. 502; A. BARBERA, *I (non ancora chiari) "vincoli" internazionali e comunitari nel primo comma dell'art. 117 della Costituzione*, cit., p. 111.

pugnarle dinanzi alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 117, I (¹⁵⁸). La tesi non sarebbe affatto incompatibile con i principi affermati dalla Corte di Giustizia e, in particolare, con quello di efficacia diretta del diritto comunitario, che di per sé non ostacola la giurisdizione delle Corti costituzionali nazionali, ma solamente impedisce loro di esercitarla in via esclusiva (¹⁵⁹). Sennonché, la questione di costituzionalità di una norma disapplicata nel giudizio *a quo*, da un lato, rischierebbe d'innescare un contrasto di giudicati tra la valutazione del giudice remittente e quella della Corte costituzionale; dall'altro lato, risulterebbe certamente priva di rilevanza e, forse, anche manifestamente inammissibile perché sollevata al di fuori del giudizio (¹⁶⁰).

(¹⁵⁸) L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome*, cit., p. 122 s. La tesi riecheggia quella a suo tempo proposta da M. LA LOGGIA, *Insufficienza della disapplicazione da parte di un giudice ordinario di una norma italiana confliggente con una norma comunitaria*, cit., p. 199 ss., su cui V. *supra*, § 4.4.1., nota n. 136.

Nell'ordinamento spagnolo, con *Informe* 16.02.2006, il *Consejo de Estado* ha proposto d'introdurre con *ley orgánica* un procedimento *ad hoc* da seguire in tutti i casi di antinomia tra diritto interno e diritto comunitario, che sancisca l'inapplicabilità del primo attraverso una dichiarazione efficace *erga omnes* simile a quella con cui il *Tribunal Constitucional* sancisce l'illegittimità delle leggi: Cfr. sul punto, R. ALONSO GARCÍA, *Tribunal Constitucional español y Derecho de la Unión Europea*, cit., p. 221.

(¹⁵⁹) Non essendo un ordinamento federale, la Comunità europea non potrebbe invero ingerirsi nella disciplina dei sistemi di giustizia costituzionale adottati dai propri Stati membri; può, nondimeno, esigere che gli stessi sistemi, nel loro concreto funzionamento, si accordino con l'assetto dato dalla Corte di Giustizia al rapporto tra ordinamenti e che, pertanto, si organizzino in modo tale da non interferire, attraverso il circuito delle questioni di costituzionalità, sull'immediata risoluzione delle controversie concrete da parte dei giudici comuni. Fermo questo limite, non vi sarebbe alcun ostacolo all'intervento delle giurisdizioni costituzionali nazionali, purché esso si configuri come mero supporto integrativo rispetto all'attività dei giudici ordinari: Cfr. A. SANCHEZ LEGIDO, *Las relaciones entre el derecho comunitario y el derecho interno en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, cit., p. 186 s.; A. LA PERGOLA, *op. cit.*, p. 2424 ss. *Contra*, F. SORRENTINO, *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 629; A. PACE, *op. cit.*, p. 408 s., secondo cui il condizionamento dell'ordinamento comunitario rispetto a quello italiano – costituzionalmente autorizzato dall'art. 11 Cost. – si risolverebbe nell'autonoma determinazione non solo di quali delle sue norme siano destinate a prevalere nell'ordinamento interno, ma anche delle modalità (sindacato accentrato o diffuso) con le quali tale prevalenza debba essere assicurata. Per una più ampia analisi sull'approccio assunto dalla Corte di Giustizia con riguardo al rilievo dei sistemi processuali nazionali nell'applicazione del diritto europeo, Cfr. E. CANNIZZARO, *Sui rapporti fra sistemi processuali nazionali e diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, p. 447 ss.

(¹⁶⁰) Cfr. E. DI SALVATORE, *op. cit.*, p. 501 s.

Quanto ai requisiti di tipo procedurale, un parallelo potrebbe in apparenza farsi con il sindacato di costituzionalità sulle norme penali di favore, che la Corte costituzionale oggi ammette, ferma restando la non estensibilità del regime penale più severo ai fatti commessi sotto l'imperio della norma incostituzionale: Cfr. sent. n. 148 del 02.06.1983, in *Giur. Cost.*, 1983, I, p. 846 ss., *C.i.d.* n. 3. In tal caso, il giudice *a quo* dovrebbe sollevare questione di costituzionalità di una norma di legge che, tuttavia, in applicazione del principio di legalità, è comunque tenuto ad applicare al caso concreto, qualunque sia la decisione della Corte: «Altro, infatti è la garanzia che i principi del diritto penale-costituzionale possono offrire agli imputati, circoscrivendo l'efficacia spettante alle dichiarazioni d'illegittimità delle norme penali di favore; altro è il sindacato cui le norme stesse devono pur sempre sottostare, a pena di istituire zone franche del tutto imprevedute dalla Costituzione, all'interno delle quali la legislazione ordinaria diverrebbe incontrollabile». Sennonché, in questa stessa pronuncia, la Corte costituzionale indica numerose ragioni che consentono di ritenere non del tutto irrilevante la questione di costituzionalità, come la sua influenza sulla formula di proscioglimento: ragione che, evidentemente, non potrebbe estendersi al problema che ora interessa, salvo il caso in cui la norma comunitaria violata da parte della legge impugnata imponga agli Stati membri di sanzionare penalmente determinate condotte. Sulla tendenza del diritto comunitario ad incidere

Per evitare queste incongruenze e, al contempo, conciliare i due esiti ermeneutici di cui sopra, altra parte della dottrina ha ritenuto che l'art. 117, I, nell'imporre al legislatore ordinario il rispetto del vincolo comunitario, sottenda una deroga all'art. 134 Cost. e al modello accentrato di sindacato costituzionale: deroga ammissibile sul presupposto che la scelta di tale modello non risponda a un principio fondamentale dell'ordinamento. Già di fronte al meccanismo adottato dalla giurisprudenza *Granital* in forza del solo art. 11 Cost., alcuni Autori avevano contestato che il relativo fondamento potesse riposare sul principio di separazione delle competenze, sostenendo piuttosto che esso celasse l'introduzione di un «anomalo (e costituzionalmente impreveduto) *giudizio diffuso di sindacato costituzionale*, consegnato in mano ai giudici (e – *sic!* – agli operatori in genere)»⁽¹⁶¹⁾. Ora, secondo questa parte della dottrina, l'art. 117, I imporrebbe tale ricostruzione come la più congruente con il sistema, giacché la prevalenza del diritto comunitario sulle leggi interne trova esplicito riconoscimento costituzionale e può, così, affrancarsi dal fondamento interno del principio di leale collaborazione, che resta ancorato all'art. 11.

Ecco, allora, che i giudici ordinari, allorché applicano il diritto comunitario direttamente efficace in luogo delle leggi interne incompatibili, sarebbero chiamati non già a determinare, sul piano meramente ermeneutico, i diversi ambiti applicativi di norme che restano entrambe pienamente valide ed efficaci, bensì a dirimere in via diffusa vere e proprie questioni di costituzionalità *sui generis*; sicché non si potrebbe più continuare a discorrere di semplice “non applicazione”, ma piuttosto di vera e propria “disapplicazione” delle leggi viziate da incompatibilità comunitaria⁽¹⁶²⁾. Il guadagno concettuale

in misura crescente sul diritto penale nazionale, Cfr. F. MUNARI, *Direttive comunitarie non correttamente trasposte e loro effetti nei confronti degli individui: a proposito della sentenza della Corte comunitaria nel caso Berlusconi e altri*, in *Dir. Un. Eur.*, 2006, p. 211 ss.; F. VIGANO, *Norme comunitarie e riserva di legge statale in materia penale: i termini di una relazione (sempre più) problematica*, in *Quad. Cost.*, 2006, p. 366 ss.; G. GRASSO, *Diritto comunitario e diritto interno: profili penali*, in *Corte cost. (a cura di), Diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 265 ss.; L. PICOTTI, *Superamento della c.d. tecnica del “doppio testo” e tutela penale degli interessi europei*, in M.C. Baruffi (a cura di), *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, cit., p. 19 ss.; E. PISTOIA, *Cooperazione penale nei rapporti fra diritto dell'Unione europea e diritto statale*, cit., p. 33 ss.

⁽¹⁶¹⁾ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 221. Cfr. altresì ID., *Le leggi regionali contrarie a norme comunitarie auto applicative al bivio fra “non applicazione” e incostituzionalità*, cit., p. 484 ss., spec. nota n. 25; A. CELOTTO, *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano.*, cit., p. 207; F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, p. 628; R. MASTROIANNI, *Le norme comunitarie non direttamente efficaci costituiscono parametro di costituzionalità delle leggi interne?*, cit., p. 3514; ID., *Conflitti tra norme interne e norme comunitarie non dotate di efficacia diretta*, cit., p. 589.

⁽¹⁶²⁾ Cfr. A. CELOTTO, *Legittimità costituzionale e legittimità comunitaria (prime considerazioni sul controllo di costituzionalità in Italia come sistema “misto”)*, in *Rass. Dir. Pubbl. Eur.*, 2002, p. 60 s.; A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117*

sarebbe apprezzabile sul piano della ricostruzione dogmatica del fenomeno, giacché questa prospettiva consentirebbe di risolvere l'aporia della diversa qualificazione giuridica di siffatte leggi, a seconda del contesto processuale in cui ne sia vagliata la legittimità. Tanto la disapplicazione quanto la dichiarazione d'illegittimità costituzionale, infatti, risolvono le antinomie in applicazione del medesimo criterio gerarchico.

Questa soluzione, per alcuni versi brillante, necessita sotto altro punto di vista di essere ulteriormente sviluppata. Aderendo ad essa, infatti, le lamentate contraddizioni della giurisprudenza *Granital* non sarebbero superate appieno, come dimostra la notazione di A. GUAZZAROTTI: nel configurare l'art. 117, I come norma sulla produzione (delimitante la sfera di validità delle leggi), l'Autore giunge alla conclusione che di disapplicazione potrebbe parlarsi soltanto allorché la legge interna sia successiva a quella comunitaria, mentre nell'ipotesi inversa occorrerebbe tornare a riferirsi al bagaglio teorico della giurisprudenza anteriore⁽¹⁶³⁾. Neppure questa conclusione pare cogliere completamente nel segno, ma funge da utile base di partenza per i passi ermeneutici successivi.

Orbene, si è detto che le norme *di* produzione sono autoapplicative nel senso che esse si rivolgono alla generalità dei consociati e, fra questi, anche agli organi dell'applicazione: Magistratura e apparati amministrativi. Le norme *sulla* produzione, invece, si rivolgono in via diretta soltanto all'organo la cui potestà normativa disciplinano: nel caso dell'art. 117, I, si tratterebbe del Parlamento e dei Consigli regionali⁽¹⁶⁴⁾. Configurando l'art. 117, I come norma di produzione, il suo effetto invalidante nei confronti delle leggi irrispettose del vincolo comunitario, unitamente al principio di efficacia di-

comma I, Cost., cit., p. 478; F. PATERNITI, *op. cit.*, p. 2117 s.; R. CALVANO, *op. loc. ult. cit.*; F. BIONDI, *op. cit.*, p. 83. Accolgono implicitamente questa soluzione, dandola per presupposta nelle proprie argomentazioni, ma senza svilupparla compiutamente, anche L.S. ROSSI, *op. cit.*; M. CONDINANZI, *Comunità europee, Unione europea e adattamento*, cit., p.180. Secondo L. SICO, *Senso e portata dell'art. 11 della Costituzione nell'attuale contesto normativo e nelle proposte di riforma costituzionale*, cit., p. 1519, invece, l'illegittimità costituzionale delle norme di legge irrispettose del vincolo comunitario sarebbe apparentemente ineludibile, ma «anche l'infelice formulazione dell'art. 117, c. 1, sarà sottoposta all'interpretazione della Corte costituzionale e a quest'ultima potrà ben riuscire di porla in armonia con l'interpretazione evolutiva dell'art. 11, senza che siano messe in forse le statuizioni che hanno segnato la soluzione del conflitto che l'aveva divisa dalla CGCE».

Propone R. MASTROIANNI, *Sanzioni nazionali per violazione del diritto comunitario*, cit., p. 665 ss., di giungere alla disapplicazione delle norme interne contrastanti con il diritto comunitario a prescindere da ogni distinzione fondata sul requisito della diretta efficacia, «coprendo le (presunte) lacune sulla base degli strumenti ermeneutici previsti dal sistema interno delle fonti»; ma lo stesso A. sottolinea, poi, come siffatta soluzione non tenga conto del dato concreto offerto dalla giurisprudenza costituzionale e, comunque, risulti in definitiva inammissibile, in quanto impedirebbe alla Corte di svolgere la sua essenziale funzione di «verificare se, nella fattispecie, si presentino le condizioni per l'applicazione della c.d. teoria dei controlimiti».

⁽¹⁶³⁾ *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117 comma I, Cost.*, cit., p. 478. Cfr. altresì F. PATERNITI, *op. cit.*, p. 2114.

⁽¹⁶⁴⁾ V. *supra*, § 2.5.

retta siccome elaborato dalla Corte di giustizia e accettato dalla Corte costituzionale ⁽¹⁶⁵⁾, costringerebbe a ritenere che non solo i giudici ordinari, ma anche i singoli amministratori pubblici siano chiamati a risolvere autonomamente vere e proprie questioni di costituzionalità, ogni qual volta si trovino di fronte a un'antinomia tra leggi interne e norme comunitarie. La deroga al sindacato accentrato di legittimità costituzionale si risolverebbe, così, in qualcosa di ben più ampio rispetto a un sindacato diffuso, con assai più accentuata compromissione dell'esigenza di certezza del diritto e del principio di supremazia del Parlamento.

Configurando, invece, l'art. 117, I come norma sulla produzione incidente sulla sfera di validità delle leggi, esso non potrebbe che rivolgersi in via esclusiva alla produzione legislativa futura, sicché si aprirebbe una lacuna rispetto a quella antecedente: di fronte a successive norme comunitarie incompatibili, le leggi anteriori non sarebbero incostituzionali e non potrebbero essere disapplicate. Questa conclusione potrebbe cambiare, peraltro, ove si ritenesse che il disposto costituzionale condizioni non solo in negativo, ma anche in positivo il legittimo esercizio della potestà legislativa. La previsione di cui all'art. 4.3 TUE (già 10.1 TCE) produce esattamente questo tipo di conseguenza ⁽¹⁶⁶⁾; sicché la stessa inattività del legislatore – che non adegui la legislazione interna al diritto comunitario sopravvenuto – costituisce anch'essa una violazione dell'art. 117, I. Senonché, una norma sulla produzione si rivolge ai soli soggetti della produzione: essa non impedisce, pertanto, che dinnanzi ai soggetti dell'applicazione continuino ad avere precedenza logica l'art. 11 ed il principio di leale collaborazione con l'Unione europea, in conformità con la miglior razionalizzazione dottrinale della giurisprudenza *Granital* ⁽¹⁶⁷⁾. E proprio tale principio seguirebbe ad indurre i soggetti dell'applicazione semplice-

⁽¹⁶⁵⁾ Cfr. Corte giust., sent. n. 103/88 del 22.06.1989, *F.Ili Costanzo*, in *Racc.*, 1989, p. 1839 ss., punto n. 31: «Sarebbe peraltro contraddittorio statuire che i singoli possono invocare dinanzi ai giudici nazionali le disposizioni di una direttiva aventi i requisiti sopramenzionati, allo scopo di far censurare l'operato dell'amministrazione, e al contempo ritenere che l'amministrazione non sia tenuta ad applicare le disposizioni della direttiva disapplicando le norme nazionali ad esse non conformi. Ne segue che, qualora sussistano i presupposti necessari, secondo la giurisprudenza della Corte, affinché le disposizioni di una direttiva siano invocabili dai singoli dinanzi ai giudici nazionali, tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, come i comuni, sono tenuti ad applicare le suddette disposizioni». Cfr. altresì Corte cost., sent. n. 389/1989, *cit.*, (pronunciata solo un paio di settimane dopo la sentenza *F.Ili Costanzo*), *C.i.d.* n. 4: «tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) – tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi – sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme stabilite dagli artt. 52 e 59 del Trattato CEE nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea».

⁽¹⁶⁶⁾ V. *supra*, § 2.5.

⁽¹⁶⁷⁾ V. *supra*, § 4.4.1.

mente ad accantonare le leggi contrastanti con il diritto comunitario, congelando ogni possibile accertamento del relativo vizio di costituzionalità.

A differenti esiti ermeneutici si giungerebbe distinguendo funzionalmente le capacità imperative dell'art. 11 e dell'art. 117, I: lasciando al primo il compito di sanzionare l'“usurpazione” di competenze comunitarie; al secondo la “menomazione” delle stesse attraverso il cattivo esercizio delle residue competenze nazionali ⁽¹⁶⁸⁾. Nel primo caso, la violazione di limiti (esterni) *di* competenza implica che la legislazione interna trovi nel riparto di attribuzioni stabilito dai Trattati istitutivi un'insormontabile barriera al proprio ambito applicativo; sicché rimarrebbero ferme le acquisizioni teoriche della giurisprudenza *Granital* e di mera “non applicazione” (da parte di tutti i soggetti dell'applicazione) si dovrebbe parlare. Nel secondo caso, la violazione di limiti (interni) *alla* competenza comporta, invece, l'invalidità della disciplina nazionale. A questo punto, nessun ostacolo teorico verrebbe ad opporsi alla vera e propria “disapplicazione” delle leggi che violino il vincolo comunitario pur disciplinando materie di residua competenza statale, giacché l'autonomia funzionale dell'art. 11 rispetto all'art. 117, I impedirebbe ai giudici di ricorrere al primo ove ravvisino una violazione del secondo, ferma restando la deroga che esso comporta al modello accentrato di sindacato costituzionale.

Già si è accennato a come siffatta ricostruzione, per quanto accattivante, soffra l'elevata elasticità del riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri, al punto da creare ulteriori intoppi ermeneutici data la difficile riconduzione delle violazioni del diritto comunitario nell'ambito dell'uno o dell'altro precetto costituzionale. A ciò si aggiunge il fatto che, dinanzi a una violazione dell'art. 117, I inteso come norma sulla produzione, agli apparati amministrativi resterebbe soltanto la possibilità di ricorrere al principio d'interpretazione conforme al diritto comunitario, escluso ogni possibile sindacato di validità delle norme legislative: spetterebbe eventualmente alla Magistratura vagliare la legittimità delle stesse e dei provvedimenti adottati, alla luce del vincolo comunitario. Senonché, un esito siffatto verrebbe a contrastare irrimediabilmente con il principio di efficacia diretta delle norme comunitarie.

Pare, a questo punto, preferibile seguire a riferirsi agl'invalsi insegnamenti della giurisprudenza *Granital*, siccome razionalizzati in sede dottrinale dal suo stesso Giudice

⁽¹⁶⁸⁾ V. *supra*, § 4.2.

relatore in nome del principio di leale collaborazione tra istituzioni comunitarie ed organi nazionali (¹⁶⁹).

4.5. *Intrecci con gli sviluppi del processo di integrazione europea, dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*

4.5.1. **L'incidenza del vincolo sulla dottrina dei controlimiti e la loro possibile "euro-peizzazione"**

Si è più volte accennato, nel corso di questo scritto, alla dottrina dei controlimiti. Giunge ora il momento di trattarne in maniera puntuale, per poi verificare se e in che misura su di essa incida il vincolo comunitario di cui all'art. 117, I Cost. Non potranno trascurarsi, nel corso di quest'analisi, i più recenti sviluppi del processo d'integrazione.

La formulazione della dottrina dei controlimiti rappresenta il tentativo, da parte della Corte costituzionale, di edulcorare l'assolutezza che caratterizza il primato del diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la cui ermeneutica istituzionale dei Trattati istitutivi l'ha spinta ad affermarne la prevalenza persino sulle Costituzioni degli Stati membri (¹⁷⁰). Di qui, la rivendicazione di sovranità costituzionale avanzata dalla Consulta che, se da un lato rinviene nell'art. 11 Cost. la funzione permissiva di deroghe a singoli precetti della Costituzione in nome del processo d'integrazione, dall'altro lato ritiene di non poter abdicare alla tutela dei valori sui quali l'intero ordinamento costituzionale è costruito: se le limitazioni di sovranità sono finalizzate ad assicurare «la pace e la giustizia fra le Nazioni», non sarebbero con esse compatibili sviluppi tali da compromettere i diritti inviolabili della persona e gli altri principi costituzionali ritenuti fondamentali (¹⁷¹). Non altrettanta attenzione ha, invece, riservato la nostra giurispru-

(¹⁶⁹) Cfr. A. LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario*, cit., p. 2440 s.

(¹⁷⁰) Cfr. Corte giust., sent. n. 11/70 del 17.12.1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, in *Racc.*, 1970, p. 1125 ss., punto n. 3: «il fatto che siano menomati vuoi i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione di uno Stato membro, vuoi i principi di una Costituzione nazionale, non può sminuire la validità di un atto della Comunità né la sua efficacia nel territorio dello stesso Stato».

(¹⁷¹) La Corte costituzionale accetta che le «limitazioni di sovranità», di cui discorre l'art. 11 Cost., possano tradursi nella prevalenza del diritto comunitario su puntuali disposizioni costituzionali: benché individui limiti a questa prevalenza, la sua posizione è sempre stata almeno potenzialmente conciliativa. Un'ermeneutica radicalmente contrattuale, opposta a quella della Corte di Giustizia, avrebbe invece precluso in radice una posizione di questo tipo, individuando il diritto comunitario come semplice strumento per il più efficace perseguimento degli obiettivi sanciti dalle Costituzioni nazionali, in cui sono contenuti il suo stesso fondamento di legittimità e la sua giustificazione legale: Cfr. P. PERLINGIERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale. Per un sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 1992, p. 103 ss.; ID.,

denza costituzionale al contiguo tema della *Kompetenz-Kompetenz*, ovvero sia la competenza a sindacare il rispetto del principio di attribuzione, al fine di escludere la garanzia del primato rispetto agli atti comunitari adottati *ultra vires* ⁽¹⁷²⁾.

Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti, Napoli, 2006, p. 277 ss.; A. PÉREZ CALVO, *Il ruolo dello Stato nell'integrazione europea*, cit., p. 58 ss.; P. BIGLINO CAMPOS, *La primacía del derecho comunitario*, cit., p. 25. Certamente, un'opzione interpretativa di questo tipo risulterebbe assai più congeniale al principio di supremazia parlamentare, perché impedirebbe la produzione di mutamenti della realtà costituzionale per vie diverse dal procedimento di revisione contemplato dalla stessa Costituzione e appannaggio del Parlamento. L'approfondimento di questo tema, tuttavia, eccede dalle finalità del presente lavoro, toccando l'interpretazione dell'art. 11 più che quella dell'art. 117, I Cost.

Basti, in questa sede, ricordare che un'impostazione di tipo più marcatamente contrattuale rispetto a quella adottata dalla Consulta è stata a lungo mantenuta da altre giurisdizioni costituzionali, che solo in un secondo momento hanno poi ridotto l'ambito dei limiti opposti al principio del primato (*Tribunal Constitucional* spagnolo) o ne hanno sospeso l'operatività (*Bundesverfassungsgericht* tedesco). Per quanto riguarda il Tribunale di Karlsruhe, Cfr. l'*Urteil* n. 2 BvL 52/71 del 29.05.1974, *Solange*, in *Eur. Grundrechte-Zeitschrift*, 1974, p. 5 ss., che affermava la competenza del medesimo a sindacare la legittimità delle norme comunitarie utilizzando come parametro le norme costituzionali che enunciano diritti fondamentali; sindacato poi sospeso a partire dall'*Urteil* n. 2 BvR 197/83 del 22.10.1986, *Solange II*, in *Eur. Grundrechte-Zeitschrift*, 1987, p. 10 ss., considerato lo sviluppo dell'ordinamento comunitario in direzione della tutela degli stessi diritti. Per quanto riguarda il *Tribunal Constitucional* spagnolo, Cfr. la *declaración* n. 1 del 01.07.1992, in *Bol. Jur. Const.*, 1992, n. 135, p. 5 ss., *F.j.* 4, la quale enfaticamente escludeva che il diritto comunitario potesse costituire strumento indiretto di revisione costituzionale, mentre la più recente *declaración* n. 1/2004, cit., *F.j.* 2, enuncia quali limiti materiali alla prevalenza del diritto comunitario sulla Costituzione nazionale solamente «el respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema de valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución, en el que los derechos fundamentales adquieren sustantividad propia»: Cfr., al proposito, A. SANCHEZ LEGIDO, *Las relaciones entre el derecho comunitario y el derecho interno en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, cit., p. 207; F. CASTILLO DE LA TORRE, *Tribunal Constitucional (Spanish Constitutional Court), Opinion 1/2004 of 13 December 2004, on the Treaty establishing a Constitution for Europe*, cit., p. 1175 ss.; R. ALONSO GARCÍA, *Constitución Española y Constitución Europea*, cit., p. 351; ID., *Tribunal Constitucional español y Derecho de la Unión Europea*, cit., p. 208 ss.; A. BARRERO ORTEGA, *La transformación de la Constitución española a la luz del Derecho constitucional europeo*, cit., p. 380 s.; P. BIGLINO CAMPOS, *op. cit.*, p. 14 e 19 ss. Anche il *Conseil Constitutionnel* francese, che solo recentemente ha accettato di svolgere un controllo accentrato sulla compatibilità delle leggi nazionali con il diritto comunitario, ha individuato alcuni limiti costituzionali alla generale prevalenza di quest'ultimo: Cfr. *décision* n. 496/2004, cit., *Cons.* n. 9, che oppone il limite del contrasto con disposizioni espresse e specifiche del *bloc de constitutionnalité*, mentre la di poco successiva *décision* n. 540/2006, cit., restringe il limite individuandolo nei soli principi e regole inerenti all'identità costituzionale della Francia (Cfr., al proposito, P. CAMBOT, *La primacía del derecho comunitario ante el Consejo Constitucional francés*, cit., p. 14 ss.). Per uno studio approfondito relativo all'applicazione della dottrina dei controlimiti anche in altri Stati membri dell'Unione europea, Cfr. A. CELOTTO, T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, in *Riv. Dir. Pubbl. Com.*, 2004, p. 1315 ss.

⁽¹⁷²⁾ Cfr. M. CARTABIA, *The Legacy of Sovereignty in Italian Constitutional Debate*, cit., p. 319 ss.; ID., *"Unità nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, p. 588 s.: nota l'A. come la giurisprudenza e la dottrina italiane si siano astenute dal porre un chiaro confine tra le limitazioni di sovranità – previste dall'art. 11 Cost. – e la completa erosione della stessa, sul presupposto che l'assegnazione di competenze e poteri sovrani alle istituzioni comunitarie non costituisca rinuncia agli stessi, bensì una diversa modalità di esercitarli. È questa l'ermeneutica contrattuale della "sovranità condivisa", secondo cui all'interno dell'Unione europea gli Stati membri eserciterebbero in comune i poteri sovrani, partecipando ai processi politici e decisionali, cosicché la salvaguardia delle rispettive sovranità si tradurrebbe nel più limitato problema di preservare un ruolo attivo degli Stati nella struttura delle istituzioni comunitarie; questa teoria sarebbe, peraltro, da tempo indebolita a causa della tendenza a sostituire il voto all'unanimità con la regola maggioritaria.

Al tema della *Kompetenz-Kompetenz* ha invece – com'è noto – prestato viva attenzione il *Bundesverfassungsgericht* tedesco, specie nel *Maastricht Urteil* del 1993, cit.: secondo questa pronuncia, la pro-

La giurisprudenza costituzionale sui controlimiti, pur nella tralattiva individuazione di ciò che ne costituisce oggetto⁽¹⁷³⁾, è stata tutt'altro che lineare nella determinazione del *modus operandi* e delle relative garanzie. Nelle prime pronunce, infatti, i controlimiti operavano quale valvola di salvaguardia di sistema, la cui eventuale apertura – riservata all'ipotesi di violazioni macroscopiche ed insanabili – avrebbe avuto come unico esito possibile la revoca della partecipazione italiana alle Comunità europee: l'obiettivo era essenzialmente quello di mantenere aperta una via di fuga in caso di gravi violazioni dei diritti umani che, al tempo, non godevano di adeguate forme di tutela in ambito comunitario⁽¹⁷⁴⁾. Tale esito sarebbe, però, risultato insoddisfacente: sia perché spro-

blematica delle competenze s'intreccerebbe necessariamente con quella relativa alla legittimazione democratica dell'Unione europea, perché soltanto l'adeguata partecipazione dei Parlamenti nazionali ai processi normativi di matrice comunitaria potrebbe ricondurre la volontà normativa in essi espressa alla volontà popolare. Il principio democratico non sarebbe in assoluto inconciliabile con una limitazione delle competenze domestiche a favore di organizzazioni sovranazionali, ma imporrebbe che l'esercizio delle competenze stesse si ispiri a un criterio di rappresentatività, che l'Unione non sarebbe di per sé in grado di soddisfare in misura sufficiente. Tuttavia, essendo la partecipazione al processo di integrazione europea una finalità propria del *Grundgesetz*, essa giustificerebbe una limitata perdita d'importanza del *Bundestag* e della volontà dei cittadini elettori, purché autorizzata e legittimata dallo stesso *Bundestag* nel rispetto delle forme costituzionalmente previste. Di conseguenza, le istituzioni europee non potrebbero in alcun modo oltrepassare il limite delle competenze attribuite dai Trattati istitutivi, ratificati dietro autorizzazione del legislatore nazionale; e l'efficacia interna degli atti comunitari di diritto derivato non potrebbe, a sua volta, oltrepassare quanto consentito dalla legge interna di esecuzione dei Trattati stessi. Le ulteriori competenze contemplate dal Trattato di Maastricht sarebbero allora legittimamente cedute dallo Stato all'Unione europea, con la precisazione, però, che l'interpretazione dello stesso non potrebbe in alcun modo giustificare l'estensione delle competenze stesse oltre i limiti ivi contemplati, pena l'inefficacia degli atti adottati *ultra vires* nell'ambito dell'ordinamento tedesco: Cfr., sul punto, S. MANGIAMELI, *La competenza europea, il suo esercizio e l'impatto sugli ordinamenti degli Stati membri*, cit., p. 12 ss. In questo quadro, il ruolo che intende assumere il *Bundesverfassungsgericht* è ben espresso nell'immagine utilizzata dallo stesso giudice relatore del *Maastricht Urteil*, P. Kirchhof, in CORTE COSTITUZIONALE (a cura di), *Diritto comunitario europeo e diritto nazionale*, cit., p. 63: «Il diritto europeo entra attraverso il ponte della legge di ratifica nazionale anche in Germania, alla fine di questo ponte c'è un custode in una piccola casetta. Senza dare fastidio e con modestia sente il piacere che su questo ponte si svolga una circolazione animata e sul ponte si incontrino gli uomini, si scambino merci, si trasporti opinioni, idee e cultura. Egli veglia sulla capacità di carico di questo ponte e che il ponte non crolli recando danno agli Stati membri e al diritto comunitario europeo. In alcuni Stati custode è il parlamento. In Germania, l'ultima responsabilità spetta alla Corte costituzionale federale».

⁽¹⁷³⁾ Si è, peraltro, rilevato in letteratura come i principi costituzionali fondamentali restino a tutt'oggi qualcosa di indefinito e non oggettivamente identificabile: Cfr. M. CARTABIA, *The Legacy of Sovereignty in Italian Constitutional Debate*, cit., p. 316; A. SINAGRA, *Rapporti interordinamentali, "sopranazionalità" o delega di competenze nel sistema dei rapporti tra Stati membri e Comunità europea*, cit., p. 432, il quale sottolinea che tra questi principi fondamentali non rientrano – per espressa o implicita scelta della Corte costituzionale – «il principio della sovranità popolare, il principio della sovranità statale, il principio della preminenza della legge costituzionale dello Stato e il principio del controllo democratico sulla produzione normativa».

⁽¹⁷⁴⁾ Cfr. M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, p. 102 ss.; ID., L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., p. 288; A. CELOTTO, *I "controlimiti" presi sul serio*, in *Giust. Amm.*, 2005, p. 894; U. VILLANI, *I "controlimiti" nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, in Corte cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 503 s. All'epoca della prima incidentale affermazione della dottrina dei controlimiti, la Corte costituzionale non aveva ancora accettato il principio del primato e funzione dell'art. 11 Cost. era unicamente quella permissiva di deroghe a puntuali norme costituzionali, sicché i diritti inviolabili erano solo uno dei parametri costituzionali che s'imponevano al di sopra del di-

porzionato rispetto all'obiettivo di garantire i diritti e i principi fondamentali; sia perché avrebbe precluso alla Corte costituzionale di sindacare specifiche violazioni degli stessi da parte di singoli atti comunitari. Così, dopo la sentenza *Granital*, la Corte ha iniziato a leggere i controlimiti sotto un'altra luce: come garanzia dei diritti fondamentali nel singolo caso, ottenibile per mezzo di un sindacato non più generalizzato, bensì orientato verso i singoli atti comunitari, mediante l'interposizione della legge di esecuzione dei Trattati istitutivi ⁽¹⁷⁵⁾.

Per quanto reiteratamente invocata sul piano dogmatico, la dottrina dei controlimiti non ha trovato pratica applicazione sul piano concreto della giurisprudenza costituzionale, al punto da essere definita in letteratura un'arma ormai «disinnescata» ⁽¹⁷⁶⁾. È pur

ritto comunitario: Cfr. sent. n. 98 del 16.12.1965, in *Giur. Cost.*, 1965, p. 1322 ss., *C.i.d.* n. 4. La prima compiuta enunciazione di questa dottrina è, invece, contenuta nella stessa pronuncia con cui la Corte per la prima volta riconosce il primato del diritto comunitario, facendo operare l'art. 11 come parametro di costituzionalità delle leggi interne contrastanti con norme comunitarie precedenti: Cfr. sent. n. 183/1973, *Frontini*, cit., *C.i.d.* n. 9 («in base all'art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma – sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini –, possano comunque comportare per gli organi della CEE un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all'art. 189 [TCEE, oggi 260 TFUE] una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali»).

⁽¹⁷⁵⁾ Cfr. M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, cit., p. 112 ss.; ID., L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., p. 288; A. CELOTTO, *op. ult. cit.*, p. 894; U. VILLANI, *op. cit.*, p. 505 s. Sul piano del *modus operandi* della dottrina dei controlimiti, la stessa sentenza *Granital* ribadiva l'esclusiva competenza della Corte costituzionale a risolvere eventuali ipotesi di conflitto tra diritto comunitario da un lato, diritti e principi costituzionali fondamentali dall'altro, come ipotesi eccezionale rispetto alla generale competenza dei giudici comuni a risolvere le antinomie tra diritto interno e norme comunitarie dotate di effetto diretto: Cfr. sent. n. 170/1984, cit., *C.i.d.* n. 7. Successivamente, sul piano delle garanzie, la Corte costituzionale ha precisato che, in ipotesi di violazione di diritti o principi fondamentali, l'oggetto del proprio scrutinio dovrebbe essere la legge di esecuzione del Trattato comunitario, nella parte in cui consenta l'esercizio di certi poteri o l'emanazione di certi atti che con tali diritti o principi si pongano in contraddizione: Cfr. sent. n. 232/1989, *Fragd*, cit., *C.i.d.* n. 3.1. L'esito della violazione cesserebbe dunque di essere il recesso dell'Italia dalle Comunità europee, ma sarebbe piuttosto quello di impedire l'operatività della legge italiana nel senso di conferire efficacia a quell'atto o a quel comportamento nel nostro ordinamento interno. Questo nuovo orientamento giurisprudenziale ha poi trovato conferma in numerose altre pronunce: Cfr. sent. n. 168/1991, cit., *C.i.d.* n. 4; sent. n. 117 del 23.03.1994, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 994 ss., *C.i.d.* n. 2; sent. n. 509 del 11.12.1995, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 4306 ss., *C.i.d.* n. 2; sent. n. 126 del 17.04.1996, in *Giur. Cost.*, 1996, p. 1044 ss., *C.i.d.* n. 5; sent. n. 93 del 26.03.1997, in *Giur. Cost.*, 1997, p. 923 ss., *C.i.d.* n. 3; sent. n. 73 del 19.03.2001, in *Giur. Cost.*, 2001, p. 428 ss., *C.i.d.* n. 3.1; sent. n. 129/2006, cit., *C.i.d.* n. 5.3; sent. n. 269/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.3; sent. n. 284/2007, cit., *C.i.d.* n. 3.

⁽¹⁷⁶⁾ M. CARTABIA, *“Unità nella diversità”*, cit., p. 587. Solo un caso di (eterodossa) applicazione della dottrina dei controlimiti si registra nella giurisprudenza del Consiglio di Stato: Cfr. Sez. V, sent. n. 4207 del 08.08.2005, in *Giur. It.*, 2007, p. 2021 ss. Chiamato ad adire in via pregiudiziale la Corte di Giustizia per verificare la conformità ai precetti europei di una norma di legge su cui già la Corte costituzionale si era pronunciata con sentenza additiva, al fine di adeguarne il precetto al diritto costituzionale alla salute, il Consiglio di Stato ha rifiutato di prospettare il quesito al giudice comunitario, ritenendo che della soluzione che avrebbe così ottenuto non avrebbe potuto in ogni caso tenere conto, proprio per la riconosciuta strumentalità della disposizione interna – così come modificata dalla Consulta – rispetto alla tu-

vero, come afferma la Corte, che una violazione sistematica dei diritti inalienabili e dei principi fondamentali da parte di atti normativi comunitari non sarebbe pensabile se non a seguito di un inverosimile capovolgimento dei valori cui s'ispira l'azione delle istituzioni europee ⁽¹⁷⁷⁾. Nondimeno, è poco realistico pensare che giammai si siano verificate contraddizioni singole e puntuali, se non altro a causa di fisiologici bilanciamenti fra valori appartenenti a sistemi non perfettamente collimanti ⁽¹⁷⁸⁾; tanto più che le occasioni di contrasto si sono col tempo indubbiamente accresciute, in considerazione del progressivo ampliamento delle competenze europee ben al di là di un'integrazione dai connotati meramente economici ⁽¹⁷⁹⁾.

Risulta, pertanto, evidente la volontà della Corte costituzionale di scongiurare un deleterio conflitto istituzionale con la Corte di giustizia; al punto che l'assidua prospettazione della dottrina dei controlimiti pare fungere – se non da mera clausola di stile – da pungolo ermeneutico volto a sollecitare e mantener viva l'attenzione del giudice comunitario sul tema dei diritti umani e sulle radicate tradizioni costituzionali degli Stati

tela di un diritto umano fondamentale. Questa pronuncia postulerebbe, in sostanza, la perfetta equipollenza tra, da un lato, le norme costituzionali espressive di principi fondamentali o di diritti inviolabili e, dall'altro, le norme di legge che siano state “corrette” dalla Corte costituzionale a fini di garanzia o tutela di un principio fondamentale o diritto inviolabile. Sennonché, come rileva A. ADINOLFI, *Rapporti fra norme comunitarie e norme interne integrate da sentenze additive della Corte costituzionale: un orientamento (... “sperimentale”) del Consiglio di Stato*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2006, p. 143, «La circostanza che la Corte costituzionale abbia integrato il contenuto di una norma per assicurare il rispetto di un diritto fondamentale non significa che questa diventi “immodificabile”, ma solo che, quando applicabile, essa deve avere un determinato contenuto». Accoglie positivamente la pronuncia di Palazzo Spada A. CELOTTO, *op. ult. cit.*, p. 897, secondo cui la scelta di procedere immediatamente alla disapplicazione del diritto comunitario, per quanto «forte», avrebbe di fatto evitato l'esito «dirompente» di una «rottura permanente dell'unitarietà del diritto comunitario», quale si sarebbe verificata a seguito dell'attivazione in sede accentrata (per mano della Corte costituzionale) e con effetti *erga omnes* della dottrina dei controlimiti.

⁽¹⁷⁷⁾ Cfr. sent. n. 183/1973, *Frontini*, cit., *C.i.d.* n. 9; sent. n. 170/1984, *Granital*, cit., *C.i.d.* n. 7; sent. n. 232/1989, *Fragd*, cit., *C.i.d.* n. 3.1. Similmente, il *Tribunal Constitucional* spagnolo affronta il caso «de que en la ulterior dinámica del Derecho de la Unión Europea llegase a resultar inconciliable este Derecho con la Constitución española, sin que los hipotéticos excesos del Derecho europeo respecto de la propia Constitución europea fueran remediados por los ordinarios cauces previstos en ésta», qualificandolo come ipotesi «difficilmente concebible»: Cfr. *declaración* n. 1/2004, cit., *F.j.* 4.

⁽¹⁷⁸⁾ In questo senso, Cfr. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 218 s.; A. RANDAZZO, *I controlimiti al primato del diritto comunitario: un futuro non diverso dal presente?*, in www.forum-costituzionale.it, 2008, p. 3.

⁽¹⁷⁹⁾ Cfr. U. VILLANI, *op. cit.*, p. 509 ss. Cfr. altresì U. DRAETTA, *Diritto dell'Unione europea e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 17 ss., secondo il quale i rimedi offerti all'individuo dall'ordinamento europeo soffrirebbero una triplice debolezza: si tratta di rimedi soltanto interni a quello stesso ordinamento; l'accesso alla giurisdizione della Corte di Giustizia è in ogni caso limitato; per gli atti non comunitari tali rimedi sono pressoché insussistenti. Inoltre, gli stessi rimedi non sono comunque disponibili con riguardo agli atti nazionali di attuazione del diritto europeo. In particolare, l'A. ravvisa tre specifiche situazioni di conflitto: tra la disciplina del mandato d'arresto europeo (appartenente, però, al terzo pilastro) ed il diritto alla libertà personale; tra il regolamento comunitario su intese e posizioni dominanti e la inviolabilità del domicilio; tra il regolamento comunitario sulle concentrazioni ed i diritti ad un giudice indipendente e imparziale, ad un equo processo e alla difesa.

membri ⁽¹⁸⁰⁾. In questo senso, occorre riconoscere che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha fatto tesoro degli avvertimenti delle giurisdizioni costituzionali nazionali, assumendo i diritti umani e le specificità nazionali tra i principi generali dell'ordinamento europeo ⁽¹⁸¹⁾.

Il carattere recessivo di una lettura conflittuale della dottrina dei controlimiti risulta confermato dalle notazioni di A. RUGGERI, il quale evidenzia come l'irrigidimento di questa dottrina negli ingessati meccanismi che governano il sistema delle fonti risulti intrinsecamente contraddittorio, in quanto conduce a risolvere in astratto e a senso unico il giudizio di bilanciamento fra valori costituzionali parimenti fondamentali ⁽¹⁸²⁾. Il principio di pace e giustizia fra le Nazioni, espresso dall'art. 11, s'iscrive nel nucleo dei principi fondamentali dell'ordinamento e dovrebbe godere della medesima forza degli altri principi dello stesso tipo; perciò, non è dato comprendere il motivo per il quale, secondo la giurisprudenza costituzionale, esso dovrebbe costantemente soccombere al loro cospetto nel giudizio di bilanciamento ⁽¹⁸³⁾. La prevalenza dell'uno sull'altro principio dovrebbe essere un *posterius*, non già un *prius* nell'ambito di questo giudizio, da operarsi non già in astratto, bensì in relazione alla fattispecie concreta ⁽¹⁸⁴⁾.

Per questo motivo, lo stesso Autore propone un'innovativa lettura della dottrina dei controlimiti, che la rimuova dal piano della teoria delle fonti – quindi dei potenziali con-

⁽¹⁸⁰⁾ Pure nelle recenti pronunce del *Tribunal Constitucional* spagnolo e del *Conseil Constitutionnel* francese, D. PIQANI, *Supremacy of European Law Revisited*, cit., p. 15, scorge una «general tendency toward legal pluralism by abandoning discourses of unconditional supremacies of National or European legal orders». Cfr. altresì, sul punto, A. CELOTTO, T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, cit., p. 1378, secondo cui «i controlimiti sono da intendere come rigurgito di orgoglio nazionale soprattutto oggi che la crescita del sistema comunitario e l'allargamento delle finalità dell'Unione hanno dimostrato come l'intervento del diritto comunitario non costituisca un "attentato" agli ordinamenti costituzionali nazionali, bensì – piuttosto – uno strumento di notevole potenzialità anche per dare sviluppo a principi e valori presenti nelle Costituzioni, ma spesso negletti o dimenticati».

⁽¹⁸¹⁾ Cfr. A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, cit., p. 736 ss., il quale evidenzia che, per quanto le Corti nazionali abbiano continuato ad opporre – sia pure in linea soltanto teorica – limiti costituzionali alla prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno, la giurisprudenza comunitaria non ha interpretato tali controlimiti in modo conflittuale, ma li ha, al contrario, tenuti presenti allo scopo di ricostruire in modo condiviso i principi generali dell'ordinamento europeo: non solo la tutela dei diritti fondamentali è, così, divenuta elemento costitutivo del sistema comunitario; ma anche il rispetto dei principi costituzionali nazionali e delle loro specificità è col tempo penetrato nella costituzione materiale dell'Unione europea, pur in mancanza di una sua codificazione nei Trattati istitutivi.

⁽¹⁸²⁾ *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 219; *Riforma del Titolo V e giudizi di "comunitarietà" delle leggi*, cit., p. 454 ss.

⁽¹⁸³⁾ A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e giudizi di "comunitarietà" delle leggi*, cit., p. 456: non potrebbe, infatti, «invocarsi un (inesistente) principio ancora superiore e terzo rispetto a quelli in campo, una sorta di "metaprinzipio", che stabilisca l'ordinazione gerarchica in parola, dal momento che, ove astrattamente vi fosse, esso solo sarebbe l'unico vero principio fondamentale».

⁽¹⁸⁴⁾ *Ibidem*: il che, osserva l'A., equivale a dire che «i "controlimiti" come categoria teorica non esistono».

flitti fra norme interne e norme comunitarie – per ricollocarla, piuttosto, sul piano della teoria dell’interpretazione, ove domina un approccio metodologico potenzialmente conciliante, orientato a favorire il processo d’integrazione piuttosto che a mantenere una rigida separazione fra ordinamenti ⁽¹⁸⁵⁾. In questa prospettiva, le tradizioni costituzionali nazionali – che danno corpo a livello interno ai controlimiti al primato del diritto comunitario – e le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri – che danno corpo ai diritti fondamentali tutelati a livello europeo *ex art. 6 TUE* – alimentano congiuntamente un vitale «“circolo” ermeneutico» al cui interno entrambe sono «tendenzialmente destinate a confluire reciprocamente fino al punto di immedesimarsi» ⁽¹⁸⁶⁾. In questo circuito, la Corte di Giustizia trae dagli ordinamenti degli Stati membri valori e tradizioni comuni o specifici, filtrandoli attraverso i principi sanciti dai Trattati istitutivi e i valori espressi dalla propria consolidata giurisprudenza; e tali valori e tradizioni, così “europeizzati”, tornano a farsi nazionali, integrandosi automaticamente negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri ⁽¹⁸⁷⁾.

Alla prospettiva di una nuova valorizzazione dei controlimiti sembrano corrispondere i più recenti passi del processo d’integrazione europea, dal fallito Trattato costituzionale del 2004 al Trattato di Lisbona del 2007 ⁽¹⁸⁸⁾. Entrambi impongono al diritto europeo di arrestarsi di fronte alla «struttura fondamentale, politica e costituzionale» di ciascuno degli Stati membri ⁽¹⁸⁹⁾. A ciò deve aggiungersi il recepimento (diretto o indi-

⁽¹⁸⁵⁾ A. RUGGERI, “Tradizioni costituzionali comuni” e “controlimiti”, *tra teoria delle fonti e teoria dell’interpretazione*, cit., p. 104 s. Secondo A. CELOTTO, T. GROPPI, *Primaute e controlimiti nel progetto di Trattato costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 2004, p. 869 s., si tratterebbe di abbandonare una nozione dei controlimiti «in chiave statica, come momenti di estrema difesa dell’ordinamento nazionale», per abbracciarne una nuova concezione «in chiave dinamica, come momenti di raccordo finalizzati a garantire il massimo di tutela dei diritti», affinché essi cessino di fungere – sulla base di antiche costruzioni teoriche – da baluardo ultimo della sovranità nazionale, per assumere piuttosto il ruolo di «elemento di integrazione» tra l’ordinamento europeo e gli ordinamenti nazionali. Cfr. da ultimo, sul tema, D. BUTTURINI, *La tutela dei diritti fondamentali nell’ordinamento costituzionale italiano ed europeo*, Napoli, 2009, p. 111 ss.

⁽¹⁸⁶⁾ A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 107; i controlimiti, pertanto, in questa prospettiva non rappresentano più l’ultimo baluardo dell’identità nazionale contro l’aggressione da parte dei principi europei, ma costituiscono, anzi, uno degli elementi di cui tali principi si compongono in un processo dinamico di mutua alimentazione reciproca: «non vi sono, né possono esservi, valori o *solo* nazionali ovvero *solo* europei ma valori che sono nazionali *in quanto* (anche) europei ed europei *in quanto* (anche) nazionali» (p. 116).

⁽¹⁸⁷⁾ Cfr. A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 114 ss.; A. TIZZANO, *op. ult. cit.*, p. 740 ss.

⁽¹⁸⁸⁾ Sulla sostanziale continuità fra Trattato costituzionale e Trattato di Lisbona, Cfr. J. ZILLER, *Il Trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattato costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 2007, p. 875 ss.; L.G. SCIANNELLA, *Morte e reincarnazione di una Costituzione: dal “Constitutional Treaty” al “Reform Treaty”*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2008, p. 142 ss.; A. D’ATENA, *Una costituzione senza Costituzione per l’Europa*, cit., p. 197 ss.

⁽¹⁸⁹⁾ Cfr. art. I-5 del Trattato Costituzionale e art. 3-*bis* TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona, pressoché coincidenti nella loro formulazione: «L’Unione rispetta l’uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione [*davanti ai Trattati*] e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fon-

retto) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale espressamente prescrive la propria disapplicazione a fronte di norme costituzionali nazionali che assicurino un grado di protezione dei diritti superiore a quello da essa stessa garantito ⁽¹⁹⁰⁾. Con queste clausole, ambo i Trattati riconoscono espressamente la garanzia dei valori di base degli ordinamenti costituzionali nazionali, dei loro principi e diritti fondamentali, al punto che la relativa violazione implicherebbe, per ciò stesso, una violazione dei Trattati medesimi. In questo modo, si sarebbe giunti ad "europeizzare" finanche la dottrina dei controlimiti, sì da rendere questi ultimi un vincolo non più esterno, ma interno allo stesso ordinamento sovranazionale: ciò comporta che un eventuale contrasto tra disposizioni comunitarie e norme costituzionali integranti i controlimiti ridonderebbe nella violazione anche di un principio primario del diritto europeo e, quindi, comporterebbe già a livello sovranazionale l'invalidità degli atti così adottati ⁽¹⁹¹⁾.

damentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale».

⁽¹⁹⁰⁾ Cfr. art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e formalmente sottoscritta a Strasburgo cinque giorni dopo dai Presidenti della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, e art. II-113 del Trattato costituzionale, pressoché coincidenti nella loro formulazione: «Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione [«*la Comunità*»] o tutti gli Stati membri sono parti [«*contraenti*»], in particolare la Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri». A ciò, l'art. II-112.4 del Trattato costituzionale avrebbe aggiunto la previsione per cui «Laddove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni». L'art. 6.1 TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona, stabilisce che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati»; mentre la Dichiarazione n. 1 allegata allo stesso Trattato di Lisbona specifica: «La Carta dei diritti fondamentali, che ha forza giuridicamente vincolante, conferma i diritti fondamentali garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri».

⁽¹⁹¹⁾ Cfr. A. CELOTTO, T. GROPPI, *op. loc. ult. cit.*; ID., *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, cit., p. 1379 ss.; R. ALONSO GARCÍA, *Constitución Española y Constitución Europea*, cit., p. 348 s.; ID., *Tribunal Constitucional español y Derecho de la Unión Europea*, cit., p. 208 ss.; M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, p. 592 ss.; ID., L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., p. 301 s.; M. CARTABIA, B. DE WITTE, P. PÉREZ TREMS, *Introducción: analizando las Constituciones nacionales en el contexto de la reforma de la Constitución europea*, in Id. (a cura di), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, cit., p. 17 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali comuni e Costituzione europea*, cit.; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 231 ss.; ID., *"Trattato costituzionale" e prospettive di riordino del sistema delle fonti europee e nazionali, al bivio tra separazione ed integrazione*, cit., p. 216 ss.; ID., *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto e diritto interno (profili problematici)*, in S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, 2006, p. 830 ss.; ID., *Riforma del Titolo V e giudizi di "comunitarietà" delle leggi*, cit., p. 459 ss.; M. PATRONO, *Sovranità statale e Costituzione europea*, cit., p. 155 ss.; L.S. ROSSI, *Supremazia del Trattato costituzionale europeo o delle Costituzioni nazionali?*, cit., p. 275 ss.; D. PIQANI, *op. cit.*, p. 10 ss.; A. RANDAZZO, *op. cit.*, p. 6 ss.

Senonché, per un verso, il rispetto delle strutture costituzionali fondamentali degli Stati membri non sarebbe che uno dei principi primari del diritto europeo, che in un giudizio di bilanciamento con altri principi parimenti primari potrebbe occasionalmente soccombere: per questo motivo, occorre ammettere che in talune circostanze possa darsi anche nel nuovo quadro previsto dal Trattato di Lisbona la possibilità di norme europee le quali pretendano d'incidere sui principi fondamentali delle Costituzioni nazionali ⁽¹⁹²⁾. Per altro verso, non si può omettere di considerare che – come più sopra rilevato – le stesse norme costituzionali interne che consentono limitazioni di sovranità in favore del processo d'integrazione europea sono, esse pure, espressione di principi strutturali di diritto interno, non necessariamente destinate a soccombere dinanzi ad altri principi parimenti fondamentali della Costituzione. Da ciò, l'ulteriore rilevante considerazione per cui la norma europea che impone il rispetto dei principi strutturali nazionali potrebbe, in realtà, considerarsi violata soltanto nelle ipotesi in cui, all'esito di un bilanciamento tra principi costituzionali fondamentali, sia risultato prevalente (in relazione al singolo caso di specie) un principio diverso da quello che, appunto, dispone l'apertura nei confronti dell'ordinamento sovranazionale ⁽¹⁹³⁾.

⁽¹⁹²⁾ Cfr. A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto e diritto interno*, cit., p. 834 ss.

⁽¹⁹³⁾ *Ibidem*, p. 850 s.: «è proprio l'esito di siffatto "bilanciamento" [tra principi fondamentali nazionali] a proiettare la propria immagine a livello europeo, il principio-valore uscito vittorioso dalla competizione in ambito nazionale alle volte invocando la protezione dell'art. I-5 [del Trattato costituzionale, o dell'art. 3-bis TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona]».

Ciò che non risulta affatto chiaro è a chi spetti compiere siffatti bilanciamenti. Lasciare tale compito ai giudici nazionali (secondo l'interpretazione del *Bundesverfassungsgericht*: Cfr. *Urteil* n. 2 BvE 2/08 ecc., cit., *Vertrag von Lissabon*, Rnr. 340) significherebbe esporre l'ordinamento comunitario a un insostenibile rischio di disgregazione, in quanto le sue norme potrebbero risultare valide o invalide a seconda dell'ordinamento costituzionale di riferimento: Cfr. M. CARTABIA, *"Unità nella diversità"*, cit., p. 594 s.; R. MASTROIANNI, *Le direttive comunitarie nel giudizio di costituzionalità*, cit., p. 339; P. CARETTI, *Corte e rinvio pregiudiziale*, cit., p. 151; A. PACE, *La sentenza Granital, ventitré anni dopo*, cit., p. 412 s.; S. CASSESE, *Trattato di Lisbona: la Germania frena*, cit., p. 1006. Lo stesso effetto, peraltro, si otterrebbe anche nel caso in cui fosse la Corte di giustizia a valutare il rispetto delle strutture costituzionali nazionali, ma con efficacia delle relative pronunce circoscritta all'ambito territoriale dello Stato interessato: Cfr. A. RANDAZZO, *I controlimiti al primato del diritto comunitario*, cit. Nondimeno, opta per quest'ultimo orientamento, che presuppone una sorta di «pregiudizialità inversa» tra Corte di giustizia e Corti costituzionali nazionali per ricostruire i principi strutturali dei singoli ordinamenti, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 233; ID., *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto e diritto interno*, cit., p. 848 ss.; ID., *Riforma del Titolo V e giudizi di "comunitarietà" delle leggi*, cit., p. 463 ss. D'altra parte, la stessa Corte di Giustizia potrebbe adottare interpretazioni non sempre coincidenti con quelle fatte proprie dalle giurisdizioni nazionali, così come alcune delle garanzie desumibili direttamente dai Trattati potrebbero essere percepite da queste ultime come contrastanti con i valori di fondo dell'ordinamento interno: Cfr. L.S. ROSSI, *op. ult. cit.*, p. 276 s. In questa prospettiva, acquista interesse la proposta di J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, cit., p. 14, di rivedere integralmente il ruolo della giurisdizione comunitaria, anche per colmare il gap di credibilità costituzionale che la separa dalle Corti nazionali, magari creando un «Consi-

È a questo proposito che si rende interessante verificare se e in che misura l'art. 117, I Cost. sia in grado di smuovere la Corte costituzionale dalla tradizionale impostazione della dottrina dei controlimiti, tuttora improntata alla prospettiva conflittuale di un confronto normativo sul piano delle fonti, piuttosto che aperta a una sua valorizzazione su un piano prettamente ermeneutico. Già si è detto che il disposto costituzionale, nell'imporre il rispetto del vincolo comunitario, ha un ambito applicativo limitato alla produzione legislativa ordinaria, statale e regionale: sotto questo profilo, non si vede come tale precetto – peraltro di recente introduzione – possa pretendere d'influire su una questione riguardante norme di rango costituzionale, che la giurisprudenza ha per giunta inteso sottrarre allo stesso potere di revisione ⁽¹⁹⁴⁾. Sennonché, è noto come ogni mutamento interno a un ordine normativo sia suscettibile di produrre effetti indiretti pure sull'interpretazione di norme che esulano tanto dal suo campo applicativo, quanto dalle astratte potenzialità nomopoietiche della relativa fonte ⁽¹⁹⁵⁾.

In questo senso, rileva L. TORCHIA come l'esplicitazione del vincolo comunitario non possa che incidere sull'interpretazione dell'art. 11 Cost. nel senso di una più disponibile apertura del nostro ordinamento verso le esigenze del processo d'integrazione ⁽¹⁹⁶⁾. Verrebbe meno, così, quella radicale antitesi tra principi fondamentali interni e diritto d'origine esterna, propria della logica separatista da cui muoveva una dottrina dei controlimiti volta alla rivendicazione della sovranità costituzionale nazionale: ad essa si so-

glio costituzionale per la Comunità, modellato in qualche misura sul suo omonimo francese»; ipotesi che, peraltro, pare alquanto irrealistica nell'attuale stato del processo d'integrazione.

⁽¹⁹⁴⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 1146 del 15.12.1988, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 5565 ss. In questo senso si esprime G. GAJA, *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, cit., p. 270: «L'esplicita valorizzazione della normativa comunitaria in una disposizione costituzionale non è tale da escludere l'applicabilità del controlimite, configurato dalla Corte costituzionale, derivante dai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dai diritti inalienabili della persona umana».

⁽¹⁹⁵⁾ Esempio, in un ambito che tocca da vicino quello ora in discorso, è l'argomentazione di A. RUGGERI, *“Trattato costituzionale” e prospettive di riordino del sistema delle fonti europee e nazionali, al bivio tra separazione ed integrazione*, cit., p. 211 ss.: nel tentativo di definire la vera natura del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, l'A. rileva come la parola definitiva sarebbe spettata alle fonti derivate adottate sulla base di quel Trattato, giacché esse, con la loro stessa esistenza e l'incessante rinnovamento, avrebbero assicurato la trasmissione nel tempo del proprio ordine normativo, articolandolo e svolgendolo dinamicamente, così concorrendo in modo risolutivo a determinare la complessiva connotazione della stessa fonte da cui sarebbero derivate. Cfr. altresì G.F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, cit., p. 1851 s.; A. ADINOLFI, *L'applicazione delle norme comunitarie da parte dei giudici nazionali*, cit., p. 624.

⁽¹⁹⁶⁾ *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 1206 s.: «L'inserimento dell'obbligo costituzionale di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario comporta, infatti, un meccanismo di permanente apertura dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo proprio a livello costituzionale, senza che sia configurabile un meccanismo di previo giudizio di ammissibilità fra valori e principi dell'ordinamento interno e valori e principi dell'ordinamento europeo sulla base di un confronto condotto secondo la dicotomia interno/esterno».

stituirebbe, ora, una logica maggiormente conciliante, che consentirebbe una «dialettica sicuramente più interiorizzata» tra i due ordini di valori ⁽¹⁹⁷⁾.

Una più disponibile apertura della giurisprudenza costituzionale è dato, in effetti, riscontrare nel recente *revirement* in tema di pregiudiziale comunitaria ex art. 267 TFUE (già 234 TCE): *revirement* che, nella sentenza n. 102/2008, non trova giustificazione se non in uno sfuggente quanto inatteso richiamo all'art. 117, I ⁽¹⁹⁸⁾. Inatteso perché, in recenti pronunce, la Corte aveva agganciato il nuovo disposto costituzionale all'art. 11 – assunto quale principio fondamentale di riferimento – con l'esplicita finalità di ribadire la validità della giurisprudenza antecedente, specie in tema di controlimiti ⁽¹⁹⁹⁾. Nella successiva sentenza n. 439/2008, tuttavia, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge (impugnata in via principale) per violazione del solo art. 117, I senza tornare a riferirsi all'art. 11 ⁽²⁰⁰⁾; cosa che è stata letta, in dottrina, quale indice di un possibile ripensamento proprio in merito alla questione dei controlimiti ⁽²⁰¹⁾. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona darà, probabilmente, ulteriore slancio all'orientamento che vuole un atteggiamento maggiormente conciliativo sul tema dei controlimiti, sia da parte della nostra giurisprudenza costituzionale, sia da parte della giurisprudenza europea.

4.5.2. Il vincolo comunitario come vincolo di appartenenza all'Unione europea e la facoltà di recesso riconosciuta agli Stati membri

Nella sentenza *Granital*, dopo aver ribadito la propria competenza a vagliare il rispetto dei controlimiti da parte delle norme comunitarie (tramite il sindacato sulla legge

⁽¹⁹⁷⁾ G. D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 219 s. Cfr. altresì F. MODUGNO, *Appunti delle lezioni sulle Fonti del Diritto*, cit., p. 143.

⁽¹⁹⁸⁾ Sent. n. 102/2008, cit., *C.i.d.* n. 8.2.8.5: «la legittimità costituzionale della norma censurata non può essere scrutinata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., senza che si proceda alla valutazione della sua conformità al diritto comunitario». Sull'insufficiente argomentazione del distacco di questa pronuncia rispetto ai precedenti in materia, Cfr. E. CRIVELLI, *Il richiamo della ratio decidendi nei precedenti della giurisprudenza costituzionale*, in M. Pedrazza Gorlero (a cura di), *Il precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 2008, p. 311 s.

⁽¹⁹⁹⁾ Cfr. sent. n. 129/2006, cit., *C.i.d.* n. 5.3; sent. n. 269/2007, cit., *C.i.d.* n. 4.3: in entrambe le pronunce, la Corte costituzionale espressamente condiziona l'operatività del vincolo comunitario all'osservanza, da parte della normativa europea assunta a parametro, «dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana».

⁽²⁰⁰⁾ Sent. n. 439/2008, cit., *C.i.d.* 7.1.

⁽²⁰¹⁾ Cfr. A. DANESI, *L'affermazione dell'art. 117, c. 1, Cost. quale fondamento tendenzialmente esclusivo dei vincoli comunitari*, cit. La medesima opinione era, peraltro, già stata sostenuta anche sulla base delle precedenti sentenze costituzionali da R. CALVANO, *La Corte costituzionale "fa i conti" per la prima volta con il nuovo art. 117 comma 1 Cost.*, cit., p. 4439; ID., *La Corte costituzionale e il nuovo orizzonte della tutela multilivello dei diritti fondamentali alla luce della riflessione di S. Panunzio*, cit.

di esecuzione dei Trattati istitutivi), la Corte costituzionale ha voluto riservarsi altresì il vaglio delle leggi nazionali che si assumano violare «ingiustificatamente» non già singoli precetti, bensì principi fondamentali del diritto comunitario, al punto da precluderne definitivamente o metterne permanentemente a repentaglio la complessiva osservanza⁽²⁰²⁾. Nella successiva giurisprudenza, tuttavia, si riscontra una sola, risalente pronuncia in cui la Corte ha fatto uso di questa competenza: pronuncia che, peraltro, ammette ma risolve nel merito in senso negativo la questione di legittimità sollevata⁽²⁰³⁾.

In letteratura, non risultano del tutto chiari i contorni e le motivazioni di questa riserva di competenza. Per S.M. CARBONE, l'ipotesi in considerazione non sarebbe diversa dal sindacato di costituzionalità (accentrato) sulle leggi nazionali contrastanti con norme comunitarie prive di efficacia diretta, avendo queste ultime – per definizione – la struttura tipica delle norme di principio⁽²⁰⁴⁾. A. PACE, invece, ritiene che i principi cui si riferisce il citato passaggio della sentenza *Granital* coincidano con le fonti primarie del diritto comunitario: così, soltanto le leggi nazionali contrastanti con norme contenute in fonti derivate potrebbero essere disapplicate dai giudici comuni, mentre quelle incompatibili con gli stessi Trattati istitutivi dovrebbero continuare ad essere censurate solo dalla Corte costituzionale⁽²⁰⁵⁾. Ancora, A. RUGGERI ritiene che l'ipotesi *de qua* faccia da necessario *pendant* rispetto alla dottrina dei controlimiti, nel senso che «dove il conflitto è più forte (investendo, appunto, i valori, costituzionali o comunitari [...]), lì si radica *sempre* la competenza del giudice costituzionale, il giudice “naturale” dei valori calpestati»⁽²⁰⁶⁾.

Diversamente, A. LA PERGOLA – giudice relatore della sentenza *Granital* – ha chiarito in sede dottrinale che la ricordata riserva di sindacato costituzionale gode di autonoma consistenza e si giustifica nei soli casi in cui la legge nazionale finirebbe per sopprimere o pregiudicare la stessa competenza del giudice ordinario ad applicare diretta-

⁽²⁰²⁾ Sent. n. 170/1984, *Granital*, cit., *C.i.d.* n. 7: «Vanno denunciate in questa sede quelle statuizioni della legge statale che si assumano costituzionalmente illegittime, in quanto dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi: situazione, questa, evidentemente diversa da quella che si verifica quando ricorre l'incompatibilità fra norme interne e singoli regolamenti comunitari. Nel caso che qui è previsto, la Corte sarebbe, quindi, chiamata ad accertare se il legislatore ordinario abbia *ingiustificatamente* rimosso alcuno dei limiti della sovranità statale, da esso medesimo posti, mediante la legge di esecuzione del Trattato, in diretto e puntuale adempimento dell'art. 11 Cost.» (corsivo aggiunto).

⁽²⁰³⁾ Cfr. sent. n. 286 del 19.12.1986, in *Giur. Cost.*, 1986, I, p. 2309 ss., *C.i.d.*

⁽²⁰⁴⁾ Corte costituzionale, *pregiudiziale comunitaria e uniforme applicazione del diritto comunitario*, cit., p. 711 s.

⁽²⁰⁵⁾ *La sentenza Granital, ventitré anni dopo*, cit., p. 427.

⁽²⁰⁶⁾ *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 222.

mente il diritto che promana dall'Unione ⁽²⁰⁷⁾. In altre parole, di fronte al conflitto tra una legge interna e una norma comunitaria priva di efficacia diretta, il giudice *a quo* sarebbe legittimato ad adire immediatamente la Corte costituzionale – anziché la Corte di giustizia *ex art. 267 TFUE* (già 234 TCE) – nella sola ipotesi in cui il rinvio pregiudiziale gli fosse precluso, reso inutile o inutilizzabile dalla stessa legge che intenda sottoporre a sindacato costituzionale.

Osserva, peraltro, G. GAJA che non necessariamente la questione di legittimità di una legge siffatta potrebbe condurre ad una dichiarazione d'incostituzionalità: tale esito sarebbe, infatti, evitabile qualora la Corte costituzionale dovesse ritenere che i limiti alla sovranità statale – contemplati dalla norma costituzionale – siano stati rimossi *non ingiustificatamente* ⁽²⁰⁸⁾. In questo senso, le leggi interne che per giusti motivi intendano imporre la propria osservanza al di sopra del diritto comunitario, o impedire ai giudici nazionali di darvi fedele applicazione secondo gli insegnamenti della giurisprudenza comunitaria, vengono a costituire «un ulteriore controlimite» al principio del primato ⁽²⁰⁹⁾.

La possibilità di approvare leggi ordinarie che si sottraggano al principio del primato, indubbiamente, allevia la gravità della deroga alla supremazia parlamentare che, appunto, la preminenza del diritto comunitario comporta. Le limitazioni di sovranità apportate con le leggi di esecuzione dei Trattati istitutivi, per quanto destinate a perdurare indefinitamente nel corso delle legislature successive, non sono, dunque, assolutamente inamovibili: il Parlamento può recuperare la sovranità perduta abrogando le stesse leggi di esecuzione, purché ciò avvenga *non ingiustificatamente*.

Si tratta di verificare quando leggi siffatte possano dirsi giustificate. L'ipotesi che si debba trattare di leggi meramente attuative dei principi costituzionali fondamentali, che integrano i tradizionali controlimiti, non avrebbe autonoma rilevanza, giacché sarebbero le norme costituzionali e non già quelle legislative a prevalere; e, in ogni caso, perderebbe di significato in un contesto che inquadri la dottrina dei controlimiti nell'ambito della teoria dell'interpretazione anziché in quello della teoria delle fonti ⁽²¹⁰⁾. Neppure è percorribile l'ipotesi internazionalistica dell'inosservanza dei Trattati istitutivi come

⁽²⁰⁷⁾ *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario*, cit., p. 2432 ss.

⁽²⁰⁸⁾ *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, cit., p. 269: «Se tale accertamento dovesse condurre in ogni caso a considerare illegittima una legge diretta “ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato”, non sarebbe stato ragionevole prospettare un ruolo della Corte costituzionale nell'esaminarla».

⁽²⁰⁹⁾ *Ibidem*.

⁽²¹⁰⁾ V. *supra*, § 4.5.1.

contromisura di autotutela a fronte dell'altrui inadempimento, che in ambito comunitario sarebbe sanzionabile soltanto da parte della Corte di giustizia ⁽²¹¹⁾.

Non residua che l'ipotesi – certamente irrealistica – di una perdita della copertura costituzionale oggi garantita al diritto comunitario dall'art. 11. Il Parlamento potrebbe, in questa prospettiva, abrogare la legge di esecuzione dei Trattati istitutivi qualora ritenga che l'ordinamento comunitario non sia più in grado di assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni, o che esso abbia smarrito il carattere che, secondo la giurisprudenza costituzionale, qualifica un ente come sovranazionale: la capacità d'imporre la propria sovranità normativa anche contro la diversa volontà degli Stati membri ⁽²¹²⁾. Perduta la copertura costituzionale che la reggeva, la legge di esecuzione dei Trattati comunitari resterebbe nulla più di una semplice legge ordinaria, nella completa disponibilità del legislatore.

Questo, almeno, era il quadro vigente prima dell'entrata in vigore del nuovo art. 117, I Cost. Oggi, invece, s'impone al legislatore stesso il rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», tra i quali, in particolare, quello di leale collaborazione e di astensione «da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi» comunitari ⁽²¹³⁾. Quand'anche venisse meno la copertura dell'art. 11, dunque, permarrrebbe nondimeno il vincolo comunitario di cui all'art. 117, I, con le relative garanzie, ma anche con i relativi limiti. La conseguenza sarebbe l'incostituzionalità di una legge ordinaria volta – secondo la formulazione della sentenza *Granital* – «ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato» ⁽²¹⁴⁾; ma, siccome l'ambito applicativo del nuovo precetto costituzionale resta limitato all'attività del legislatore ordina-

⁽²¹¹⁾ Cfr. art. 259 TFUE (già 227.1 TCE): «Ciascuno degli Stati membri può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea, quando reputi che un altro Stato membro ha mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati»; art. 273 TFUE (già 239 TCE): «La Corte di giustizia è competente a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con l'oggetto dei trattati, quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di un compromesso». Ribadisce L. SICO, *Ordinamento comunitario e diritto internazionale: un matrimonio ancora non a rischio di scioglimento*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2003, p. 1705 s., che, malgrado il rilievo che assume il diritto internazionale generale nell'ordinamento comunitario (su cui V. *infra*, § 4.6.), tutti quegli istituti fondati sull'idea della reciprocità nella risoluzione delle controversie non possono quivi trovare applicazione, né nelle relazioni fra Stati membri (negli ambiti coperti dal diritto comunitario), né nelle relazioni tra questi e le istituzioni europee: in entrambi i casi, i comportamenti sia degli Stati sia delle istituzioni devono, infatti, informarsi al principio di solidarietà.

⁽²¹²⁾ V. *supra*, § 3.2.

⁽²¹³⁾ Cfr. art. 4.3, II TUE (già 10.2 TCE).

⁽²¹⁴⁾ Cfr. G. GAJA, *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, cit., p. 271. *Contra*, B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Foro It.*, 2002, V, c. 232, afferma che, anche sotto questo profilo, l'art. 117, I Cost. si limiterebbe a rendere esplicito ciò che la pregressa giurisprudenza costituzionale ricavava dall'art. 11 Cost., sicché nulla cambierebbe rispetto a quanto già enunciato dalla sentenza n. 170/1984, *Granital*, cit., *C.i.d.* n. 7.

rio, nulla inficerebbe la legittimità di un simile intervento da parte del legislatore costituzionale, che potrebbe finanche agire direttamente sull'art. 117, I, abrogandolo.

Ciò vale, del resto, anche con riguardo alla possibilità di un recesso dalla partecipazione italiana al processo d'integrazione. Fintanto che l'ordinamento europeo risponda alle condizioni di cui all'art. 11, l'adesione italiana non potrebbe, invero, ritenersi discrezionale, bensì imperativa⁽²¹⁵⁾. Peraltro, nella remota ipotesi sopra teorizzata, in cui l'ordinamento europeo perda i requisiti che gli garantiscono tale copertura, soltanto una legge costituzionale potrebbe consentire il recesso italiano, altrimenti precluso proprio dal vincolo comunitario di cui all'art. 117, I⁽²¹⁶⁾.

Senonché, anche quest'ultima conclusione dev'essere rimessa in discussione in considerazione dei più recenti sviluppi del processo d'integrazione: infatti, il Trattato costituzionale prima, il Trattato di Lisbona poi, hanno previsto e istituzionalizzato il diritto di recesso di ciascuno Stato membro dall'Unione⁽²¹⁷⁾. In precedenza, l'impegno a tempo indeterminato assunto dagli Stati membri aveva lasciato aperta la relativa questione⁽²¹⁸⁾: da un lato, la durata illimitata del vincolo deponeva a favore della sua indissolubilità; dall'altro, un mutamento fondamentale delle circostanze esistenti al momento della stipulazione avrebbe comunque, secondo parte della dottrina, consentito il recesso

⁽²¹⁵⁾ Nella formulazione dell'art. 11 Cost., è chiaro il mandato imperativo per il quale l'Italia «promuove e favorisce le organizzazioni internazionali» rivolte allo scopo di assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni. Ciò malgrado, la Corte costituzionale non ha mai avuto modo di pronunciarsi sulla natura imperativa di questo precetto. Diversamente, il *Bundesverfassungsgericht* tedesco ha chiarito che non vi è alcuna discrezionalità politica nella partecipazione della Germania alla preservazione della pace internazionale e all'integrazione europea, ma che la stessa è obbligata in forza del *Präambel* e dell'art. 23.1 del *Grundgesetz*: Cfr. *Urteil n. 2 BvE 2/08 ecc.*, cit., *Vertrag von Lissabon*, Rnr. 225.

⁽²¹⁶⁾ Sull'interpretazione del vincolo comunitario come vincolo di partecipazione all'ordinamento sovranazionale europeo, eventualmente retrattabile soltanto con legge costituzionale, Cfr. L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 1211; G. D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 212; G. FALCON, *Introduzione*, cit., p. 12; G. GERBASI, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost.*, cit., p. 311; F. PALERMO, *Nuove occasioni (mancate) per una clausola europea nella Costituzione italiana*, cit., p. 1548; G. SERGES, *Art. 117, 1° co.*, cit., p. 2219; M. VELLANO, *Espulsione e recesso dall'Unione europea: profili attuali e prospettive future*, in *Com. Internaz.*, 2007, p. 508 s., nota n. 21. Secondo C. PANARA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario cinque anni dopo*, cit., p. 798, il divieto per la legge ordinaria di sciogliere i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario sarebbe risultato pacifico già in precedenza e l'art. 117, I Cost. si sarebbe limitato a codificarlo.

⁽²¹⁷⁾ Cfr. art. I-60 del Trattato Costituzionale e art. 49A TUE, introdotto dal Trattato di Lisbona, pressoché coincidenti nella loro formulazione, il cui par. 1 prevede che «Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione».

⁽²¹⁸⁾ Cfr. art. 312 TCE, art. 208 TCEEA, art. 51 TUE (art. 53 TUE in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona). Soltanto l'art. 97 TCECA stabiliva un limite di durata di cinquant'anni alle obbligazioni assunte dagli Stati membri: a seguito della scadenza sopraggiunta il 23 luglio 2002, le attività e le funzioni della Comunità europea del carbone e dell'acciaio sono confluite nella Comunità europea.

in virtù del principio internazionale “*rebus sic stantibus*”⁽²¹⁹⁾. La difformità di opinioni derivava essenzialmente dall’adozione di un’ermeneutica istituzionale o, rispettivamente, contrattuale dei Trattati istitutivi; ed è perciò naturale che la Corte di giustizia avesse avuto ad affermare che l’adesione alle Comunità europee implicasse per gli Stati membri una «limitazione *definitiva* dei loro poteri sovrani»⁽²²⁰⁾. Peraltro, la recente esplicitazione del diritto di recesso è stata vista come riaffermazione del carattere derivato ed intergovernativo dell’ordinamento europeo, in una prospettiva più marcatamente contrattuale⁽²²¹⁾.

In questo senso, il *Tribunal Constitucional* spagnolo ha interpretato il diritto di recesso come necessario contrappeso alla codificazione del primato del diritto comunitario: se neppure la “europeizzazione” dei controlimiti esclude in radice l’astratta possibilità di violazioni (reiterate e persistenti) dei fondamentali principi costituzionali nazionali, che rischiano di non essere adeguatamente sanzionate a livello sovranazionale, gli Stati membri si vedono, comunque, garantito l’espedito politico dell’uscita volontaria dall’Unione⁽²²²⁾. Analogamente, il *Bundesverfassungsgericht* tedesco ha chiarito che la

⁽²¹⁹⁾ Cfr. M. VELLANO, *op. cit.*, p. 506 s. L’art. 62.1 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, peraltro, precisa che «A fundamental change of circumstances which has occurred with regard to those existing at the time of the conclusion of a treaty, and which was not foreseen by the parties, may not be invoked as a ground for terminating or withdrawing from the treaty unless: a) the existence of those circumstances constituted an essential basis of the consent of the parties to be bound by the treaty; and b) the effect of the change is radically to transform the extent of obligations still to be performed under the treaty». Parte della dottrina tedesca d’ispirazione monista va oltre, ritenendo che la vigenza delle condizioni alle quali è stato sottoscritto un trattato può essere accertata solo dallo Stato contraente, al punto che questo, qualora ritenga (attraverso una valutazione di tipo politico) che nelle circostanze presenti non si diano più quelle stesse condizioni, potrebbe legittimamente dichiarare il trattato medesimo non più valido e, dunque, risolverlo unilateralmente: Cfr. E. KAUFMANN, *Das Wesen des Völkerrechts und die Clausola rebus sic stantibus. Rechtsphilosophische Studie zum Rechts-, Staats- und Vertragsbegriffe*, Tubinga, 1911.

⁽²²⁰⁾ Sent. n. 6/64, *Costa*, cit.: «il trasferimento, effettuato dagli Stati a favore dell’ordinamento giuridico comunitario, dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica [...] una limitazione *definitiva* dei loro diritti sovrani, di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile col sistema della Comunità, sarebbe del tutto privo di efficacia» (corsivo aggiunto, anche nel testo).

⁽²²¹⁾ Cfr. R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell’Unione europea*, Bologna, 2008, p. 201, secondo cui l’istituzionalizzazione del diritto di recesso avrebbe la funzione di «garanzia per gli Stati “euroscettici” in ordine al carattere non irreversibile del trasferimento di competenze all’Unione e indica loro una possibile via d’uscita». *Contra*, G. MORBIDELLI, *Il passaggio (incompiuto?) dalla logica internazionale/comunitaria del sistema UE/CE ad una logica interna/costituzionale/federale dell’Unione*, cit., p. 1701 s., il quale sottolinea come non manchino nella storia costituzionale esempi di Stati federati dotati di una Costituzione che riconosceva il diritto di ciascuno di essi alla secessione: *a fortiori*, il diritto di recesso non varrebbe ad abbattere l’ermeneutica istituzionale dei Trattati europei, ancora lontana dal riunire i propri Stati membri in un’unità politica autenticamente federale.

⁽²²²⁾ Cfr. *declaración* n. 1/2004, cit., F.j. 4. Critica questa soluzione, reputandola viziata da un approccio eccessivamente unilaterale, R. ALONSO GARCÍA, *Constitución Española y Constitución Europea*, cit., p. 358 s.: essa non farebbe che rafforzare il primato del diritto europeo anche sulle Costituzioni nazionali («a modo de que “el que no esté a gusto en el club, es libre de dejar de ser socio”»), come prezzo

partecipazione della Germania al processo d'integrazione è bensì imposta da specifico mandato costituzionale, ma non per questo incondizionata: il trasferimento di poteri sovrani all'Unione europea deve, in particolare, salvaguardare il diritto del popolo tedesco alla propria autodeterminazione, che si esprime attraverso la volontà politica del Parlamento nazionale; e, qualora le istituzioni europee tentassero d'imporre modifiche ai Trattati istitutivi in via semplificata o addirittura implicita, senza sottometerle al vaglio parlamentare degli Stati membri, la tutela del diritto all'autodeterminazione includerebbe la possibilità – ora espressamente sancita – di un recesso dall'Unione ⁽²²³⁾. In entrambe le interpretazioni, il momento di applicazione della norma viene ricondotto al prodursi di determinati fatti per loro natura estremi e patologici, che comporterebbero il venir meno della copertura che il processo d'integrazione vanta a livello costituzionale.

Applicando queste letture giurisprudenziali alle specificità dell'ordinamento italiano, può ritenersi che l'istituzionalizzazione del diritto di recesso non elimini comunque la natura imperativa della partecipazione italiana al processo d'integrazione, sicché tale diritto non potrà essere in concreto esercitato se non nella remota ipotesi in cui l'ordinamento europeo venga a perdere i requisiti per la copertura costituzionale di cui all'art. 11. Un mutamento della situazione pare, nondimeno, verificarsi limitatamente alla forma con cui potrebbe eventualmente procedersi al recesso, in senso più favorevole al principio di supremazia del Parlamento.

In effetti, il Trattato di Lisbona (così come già il Trattato costituzionale) prevede una particolare procedura, che contempla una notificazione al Consiglio europeo della volontà di ritirarsi dall'Unione, seguita da un accordo tra l'Unione stessa e lo Stato recedente, volto a disciplinare i loro successivi rapporti; stabilisce altresì il momento a decorrere dal quale «I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato» ⁽²²⁴⁾. Ciò significa che, agendo nella formale osservanza di questa procedura, nonché dell'ac-

da pagare per mantenere la sovranità ultima in capo agli Stati membri, benché avente un contenuto prevalentemente simbolico. Cfr. altresì P. CRUZ VILLALÓN, *El Tratado según la Constitución*, cit., p. 29, il quale critica la soluzione proposta perché di tipo politico anziché giuridico, quindi non giustiziabile.

⁽²²³⁾ Cfr. *Urteil* n. 2 BvE 2/08 ecc., cit., *Vertrag von Lissabon*, Rnr. 329 ss.

⁽²²⁴⁾ Cfr. art. I-60 del Trattato Costituzionale e art. 49A TUE, introdotto dal Trattato di Lisbona, i cui parr. 2 e 3 stabiliscono: «Lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione [...]. Esso è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo»; per lo Stato interessato, il diritto europeo cessa di essere applicabile «a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine».

cordo concluso con l'Unione, l'ordinamento italiano rispetterebbe appieno i vincoli comunitari di cui all'art. 117, I, che cesserebbero *tout court* di essere vincolanti a partire dal momento stabilito dal Trattato. In conclusione, nel rispetto dell'art. 11 e della neocodificata procedura di recesso, deve ritenersi che l'art. 117, I non obblighi più il Parlamento ad adottare una legge costituzionale per potersi ritirare dall'ordinamento europeo.

4.6. *Il rilievo costituzionale degli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea e di altre fattispecie "di confine": vincoli comunitari od obblighi internazionali?*

Il Trattato CE, così come la prassi e la giurisprudenza, riconosceva alla Comunità europea autonoma soggettività internazionale, nonché la possibilità di estrinsecarla mediante stipulazione di accordi internazionali⁽²²⁵⁾. La natura incompiuta del processo d'integrazione nei pilastri non comunitari faceva, invece, dubitare che eguali caratteri fossero attribuibili all'Unione europea⁽²²⁶⁾. Sennonché, il Trattato di Lisbona – che supera la passata suddivisione in pilastri – ha conferito espressamente personalità giuridica all'Unione facendola succedere alla Comunità europea in tutti i diritti ed obblighi derivanti da accordi internazionali⁽²²⁷⁾. Nondimeno, rileva U. DRAETTA che «Questo cambiamento di denominazione [...] non muterebbe la sostanza delle cose», giacché «non inciderebbe sulla natura essenzialmente intergovernativa della collaborazione tra gli Stati membri» nei settori che permangono sottratti al metodo comunitario di decisione

⁽²²⁵⁾ L'art. 281 TCE stabiliva che «La Comunità ha personalità giuridica». Che si trattasse di una soggettività non solo di diritto interno, ma anche di diritto internazionale, era confermato dalle altre disposizioni dello stesso Trattato che specificamente autorizzano la Comunità europea a concludere accordi internazionali: in materia di regime valutario e monetario (art. 111); di tipo tariffario e commerciale nell'ambito della politica commerciale comune (art. 133); nel quadro della politica di ricerca e sviluppo tecnologico (art. 170), dell'ambiente (art. 174.4), della cooperazione allo sviluppo (art. 181A); accordi di associazione con Stati terzi e organizzazioni internazionali (art. 310); altri accordi con diverse organizzazioni internazionali (artt. 302 ss.).

⁽²²⁶⁾ Escludono la personalità giuridica dell'Unione europea, in quanto frutto della classica cooperazione intergovernativa e priva di un apprezzabile grado di istituzionalizzazione, U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione Europea*, Milano, 2004, p. 39; J. PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, cit., p. 960. Al contrario, M. CONDINANZI, *Fonti del "terzo pilastro" dell'Unione europea e ruolo della Corte costituzionale*, cit., p. 205 s., nota n. 1, fa leva sull'art. 24.6 TUE, introdotto dal Trattato di Nizza, il quale stabilisce che «Gli accordi conclusi alle condizioni indicate nel presente articolo sono vincolanti per le istituzioni dell'Unione», per affermare l'acquisita personalità giuridica anche dell'Unione europea. Ne sosteneva, invece, l'autonomia soggettività anche prima dell'introduzione della citata disposizione A. TIZZANO, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 1998, p. 377 ss.

⁽²²⁷⁾ Cfr. art. 47 TUE: «L'Unione ha personalità giuridica»; art. 1, III TUE: «L'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea».

normativa ⁽²²⁸⁾. Resta dubbio, pertanto, che l'Unione europea possa vantare una soggettività internazionale autonoma rispetto a quella dei propri Stati membri, quantomeno allorché agisca nell'ambito relativo alla politica estera e di sicurezza comune.

Il Trattato di Lisbona conferma la competenza dell'Unione europea a concludere accordi con Stati ed organizzazioni internazionali nel settore che coincideva con il secondo pilastro ⁽²²⁹⁾, mentre elimina le analoghe previsioni relative alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Anche sotto questo profilo, pertanto, si estende al terzo pilastro quella che era la generale disciplina comunitaria.

Limitando l'analisi alla normativa precedentemente vigente, il Trattato UE contemplava la possibilità per l'Unione di concludere accordi internazionali nell'ambito del secondo e del terzo pilastro ⁽²³⁰⁾. A prescindere da ogni considerazione sulla soggettività internazionale, le regole procedurali confermavano senz'altro il carattere intergovernativo della cooperazione in questi settori, giacché era la Presidenza – non già la Commissione, come invece accadeva nell'ambito del primo pilastro – ad avviare i negoziati e a raccomandare al Consiglio dell'Unione la stipulazione degli accordi ⁽²³¹⁾. Gli accordi così conclusi erano immediatamente vincolanti, sia per le istituzioni, sia per gli Stati membri, senza che occorresse alcuno specifico atto di trasposizione; ciò che attestava la loro diretta applicabilità anche negli ordinamenti nazionali ⁽²³²⁾. Tuttavia, il carattere prettamente intergovernativo della collaborazione e la dubbia applicabilità del principio

⁽²²⁸⁾ *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 40.

⁽²²⁹⁾ Cfr. art. 37 TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona: «L'Unione può concludere accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali nei settori di pertinenza del presente capo».

⁽²³⁰⁾ Cfr., per quanto riguarda il secondo pilastro, l'art. 24 TUE anteriore al Trattato di Lisbona, il cui par. 4 ne estendeva, peraltro, l'applicazione «anche alla materie di cui al titolo VI» (ossia al terzo pilastro); e, per quanto riguarda il terzo pilastro, l'art. 38 TUE anteriore al Trattato di Lisbona, che si limitava a richiamare l'applicabilità dell'art. 24.

⁽²³¹⁾ Cfr. art. 24.1 TUE anteriore al Trattato di Lisbona: «Quando, ai fini dell'attuazione del presente titolo, occorre concludere un accordo con uno o più Stati od organizzazioni internazionali, il Consiglio può autorizzare la presidenza, assistita se del caso dalla Commissione, ad avviare i negoziati a tal fine necessari. Tali accordi sono conclusi dal Consiglio su raccomandazione della presidenza». Il Consiglio deliberava all'unanimità quando questa fosse richiesta per assumere le corrispondenti decisioni sul piano interno; a maggioranza qualificata quando si trattasse di attuare un'azione comune o una posizione comune, o ancora quando questa fosse richiesta per assumere le corrispondenti decisioni sul piano interno.

⁽²³²⁾ La diretta applicabilità di questi accordi internazionali si ricavava con interpretazione *a contrario* dell'art. 24.5 TUE anteriore al Trattato di Lisbona, il quale stabiliva che «Nessun accordo è vincolante per uno Stato membro il cui rappresentante in sede di Consiglio dichiara che esso deve conformarsi alle prescrizioni della propria procedura costituzionale; gli altri membri del Consiglio possono convenire che nondimeno l'accordo si applichi a titolo provvisorio». Secondo M. CONDINANZI, *op. ult. cit.*, p. 220 s., gli accordi *ex artt.* 24 e 38 TUE avrebbero per giunta costituito un'eccezione al regime degli atti non comunicati, per i quali si tendeva generalmente ad escludere la possibilità di produrre effetti diretti. Sembra, tuttavia, che l'efficacia diretta di atti che non godono del principio del primato darebbe vita a misure “zoppe”, incapaci di rispondere in modo adeguato ad eventuali inadempimenti statali.

del primato inducevano – per le ragioni già viste ⁽²³³⁾ – ad escludere tali accordi dalla portata del vincolo comunitario di cui all'art. 117, I, per ricomprenderli piuttosto tra i comuni obblighi internazionali. È pacifico, inoltre, che costituissero meri strumenti di diritto internazionale le convenzioni tra Stati membri stipulate nell'ambito del terzo pilastro, le quali necessitavano della ratifica da parte degli stessi al fine della relativa entrata in vigore ⁽²³⁴⁾; così come gli accordi atipici che, talvolta, gli Stati membri hanno stipulato fra loro in forma semplificata in sede di Consiglio europeo ⁽²³⁵⁾.

Per quanto riguarda il primo pilastro, a fianco delle tipologie di accordi internazionali che erano espressamente contemplate dal Trattato CE, s'è affermato nella prassi e nella giurisprudenza comunitaria il principio del parallelismo delle competenze interne ed esterne, in base al quale la Comunità poteva concludere accordi con Stati terzi ed organizzazioni internazionali anche laddove un tale potere non fosse specificamente attribuito, purché il relativo ambito materiale fosse stato integralmente sottratto alla competenza normativa degli Stati membri: o mediante la sua attribuzione in via esclusiva alla Comunità stessa; o, negli ambiti di competenza concorrente, mediante una completa armonizzazione normativa degli stessi ⁽²³⁶⁾. Il Trattato di Lisbona ha recepito e completato questo principio, ampliando il *treaty-making power* europeo ad ogni accordo necessario per «realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati» ⁽²³⁷⁾.

⁽²³³⁾ V. *supra*, § 4.3.

⁽²³⁴⁾ Cfr. M. CONDINANZI, *op. ult. cit.*, p. 215 ss. Queste convenzioni erano disciplinate nell'ambito del terzo pilastro dall'art. 34.2, lett. *d*), TUE anteriore al Trattato di Lisbona, il quale prevedeva che il relativo testo fosse stabilito all'unanimità dal Consiglio dell'Unione, che ne «raccomanda[va] l'adozione agli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali», ed entravano in vigore per i soli Stati ratificanti «una volta adottate da almeno la metà degli Stati membri». Questo tipo speciale di convenzioni è ora soppresso dal Trattato di Lisbona.

⁽²³⁵⁾ Cfr. U. DRAETTA, *op. ult. cit.*, p. 44. Questo tipo di accordi deve ritenersi escluso anche dalla più generale garanzia che l'art. 117, I Cost. offre agli obblighi internazionali: V. *supra*, § 3.3.2.

⁽²³⁶⁾ Cfr. Corte giust., sent. n. 22/70 del 31.03.1971, *AETS*, in *Racc.*, 1971, p. 263 ss., punto n. 16 ss.; par. n. 1/76 del 26.04.1977, in *Racc.*, 1977, p. 741 ss., punto n. 3 s.; par. n. 1/94 del 15.11.1994, in *Racc.*, 1994, p. I-5267 ss., punto n. LXXVI s.; par. n. 2/92 del 24.03.1995, in *Racc.*, 1995, p. I-521 ss., punto n. 31 ss.; par. n. 1/03 P del 07.02.2006, in *Racc.*, 2006, p. I-1145 ss., punto n. 114 ss. Questa giurisprudenza, che apparentemente contraddice il principio d'attribuzione delle competenze, si giustifica secondo L. SICO, *Ordinamento comunitario e diritto internazionale*, cit., p. 1709, sulla base dell'individuazione di uno stretto collegamento funzionale tra le finalità istituzionalmente perseguite dalla Comunità europea ed il riconoscimento ad essa della soggettività internazionale.

⁽²³⁷⁾ Cfr. art. 216.1 TFUE: «L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata».

Sul piano procedurale, partecipavano all'accordo – più o meno attivamente – tutte le istituzioni comunitarie ⁽²³⁸⁾. Su autorizzazione del Consiglio, era la Commissione ad avviare e condurre i negoziati, assistita da comitati speciali in rappresentanza degli Stati membri; la firma e la conclusione avvenivano con decisione del Consiglio a maggioranza qualificata (all'unanimità in talune ipotesi particolari) su proposta della stessa Commissione. Il Parlamento europeo non partecipava alla determinazione del contenuto dell'atto, ma godeva di un potere di veto rispetto agli accordi più rilevanti, tra cui quelli che implicassero la modifica di atti normativi interni adottati in regime di codecisione; per gli altri accordi – tra i quali, paradossalmente, quelli che intervenivano su materie ancora non disciplinate a livello interno ma che, in ipotesi, richiedessero la procedura di codecisione – era, invece, obbligatoria ma sufficiente la previa consultazione del Parlamento, che addirittura poteva essere omessa per gli accordi commerciali ⁽²³⁹⁾. Anche la Corte di Giustizia poteva essere chiamata in causa prima della conclusione di un accordo, mediante richiesta di parere sulla sua compatibilità con il Trattato CE.

Il Trattato di Lisbona ha confermato sostanzialmente questa procedura, salva l'introduzione della figura del negoziatore, che sostituirà la Commissione nella conduzione dei negoziati. Il parere conforme del Parlamento è ora richiesto per tutti gli accordi che vertano su settori «ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo»; e si stabilisce che quest'ultimo venga «immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura» ⁽²⁴⁰⁾.

Il metodo comunitario anziché intergovernativo con cui la Comunità (ora l'Unione) stipula accordi internazionali e – sia pure con qualche riserva – la partecipazione del Parlamento europeo alla relativa procedura, inducono a ritenere non offensiva del principio di supremazia parlamentare la loro inclusione nella portata del vincolo comunitario. Tale inclusione è, poi, confermata sul piano normativo: per un verso, dal fatto che il

⁽²³⁸⁾ Cfr. art. 300 TCE, anteriore al Trattato di Lisbona.

⁽²³⁹⁾ Il parere del Parlamento europeo è previo alla conclusione, ma successivo alla firma dell'accordo, sicché risulta praticamente impossibile che esso possa incidere sui relativi contenuti. Peraltro, a questo inconveniente le istituzioni hanno tentato di porre rimedio sul piano informale mediante l'adozione della c.d. procedura Westerterp – adottata sin dal 1973 rispetto agli accordi commerciali, successivamente estesa ad altri accordi che richiederebbero soltanto la previa consultazione – in forza della quale il Parlamento e la Commissione intrattengono stretti contatti nel corso dei negoziati. Cfr. U. DRAETTA, *op. ult. cit.*, p. 185 s.

⁽²⁴⁰⁾ Cfr. art. 218 TFUE. Sul coinvolgimento del Parlamento europeo nella conclusione degli accordi internazionali dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona, Cfr. U. DRAETTA, *La funzione legislativa ed esecutiva dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. Com. Scambi Internaz.*, 2008, p. 688.

Trattato istitutivo non distingue in alcun modo fra l'atto con cui la Comunità (l'Unione) si vincola verso l'esterno e l'atto con cui essa recepisce le relative norme nel proprio ordinamento, così lasciando intendere che gli accordi internazionali vengono immediatamente ad integrare il diritto comunitario e godono, pertanto, del primato e (se del caso) dell'efficacia diretta che lo caratterizzano ⁽²⁴¹⁾; per altro verso, dalla disposizione del Trattato istitutivo che impone a Stati membri e istituzioni l'osservanza degli accordi stessi, così collocandoli su un posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto al diritto comunitario derivato, del quale vengono, pertanto, a costituire parametro di validità ⁽²⁴²⁾.

⁽²⁴¹⁾ Cfr. Corte giust., sent. n. 181/73 del 30.04.1974, *Haegeman*, in *Racc.*, 1974, p. 449 ss., punto n. 5; sent. n. 87/75 del 05.02.1976, *Bresciani*, in *Racc.*, 1976, p. 129 ss., punto n. 25 s.; sent. n. 104/81 del 26.10.1982, *Kupferberg*, in *Racc.*, 1982, p. 3641 ss., punto n. 2 s.; par. n. 2/92, cit., punto n. 31 ss. Date queste premesse, rileva L. SICO, *op. ult. cit.*, p. 1710 ss., come la Corte di Giustizia abbia aperto verso l'esterno l'ordinamento giuridico comunitario in conformità a «una prospettiva definibile come monista, sicché il diritto internazionale è considerato come parte integrante e costitutiva di esso»; nello stesso senso, Cfr. altresì S. AMADEO, *Norme comunitarie, posizioni giuridiche soggettive e giudizi interni*, cit., p. 86 ss. *Contra*, A. GIANELLI, *Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale di primo grado delle Comunità europee*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2006, p. 137, secondo il quale non vi sarebbe «nulla nel sistema comunitario che richieda una impostazione monista dei rapporti con il diritto internazionale, né questa si impone come conseguenza inevitabile del rapporto che la stessa giurisprudenza comunitaria ha ricostruito con il diritto interno degli Stati membri». L'impostazione monista, peraltro, pare oggi essere messa in discussione anche dalla sentenza n. C-402-415/05 P del 03.09.2008, *Kadi*, in *Racc.*, 2008, p. I-6351 ss., punto n. 285 ss., su cui V. *infra*, nota n. 254.

⁽²⁴²⁾ Cfr. art. 216.2 TFUE (già 300.7 TCE). La Corte di giustizia (Cfr. sent. n. 21-24/72 del 12.12.1972, *International Fruit*, in *Racc.*, 1972, p. 1219 ss., punto n. 7 s.) fa operare gli accordi internazionali come parametro di validità degli atti comunitari derivati, a condizione che ricorrano due requisiti: uno negativo, costituito dal fatto che la natura o la struttura dell'accordo non escluda la competenza degli organi giurisdizionali interni a sindacarne le eventuali violazioni; ed uno positivo, costituito dalla natura incondizionata e sufficientemente precisa delle norme dell'accordo medesimo. In particolare, nessuno di tali requisiti sarebbe ricorso con riguardo all'Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio (GATT) del 1947, né ricorrerebbe oggi con riguardo all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), che dal 1995 a detto accordo è succeduta, giacché entrambi prevedono un sistema di garanzie improntato sulla reciprocità, che tende a risolvere le controversie insorgenti tra le Parti contraenti mediante dinamiche interne di tipo interstatale: affidare ai giudici interni degli Stati contraenti la garanzia dell'attuazione di detti accordi significherebbe, perciò, alterare gli equilibri normativi sottesi agli stessi (Cfr. sent. C-280/93 del 05.10.1994, *Germania/Consiglio*, in *Racc.*, 1994, p. I-4973 ss., punto n. 103 ss.; sent. C-149/96 del 23.11.1999, *Portogallo/Consiglio*, in *Racc.*, 1999, p. I-8395 ss., punto n. 40 s.). Con una recente pronuncia (sent. n. C-308/06 del 03.06.2008, *Intertanko*, in *Racc.*, 2008, p. I-4057 ss., punto n. 64 s.), la Corte di Giustizia ha negato la sussistenza del primo requisito anche con riguardo alla Convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare: gli organi giurisdizionali interni degli Stati contraenti non potrebbero sindacarne le violazioni, giacché essa non attribuisce alle singole persone fisiche o giuridiche situazioni giuridiche attive direttamente azionabili, ma si rivolge solo ed unicamente agli Stati. Questa decisione è stata assai criticata in letteratura. In particolare, L. PASQUALI, *La sentenza Intertanko e il problema della sindacabilità degli atti delle istituzioni comunitarie alla luce del diritto internazionale*, in *Dir. Com. Scambi Internaz.*, 2009, p. 52 ss., ha rilevato che, ove si escludesse la sanzionabilità delle violazioni di un trattato internazionale tutte le volte in cui gli individui ne siano meri soggetti formulari (ossia centri di riferimento finali della protezione contemplata dalle sue norme) e non anche soggetti giuridici, titolari di situazioni soggettive immediatamente azionabili nei confronti degli Stati firmatari, si finirebbe col privare di concreta applicabilità l'art. 216.2, conducendo a «una tendenziale insindacabilità assoluta della legittimità degli atti comunitari con riferimento alle norme di diritto internazionale». Analogamente, E. CANIZZARO, *Il diritto internazionale nell'ordinamento giuridico comunitario: il contributo della sentenza Intertanko*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, p. 650 ss., critica quest'orientamento perché, quand'anche si accerti il carattere meramente interstatale degli obblighi sostanziali contemplati da un trattato, il quale non crei

Maggiori problemi di classificazione si pongono con riguardo a situazioni di confine. Già si è detto che, in base al principio del parallelismo, soltanto l'Unione europea può stipulare trattati internazionali negli ambiti che ricadono nella sua competenza esclusiva o che, di competenza concorrente, siano stati oggetto di completa armonizzazione normativa. Se lo Stato italiano stipulasse in uno di questi ambiti autonomi accordi internazionali con soggetti terzi, essi non potrebbero che considerarsi invalidi: sia sul piano interno, per violazione degli artt. 11 e 117, I Cost. da parte delle relative leggi di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione; sia, ancor prima, sul piano internazionale, per violazione di una norma interna d'importanza fondamentale⁽²⁴³⁾. Tuttavia, nel caso in cui siffatti accordi risalcano ad epoca antecedente l'entrata in vigore dei Trattati istitutivi (o, per analogia, ad epoca antecedente il conferimento delle relative competenze alle Comunità o all'Unione), questo non pregiudicherebbe i diritti e gli obblighi da essi derivanti, salvo il dovere per lo Stato di ricorrere «a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità [eventualmente] constatate»⁽²⁴⁴⁾; gli accordi in questione verrebbero, pertanto, a vincolare *ex art.* 117, I (nei limiti già visti) la produzione legislativa interna, al pari degli altri obblighi internazionali.

Una situazione del tutto peculiare si realizza, tuttavia, allorché gli accordi internazionali vigenti negli anzidetti ambiti materiali siano stati stipulati – in epoca antecedente l'entrata in vigore dei Trattati istitutivi o il conferimento alle Comunità o all'Unione delle relative competenze normative – dalla totalità degli Stati membri. In questi casi, infatti, la Corte di giustizia ha affermato che la Comunità (ora l'Unione) europea subentra agli Stati membri nella loro posizione convenzionale ed assume i relativi diritti ed obblighi, pur non risultando formalmente parte degli accordi⁽²⁴⁵⁾. La situazione si sem-

nell'ordinamento internazionale alcuna posizione giuridica direttamente riferibile agli individui, ove s'imponesse la coincidenza tra ordinamento interno ed esterno non solo dei contenuti normativi, ma anche degli effetti giuridici delle norme internazionali, la conseguenza sarebbe non già quella di aprire, bensì quella di «sigillare l'ordine interno rispetto ad ogni influsso proveniente dall'ordine giuridico internazionale».

⁽²⁴³⁾ Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2006, p. 157, il quale fa implicito riferimento alla regola ricavabile dall'art. 46.1 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, secondo cui «A State may not invoke the fact that its consent to be bound by a treaty has been expressed in violation of a provision of its internal law regarding competence to conclude treaties as invalidating its consent unless that violation was manifest and concerned a rule of its internal law of fundamental importance». Cfr. altresì U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 173.

⁽²⁴⁴⁾ Cfr. art. 351 TFUE (già 307 TCE).

⁽²⁴⁵⁾ Cfr. sent. n. 21-24/72, cit., *International Fruit*, punto n. 10 ss.; sent. n. C-379/92 del 14.07.1994, *Peralta*, in *Racc.*, 1994, p. I-3453 ss., punto n. 16; sent. n. 308/06, cit., *Intertanko*, punto n. 48 ss. In quest'ultima pronuncia, la Corte di giustizia giunge altresì alla conclusione per cui, nell'ipotesi in cui un accordo internazionale riguardi materie la cui competenza residui anche solo parzialmente in capo agli Stati membri, ma sia nondimeno vincolante per la totalità degli stessi, esso assumerebbe un valore interpretativo rispetto al diritto comunitario derivato, nonché rispetto agli accordi internazionali che

plifica allorché la Comunità (l'Unione) aderisca essa stessa a questo tipo di accordi, i quali vengono così a vincolare pacificamente gli Stati membri in quanto diritto comunitario, con tutte le conseguenti garanzie ⁽²⁴⁶⁾. Ove ciò non accada, il subingresso materiale non sarebbe opponibile alle Parti terze ⁽²⁴⁷⁾, sicché una violazione degli accordi commessa da organi statali resterebbe imputabile, sul piano internazionale, al singolo Stato membro e non già alla Comunità (Unione) europea. Nondimeno, il fatto che la Corte di Giustizia li qualifichi come parte integrante del proprio ordinamento giuridico fa sì che la relativa violazione costituisca al contempo anche una violazione del diritto comunitario, sanzionabile in applicazione dei principi del primato e (se del caso) dell'efficacia diretta. Ne consegue che, sul piano interno, ai sensi dell'art. 117, I, gli accordi internazionali di questo tipo vanno fatti ricadere sotto la più intensa garanzia del vincolo comunitario.

Diversa è la pratica degli accordi misti, che Unione europea e Stati membri stipulano congiuntamente in quanto aventi ad oggetto una materia di competenza concorrente non ancora soggetta a completa armonizzazione, ovvero materie che in parte ricadono nella competenza comunitaria e in parte in quella statale. Tali accordi, conclusi con Stati terzi od organizzazioni internazionali, vincolano sul piano internazionale sia l'Unione, sia gli Stati membri, e spesso risulta difficile determinare i confini delle rispettive responsabilità ⁽²⁴⁸⁾. La questione si presenta oltremodo complessa a causa della prassi di addivenire ad accordi misti anche qualora non ve ne sarebbe bisogno, perché così pre-

vincolano giuridicamente la Comunità europea. Ritiene L. PASQUALI, *op. cit.*, p. 51, che a un simile accordo dovrebbe, invece, riconoscersi efficacia non solo sul piano ermeneutico, giacché l'opinione della Corte presenterebbe «il difetto di non riuscire a coniugare gli obblighi degli Stati membri rispettivamente di origine comunitaria ed internazionale».

⁽²⁴⁶⁾ Cfr. l'art. XI dell'accordo istitutivo dell'OMC, succeduto al GATT a partire dal 1995, che contempla espressamente la Comunità europea quale proprio membro originale. La Comunità europea ha altresì aderito nel novembre 1991 all'Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), di cui già erano parti tutti i propri Stati membri.

⁽²⁴⁷⁾ Si esclude, infatti, l'applicabilità della Convenzione di Vienna del 1978 sulla successione degli Stati rispetto ai trattati, il cui art. 7.1 ne limita il campo di efficacia «only in respect of a succession of States which has occurred after the entry into force of the Convention»: da un lato, perché la Comunità europea non può in alcun modo definirsi come Stato; dall'altro, perché tale Convenzione è entrata in vigore nel novembre del 1996, ossia quasi quarant'anni dopo la nascita delle Comunità europee. Inoltre, rileva B. CONFORTI, *op. ult. cit.*, p. 103, come la Convenzione si discosti in talune parti fondamentali da quello che è ritenuto essere il diritto consuetudinario vigente in materia.

⁽²⁴⁸⁾ La Convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare è un esempio di accordo internazionale che consente di addivenire a un'agevole distinzione, giacché essa ha imposto alla Comunità europea e agli Stati membri di specificare, sin dal momento dell'accettazione, chi sia il soggetto obbligato per ciascuna materia.

tendono le controparti, o al fine di prevenire l'insorgere di contestazioni interne sulla competenza a stipulare ⁽²⁴⁹⁾.

Di fronte a questa frammentazione, la soluzione non può essere univoca. Non pare dubbio che vadano trattati quali fonte di vincoli comunitari gli accordi che, pur conclusi in forma mista, rientrerebbero integralmente nella competenza dell'Unione. Trattare, invece, a tale stregua anche gli accordi che involgano pur solo parzialmente materie di competenza statale significherebbe estendere mediante procedimenti atipici e indiretti le attribuzioni comunitarie: ciò che contrasterebbe non solo con il principio di attribuzione ma, altresì, con il principio di supremazia del Parlamento, che mal tollererebbe il trasferimento di ulteriori frammenti di sovranità nazionale se non specificamente consentito. Questa conclusione trova conferma nel necessario espletamento delle tradizionali procedure di ratifica e di adattamento da parte degli Stati membri stipulanti, al fine di rendere applicabili gli accordi misti nei relativi ordinamenti giuridici ⁽²⁵⁰⁾. Gli accordi per cui sia indispensabile la forma mista vanno, dunque, considerati ai sensi dell'art. 117, I come fonte di meri obblighi internazionali. A diversa conclusione potrebbe, forse, giungersi solo con riguardo a quegli accordi misti nei quali gli obblighi assunti dall'Unione siano chiaramente distinti rispetto a quelli degli Stati membri: si potrebbe qui, infatti, ipotizzare una collocazione dei primi tra i vincoli comunitari e dei secondi tra gli obblighi internazionali.

Un discorso a parte meritano le relazioni che l'Unione europea intrattiene con le organizzazioni internazionali specificamente nominate dai Trattati istitutivi, di cui fanno parte la totalità degli Stati membri: si parla di «ogni utile collegamento» con gli organi delle Nazioni Unite ed i suoi istituti specializzati, di «ogni utile forma di cooperazione» con il Consiglio d'Europa, di «stretta collaborazione» con l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico ⁽²⁵¹⁾. L'estensione degli ambiti di operatività di queste organizzazioni internazionali, che vanno al di là delle competenze comunitarie, rende impensabile un subingresso dell'Unione nella posizione convenzionale degli Stati

⁽²⁴⁹⁾ Cfr. U. DRAETTA, *op. ult. cit.*, p. 173 ss. Occorre aggiungere che, in talune ipotesi, gli accordi misti sono stipulati, congiuntamente alla Comunità europea, dai soli Stati membri interessati, così come avvenuto per la Convenzione di Barcellona del 1976 per la protezione del mar Mediterraneo, alla quale parteciparono i soli Stati membri litoranei.

⁽²⁵⁰⁾ Cfr. M. CONDINANZI, *Comunità europee, Unione europea e adattamento*, cit., p.160.

⁽²⁵¹⁾ Cfr. art. 220.1 TFUE (già artt. 302, 303 e 304 TCE).

membri, i quali restano i soli soggetti obbligati sul piano internazionale ⁽²⁵²⁾. Con una recente pronuncia, la Corte di Giustizia ha chiarito che ben possono gli Stati membri dare attuazione mediante strumenti normativi comunitari agli obblighi internazionali su di essi incombenti in virtù della partecipazione alle anzidette organizzazioni, purché risulti un significativo collegamento funzionale con le finalità dei Trattati istitutivi; ciò non farebbe, peraltro, venir meno la separatezza ed autonomia dell'ordinamento europeo, nel senso che giammai normative d'origine internazionale potrebbero incidere sulla natura, il significato essenziale o la priorità dei suoi principi fondamentali ⁽²⁵³⁾. Di conseguenza, la Corte rivendica la propria competenza ad annullare atti comunitari derivati che, quantunque esecutivi di obblighi internazionali, violino tuttavia i principi fondamentali dell'Unione ⁽²⁵⁴⁾.

⁽²⁵²⁾ Con riferimento all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), Cfr. Trib. primo grado, sent. n. T-315/01 del 21.09.2005, *Kadi*, in *Racc.*, 2005, p. II-3649 ss., punto n. 242. Cfr. altresì A. LANG, *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione Europea*, Milano, 2002, p. 51.

⁽²⁵³⁾ Cfr. sent. n. C-402-415/05 P, cit., *Kadi*, punti nn. 229 e 285.

⁽²⁵⁴⁾ Cfr. sent. ult. cit., punto n. 286 ss. Il caso di specie sorgeva in seguito al ricorso individuale per annullamento del regolamento CE n. 467/2001 e successive modificazioni, che si era uniformato al contenuto di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in quanto ritenuto lesivo dei diritti fondamentali tutelati in ambito comunitario. In prime cure, il Tribunale di primo grado (sent. n. T-315/01, cit., *Kadi*) adottava un'impostazione tendenzialmente monista secondo la quale la Comunità europea, pur non essendo destinataria – né in via diretta, né in sostituzione dei suoi Stati membri – delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, sarebbe stata nondimeno vincolata alla loro osservanza in forza del Trattato istitutivo e, segnatamente, dell'obbligo per le istituzioni di non ostacolare l'adempimento degli impegni derivanti in capo agli Stati membri dalla Carta delle Nazioni Unite (obbligo ricavato *ex artt.* 297 e 301 TCE, oggi artt. 347 e rispettivamente 215 TFUE); a questo argomento, il Tribunale ne affiancava poi un altro, secondo cui il Trattato istitutivo imporrebbe in via generale alle istituzioni comunitarie di rispettare il diritto internazionale. Quest'impostazione monista veniva, tuttavia, temperata in ragione dell'asserita competenza della giurisdizione comunitaria a sindacare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza – proprio in quanto trasposte in uno strumento normativo comunitario – alla luce dell'unico parametro che su di esse s'imporrebbe: le norme internazionali imperative di *jus cogens* (in tal senso, Cfr. in letteratura N. RONZITTI, *L'adattamento dell'ordinamento italiano alle norme imperative del diritto internazionale*, in A. Vv., *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, p. 640). Una fondata critica all'impostazione monista del Tribunale di primo grado è quella di A. GIANELLI, *op. cit.*, p. 136, secondo cui questa visione verticale e gerarchica dello spazio giuridico globale imporrebbe agli Stati membri di rispettare le normative ONU in virtù del primato del diritto comunitario che le traspone, anziché «in base e nei limiti della scelta espressa individualmente nell'ambito dei propri ordinamenti di adempiere agli obblighi previsti dalla Carta [delle Nazioni Unite]». La sentenza del Tribunale di primo grado veniva impugnata dinanzi alla Corte di giustizia, che si pronunciava in sezione plenaria (sent. n. C-402-415/05 P, cit., *Kadi*), dichiarandosi incompetente a sindacare sotto alcun profilo (ivi comprese le norme internazionali imperative di *jus cogens*) la legittimità di atti non comunitari, tra cui quelli appartenenti al diritto internazionale o provenienti da altre organizzazioni internazionali quali il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite; per altro verso, però, affermava che il diritto internazionale non potrebbe a sua volta comportare deroghe alla competenza della stessa Corte a vagliare la legittimità degli atti comunitari alla luce delle norme fondamentali contenute nei Trattati istitutivi, nonché nei principi non scritti tra cui rientrano in primo luogo le norme sui diritti umani. Oltre a riconoscere l'indispensabilità del principio di legalità comunitaria, assegnando valore materialmente costituzionale alle norme sui diritti fondamentali (Cfr. R. DICKMANN, *Il "principio di legalità comunitaria" nel sindacato della Corte di Giustizia delle Comunità Europee degli atti comunitari esecutivi di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (nota a CGCE 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 e C-415/05)*, in www.federalismi.it, 2008,

Il problema che si pone sul piano costituzionale è se, in questi casi, debba darsi precedenza agli obblighi internazionali ovvero al vincolo comunitario. Già si è visto che l'approvazione di leggi in contrasto con principi essenziali dell'ordinamento comunitario sarebbe legittima nella sola ipotesi in cui quest'ultimo avesse a perdere i requisiti che gli garantiscono l'intensa copertura costituzionale di cui all'art. 11 Cost. ⁽²⁵⁵⁾. Non può escludersi in astratto che, obbligando gli Stati membri a trasgredire gli impegni internazionali, l'Unione europea tradisca la propria vocazione a promuovere la pace e la giustizia fra le Nazioni; ma – ferma l'esigenza di una valutazione casistica – la tendenziale coincidenza fra i valori su cui si fondano l'integrazione europea e la collaborazione internazionale induce a ritenere alquanto irrealistica l'ipotesi. Occorre, inoltre, ricordare che le norme internazionali possono fungere *ex art. 117, I* da parametro di validità della normazione primaria, alla condizione che risultino conformi ad ogni norma costituzionale ⁽²⁵⁶⁾; e non vi è ragione per escludere la necessaria osservanza anche dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

Nella determinazione dei principi fondamentali dell'ordinamento europeo, un ruolo di primo piano è svolto dalla CEDU, quale privilegiato strumento interpretativo ⁽²⁵⁷⁾. Per

p. 9), questa pronuncia ha il più profondo significato di teorizzare la separatezza ed autonomia dell'ordinamento europeo anche rispetto al diritto internazionale. Secondo G. DE BURCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, in www.jeanmonnetprogram.org, 2009, p. 44 s., la pronuncia in commento avrebbe sostituito un approccio pluralista alla tradizionale impostazione monista, accogliendo una visione orizzontale ed eterarchica dello spazio giuridico globale in cui l'Unione europea si collocherebbe al fianco di altri sistemi indipendenti e reciprocamente separati e la stessa Corte di Giustizia, come vera e propria giurisdizione costituzionale europea, avrebbe il compito di tutelare i principi fondamentali del proprio ordinamento, anche al costo di rendere responsabili i propri Stati membri per violazione di obblighi internazionali. Tuttavia, nota l'A. come l'approccio pluralista affermato nella sentenza *Kadi* verrebbe paradossalmente a contraddire, da un lato, la volontà delle istituzioni politiche dell'Unione di presentare la stessa quale sostenitrice del dialogo e della cooperazione internazionale e, dall'altro, la formale proclamazione di questo impegno nell'art. 3.5 TUE come modificato dal Trattato di Lisbona (l'Unione europea contribuisce «alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite»); sarebbe stato, pertanto, maggiormente coerente un approccio più moderato, il quale, pur postulando l'esistenza di un unico sistema internazionale, non pretendesse d'imporre «a clear hierarchy of rules, but rather [...] commonly negotiated and shared principles for addressing conflict» (p. 54).

⁽²⁵⁵⁾ V. *supra*, § 4.5.2.

⁽²⁵⁶⁾ V. *supra*, § 3.4.

⁽²⁵⁷⁾ Cfr. art. 6.2 TUE anteriore al Trattato di Lisbona: «L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario». Ancor più esplicito è l'art. 6.3 TUE attualmente vigente: «I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali». Sul ruolo della CEDU nella giurisprudenza comunitaria, Cfr. G. TESAURO, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Riv. Internaz. Dir. Uomo*, 1992, p. 426 ss.; G. TELESE, *La codificazione dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2001, p. 100 ss.; S. DOUGLAS-SCOTT, *A Tale of*

questo motivo, constatando che nel sistema comunitario «les droits fondamentaux reçoivent une protection équivalente» a quella garantita dalla Convenzione, la giurisprudenza di Strasburgo aveva rifiutato di sottoporre al proprio controllo le misure adottate dalla Comunità europea, nonché dagli Stati membri in attuazione vincolata di misure comunitarie ⁽²⁵⁸⁾. Tuttavia, la sottrazione del diritto primario al sindacato di validità della Corte di giustizia ha, poi, portato la Corte europea a sanzionare il complesso degli Stati membri per una violazione riconducibile ai contenuti del Trattato di Maastricht e di un Atto del Consiglio avente natura di accordo internazionale ⁽²⁵⁹⁾. Più recentemente, la Corte europea ha chiarito che l'equivalenza tra i livelli di tutela assicurati è oggetto di una presunzione che, da un lato, va riconsiderata ogni qualvolta si registrino mutamenti rilevanti nel sistema di tutela comunitario e, dall'altro, può essere sempre superata qualora, «in the circumstances of a particular case, it is considered that the protection of the Convention rights was manifestly deficient» ⁽²⁶⁰⁾.

Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis, in *Comm. Market Law Rev.*, 2006, p. 629 ss.

⁽²⁵⁸⁾ Cfr. Commissione europea dei diritti dell'uomo, dec. n. 13258 del 09.02.1990, *M. & Co. c. Repubblica federale di Germania*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 1990, p. 392 ss.: «La Commission estime qu'un transfert de pouvoirs n'exclut pas nécessairement la responsabilité d'un Etat en vertu de la Convention, lorsqu'il s'agit de l'exercice des pouvoirs transférés. [...] le transfert de pouvoirs à une organisation internationale n'est pas incompatible avec la Convention, à condition que, dans cette organisation, les droits fondamentaux reçoivent une protection équivalente. La Commission constate que le système juridique des Communautés européennes non seulement reconnaît les droits fondamentaux mais assure aussi le contrôle de leur respect».

⁽²⁵⁹⁾ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. n. 24833/94 del 18.02.1999, *Matthews c. Regno Unito*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 1999, p. 1061 ss., punto n. 33: «Indeed, the 1976 Act [*decisione del Consiglio n. 76/787/CECA, CEE, Euratom del 20.09.1976, Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nel Parlamento europeo a suffragio universale diretto*] cannot be challenged before the European Court of Justice for the very reason that it is not a "normal" act of the Community, but is a treaty within the Community legal order. The Maastricht Treaty, too, is not an act of the Community, but a treaty by which a revision of the EEC Treaty was brought about. The United Kingdom, together with all the other parties to the Maastricht Treaty, is responsible *ratione materiae* [...] for the consequences of the Treaty».

⁽²⁶⁰⁾ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. n. 45036/98 del 30.06.2005, *Bosphorus c. Irlanda*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2005, p. 779 ss., punto n. 155 s.: «In the Court's view, State action taken in compliance with such legal obligation is justified as long as the relevant organisation is considered to protect fundamental rights, as regards both the substantive guarantees offered and the mechanisms controlling their observance, in a manner which can be considered at least equivalent to that for which the Convention provides [...]. By "equivalent" the Court means "comparable": any requirement that the organisation's protection be "identical" could run counter to the interest of international co-operation pursued [...]. However, any such finding of equivalence could not be final and would be susceptible to review in the light of any relevant change in fundamental rights' protection». «If such equivalent protection is considered to be provided by the organisation, the presumption will be that a State has not departed from the requirements of the Convention when it does no more than implement legal obligations flowing from its membership of the organisation. However, any such presumption can be rebutted if, in the circumstances of a particular case, it is considered that the protection of Convention rights was manifestly deficient. In such cases, the interest of international co-operation would be outweighed by the Convention's role as a "constitutional instrument of European public order" in the field of human rights».

Considerati questi precedenti, non può escludersi che un contrasto fra obblighi internazionali e vincoli comunitari possa aprirsi anche nel delicato ambito dei diritti fondamentali, già di per sé tormentato dall'incombente presenza della dottrina dei contro-limiti ⁽²⁶¹⁾. Sennonché, il Trattato di Lisbona consente ora l'adesione dell'Unione europea alla CEDU, in virtù della quale quest'ultima verrebbe ad assumere lo stesso valore oggi attribuito agli altri accordi internazionali stipulati dall'Unione ⁽²⁶²⁾. Se gli obblighi che essa pone verranno ritenuti dalla Corte di Giustizia incondizionati e precisi – e non pare dubbio che così debba essere – la CEDU acquisirà un rango superiore a quello del diritto derivato e dovrà ritenersi immediatamente applicabile sia nell'ordinamento comunitario, sia in quelli nazionali ⁽²⁶³⁾. La sua incorporazione comporterà, da un lato, l'invalidità degli atti europei con essa contrastanti e, dall'altro, la sua prevalenza e diretta efficacia negli ordinamenti degli Stati membri, benché limitatamente alle fattispecie rientranti nell'ambito delle competenze attribuite all'Unione ⁽²⁶⁴⁾. Il valore giuridico della CEDU ai sensi dell'art. 117, I cesserà, pertanto, di essere univoco: mero obbligo internazionale al di fuori dell'ambito competenziale europeo, acquisirà al suo interno i

⁽²⁶¹⁾ Cfr. U. DRAETTA, *Diritto dell'Unione europea e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 47 ss., secondo il quale l'unico rimedio per evitare imbarazzanti conflitti fra Corti in questo settore sarebbe quello di richiamare le istituzioni comunitarie «all'osservanza dei limiti che non soltanto il principio delle competenze di attribuzione, ma più in generale la nozione stessa di organizzazione basata su un accordo tra Stati sovrani comportano».

⁽²⁶²⁾ Cfr. art. 6.2 TUE: «L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati». Viene, così, superato l'ostacolo a suo tempo frapposto dalla Corte di giustizia, secondo la quale l'adesione alla CEDU della Comunità europea l'avrebbe inserita in un sistema istituzionale alieno, con sensibili ripercussioni tanto per il suo ordinamento quanto per gli ordinamenti degli Stati membri, al punto da poter non essere realizzata se non a seguito di un'adeguata modifica del Trattato istitutivo: Cfr. par. n. 2/94 del 28.03.1996, in *Racc.*, 1996, p. 1759 ss., punto n. 6.

⁽²⁶³⁾ Cfr. R. CAFARI PANICO, L. TOMASI, *Il futuro della CEDU tra giurisprudenza costituzionale e diritto dell'Unione*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2008, p. 198 ss. Occorre, peraltro, considerare che l'art. 3 del Protocollo n. 8 sull'adesione dell'Unione alla CEDU specifica che l'accordo di adesione non potrà avere effetti sull'art. 344 TFUE come modificato dallo stesso Trattato di Lisbona, a norma del quale «Gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei trattati a un modo di composizione diverso da quelli previsti dal trattato stesso».

⁽²⁶⁴⁾ Cfr. art. 2 del Protocollo n. 8 sull'adesione dell'Unione alla CEDU: l'accordo di adesione dovrà garantire che la stessa «non incida né sulle competenze dell'Unione né sulle attribuzioni delle sue istituzioni. Deve inoltre garantire che nessuna disposizione dello stesso incida sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della convenzione europea». Nondimeno, secondo R. CAFARI PANICO, L. TOMASI, *op. cit.*, p. 202, se la Corte di Giustizia riconoscerà ad alcuni diritti sanciti dalla CEDU quella speciale efficacia che è propria dei principi di non discriminazione e delle libertà fondamentali, il loro rispetto s'imporrà agli Stati membri anche laddove essi agiscano nel quadro delle proprie competenze esclusive: Cfr., in questo senso, sent. n. 186/87 del 02.02.1089, *Cowan*, in *Racc.*, 1989, p. 195 ss., punto n. 20; sent. n. C-144/04, *Mangold*, cit., punto n. 76.

crismi del vincolo comunitario, con le inevitabili disomogeneità applicative che a ciò conseguiranno ⁽²⁶⁵⁾).

Un'ultima notazione va dedicata, per completezza, al diritto internazionale generale. Malgrado le sue norme non godano di alcun formale riconoscimento nei Trattati istitutivi, la giurisprudenza comunitaria ha affermato – conformemente a un'impostazione monista dei rapporti interordinamentali – che anch'esso, al pari degli accordi stipulati dall'Unione, viene ad integrare l'ordinamento giuridico comunitario collocandosi al vertice del medesimo ⁽²⁶⁶⁾. Non sembra, tuttavia, corretto concludere anche in questo caso che le norme internazionali vadano, per conseguenza, trattate a livello interno alla stregua di un vincolo comunitario *ex art. 117, I*. Una siffatta interpretazione del disposto costituzionale si porrebbe, infatti, in lampante contraddizione con l'art. 10, I Cost., il quale non ammette interposizione alcuna nell'adattamento (automatico) dell'ordinamento italiano alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

⁽²⁶⁵⁾ Risulterà, in questo modo, parzialmente superata la soluzione giurisprudenziale indicata dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 348 e 349 del 22 e 24.10.2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3475 ss. e, rispettivamente, p. 3535 ss., su cui *V. supra*, § 3.4. La sentenza n. 349/2007, *C.i.d.* n. 6.1, in particolare, aveva rilevato che «*allo stato*, nessun elemento relativo alla struttura e agli obiettivi della CEDU ovvero ai caratteri di determinate norme consente di ritenere che la posizione giuridica dei singoli possa esserne direttamente e immediatamente tributaria, indipendentemente dal tradizionale diaframma normativo dei rispettivi Stati di appartenenza, fino al punto da consentire al giudice la non applicazione della norma interna confliggente»: ciò, anche in considerazione del fatto che neppure «le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007 e le modifiche dei trattati ivi prefigurate e demandate alla conferenza intergovernativa sono *allo stato* suscettibili di alterare il quadro giuridico appena richiamato» (corsivi aggiunti). La stessa Corte costituzionale aveva, dunque, colorato di provvisorietà le proprie affermazioni, ben consapevole che esse avrebbero potuto essere superate di lì a poco dalla maturazione del processo d'integrazione nel senso, appunto, di un'adesione dell'Unione europea al sistema CEDU: Cfr. C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in www.giurcost.org, 2007.

⁽²⁶⁶⁾ Cfr. Trib. primo grado, sent. n. T-115/94 del 22.01.1997, *Opel*, in *Racc.*, 1997, p. II-39 ss., punto n. 90; Corte giust., sent. n. C-162/96 del 16.06.1998, *Racke*, in *Racc.*, 1998, p. I-3655 ss., punto n. 25 ss. Afferma L. SICO, *op. ult. cit.*, p. 1706, che in conseguenza di questa giurisprudenza il diritto internazionale consuetudinario assume «una posizione del tutto analoga a quella del Trattato istitutivo»; tuttavia, soltanto le norme internazionali il cui contenuto precettivo sia compiutamente definito sotto ogni aspetto potrebbero operare quali parametri di legalità degli atti comunitari. Cfr. altresì L. CAPPUCCIO, *Le consuetudini internazionali tra Corte costituzionale e Corte di giustizia*, in *Quad. Cost.*, 2004, p. 28 ss., che opera una comparazione tra i diversi atteggiamenti che la Corte di giustizia e la Corte costituzionale italiana assumono nei confronti delle consuetudini internazionali: la prima sarebbe abilitata a svolgere (e nei fatti svolgerebbe) un ruolo creativo, in conformità a quell'attivismo giurisprudenziale che caratterizza l'ordinamento comunitario; la seconda, invece, che opera in un contesto in cui il ricorso ad elementi normativi esterni rappresenta l'eccezione, sarebbe tenuta a un maggior rigore nell'argomentare l'operatività della norma consuetudinaria, rigore cui però non sempre si sarebbe attenuta.

5. Il pericolo che l'art. 117, I si converta in strumento di “tirannia della maggioranza”

5.1. *L'art. 117, I nel quadro del multilevel constitutionalism*

Si è proposta, nei capitoli precedenti, una lettura dell'art. 117, I Cost. volta a salvaguardare ovunque possibile la tenuta del principio di supremazia del Parlamento o, quantomeno, la sua *ratio* garantista a favore del pluralismo politico. Ciò, nella convinzione che si tratti di uno strumento tuttora indispensabile per la continuità del processo democratico rappresentativo: per conservare la responsabilità degli attori politici dinanzi all'elettorato ed impedire l'avvento di un regime autoritario; per mantenere il conflitto politico all'interno dei binari istituzionali e prevenire il ricorso all'illegalità quale strumento per l'imposizione d'interessi antagonisti. Si è, nondimeno, riconosciuto che la supremazia parlamentare si manifesta, alle nostre latitudini, in una versione alquanto edulcorata a seguito della mediazione con una molteplicità di principi, sui quali parimenti si fonda l'ordinamento costituzionale; sicché il suo rispetto non può essere che tendenziale. Per questo, il principio in parola assume al più un ruolo di strumento privilegiato nell'ermeneutica costituzionale, ma non è in grado d'imporre come irrefutabili le soluzioni pratiche ad esso più congeniali.

Ecco, allora, che neppure una lettura teleologicamente orientata nel senso anzidetto si rivela in grado di contenere appieno quel deperimento della posizione del Parlamento, che l'art. 117, I indubbiamente realizza nel momento in cui vincola l'esercizio della potestà legislativa all'osservanza di decisioni assunte in sedi straordinarie. E ciò non tanto a causa del progressivo restringimento dei settori in cui il Parlamento seguita a collocarsi al vertice delle fonti soggettive di produzione normativa, giacché sempre più spesso la pretesa di disciplinare autonomamente una molteplicità di fenomeni a livello nazionale si rivela mera illusione; quanto, piuttosto, per il fatto che le modalità con cui si sviluppano i processi decisionali a livello internazionale ed europeo riflettono essenzialmente la volontà politica degli esecutivi statali, pur astretta dalla necessità del compromesso intergovernativo, che si riversa poi negli ordinamenti nazionali alterandone le tradizionali gerarchie normative e, con esse, i consueti equilibri istituzionali interni ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cfr. A. RUGGERI, *Quale “sistema” delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, in www.federalismi.it, 2006, p. 13; ID., *Composizione delle norme in sistema e ruolo dei giudici a garanzia dei diritti*

L'art. 117, I si rivela, dunque, nella propria essenza, come clausola d'importazione a livello domestico della preminenza dell'esecutivo nelle sedi decisionali extranazionali ⁽²⁾.

Consapevolmente o inconsapevolmente, quest'aspetto della L.Cost. n. 3/2001 viene ad iscriversi nel solco di una più vasta tendenza, che vede la progressiva traslazione di poteri decisionali dall'interno all'esterno dei confini statali. Da diversi anni, ormai, si parla di crisi del modello westfaliano di organizzazione politica, incentrato sul carattere di sovranità degli Stati nazionali, ove ciascun ordinamento statale riconosce a se stesso e reciprocamente il potere esclusivo di determinare le rispettive fonti di produzione giuridica ⁽³⁾. Oggi s'ipotizza, al contrario, una progressiva obsolescenza della statualità e

*fondamentali e nella costruzione di un ordinamento "intercostituzionale", in www.federalismi.it, 2009, p. 7 ss., il quale parla di «"deformalizzazione" delle esperienze di normazione», per evidenziare la natura recessiva delle sistemazioni secondo criteri formali degli atti normativi, nel senso che la copertura costituzionale offerta alle fonti esterne dagli artt. 10, 11 e 117, I Cost. opererebbe anche a favore della disciplina interna di attuazione dettata direttamente dal Governo mediante regolamento: i regolamenti dell'esecutivo verrebbero, così, a prevalere sia sulle norme legislative, sia (nel caso del diritto comunitario e internazionale consuetudinario) su quelle costituzionali inespressive di principi fondamentali. Non solo questi regolamenti potrebbero resistere all'abrogazione da parte di atti formalmente sovraordinati posteriori nel tempo, i quali, se incompatibili con le fonti esterne dotate di copertura costituzionale, risulterebbero per ciò stesso costituzionalmente illegittimi; ma sarebbero perfino dotati della capacità di abrogare gli atti precedenti formalmente sovraordinati, benché l'effetto abrogativo debba riportarsi in capo alla stessa fonte esterna cui l'atto secondario dia attuazione. Questa deroga al criterio gerarchico opererebbe, in pratica, secondo uno schema in tutto e per tutto analogo a quello della delegificazione. Nello stesso senso, con specifico riferimento all'art. 117, I, Cfr. altresì, per i regolamenti esecutivi di norme internazionali pattizie, A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, p. 225; per i regolamenti attuativi di norme comunitarie non direttamente applicabili, A.M. NICO, *Le direttive comunitarie tra Corte costituzionale e giudice comune*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2004, n. 2, p. 30 s.*

⁽²⁾ Cfr. M. LUCIANI, *Camicia di forza federale*, in *La Stampa*, 03.03.2001, p. 1; M.A. SANDULLI, *Due aspetti della recente riforma al Titolo V della Costituzione*, in *Rass. Parl.*, 2001, p. 949 s.; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, p. 1357; B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, cit., c. 231; M. SAVINO, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2008, p. 776 s.

⁽³⁾ Cfr. M.W. ZACHER, *The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance*, in J.N. Rosenau, E.O. Czempiel (a cura di), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, 1992, p. 58 ss.; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle istituzioni*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, p. 124 ss.; A. CARRINO, *Costituzione e sovranità. L'Italia e l'Europa prima e dopo Maastricht nel recente dibattito giuspubblicistico*, in Id., *L'Europa e il futuro delle Costituzioni*, Torino, 2002, p. 165 ss.; A. PIZZORUSSO, *La problematica delle fonti del diritto all'inizio del XXI° secolo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006. Si sostiene che gli odierni processi di globalizzazione e d'integrazione sovranazionale, erodendo progressivamente gli spazi disponibili per le sovranità statali, minaccerebbero la tenuta della statualità e, con essa, la sostenibilità di quell'ordine internazionale che trae le proprie origini dalla pace di Westfalia del 1648. Con i Trattati di Münster e di Osnabrück (riassunti nell'espressione storica "pace di Westfalia"), ponendo fine a un lungo periodo di conflitti bellici determinati essenzialmente dalla volontà dell'imperatore asburgico di sradicare il protestantesimo dai regni appartenenti al Sacro Romano Impero, i sovrani dei nascenti Stati nazionali europei stabilirono di riconoscersi per il futuro, al di là delle appartenenze religiose, la reciproca indipendenza ed eguaglianza giuridica nelle relazioni esterne ed il supremo potere d'imperio all'interno, nei confronti dei rispettivi sudditi. Successivamente, questo sistema incentrato sulla sovranità statale si è imposto globalmente, rimpiazzando i sistemi di organizzazione politica precedenti ed affermandosi quale universale re-

della nazionalità del diritto, riconducibile a dinamiche anzitutto tipo economico e solo come conseguenza di tipo politico. Il carattere della statualità, in particolare, cederebbe di fronte all'affermarsi per via consuetudinaria di una *lex mercatoria* globale, reclamata dalla transnazionalità dei mercati; la crisi della nazionalità, a sua volta, sarebbe collegata all'odierno fenomeno del *forum shopping* del diritto, che lascia ai soggetti giuridici la facoltà di scegliere quale legge nazionale applicare ai propri rapporti economici ⁽⁴⁾. Emerge, dunque, l'esigenza di un diritto omogeneo nello spazio e flessibile nel tempo: esigenza cui non è in grado di rispondere lo strumento legislativo, dotato di una potestà d'imperio territorialmente limitata e sottoposto ai lunghi ed incerti termini dell'approvazione parlamentare.

La risposta politica a questi fenomeni economici si è radicata, per un verso, nell'abbandono delle ideologie dello stato sociale, pianificatore e programmatore, cui si sostituisce la tendenza a una regolazione soltanto esterna dei mercati, lasciati il più possibile liberi di autodisciplinarsi al proprio interno ⁽⁵⁾; per altro verso, nella progressiva attribu-

gola di esercizio del potere politico e giuridico; ma la politica interstatale non ha mai esaurito, neppure nei limiti storici e geografici dell'esperienza moderna, l'intero ambito delle relazioni internazionali: Cfr. R. JACKSON, *Sovereignty: A Changing but Persisting Idea*, in *Quad. Rel. Internaz.*, 2007, n. 6, p. 4 ss.; A. COLOMBO, *L'interminabile tramonto del sistema degli Stati*, *ivi*, p. 18.

⁽⁴⁾ Cfr. F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005, p. 39; ID., *La globalizzazione e le fonti del diritto*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2006, p. 320 ss.; S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2002, p. 337 ss. Ritiene M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 160 ss., che il potere economico, rendendosi impermeabile rispetto alla politica e alle decisioni degli Stati, divenga un fenomeno non solo esterno a questi ultimi – i quali non sarebbero più in grado di piegarlo ai limiti e alle finalità costituzionali – ma anche condizionante «in modo pesante e spesso decisivo» gli assetti politico giuridici degli stessi; e questa crisi della statualità non potrebbe che convertirsi in una progressiva perdita di senso delle Costituzioni nazionali, perché «se oggetto della costituzione deve essere il potere, nessuna delle sue forme può logicamente sfuggire al contenimento e alla limitazione», neppure il potere economico. In un saggio successivo, peraltro, lo stesso Autore ammette che non tutti gli Stati si trovano nella medesima condizione e, anzi, i fatti dimostrerebbero che gli Stati europei mantengono tuttora sufficienti spazi decisionali e politici, che tendono viepiù ad allargare strumentalizzando ai loro fini le stesse forme d'integrazione a livello regionale: essi, in definitiva, avrebbero ancora la forza di governare quei fenomeni economici e finanziari che sembravano, invece, destinati a subordinarsi la loro sovranità (Cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, integrazione europea, globalizzazione*, in *Quest. Giust.*, 2008, n. 6, p. 67 s.).

⁽⁵⁾ Cfr. A. CANTARO, *Il "ritorno" dello stato nella "deglobalizzazione"*, in *Dem. Dir.*, 2008, n. 2, *Il ritorno dello stato?*, p. 18 s., che parla di «stato leggero»: a subire un progressivo declino, dunque, non sarebbe l'istituzione statale in sé, quanto piuttosto l'affermazione della sua prerogativa in tema di sovranità economica e sociale, per mezzo di crescenti aperture all'influenza dei mercati. Inoltre, mette in evidenza S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003, p. 5, che il fenomeno statale, almeno sul piano quantitativo, non subisce affatto una riduzione ma, anzi, vede un aumento costante della propria incidenza: «In Europa vi erano, dopo la prima guerra mondiale, 23 Stati; oggi ve ne sono 50 [...]. Anche l'ammontare delle imposte dei governi nazionali, misurate in rapporto al prodotto interno lordo, negli anni Novanta del XX secolo, è aumentato in tutti i paesi dell'OCSE». Anche secondo L. BELLOCCHIO, *Fine dello stato o stato senza fine?*, in *Dem. Dir.*, 2005, n. 4, *Il valore della Costituzione*, p. 200 ss., il Novecento è stato il secolo della straordinaria proliferazione del numero degli Stati e dell'elaborazione di dottrine politiche inneggianti alla massima espressione della statualità; ulteriormente, sul versante militare, la corsa agli armamenti da parte degli Stati è stata funzionale al consolidamento della loro sovranità. Per queste ed altre considerazioni, verrebbero a cadere le speculazioni teoriche che presuppongono un pros-

zione di poteri normativi al livello sovrastatale o territoriale volta per volta ritenuto più adeguato a sopperire alle carenze statali, al punto che lo stesso processo d'integrazione europea si presta ad essere letto alla luce dell'esigenza degli Stati membri di operare un rinvio o traslazione verso sedi "altre" delle domande – dapprima soltanto economiche, dipoi anche sociali e sempre più spesso d'indole latamente politica – eccedenti i propri mezzi singolarmente considerati ⁽⁶⁾.

La produzione giuridica viene, così, ad articolarsi in una molteplicità di livelli decisionali che giustificano la propria capacità nomopoietica non già in base al consenso, bensì secondo parametri di efficienza ⁽⁷⁾. E poiché il loro grado d'efficienza resterebbe debitore della disponibilità degli Stati ad implementare le regole così adottate, essi avanzano la pretesa di emanciparsi dai relativi processi decisionali – determinando direttamente la disciplina dei casi concreti, prevalendo sulle normative nazionali contrastanti – senza, tuttavia, rinunciare ad influenzarli. Avanzano, cioè, pretese di sovranità, per un verso inconciliabili con la loro natura di poteri derivati e, per altro verso, atipiche sotto il profilo dogmatico in quanto disinteressate all'esclusività sulla sfera territoriale e personale d'appartenenza, ma funzionalmente limitate al perseguimento delle rispettive finalità istituzionali ⁽⁸⁾.

simo abbandono del modello statale e della politica interstatale quale paradigma delle relazioni internazionali.

⁽⁶⁾ Cfr. J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quad. Cost.*, 2000, p. 7; J. SCHWARZE, *The birth of a European constitutional order*, in Id. (a cura di), *The Birth of a European Constitutional Order. The Interaction of National and European Constitutional Law*, Baden Baden, 2001, p. 463 s.; A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quad. Cost.*, 2002, p. 45; ID., *Lo Stato "comunitario"*, in *Quad. Cost.*, 2003, p. 273 s.; A. PÉREZ CALVO, *El lugar del Estado en la integración europea*, in *Teoría y Realidad Const.*, 2005, I, p. 107 ss., nel testo tradotto in lingua italiana, ID., *Il ruolo dello Stato nell'integrazione europea*, in S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 47 s.; G. PILI, *Il nuovo "smalto costituzionale" della CEDU agli occhi della Consulta...*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, p. 4; S. BARTOLE, *Costituzione e costituzionalismo nella prospettiva sovranazionale*, in *Quad. Cost.*, 2009, p. 588; T. PADOA-SCHIOPPA, *Demos e Kratos in Europa*, in *Mulino*, 2009, p. 365 ss.

⁽⁷⁾ Cfr. C. PINELLI, *Che fine ha fatto il deficit democratico?*, in S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, cit., p. 156 s.

⁽⁸⁾ Cfr. N. WALKER, *Late Sovereignty in the European Union*, in Id. (a cura di), *Sovereignty in Transition*, Oxford-Portland, 2003, p. 19 ss.: l'A. propone l'utilizzo dell'espressione «late sovereignty», che suggerirebbe un'idea di continuità ma al contempo di differenziazione rispetto alla sovranità westfaliana, nonché un'idea d'irreversibilità e di potenziale sviluppo ulteriore del concetto. Come nella fase precedente, la sovranità si collocherebbe necessariamente al confine tra politica e diritto, che ne rappresentano i due estremi costitutivi, il cui rapporto dialettico ne garantirebbe lo sviluppo in un costante processo diacronico. Ciò risulterebbe evidente nel processo d'integrazione europea, dove «the historically undeniable fact of derivative authority gave way to the claim to original authority», mediante l'affermazione di un nuovo ordinamento sovranazionale: «Thus a late sovereignty polity such as the EU, like the state polities of early sovereignty, still makes the claim of ultimate authority and, like these state polities, does so through a complex of institutions which, however and wherever derived, comes to claim to be representative of the polity in question» (p. 21). La differenza rispetto al passato risiederebbe nel fatto che, nel-

In questo quadro, ha avuto fortuna la formula descrittiva della *multilevel governance*, che rappresenta gli spazi giuridici europeo e (sotto certi aspetti) globale in quanto caratterizzati dall'intreccio fra una pluralità di circuiti decisionali integrati, dei quali quello statale non sarebbe che una semplice componente ⁽⁹⁾. Sennonché, quest'analisi è stata in seguito trasposta dal piano politologico a quello giuridico, abbandonando il proprio originario valore descrittivo per guadagnare una vocazione prescrittiva, sotto la formula del *multilevel constitutionalism* ⁽¹⁰⁾. Questa dottrina presuppone, da un lato, l'inadeguatezza del livello statale sul piano dell'efficienza e, dall'altro, la carenza del livello internazionale sul piano dell'organizzazione politico costituzionale; postula, dunque, la necessaria combinazione dei due livelli – concepibile purché entrambi si fondino sulla volontà generale del medesimo popolo, cui in definitiva si riferisce l'esercizio delle potestà normative – in un unico spazio costituzionale integrato. Poteri e responsabilità politiche, che nel modello westfaliano si congiungevano a livello nazionale, risulterebbero oggi disaggregati e variamente distribuiti all'interno e all'esterno degli ordinamenti statali, sicché solo in una prospettiva integrata – multilivello, appunto – conseguirebbero il necessario completamento ⁽¹¹⁾. Un ordinamento costituzionale non sarebbe più concepibile, ai nostri giorni, se non in una dimensione multilivello.

l'odierno contesto pluridimensionale, i confini fra comunità politiche sovrane non sarebbero più meramente territoriali, bensì principalmente funzionali, ossia segnati dalle finalità per il cui conseguimento esse siano state costituite. In questo modo, «it becomes possible to conceive of autonomy without territorial exclusivity – to imagine ultimate authority, or sovereignty, in non-exclusive terms» (p. 23): in altre parole, lo sviluppo di pretese sovrane funzionalmente limitate determinerebbe la possibilità di sovrapposizione territoriale fra comunità politiche, pur in assenza di ogni fenomeno inclusivo. La complessità di questa poliarchia sarebbe ulteriormente amplificata dall'emergere, al fianco di sistemi politici extranazionali che consapevolmente avanzano pretese di sovranità, di altri sistemi aventi carattere sovrano meramente putativo (come OMC, NAFTA, Consiglio d'Europa), nei quali il rapporto dialettico fra giuridicità e politicità «has not yet reached a stage where serious and potentially effective claims to sovereign or ultimate authority are being made» (p. 26). Cfr. altresì, G. DE BÚRCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, in www.jeanmonnetprogram.org, 2009, p. 9.

⁽⁹⁾ Cfr. G. MARKS, L. HOOGE, K. BLANK, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, in *Journal Comm. Market St.*, 1996, p. 346 ss.; N. BERNAND, *Multilevel Governance in the European Union*, L'Aia-Londra-New York, 2002; G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, Milano, 2005, p. 6.

⁽¹⁰⁾ Cfr. I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited?*, in *Comm. Market Law Rev.*, 1999, p. 703 ss.; ID., *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *Eur. Law Rev.*, 2002, p. 511 ss.; A. PIZZORUSSO, *op. cit.*; A. D'ATENA, *Una costituzione senza Costituzione per l'Europa*, in *Dir. Soc.*, 2009, p. 207 ss.

⁽¹¹⁾ Cfr. I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam*, cit., p. 709: «Multi-level constitutionalism is based on the assumptions that the contrat social, the concept developed by Rousseau, does not necessarily lead to one unitary State, and that the notion of Constitution is not necessarily bound to a rigid concept of the State. This new conception creates room for a pluri- or multilevel organization of public authority and responsibilities». Con diverse sfumature, S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, 2002, cit., p. 323 ss., sostiene l'esistenza di uno spazio giuridico globale unitario, privo di costituzione e di governo, ma contraddistinto dalla presenza degli elementi tipici degli ordinamenti giuridici:

Uno dei tratti caratterizzanti il *multilevel constitutionalism* è la creazione e stratificazione di nuove sedi di riconoscimento e protezione dei diritti umani, i quali un tempo venivano considerati una delle più tipiche manifestazioni del potere costituente in ambito nazionale: se l'efficienza può eventualmente surrogare il consenso quale fonte di legittimazione dei poteri decisionali, difficilmente potrebbe essere in grado anche di superare il dissenso, che conseguirebbe alla riduzione della tutela dei diritti⁽¹²⁾. Per rendere accettabile la propria tendenza espansiva, le sedi decisionali extranazionali si sottopongono, dunque, alle tradizionali dottrine costituzionaliste incentrate sulla limitazione del potere⁽¹³⁾; in questo modo, superano l'atavica diffidenza delle giurisdizioni costituzionali nazionali, manifestatasi nella dottrina dei controlimiti⁽¹⁴⁾.

Le maggiori difficoltà sorgono, però, al momento applicativo, per la problematica riconduzione ad unità dei plurivoci sistemi di garanzia dei diritti. Come rileva F. SORRENTINO, ciascuno di questi livelli «rappresenta un sistema autonomo e tendenzialmente chiuso di valori giuridici e di beni tutelati», sicché diverse sono le tecniche d'interpretazione e qualificazione di fatti e valori; diversi gli strumenti di garanzia, giurisdizionali e politici; diverse le tecniche di bilanciamento fra contrapposte situazioni giuridiche, nonché i soggetti legittimati a praticarle (legislatori o autorità giurisdizionali); diversi, infine, gli interessi pubblici che ciascun ordinamento si propone di perseguire⁽¹⁵⁾. Inoltre,

plurisoggettività, ricollegabile al numero degli Stati; organizzazione, riscontrabile principalmente nelle organizzazioni internazionali; normazione, convenzionale e pattizia ma anche regolamentare. Si tratterebbe, dunque, di un vero e proprio ordinamento giuridico, benché in esso manchi un'autorità superiore e sovrana: esso si terrebbe unicamente «grazie a forme di cooperazione ed integrazione tra i soggetti che ne fanno parte» (p. 328).

⁽¹²⁾ Cfr. P. BILANCIA, *Possibili conflittualità e sinergie nella tutela dei diritti fondamentali ai diversi livelli istituzionali*, in Id., F.G. Pizzetti, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, p. 259 ss.; A. D'ATENA, *Costituzionalismo moderno e tutela dei diritti fondamentali*, in Id., P.F. Grossi (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello. Tra Europa e Stati nazionali*, Milano, 2004, p. 32 s.; S. BARTOLE, *op. cit.*, p. 571 ss.

⁽¹³⁾ Cfr., con riguardo all'Unione europea, M. POIARES MADURO, *Costituzionalismo e costituzione nell'Unione europea*, n A.L. Tufano (a cura di), *La crisi dell'Unione Europea. Problematiche generali e verifiche settoriali*, Napoli, 2007, p. 15 s.

⁽¹⁴⁾ Cfr. L. PALADIN, *Il deficit democratico dell'ordinamento comunitario*, in *Reg.*, 1996, p. 1032. Sui motivi che avevano spinto le giurisdizioni costituzionali ad elaborare la dottrina dei controlimiti, V. *supra*, § 4.5.1.

⁽¹⁵⁾ *La tutela multilivello dei diritti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004: l'A. rileva, inoltre, come il rapporto tra la tutela delle situazioni soggettive e l'interesse pubblico, che ciascun livello ordinamentale si propone di perseguire, sia determinato non solo dall'attività interpretativa delle norme che quelle situazioni soggettive tutelano, ma anche e principalmente da specifiche opzioni di carattere prettamente politico. Cfr. altresì M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 1661 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, 2003, p. 33 ss.; U. DRAETTA, *Diritto dell'Unione europea e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano: un contrasto non più solo teorico*, in *Dir. Un. Eur.*, 2007, p. 41 ss., il quale, dopo aver espresso la propria convinzione circa la sussistenza di insuperabili «limiti che qualsiasi organizzazione internazionale, basata su un trattato, ha rispetto alle

la dimensione anzitutto economica delle competenze attribuite ai livelli internazionale e sovranazionale permea i relativi strumenti di tutela, appiattendoli sul principio di eguaglianza formale o, come che sia, depotenziando i sistemi di protezione sociale per la disattenzione verso o il mancato finanziamento di interventi positivi volti a rimuovere le diseguaglianze sociali ⁽¹⁶⁾. Si apre, così, il rischio d'imbarazzanti contrasti con la protezione dei diritti fondamentali a livello costituzionale interno ⁽¹⁷⁾.

Altro tratto caratterizzante il *multilevel constitutionalism* è la creazione di nuove istanze a carattere giurisdizionale che, specialmente in materia di diritti, si sovrappongono a quelle nazionali: la limitazione del potere, infatti, resterebbe vana ove mancasse la giustiziabilità delle sue violazioni ⁽¹⁸⁾. Queste Corti sono chiamate anzitutto a fornire la corretta interpretazione delle norme prodotte al livello internazionale o sovranazionale corrispondente; ma non possono ignorare l'esistenza e l'importanza degli altri livelli di produzione normativa e di tutela dei diritti. La letteratura sul tema ritiene che le difficol-

competenze di Stati sovrani quanto a promuovere e garantire in concreto la realizzazione di diritti e libertà fondamentali al loro interno» (p. 42), giunge a sostenere che «non si possono dare con accordo internazionale garanzie effettive e concrete in materie come quelle della tutela dei diritti inalienabili, in sostituzione di quelle offerte dagli Stati. A livello internazionale si possono solo controllare e sanzionare queste ultime» (p. 52).

⁽¹⁶⁾ Cfr. T. BLANKE, *Mercato mondiale e crisi del concetto di tutela sociale statale*, in Aa.Vv., *La strategia democratica nella società che cambia*, Roma, 1995, p. 127; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle istituzioni*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, p. 170 s.; M. RUOTOLO, *A mo' di introduzione*, in www.costituzionalismo.it, 2008, che sottolinea la differente impostazione dell'art. 3, II Cost. rispetto all'art. 3 (già art. 2) TUE, il quale ultimo prevede che «l'Unione "combatte" le discriminazioni, e "promuove" la giustizia sociale, ma non si impegna a rimuovere gli ostacoli di carattere materiale che permettono di rendere "effettivi" i diritti di libertà».

⁽¹⁷⁾ Cfr. V. ONIDA, *Una nuova frontiera per la Corte costituzionale istituzione "di confine" fra diritto nazionale e sovranazionale*, in N. Zanon (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 535 s.; V. SCIARABBA, *Il problema dell'intangibilità del giudicato tra Corte di Strasburgo, giudici comuni, Corte costituzionale e... legislatore?*, in www.federalismi.it, 2008, p. 1 ss. A questa eventualità fanno riferimento le sentenze nn. 348 e 349 del 22 e 24.10.2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3475 ss., *C.i.d.* n. 4.7, e, rispettivamente, p. 3535 ss., *C.i.d.* n. 6.2, su cui V. *supra*, § 3.4. Cfr., in questo senso, M. CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 3566 s.; L. MONTANARI, *Giudici nazionali e Corte di Strasburgo: alcune riflessioni tra interpretazione conforme e margine di apprezzamento*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2008, n. 3, p. XIII ss. Cfr. altresì C. NAPOLI, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la nuova collocazione della CEDU e le conseguenti prospettive di dialogo tra le Corti*, in *Quad. Cost.*, 2008, p. 137 s., secondo cui in materia di diritti umani non sarebbe auspicabile l'attuazione di un modello di *multilevel constitutionalism*, ma piuttosto il perseguimento di un'uniformità di tutela nell'ambito di uno stesso territorio di riferimento: in Europa, un livello di tutela uniforme sarebbe perseguito soltanto attraverso il sistema CEDU, che però non avrebbe da solo i mezzi per realizzarlo in concreto.

⁽¹⁸⁾ Cfr. G. DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 9 ss., la quale rileva come gli organismi internazionali tendano a rifuggire qualsiasi forma di responsabilità, non solo politica, ma pure giuridica nei confronti di chi risulti danneggiato dal loro operato: l'argomento principale a tal fine consisterebbe nella presenza di una serie d'intermediari esecutivi e legislativi – *in primis* statali – della loro azione, tale da rendere soltanto indiretto il relativo impatto sugli individui; ma questa posizione trascurerebbe che detti intermediari «are considered to be legally compelled to implement the norms of the superior organization, and the relevant tribunal [a livello statale] is unwilling to impugn such norms» ritenendole, proprio per tale motivo, sottratte alla propria giurisdizione.

tà di sistemazione e coordinamento fra i livelli di produzione normativa siano destinati a trovare superamento attraverso un proficuo “dialogo” fra le rispettive Corti, di modo che i giudici non siano più meri interpreti di un sistema normativo chiuso ed autoreferenziale, ma «attori corali di un diritto che travalica i confini»⁽¹⁹⁾. All’apertura del diritto interno verso norme e sentenze d’origine esterna verrebbe così a corrispondere, dal lato inverso, la possibilità che il diritto e la giurisprudenza nazionali estendano la propria influenza al di là dei confini nazionali.

È stato osservato, peraltro, che le istanze giurisdizionali dei diversi livelli paiono oggi inclini a porsi in concorrenza fra loro sul piano dell’efficienza della tutela prestata, piuttosto che a “dialogare” nei termini anzidetti; e, difatti, non di buon grado accettano di subire bilanciamenti fra diritti operati da autorità aliene⁽²⁰⁾. Di conseguenza, il reclamato “dialogo” fra le Corti si dimostrerebbe incapace di rimediare effettivamente ai problemi di certezza del diritto e di coordinamento tra i vari sistemi: da un lato, a causa della trascuratezza delle Corti internazionali e sovranazionali nei confronti delle tradizioni giuridiche e giurisprudenziali dei Paesi coinvolti; dall’altro lato, perché la tecnica dell’interpretazione conforme, imposta ai giudici nazionali, riuscirebbe a recuperare solo sul piano procedurale un’unità ordinamentale che resterebbe nondimeno assente sul piano strutturale⁽²¹⁾. Si deve, allora, denunciare l’assenza di parametri in grado di guidare il giudizio di bilanciamento fra diritti appartenenti a sistemi valoriali che restano strutturalmente disomogenei: liberata la valutazione delle Corti dai lacci di parametri orientativi stringenti, si finisce per abbandonare processi di carattere paranormativo nelle

⁽¹⁹⁾ V. ONIDA, *op. cit.*, p. 538. Cfr. altresì ID., *La Costituzione ieri e oggi: la “internazionalizzazione” del diritto costituzionale*, in www.astrid-online.it, 2008, p. 8 ss.; G. GUZZETTA, *Garanzia multilivello dei diritti e dialogo tra le Corti nella prospettiva di un bill of rights europeo*, in A. D’Atena, P.F. Grossi, *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, cit., p. 164 ss.; M. CARTABIA, *op. cit.*, p. 3573 s.; L. MONTANARI, *op. cit.*; C. NAPOLI, *op. cit.*, p. 137 ss.; G. PILI, *op. loc. cit.*

⁽²⁰⁾ Cfr. F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*: su questo campo, l’ordinamento vincente sarebbe senz’altro quello europeo comunitario che, anche al di fuori dei propri settori di competenza, grazie alla giurisprudenza espansiva della Corte di giustizia e per mezzo delle questioni pregiudiziali d’interpretazione avanzate dai giudici nazionali, si dimostra in grado d’incidere sulle situazioni soggettive tutelate dagli ordinamenti nazionali, comprimendole o dilatandole, nonché di imporre ai giudici interni (anche costituzionali) i bilanciamenti fra valori operati dalla stessa Corte di giustizia. L’ordinamento comunitario si troverebbe oggi in posizione di vantaggio anche sul sistema CEDU, giacché per sanzionare l’Unione europea la Corte di Strasburgo dovrebbe passare necessariamente per il tramite delle giurisdizioni degli Stati membri, venendo a soffrire la loro stessa posizione di debolezza rispetto all’ordinamento comunitario; le cose cambieranno, peraltro, a seguito dell’adesione dell’Unione europea alla Convenzione.

⁽²¹⁾ Cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, integrazione europea, globalizzazione*, cit., p. 74 ss., il quale sottolinea altresì come il prezzo dell’obbligo d’interpretazione conforme sia quello di sottrarre ai giudici nazionali la fondamentale garanzia del libero convincimento.

mani di organi politicamente irresponsabili, con l'effetto di «spostare all'infinito la sede della responsabilità e – conseguentemente – [...] rendere inafferrabile il potere»⁽²²⁾.

In base a questi pur sintetici riferimenti, pare emergere che il *multilevel constitutionalism* – trasformando in prescrittiva una dottrina nata come descrittiva – abbia assunto dogmaticamente esiti empirici che, in ambito politologico, volevano mantenersi su un piano meramente esplicativo⁽²³⁾. A ben vedere, dalla pacifica constatazione che la legislazione nazionale non è ormai in grado di governare da sola fenomeni che sfuggono ai confini spaziali della sua potestà d'imperio, non necessariamente discende la conseguenza – elevata, invece, a premessa assiomatica – per cui una quota dei poteri e delle responsabilità pubbliche tradizionalmente concentrati nelle istituzioni dello Stato sarebbe ora emigrata all'esterno dei suoi confini, verso lidi internazionali o sovranazionali. Questi livelli sono, infatti, ancor oggi, per lo più sottomessi alla volontà politica espressa (collettivamente) da organi appartenenti agli Stati stessi, ossia dai Governi nazionali.

La conseguenza che se ne può trarre è, semmai, quella che gli Stati hanno saputo riorganizzarsi in modo da adattare le proprie strutture decisionali alle dimensioni dei fenomeni da controllare. La rinuncia allo svolgimento accentrato di numerose funzioni pubbliche costituisce non già il segno dell'incapacità degli stessi di conseguire gli obiettivi imposti dalle rispettive Costituzioni, bensì una coerente risposta alle sfide della globalizzazione economica⁽²⁴⁾. Inoltre, gli Stati hanno avuto l'accortezza di custodire al

⁽²²⁾ M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, cit., p. 1661, il quale richiama l'attenzione sul fatto che l'attivismo giurisprudenziale delle Corti internazionali e sovranazionali viene a svalutare la rilevanza dei testi normativi, predisposti da organi democraticamente legittimati, per esaltare eccessivamente il ruolo di istanze politicamente irresponsabili, consentendo un rinvio all'infinito delle responsabilità politiche. È, invece, F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, a denunciare, nell'ambito dei giudizi di bilanciamento condotti da queste Corti fra norme di diversa estrazione ordinamentale, l'«assenza di qualunque parametro normativo e costituzionale, che indichi quali diritti siano suscettibili di limitazioni ed in nome di quali altri diritti o interessi individuali e/o collettivi essi possano venire sacrificati». Riconosce A. RUGGERI, *Composizione delle norme in sistema e ruolo dei giudici a garanzia dei diritti fondamentali e nella costruzione di un ordinamento "intercostituzionale"*, cit., p. 14, che la Costituzione ha perduto il monopolio del riconoscimento dei diritti fondamentali, orma i «passato in buona sostanza (se non pure per intero) ai giudici», i quali, tuttavia, non godono della legittimazione necessaria per operare bilanciamenti che si risolvano in processi paranormativi; ecco, allora, che il sentimento democratico dovrebbe spingere gli attori politici a tracciare quantomeno «il solco entro cui gli indirizzi giurisprudenziali hanno quindi modo di affermarsi e svolgersi» (p. 24).

⁽²³⁾ Contestano la fondatezza di questa trasposizione dagli studi politologici a quelli giuridico costituzionali P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in AIC (a cura di), *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Padova, 2002, p. 195 s.; M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, cit., p. 1660.

⁽²⁴⁾ Cfr. L. BELLOCCHIO, *op. cit.*, p. 204: i processi di integrazione su base macroregionale si sarebbero, in sostanza, risolti in «strategie da parte degli Stati più forti per aumentare il proprio potere relativo nei confronti di altri grandi attori del sistema internazionale (Francia e Germania nella UE), per controllare vicini ricchi di risorse (NAFTA tra il gigante USA e il Canada) o vicini potenzialmente destabiliz-

proprio interno il monopolio degli strumenti coercitivi, indispensabili per far rispettare le decisioni assunte a livello internazionale e sovranazionale ⁽²⁵⁾. Essi serbano il monopolio della forza legittima e sono pertanto in grado, facendovi ricorso, di mantenere la sicurezza sul proprio territorio e di applicare coattivamente le norme giuridiche ⁽²⁶⁾. Gli Stati, in definitiva, hanno ancora la forza di governare quelle organizzazioni internazionali e sovranazionali che, secondo altre letture, sarebbero invece destinate a subordinarsi quote della loro sovranità ⁽²⁷⁾.

Ciò considerato, il progressivo trasferimento di poteri decisionali verso sedi extraordinamentali si presta ad essere letto come velata redistribuzione – a Costituzione invariata – delle competenze normative tra organi dello Stato, con un moto unidirezionale che trova pretesto nella titolarità in capo al Governo della direzione della politica estera nazionale ⁽²⁸⁾. Sennonché, come ha avvertito P. RIDOLA, proprio la costante emigrazio-

zanti (allargamento del NAFTA al Messico per bloccare l'immigrazione clandestina verso gli USA); con ciò, lungi da un'irreversibile crisi della statualità, ci si troverebbe anzi di fronte al pieno «successo dello Stato nell'adeguarsi alle pressioni poste dalla globalizzazione». Osserva, peraltro, A. CANTARO, *op. cit.*, p. 14 ss., che, tra il 2001 e il 2009, la minaccia terroristica e la crisi economica e finanziaria globale hanno segnato l'esaurimento della fase di globalizzazione neoliberista e la pressante esigenza, riversata sulle istituzioni statali, di maggiore «sicurezza, protezione e ordine, ma anche, soprattutto, di salvezza e assicurazione contro i rischi che né l'onnipotenza tecnologica e militare, né l'onnipotenza dei mercati finanziari, appaiono più in grado di garantire» (p. 15). Le misure adottate dagli Stati, dapprima per affrontare la minaccia terroristica, poi – soprattutto – per superare la crisi economica e finanziaria, avrebbero infatti segnato una cesura radicale con i miti della globalizzazione neoliberista, quali l'apertura delle frontiere e la cieca fiducia nelle capacità di autoregolazione del mercato. Insomma, secondo l'A., «La globalizzazione vive una crisi globale» (p. 22), come dimostrerebbero i più recenti dati sul commercio internazionale, gli investimenti all'estero, i flussi migratori (in particolare, il rimpatrio di masse di lavoratori stranieri). La nuova fase di «deglobalizzazione» avrebbe importanti ricadute anche politico costituzionali: gli Stati sarebbero tornati ad incentivare la territorializzazione dei processi produttivi entro i confini nazionali, in una prospettiva di più rigido controllo del territorio. La frammentazione del commercio e dell'economia internazionale si farebbe sentire anche nello «stallo del processo costituzionale di integrazione europea e [nel]la contestuale enfasi del Trattato di Lisbona sulle “cooperazioni rafforzate”», nonché nel nuovo «pullulare di accordi commerciali bilaterali» tra singoli Stati (p. 22).

⁽²⁵⁾ Insistono su quest'aspetto S. CASSESE, *op. ult. cit.*, p. 336; L. MELICA, *Il processo di integrazione europea tra ordinamento statale incompiuto e costituzione “incerta”*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 1453 ss.; M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 1658 ss.; T. PADOA-SCHIOPPA, *op. cit.*, p. 376.

⁽²⁶⁾ Cfr. L. MELICA, *op. loc. cit.*; A. COLOMBO, *op. cit.*, p. 26, il quale precisa che, malgrado gli Stati non detengano più, nei fatti, il monopolio della forza nelle relazioni internazionali, essi dispongono ancor oggi «di una superiorità incolmabile sul terreno militare»; e benché il riconoscimento di diritti umani avvenga oggi prevalentemente a livello internazionale, gli Stati mantengono nondimeno «il monopolio delle istituzioni della pace e della guerra».

⁽²⁷⁾ Secondo R. JACKSON, *op. cit.*, p. 14, non si potrebbe negare la storicità e dunque la superabilità dell'attuale sistema di sovranità statale; tuttavia, il momento in cui esso potrà dirsi superato sarebbe ancora lontano, giacché nessun indizio concreto indurrebbe a reputare prossima la fine di questo sistema: «if we are living in a world that some among us would label as post-modern, it is not a world that is likely to abandon state sovereignty any time soon».

⁽²⁸⁾ Cfr. R. BUSTOS GISBERT, *Integración europea y Constitución española: ¿tancredismo, desnudez o invisibilidad?*, in www.acoes.es, 2009, p. 7, secondo cui il trasferimento di competenze verso l'esterno porterebbe a un naturale depotenziamento di tutti gli organi interni costituzionalmente titolari delle stesse, ivi compreso il Governo; quest'ultimo, peraltro, grazie alla titolarità della direzione della politica

ne di poteri decisionali verso sedi sottratte al controllo parlamentare mette in crisi la tradizionale distinzione tra la politica interna, «esposta [...] alle istanze della democrazia», e la politica estera, «dominata dalle regole proprie delle relazioni fra gli Stati»⁽²⁹⁾. Mentre la sfera della politica interna ruota attorno al concetto di bene comune, inteso in senso rousseauiano come composizione dialettica degli interessi di maggioranza e minoranza nella *volonté générale*, fulcro del processo intergovernativo restano invece gli interessi statali, componibili soltanto secondo la logica del compromesso⁽³⁰⁾. Il processo sopra descritto conduce, pertanto, a sostituire la contrattazione fra Stati alla dialettica parlamentare tra maggioranza e opposizione. E, per quanto gli esecutivi nazionali possano eventualmente vantare una legittimazione elettorale diretta o indiretta, le loro negoziazioni politiche nulla hanno a che spartire con il procedimento democratico di decisione normativa, che richiede «la partecipazione più ampia possibile degli interessati», quindi l'inclusione dialettica degli interessi di minoranza⁽³¹⁾.

estera e grazie alla sua presenza in seno alle principali istanze decisionali internazionali e sovranazionali, riacquisirebbe poteri decisionali non solo nelle competenze a sé costituzionalmente spettanti, ma altresì in quelle sottratte agli altri organi interni costituzionalmente competenti, primo fra tutti il Parlamento. La posizione del Parlamento, per converso, diverrebbe meramente passiva, residuandogli nelle materie trasferite solo poteri legislativi complementari ed ausiliari rispetto alla normativa d'origine esterna. Ne conseguirebbe una complessiva ristrutturazione anche dei rapporti tra poteri interni, con l'acquisto da parte dell'esecutivo di competenze tali da porlo in posizione di primazia sul legislativo. Cfr. altresì P. BILANCIA, *The Role and Power of the European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2009, p. 273. Sotto altro profilo. P. PÉREZ TREMPES, L. VIOLINI, *La Constitución Europea y la organización territorial de los Estados miembros*, in M. Cartabia, B. de Witte, P. Pérez Tremps (a cura di), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, cit., p. 501 ss., rilevano come questi fenomeni incidano in misura rilevante anche sulla conformazione del pluralismo istituzionale interno, con una centralizzazione politica che vede il proprio fulcro ancora una volta nel Governo statale: per un verso, quest'ultimo partecipa a livello internazionale e sovranazionale alle decisioni assunte su tutte le materie trasferite, anche se dal punto di vista costituzionale interno esse restano di competenza regionale; anche a livello interno, peraltro, il principio della responsabilità esclusiva dello Stato in campo internazionale ha giustificato un'interpretazione estensiva delle competenze del potere centrale e dei suoi strumenti di controllo e vigilanza sulle Regioni.

⁽²⁹⁾ *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e partecipativa*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006: l'A. parla di «Weltinnenpolitik», per riferirsi all'emergere di una sfera di politica interna globale, che supera la tradizionale distinzione tra politica interna e politica estera. Cfr. altresì M.A. ALEGRE MARTÍNEZ, *Las potestades normativas del Gobierno en el contexto de la pertenencia a la Unión Europea*, in P.L. Murillo de la Cueva (a cura di), *Gobierno y Constitución. Actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, 2005, p. 412 ss.

⁽³⁰⁾ Cfr., con riguardo alla situazione dell'Unione europea, M. POIARES MADURO, *op. cit.*, p. 18 s.: «Le politiche non vengono definite, di conseguenza, con l'intento di realizzare i valori costituzionali di universalità, generalità e astrattezza, alla luce delle condizioni individuali dei cittadini europei. I cittadini europei sono fatti oggetto delle politiche europee sulla base di contrattazioni sostenute dai rispettivi Stati». Cfr. altresì T. PADOA-SCHIOPPA, *op. cit.*, p. 376.

⁽³¹⁾ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, p. X. Rileva M. POIARES MADURO, *op. loc. cit.*, p. 18, come il costituzionalismo nell'Unione europea sia concepito essenzialmente nell'accezione di strumento legale di limitazione del potere, piuttosto che in quella di organizzazione del potere finalizzata al perseguimento del bene comune, espressione di una determinata comunità politica: inalterato è rimasto, infatti, il metodo decisionale rimesso alla logica intergovernativa tipica del diritto interna-

Consci di poter recuperare ed accentrare su di sé i poteri decisionali persi in ambito interno dagli organi costituzionalmente legittimati, i Governi sono indotti a traslare sul piano internazionale e sovranazionale l'adozione di decisioni o l'approvazione di misure che rischierebbero altrimenti di risultare impopolari all'elettorato nazionale ⁽³²⁾. Ne deriva, da un lato, la disaffezione dei cittadini nei confronti dei processi elettorali, per l'avvertita incapacità d'influire concretamente sulle scelte politiche di maggior rilievo; dall'altro, l'accresciuta difficoltà d'instaurare meccanismi effettivi di controllo sull'adozione delle primarie scelte politiche, specie di quelle (invero la maggior parte) destinate a protrarre la propria efficacia nel tempo, ben oltre la durata in carica dei Governi che le assumono ⁽³³⁾. I Governi, partecipando ai processi decisionali straordinari, oltre che liberi dal confronto con le rispettive opposizioni, sono per giunta in grado di condizionare l'azione politica interna delle successive legislature; e può anche accadere che essi partecipino all'adozione di scelte di primario rilievo politico, già sapendo che saranno i propri successori a dovervi dare attuazione. Tutto ciò determina una grave falla nel sistema di controllo democratico nazionale, limitando la possibilità per i Parlamenti di sanzionare la responsabilità politica dei rispettivi esecutivi ⁽³⁴⁾.

zionale. Il *Bundesverfassungsgericht* tedesco ha recentemente ribadito con forza questo concetto, affermando che, tra le istituzioni europee, il Consiglio non rappresenta che gli Stati membri e non può considerarsi una seconda camera parlamentare; la Commissione non è responsabile né verso il Parlamento, né verso l'elettorato e non potrebbe considerarsi un vero governo europeo; il Parlamento europeo non è eletto su basi di parità da tutti i cittadini europei e, pertanto, non rappresenta il popolo europeo, bensì i popoli dei singoli Stati membri (*Urteil* n. 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08 e 182/09, del 30.06.2009, *Vertrag von Lissabon*, in *Eur. Grundrechte-Zeitschrift*, 2009, p. 285 ss., *Rnr.* 271 e 284 ss., su cui Cfr. M.P. CHITI, *Am deutschen Volke*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009, p. 1011 s.).

⁽³²⁾ Secondo M. LUCIANI, *Costituzione, integrazione europea, globalizzazione*, cit., p. 70, la tanto invocata crisi della statualità sarebbe, più che altro, «un comodo paravento per nascondere le responsabilità dei governi nazionali, che hanno tutto l'interesse a “scaricare” su lontane sedi sovranazionali o internazionali la responsabilità di scelte (o non scelte) impopolari». In senso analogo, M.A. ALEGRE MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 425, rileva che «Si finalmente las decisiones tomadas a nivel comunitario suponen la aprobación de medidas de consecuencias impopulares [...], al respectivo Gobierno no le quedará más remedio que presentar esas medidas ante sus ciudadanos/electores, como la única solución posible, impuesta por la Unión Europea, pasando quizá por alto que quien ha tomado esas decisiones son, precisamente, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros». Cfr. altresì P. CIARLO, *op. cit.*, p. 203, il quale, peraltro, rileva come in sede europea il Governo sia comunque costretto a «mediare le sue posizioni con quelle degli altri partner».

⁽³³⁾ Cfr. M.A. ALEGRE MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 425 ss.

⁽³⁴⁾ *Ibidem*. Cfr. altresì A. RUGGERI, *Fonti europee e fonti nazionali al giro di boa di Lisbona: ritorno al passato o avventura nel futuro?* in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2008, p. 141: la prospettiva che ridimensiona il problema del deficit democratico europeo, in virtù del controllo che i Parlamenti nazionali possono comunque esercitare nei confronti dei rispettivi Governi anche sulla loro condotta in seno al Consiglio dell'Unione e al Consiglio europeo, risulta errata giacché omette di considerare che «l'eventuale assunzione di responsabilità riguarda il singolo Governo, per il modo con cui s'è fatto o non s'è fatto carico degli interessi nazionali».

Nel vincolare la legislazione interna al rispetto delle decisioni assunte nelle sedi internazionali e comunitarie, l'art. 117, I Cost. aggrava ulteriormente questa delicata situazione e rischia di alterare in modo irreversibile il principio di supremazia del Parlamento, già ridimensionato (per gli aspetti che ora interessano) dall'affermazione del primato del diritto comunitario⁽³⁵⁾. Sennonché, i lineamenti della teoria delle fonti non possono rimanere indifferenti al valore democratico come cardine delle relazioni istituzionali interne⁽³⁶⁾. Per rendere sostenibile una norma costituzionale di questo tipo, si rende pertanto indifferibile la creazione di nuovi contropoteri parlamentari, in grado di contrastare efficacemente la libertà di manovra di cui gode il Governo nei circuiti decisionali straordinari: tramite l'introduzione o il potenziamento di assemblee parlamentari nella *governance* internazionale ed europea; mediante la predisposizione di procedure parlamentari interne, finalizzate a un più pervasivo controllo politico sia preventivo, sia successivo, sull'attività svolta degli esecutivi nelle sedi decisionali esterne⁽³⁷⁾.

5.2. *La difficile configurabilità di strumenti succedanei di tutela del pluralismo politico a livello internazionale ed europeo*

5.2.1. **Le debolezze della tendenza alla parlamentarizzazione delle sedi decisionali internazionali**

La comunità internazionale riconosce come propri soggetti anzitutto gli Stati sovrani; il principio di effettività ha, recentemente, permesso di riconoscere la soggettività anche delle organizzazioni internazionali debitamente istituzionalizzate⁽³⁸⁾. Gli individui, invece, quand'anche costituiscano centro d'imputazione finale delle situazioni soggettive contemplate da norme internazionali, non sono direttamente soggetti alla loro

⁽³⁵⁾ Rileva, inoltre, S. BATTINI, *La globalizzazione del diritto pubblico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2006, p. 347, come i vincoli alla normazione interna attenuino la rappresentatività del Parlamento, chiamato a tener conto anche di interessi altri rispetto a quelli della comunità nazionale di riferimento.

⁽³⁶⁾ Cfr. A. RUGGERI, *Composizione delle norme in sistema e ruolo dei giudici a garanzia dei diritti fondamentali e nella costruzione di un ordinamento "intercostituzionale"*, cit., p. 2.

⁽³⁷⁾ Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, cit., p. 39 ss. Nello stesso senso, già prima dell'introduzione dell'art. 117, I Cost., Cfr. altresì L. PALADIN, *op. cit.*, p. 1033 ss. Evidenzia, ad ogni modo, l'importanza di rendere effettive nella prassi le misure a tutela del Parlamento già adottate in via legislativa o regolamentare C. TUCCIARELLI, *Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea al termine della XV legislatura*, in *Quad. Cost.*, 2008, p. 630 s.

⁽³⁸⁾ Cfr. C. ZANGHÌ, *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, Torino, 2001, p. 25 ss.

potestà d'imperio: se ne esclude, pertanto, l'autonoma soggettività⁽³⁹⁾. Mantenendosi questa situazione, risulterebbe vano parlare di democrazia nel contesto internazionale, perché la democrazia ha a che fare col governo degli uomini⁽⁴⁰⁾. Senonché, la progressiva tendenza a sostituire la contrattazione fra Stati alla dialettica parlamentare anche nella determinazione dei contenuti normativi primari disciplinanti le relazioni fra individui – con o senza intermediazione degli organi interni, secondo si assuma un'impostazione dualista ovvero monista dei rapporti ordinamentali – induce a riconsiderare i tradizionali convincimenti e a tentare di concepire, per i circuiti decisionali internazionali, nuovi sostegni di legittimazione basati non soltanto su parametri di efficienza, ma essenzialmente sul consenso⁽⁴¹⁾.

Il problema si pone non tanto con riguardo alla stipulazione dei trattati internazionali (bilaterali o multilaterali che siano) da parte del Governo, quanto piuttosto rispetto al diritto internazionale derivato⁽⁴²⁾. Sul primo versante, già si è visto che, nel nostro or-

⁽³⁹⁾ Cfr. A. CASSESE, voce *Individuo (diritto internazionale)*, in *Enc. Dir.*, XXI, 1971, p. 184 ss.

⁽⁴⁰⁾ Secondo S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, 2002, cit., p. 330 ss., sarebbe errato applicare all'ordinamento globale concezioni della democrazia elaborate sulla base del modello statale, giacché in tale modello essa ha come finalità quella di sottoporre l'esecutivo al controllo dei rappresentanti del popolo, assicurando il consenso di quest'ultimo alle leggi cui dovrà obbedire, mentre nell'ordinamento globale un controllo siffatto risulterebbe superfluo in quanto le norme che esso produce non si rivolgono alle collettività se non per il tramite degli Stati di appartenenza: «le decisioni che li vengono prese non limitano, ma ampliano la sfera dei privati, limitando, contemporaneamente, i poteri degli esecutivi nazionali» (p. 332).

⁽⁴¹⁾ Cfr. S. BATTINI, *La globalizzazione del diritto pubblico*, cit., p. 349 s., il quale rileva come i diritti e le garanzie accordati dal diritto pubblico interno ai cittadini (specie se portatori d'interessi minoritari) perderebbero di significato qualora non si applicassero al livello in cui vengono effettivamente esercitate le potestà decisionali che poi vincolano le funzioni normative nazionali. Per mantenere queste garanzie, non sarebbe sufficiente il fatto che, in ordinamenti d'impronta dualista, gli organi legislativi interni democraticamente legittimati intervengano per trasporre in norme interne il contenuto degli atti internazionali: se tali atti s'impongono loro vincolativamente, i Parlamenti nazionali non sono liberi di decidere se darvi attuazione e, comunque (nel caso italiano, ove si neghi natura autoapplicativa all'art. 117, I Cost.: V. *supra*, § 2.5.), non sono liberi ribaltarne le scelte di fondo. Cfr. altresì, nello stesso senso, B. KINGSBURY, R. STEWART, N. KRISH, *The Emergence of Global Administrative Law*, in www.iilj.org, 2004, p. 26; H. BREITMEIER, *The Legitimacy of International Regimes*, Farnham-Burlington, 2008, p. 35 ss.

⁽⁴²⁾ Ciò nonostante, da non sottovalutare è il ruolo che viene acquisendo la c.d. diplomazia parlamentare, «termine con il quale si intende essenzialmente descrivere (non anche definire) quel complesso di relazioni esterne dei parlamenti, regolate prevalentemente a livello di prassi o in via bilaterale, nell'ambito delle quali l'interlocuzione maggioranza-opposizioni si affianca alla rappresentazione di interessi nazionali in dimensioni interparlamentari che affiancano le tradizionali sedi diplomatiche, nelle quali tradizionalmente si svolge la cooperazione intergovernativa» (R. DICKMANN, *Le ragioni di uno studio sulle funzioni parlamentari non legislative*, in Id., S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008, p. 15 s.). Per un verso, il dibattito interparlamentare che si svolge nelle sedi parallele (che prendono il nome di “conferenze” o “forum”) ai vertici intergovernativi su temi d'interesse globale ha il pregio di compensare il difetto di trasparenza di cui questi vertici soffrono, a causa della loro natura tipicamente negoziale: Cfr. R. DICKMANN, *Parlamento e Governo nella diplomazia parlamentare*, *ivi*, p. 619. Per altro verso, la diplomazia parlamentare può talvolta utilmente integrare la stessa politica estera governativa, specie «nel caso in cui non ci siano le condizioni mature per una determinata apertura diplomatica, che tuttavia risponde all'interesse nazionale»: Cfr. G.

dinamento, un'adeguata interpretazione dell'art. 117, I Cost. consente di escludere gli accordi conclusi in forma semplificata dal Governo – anche se poi recepiti con legge – dal novero delle fonti internazionali capaci di vincolare la produzione legislativa ⁽⁴³⁾. Per gli altri trattati, il necessario coinvolgimento e la libera valutazione del Parlamento, chiamato a concedere l'autorizzazione alla ratifica, garantiscono il coinvolgimento di un'istanza rappresentativa e democratica e soddisfano, pertanto, le esigenze legate alla dialettica tra maggioranza e opposizione.

Sul secondo versante, viceversa, la convinzione che non possano logicamente escludersi dal limite degli obblighi internazionali le esperienze più intense e significative dei processi d'integrazione fra Stati comporta che i precetti emanati dalle organizzazioni internazionali – in forza di norme sulla produzione contenute nei rispettivi trattati istitutivi – vincolino la potestà legislativa del Parlamento a prescindere da ogni suo coinvolgimento (previo o successivo) nella relativa elaborazione ⁽⁴⁴⁾. È proprio con riferimento alle regole procedurali vigenti in seno alle organizzazioni internazionali, dunque, che si pone il problema del *deficit* democratico: problema grave, che rischia di mettere in questione la legittimità costituzionale dello stesso art. 117, I rispetto al combinato disposto degli artt. 1 e 139 Cost., per violazione del principio di sovranità popolare ⁽⁴⁵⁾.

Benché la struttura istituzionale delle eterogenee organizzazioni oggi operanti sulla scena internazionale non possa ricondursi a un univoco modello organizzativo, i poteri decisionali risultano essere generalmente esercitati dall'organo assembleare che riunisce

AMICO, *Tra la diplomazia parlamentare e la politica estera: il nuovo ruolo delle Assemblee elettive. Intervista a Luciano Violante*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2008, pp. 2 s. e 8. Utili, in questo senso, sono i mezzi di cooperazione parlamentare bilaterale, che consistono essenzialmente in protocolli di collaborazione con parlamenti stranieri (i quali, «oltre a segnare un momento di alta intesa politica tra le due Assemblee [...], pongono le basi per garantire stabilità ai rapporti bilaterali, trattandosi di forme di cooperazione permanente, finalizzate alla realizzazione di obiettivi predeterminati») ed in programmi di assistenza amministrativa (i quali «da un lato, mirano a favorire il confronto con le Amministrazioni parlamentari omologhe [...], dall'altro coinvolgono i Parlamenti in processi di *institutions building*, realizzati per favorire il consolidamento delle istituzioni dei nuovi Stati democratici»): Cfr. ID., *Lo sviluppo della cooperazione interparlamentare a livello globale*, in C. Decaro, N. Lupo (a cura di), *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, 2009, p. 18 ss.

⁽⁴³⁾ V. *supra*, § 3.3.2.

⁽⁴⁴⁾ V. *supra*, § 3.3.3.

⁽⁴⁵⁾ Il principio di sovranità popolare è comunemente ritenuto elemento coesistente al concetto di Repubblica, come inteso dagli artt. 1 e 139 Cost.: Cfr. E. GROSSO, V. MARCENÒ, *Art. 139*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, p. 2739. Questa stretta connessione già si evince dai lavori dell'Assemblea costituente, in cui l'on. Togliatti affermava che «Noi abbiamo voluto fare una Costituzione conseguentemente repubblicana, cioè una Costituzione che fosse fondata su un riconoscimento completo della sovranità popolare e sul principio che tutti i poteri emanano dal popolo»; «la sovranità risiede nel popolo e solo nel popolo, che è il vero principio repubblicano. La Repubblica non è soltanto il regime che ha cacciato i Savoia; la Repubblica è il regime nel quale il popolo è veramente sovrano e la sovranità popolare si manifesta in tutta la vita dello Stato»: Cfr. *Resoconto stenografico dell'Assemblea plenaria*, seduta pomeridiana del 11.03.1947, p. 1997.

i rappresentanti dei Governi di tutti gli Stati membri. Negli enti a tendenza regionale o universale, peraltro, è spesso presente un organo esecutivo a composizione ristretta, dotato a seconda dei casi di competenze meramente consultive, propositive o finanche decisorie, che esercita in via autonoma o su delega dell'organo assembleare ⁽⁴⁶⁾. Quanto alle modalità di formazione della volontà, la regola dell'unanimità è senz'altro la più rispondente ai principi di eguaglianza fra Stati sovrani e di volontarietà del diritto internazionale pattizio, ma la sua adozione rischia di paralizzare i processi decisionali in seno alle organizzazioni e di frustrare la loro stessa ragion d'essere: è mantenuta soltanto in taluni enti di minore ampiezza o che perseguono obiettivi di natura prettamente politica ⁽⁴⁷⁾. La generalità delle organizzazioni ricorre oggi preferibilmente a un'unanimità temperata da vari correttivi ovvero a una regola di maggioranza variamente qualificata, talvolta accompagnata da accorgimenti sulla composizione dell'organo decisorio o da ponderazioni dei voti espressi dai singoli Stati membri: trattasi di palesi deroghe ai principi sopra ricordati, giustificate per esigenze di funzionalità e, in ogni caso, adottate con il consenso di tutti gli Stati, espresso mediante ratifica dei trattati istitutivi ⁽⁴⁸⁾.

Si può sostenere che il Parlamento, ogni qualvolta autorizzi la ratifica di un trattato istitutivo contenente norme sulla produzione, operi una sorta di delega legislativa al Governo, che lo abilita a negoziare nelle sedi competenti e secondo le regole procedurali ivi disciplinate l'assunzione di ulteriori obblighi internazionali (derivati). In quest'eventualità, il coinvolgimento e la libera valutazione del Parlamento si realizzerebbero in via anticipata, soddisfacendo *ex ante* le esigenze di dialettica tra maggioranza e opposizione. Forti le rappresentanze governative del consenso parlamentare contenuto in que-

⁽⁴⁶⁾ Cfr. C. ZANGHÌ, *op. cit.*, p. 181 ss.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. *ivi*, p. 245 s.: nelle organizzazioni «a forte componente politica» risulta «ancor meno accettabile che la volontà, anche di un solo Stato, possa soccombere alla decisione della maggioranza». Il mantenimento della regola di maggioranza si giustifica, quindi, salvo eccezioni, nell'ambito dell'UEO (Unione Europea Occidentale), ente regionale dotato di dieci soli Stati membri (cui devono, però aggiungersi sei membri associati, cinque Paesi osservatori e sette *partners* associati) ed istituzionalmente votato alla cooperazione politica e di sicurezza militare: il suo Trattato istitutivo, siglato a Bruxelles il 17.03.1948 ed emendato dall'accordo di Parigi del 23.10.1954, stabilisce all'art. VIII.4 che «The Council shall decide by unanimous vote questions for which no other voting procedure has been or may be agreed [...]. It will decide by simple majority questions submitted to it by the Agency for the Control of Armaments», in quanto questioni di natura tecnica piuttosto che politica.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. *ivi*, p. 246 ss. Diverso è il meccanismo del *consensus*, che opera allorché nessuno Stato membro consideri una decisione talmente inaccettabile da opporvi un'espressa obiezione: tale procedura non prevede alcuna votazione e pertanto non va confusa con la regola dell'unanimità, non escludendo che gli Stati membri possano far valere, prima o dopo la decisione, riserve o interpretazioni particolari dei relativi atti. Si tratta, dunque, di una tecnica di decisione politicamente meno impegnativa, che viene adottata preferibilmente «quando l'atto non ha carattere obbligatorio o quando non si ravvisano problemi giuridici eventualmente connessi all'applicazione di quest'ultimo» (p. 260).

sta sorta di delega, dunque, i processi decisionali internazionali non necessiterebbero di ulteriori prestazioni di consenso, ma potrebbero ritenersi dotati di sufficiente legittimazione nella misura in cui si sviluppino nel rispetto delle procedure stabilite dai relativi trattati istitutivi: «secondo il diritto, rispettando il *due process of law*»⁽⁴⁹⁾.

Senonché, la tendenza ad attribuire alle organizzazioni internazionali sfere di competenza sempre più estese e spesso approssimativamente definite svuota di contenuti il controllo parlamentare preventivo e riporta al centro dell'attenzione la carenza di partecipazione democratica nello svolgimento dei processi decisionali. Per alleviare le conseguenze di questo spossessamento della potestà legislativa parlamentare, numerose organizzazioni di carattere regionale – principalmente nel contesto europeo, ma di recente anche in Africa e Sudamerica – hanno introdotto nelle proprie strutture istituzionali assemblee interparlamentari che si affiancano al tradizionale circuito decisionale intergovernativo⁽⁵⁰⁾. Si sviluppa, così, il tentativo di contrastare all'origine l'invalso

⁽⁴⁹⁾ S. CASSESE, *op. ult. cit.*, p. 333: il diritto globale non potrebbe pretendere di mediare l'esercizio della forza per produrre il consenso – come fa, invece, il diritto interno – per il fatto che, a livello internazionale, non esiste un potere supremo che tale forza eserciti; pertanto, il diritto globale svolgerebbe una funzione essenzialmente ed unicamente regolatrice: fintanto che i poteri pubblici che operano sul piano internazionale agiscono in conformità al diritto, la loro autorità potrà considerarsi legittima a prescindere da ogni misurazione del consenso. Nello stesso ordine d'idee, S. BATTINI, *op. cit.*, p. 350 s., rileva che i principi e le regole in grado di subordinare l'esercizio dell'autorità pubblica alla *rule of law* assumono per lo più i contenuti del diritto amministrativo ed osserva, pertanto, che la legittimazione democratica delle istituzioni sovranazionali dipenderebbe dalla progressiva emersione di un «*Global Administrative Law*». Con diversità di sfumature, ma sempre facendo perno sulla legittimazione procedurale anziché consensuale dei processi decisionali straordinari, E. CANNIZZARO, *Democrazie e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2000, p. 247 s., ritiene inappropriato applicare al contesto sovranazionale un'idea di democrazia come quella sviluppatasi nell'esperienza giuridica statale, inscindibilmente legata a sistemi di rappresentanza politica di tipo parlamentare, osservando piuttosto che il concetto di democrazia può «essere utilizzato per qualificare il metodo di adozione della decisione in qualsiasi gruppo sociale i cui comportamenti siano retti dal diritto. Può essere qualificato come democratico allora un metodo di produzione normativa che concili ragionevolmente l'esigenza di rispettare la volontà dei consociati con le esigenze dell'organizzazione sociale».

⁽⁵⁰⁾ In particolare, un tale tipo di assemblea parlamentare è stato istituito in seno alla NATO (Organizzazione del Patto del Nord Atlantico), con la funzione di adottare raccomandazioni, risoluzioni, pareri e direttive, che vengono trasmessi ai Governi, ai Parlamenti nazionali e al Segretario generale; in seno all'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa), con la funzione di adottare dichiarazioni, risoluzioni e raccomandazioni indirizzate ai Governi, ai Parlamenti e alla società civile, in tema di promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, di cooperazione economica e ambientale, di questioni politico militari; in seno all'UEO (Unione dell'Europa occidentale), prima dell'assorbimento delle relative funzioni operative all'interno dell'Unione europea; in seno all'INCE (Iniziativa Centro Europea), con la funzione di rafforzare la cooperazione multilaterale tra gli Stati membri a livello parlamentare, rafforzare la partecipazione degli stessi al processo di integrazione europea, promuovere la cooperazione economica e la tutela dell'ambiente conformemente al principio dello sviluppo sostenibile; in seno al Consiglio d'Europa, con la funzione d'indirizzare e stimolare le attività del Comitato dei ministri e di fornire orientamenti politici e giuridici ai Governi ed ai Parlamenti degli Stati membri. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha altresì il compito di eleggere i giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo, il Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa ed il Segretario generale del Consiglio d'Europa. Fuori dal contesto europeo, una Commissione parlamentare congiunta è stata recentemente introdotta nella struttura organizzativa del MERCOSUR (Mercato Comune de Sudamerica) ed un

predominio degli esecutivi nella dimensione nomopoietica internazionale, mediante l'exportazione di una forma embrionale di rappresentanza politica sul modello statale.

In queste assemblee, i Parlamenti nazionali sono generalmente rappresentati in modo proporzionale alla popolazione dei rispettivi Stati membri ed in maniera tale da riflettere la consistenza dei relativi gruppi parlamentari. I delegati di ciascuno Stato, malgrado concorrano a rappresentare in modo formalmente unitario l'organo parlamentare d'appartenenza, possono esprimere posizioni politiche fra loro antitetiche: ciò che consente non solo la sostituzione del dibattito dialettico all'usuale tecnica del compromesso intergovernativo, ma altresì l'eventuale formazione di maggioranze trasversali, fondate sull'orientamento politico anziché su interessi legati all'appartenenza nazionale⁽⁵¹⁾. Le assemblee assumono generalmente decisioni a maggioranza semplice, ma svolgono in prevalenza funzioni di tipo consultivo, d'impulso e d'indirizzo, comunque solo indirettamente incidenti sugli atti vincolanti adottati a livello intergovernativo⁽⁵²⁾.

La creazione di questi circuiti paraparlamentari rappresenta un apprezzabile tentativo di coinvolgere anche i gruppi politici di minoranza nei processi decisionali internazionali ed ha, inoltre, il pregio di garantire un costante flusso d'informazioni verso i Parlamenti nazionali; ma ancora non riesce a replicare il paradigma statale dei rapporti fra le istituzioni della democrazia. Le assemblee parlamentari delle organizzazioni internazionali, invero, anche laddove si richiamino nel *nomen* all'istituto del Parlamento, con quest'ultimo condividono ben poco: hanno una legittimazione "di secondo grado" (in quanto composte di semplici delegati nazionali) e sono, pertanto, carenti di rappresentatività specifica; non godono di un potere d'iniziativa legislativa e quasi mai sono in grado di adottare atti giuridicamente vincolanti; non possono esercitare un autentico

Parlamento panafricano nella struttura dell'Unione africana, organizzazione subentrata all'OUA (Organizzazione per l'Unità Africana) in seguito al Trattato di Lomé del 11.07.2000. Su questo interessante aspetto della cooperazione parlamentare multilaterale, Cfr. C. ZANGHÌ, *op. cit.*, p. 200 s.; S. MARSCHALL, *Neoparlamentarische Demokratie jenseits des Nationalstaates? Transnationale Versammlungen in internationalen Organisationen*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2006, n. 37, p. 683 ss.; G. AMICO, *Lo sviluppo della cooperazione interparlamentare a livello globale*, cit., p. 29 ss.; R. DICKMANN, *op. ult. cit.*, p. 631 ss.

⁽⁵¹⁾ Cfr. G. AMICO, *op. ult. cit.*, pp. 13 e 71: l'A. sottolinea altresì che la diplomazia parlamentare in seno alle organizzazioni internazionali «è più libera di quella governativa, perché meno vincolata alla politica di alleanze del Governo [...] e più stabile perché unisce maggioranza e opposizione, al contrario di quella governativa, che invece è espressione della sola maggioranza».

⁽⁵²⁾ Fa eccezione alla regola maggioritaria il meccanismo deliberativo vigente presso la Commissione permanente, organo centrale dell'Assemblea dell'OSCE, che – diversamente da quanto stabilito per la stessa Assemblea – adotta risoluzioni da indirizzare al Consiglio dei Ministri utilizzando una tecnica simile a quella del *consensus*.

controllo politico sull'operato del circuito decisionale intergovernativo, né possono influire sull'indirizzo politico dell'organizzazione.

Quand'anche si vedessero attribuire poteri più ampi e persino una legittimazione elettorale immediata, queste assemblee sconterebbero nondimeno, per un verso, la carenza di sovranità piena, per l'appartenenza a un'entità di tipo non statale; per altro verso, la tara dell'eterogeneità politica e culturale del sostrato sociale di cui dovrebbero costituire espressione⁽⁵³⁾. Secondo un'opinione autorevolmente radicata, infatti, le istituzioni della democrazia non potrebbero pedissequamente replicarsi al di fuori dell'ambito nazionale, perché un senso pregiuridico di comune appartenenza, un *ἦθος* condiviso da tutti i soggetti verso i quali si dirigono le attività di normazione, costituirebbe indispensabile preconditione per mantenere una coscienza collettiva improntata alla loro civile osservanza⁽⁵⁴⁾. Secondo altra opinione, tuttavia, il *δημος* di riferimento dei processi de-

⁽⁵³⁾ Cfr. M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., p. 171 ss., secondo cui al di fuori dello Stato non potrebbe esservi democrazia: sarebbe pertanto necessario che gli Stati recuperassero un ruolo di agenti necessari sulla scena internazionale, per supplire al *deficit* democratico agendo come parte di una comunità di eguali e rafforzando il controllo democratico e parlamentare sulla propria politica estera; L. MELICA, *Il processo di integrazione europea tra ordinamento statale incompiuto e costituzione "incerta"*, cit., p. 1457, secondo cui, in assenza di un'autorità statale, non sarebbe possibile garantire la sicurezza di una comunità, né garantire il mantenimento della pace e della pubblica tranquillità. Cfr. altresì *Bundesverfassungsgericht, Urteil n. 2 BvE 2/08 ecc., Vertrag von Lissabon*, cit., *Rnr.* 279 ss., secondo cui il *deficit* democratico che affligge l'Unione europea avrebbe natura strutturale, debito alla mancanza di un *δημος* europeo e alla conseguente necessità che l'azione politica dell'Unione trovi legittimazione almeno indiretta nel perdurante consenso degli organi rappresentativi degli Stati membri.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. MONTESQUIEU, *De l'esprit de lois*, Ginevra, 1748, libro VIII, cap. XVI («Il est de la nature d'une république qu'elle n'ait qu'un petit territoire: sans cela elle ne peut guère subsister»); J.S. MILL, *Considerations on Representative Government*, Londra, 1861, nel testo tradotto in lingua italiana, ID., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma, 1997, p. 217 ss. («Quando il popolo è maturo per esprimere istituzioni libere, bisogna evidenziare come queste istituzioni risultino quasi impossibili in un paese che presenta diverse nazionalità. In un popolo senza legami di amicizia, sprovvisto di unità linguistica, viene a mancare una opinione pubblica omogenea, essenziale all'azione di un governo rappresentativo» e, pertanto, «è opportuno che le libere istituzioni di governo coincidano con una nazione»); R. DAHRENDORF, *Dopo la democrazia. Intervista a cura di Antonio Polito*, Roma-Bari, 2001, pp. 11 ss. e 41 ss. (la democrazia liberale «funziona meglio quando lo spazio cui si applica non è né troppo piccolo né troppo grande e quando in esso esiste una comunanza culturale»); E. HOBSBAWM, *La democrazia fa male? La globalizzazione e i mass media, i governi e la volontà popolare. Le sfide che ci aspettano nel Ventunesimo secolo e gli strumenti per affrontarle*, in *Internazionale*, n. 377 del 16.03.2001, p. 6 s. («la democrazia liberale richiede un'unità politica entro la quale possa essere esercitata: normalmente si tratta dello "Stato-Nazione". Laddove una tale unità non esiste, la democrazia liberale non è applicabile»); E.W. BÖCKENFÖRDE, *La scuola storica e il problema della storicità del diritto*, in Id., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Bari, 2007, p. 28 ss. («Il diritto può sì sostenere e proteggere normativamente regole di vita e atteggiamenti etici preesistenti, ed è anche in grado, grazie alle sue norme, di mantenere fino a un certo punto desta una coscienza etica della società, ma non può creare dal nulla, con una disposizione normativa, una coscienza etica (ancora) mancante o salvaguardare regole etiche in via di disgregazione [...]. Le norme giuridiche debbono trovare nei loro destinatari – dunque nella società stessa – il fondamento che le sostenga, non possono vivere unicamente della loro coattività»; ciò che implica l'imprescindibile necessità che esista un nucleo radicato di valori unanimemente condivisi all'interno del nucleo sociale di riferimento).

cisionali internazionali potrebbe riposare su un concetto più blando rispetto a quello di nazionalità inteso in senso “romantico”, essendo all’uopo sufficiente lo sviluppo di un’*Offentlichkeit* autoconsapevole ancorché intrinsecamente plurale (⁵⁵).

Un più approfondito esame della questione eccederebbe gli scopi del presente studio. In ogni caso, la situazione attuale non sembra consentire di ritenere superato il lamentato difetto di rappresentatività dei processi decisionali internazionali: sia perché l’istituzionalizzazione di assemblee interparlamentari è un fenomeno ancora ristretto a una manciata di organizzazioni internazionali, per giunta operanti solo a livello regionale; sia perché la loro partecipazione ai processi decisionali internazionali non consta ad oggi di mezzi sufficienti per contrastare l’assoluta preminenza del circuito intergovernativo e difendere, così, l’essenza del pluralismo politico.

Di conseguenza, la legittimazione democratica del diritto internazionale derivato non potrà che passare attraverso la mediazione degli assetti costituzionali nazionali, dotati di più solide risorse di democraticità (⁵⁶). Si rende necessario, in particolare, un adeguato rafforzamento dei poteri d’intervento accordati al Parlamento in sede domestica,

Queste osservazioni non trovano, tuttavia, riscontro nella contemporanea scienza giusnaturalistica, la quale, muovendo dalla premessa secondo cui per molteplici aspetti il bene comune degli individui non può essere raggiunto mediante la sola normazione statale o intrastatale, ritiene necessario che la comunità internazionale si sviluppi sino a funzionare come un’unica comunità politica, governata da autorità generali democraticamente legittimate: Cfr. J. FINNIS, *Natural Law and Natural Rights*, Oxford, 1980, p. 15 («If it now appears that the good of individuals can only be fully secured and realized in the context of International community, we must conclude that the claim of the National state to be a complete community is unwarranted and the postulate of the National legal order, that it is supreme and comprehensive and an exclusive source of legal obligation, is increasingly what lawyers call a “legal fiction”»); R.P. GEORGE, *Natural Law and International Order*, in Id., *In Defense of Natural Law*, New York, 1999, p. 234 ss. («the national state can no longer [...] secure the conditions of its citizens’ overall well-being [...] without more or less systematically coordinating its activities with other nation states and, indeed, without the active assistance of supranational institutions, at least some of which must possess powers to enforce agreements and international law. Hence, it has become necessary to develop institutions that will enable the international community to function as a complete community and, therefore, as a community whose politics, law and common good are paradigmatic and focal»). Secondo la più recente scienza politologica, una democrazia globale sarebbe possibile a condizione che si raggiunga un grado minimo di centralizzazione politica, mentre l’esperienza storica di Stati come l’India insegnerebbe che la democrazia può prescindere da omogeneità culturale, prosperità economica, ampiezza del territorio di riferimento: Cfr. M. KOENING-ARCHIBUGI, *Is global democracy possible?*, in www.lse.ac.uk, 2008, p. 8 ss.

(⁵⁵) Cfr. L.M. DíEZ-PICAZO, *Contro il romanticismo politico*, in *Mulino*, 2001, p. 1071 ss.; A. MANZELLA, cit., *Lo Stato “comunitario”*, cit., p. 290 s.; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione Europea fra democrazia rappresentativa e partecipativa*, cit.; T. PADOA-SCHIOPPA, *Demos e Kratos in Europa*, cit., p. 368 ss. Riferendosi al contesto europeo, riassume bene C. PINELLI, *Che fine ha fatto il deficit democratico?*, cit., p. 255 ss., la controversia in ordine alla possibilità o meno «di trasporre in sede sovranazionale i congegni, gli istituti e gli schemi concettuali che storicamente hanno connotato l’affermazione e lo sviluppo della democrazia in ambito nazionale»: quanto più tale possibile trasposizione sia teorizzata, tanto più intenso sarebbe il *deficit* democratico ravvisato nelle istituzioni europee; viceversa, quanti assumano il carattere unico e irriducibile dell’assetto istituzionale europeo sarebbero portati a negare o ridimensionare la sussistenza dello stesso *deficit*.

(⁵⁶) Cfr. R. DAHRENDORF, *op. cit.*, p. 53 s.; P. RIDOLA, *op. cit.*

affinché il suo coinvolgimento nelle scelte governative cessi di essere meramente formale e possa realmente puntare a salvaguardare la dialettica politica interna nell'elaborazione ed implementazione del diritto internazionale derivato ⁽⁵⁷⁾. Alle Camere dovrà essere accordata, in primo luogo, la possibilità di monitorare costantemente l'evoluzione dei negoziati diplomatici: o attraverso l'invio di proprie delegazioni in qualità di osservatori, laddove gli statuti delle organizzazioni internazionali lo consentano; o attraverso l'inoltro della relativa documentazione da parte del Governo, seguito da un adeguato utilizzo dei poteri parlamentari aventi finalità conoscitiva. In secondo luogo, dovrà rendersi effettiva la verifica circa il rispetto delle istruzioni vincolanti eventualmente fornite dalle Camere: sia favorendo una maggiore trasparenza dei negoziati, se del caso imponendo al Governo di far constare la propria posizione contraria all'adozione di determinati atti; sia riservando determinate sedute allo svolgimento specifico di quest'attività di controllo.

Infine, alle Camere spetta il compito di fungere da essenziali intermediari politici fra le organizzazioni internazionali ed i cittadini in quanto destinatari finali della loro attività normativa, attraverso uno scrutinio della stessa in sede d'implementazione che contribuisca a conferire a tali decisioni la necessaria legittimazione e vincolatività sociale, prima ancora che giuridica.

5.2.2. La *governance* europea dopo il Trattato di Lisbona

Le considerazioni effettuate con riguardo alla generalità delle organizzazioni internazionali possono estendersi al contesto dell'Unione europea solo limitatamente ai settori in cui essa ancora aderisce a un metodo prettamente intergovernativo di decisione normativa. Nei settori sottoposti al metodo comunitario, invece, l'Unione ha sviluppato percorsi alternativi di legittimazione democratica e di rappresentanza degli interessi, guadagnandosi un titolo di originalità nel panorama internazionale che impone di prendere in specifica considerazione la dinamica dei suoi assetti istituzionali ⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. E. CANNIZZARO, *op. cit.*, p. 252 ss.; R. DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco*, in www.federalismi.it, 2009, p. 14.

⁽⁵⁸⁾ Il metodo comunitario si contrappone al metodo intergovernativo di decisione normativa, in quanto valorizza il carattere sovranazionale anziché internazionale del processo decisionale: esso si fonda sull'interazione delle tre istituzioni politiche comunitarie – Commissione, Parlamento europeo e Consiglio dei Ministri – integrate dal ruolo assegnato alla Corte di giustizia nel garantire l'uniforme interpretazione e applicazione del diritto europeo. Secondo E. CANNIZZARO, *Democrazie e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea*, cit., p. 249 ss., il metodo comunitario costituisce una forma nuova ed

Pur distinguendosi dai consueti modelli di *governance* adottati dalle organizzazioni internazionali, l'ordinamento europeo non si è uniformato alle tradizioni costituzionali degli Stati membri nella distribuzione dei pubblici poteri e nella configurazione delle procedure deliberative. Il mantenimento di un circuito intergovernativo in posizione di predominio o tutt'al più di equipollenza rispetto a quello parlamentare, unitamente all'assegnazione di rilevanti poteri nel processo normativo a un'istituzione tecnocratica quale la Commissione, segnano una «crescente asimmetria tra l'autorità normativa e politica acquisita dall'Unione europea e la natura del suo costituzionalismo e del suo rapporto con la democrazia»⁽⁵⁹⁾. La stessa possibilità logica di trasporre in sede sovranazionale gli istituti e gli schemi concettuali democratici invalsi a livello nazionale è oggetto di discussione in ambito scientifico ed ha alimentato la vasta letteratura in tema di *deficit democratico*⁽⁶⁰⁾.

Per impedire una possibile degenerazione antidemocratica dell'ordinamento europeo, che si porrebbe in insanabile contraddizione con gli ideali di pace e giustizia internazionale costituenti il fine ultimo del processo d'integrazione, i Trattati istitutivi affiancarono sin dal principio al Consiglio dei ministri – composto dagli esecutivi degli

originale di rappresentanza degli interessi, che si articola in una dinamica istituzionale basata su tre dimensioni distinte: quella del parlamentarismo classico, dominata dal Parlamento europeo; quella intergovernativa, dominata dal Consiglio; quella di attuazione tecnica dei Trattati, dominata dalla Commissione. La legittimazione democratica interna al sistema dell'Unione non avrebbe, pertanto, un parametro unitario di riferimento, ma deriverebbe da una sintesi dialettica di queste tre dimensioni.

⁽⁵⁹⁾ M. POIARES MADURO, *Costituzionalismo e costituzione nell'Unione europea*, cit., p. 19: l'A. parla di «intergovernativismo deliberativo», che si sostanzia in una concezione del costituzionalismo come strumento legale di limitazione del potere (principalmente attraverso il riconoscimento dei diritti fondamentali al livello più alto della gerarchia normativa europea), piuttosto che in quella di organizzazione del potere finalizzata al perseguimento del bene comune, espressione di una determinata comunità politica. Evidenziano questa discrasia anche S. NINATTI, *Quale democrazia per l'Unione Europea? La democraticità del processo decisionale comunitario al vaglio della Corte di Giustizia*, in *Dir. Soc.*, 2003, p. 588 s.; M. CARTABIA, *El Tratado Constitucional para la Unión europea y la voluntad constituyente de los Estados miembros*, in Id., B. de Witte, P. Pérez Tremps (a cura di), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, cit., p. 261 s.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. C. PINELLI, *Che fine ha fatto il deficit democratico?*, cit., p. 255 ss.; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e partecipativa*, cit., che così riassume i principali argomenti addotti in letteratura in merito al *deficit democratico* europeo: «il modo del tutto imperfetto attraverso cui sono realizzati gli elementi basilari delle costituzioni democratiche (la legittimazione, il controllo, la trasparenza del potere sovrano, la partecipazione popolare), fino al punto da lasciare intravedere un “abisso” fra i detentori ed i destinatari dei poteri comunitari; la circostanza che, nonostante la crescita dei suoi compiti e l'elezione diretta, il parlamento europeo non abbia ancora oggi un ruolo paragonabile a quello dei parlamenti nazionali, e che lo schema “governo versus opposizione”, che nelle democrazie parlamentari ha un valore centrale e “costitutivo” della forma di governo, sia ancora sostanzialmente irrealizzato negli assetti di governo dell'UE; lo iato consistente ed il distacco fra gli accresciuti spazi di regolazione dei poteri comunitari e gli ambiti di regolazione sui quali si continua a decidere democraticamente nell'area dei paesi dell'UE; la tendenza spiccata ad una “devoluzione endogena” di strutture e di procedure democratiche verso agenzie di esperti, autorità indipendenti, burocrazie etc., con gli esiti conseguenti della informalizzazione, della deparlamentarizzazione e della degenerazione oligarchica dei processi decisionali».

Stati membri – un’istituzione a carattere parlamentare⁽⁶¹⁾. Com’è noto, si trattava in origine di un organo rappresentativo “di secondo grado”, composto di delegati dei Parlamenti nazionali, che non partecipava se non con funzioni meramente consultive al processo decisionale comunitario⁽⁶²⁾. Successivamente, i poteri del Parlamento europeo s’incrementarono soprattutto grazie alla favorevole giurisprudenza della Corte di giustizia, che contribuì a renderne effettivi i poteri consultivi e di controllo⁽⁶³⁾. Nel 1979, si procedette per la prima volta all’elezione diretta da parte dei cittadini degli Stati membri. Le susseguenti modifiche dei Trattati istitutivi hanno assegnato al Parlamento europeo maggiori poteri di controllo sulla Commissione, nonché poteri di carattere normativo sempre più incidenti sul circuito decisionale comunitario, con l’introduzione di complesse procedure normative contemplanti anche poteri di veto, quantunque la formazione degli atti vincolanti resti formalmente prerogativa del Consiglio⁽⁶⁴⁾.

Malgrado il progressivo rafforzamento dei suoi poteri, tuttavia, il Parlamento europeo non ha ancora conquistato un ruolo centrale nel processo decisionale europeo. Tanto nell’esercizio del potere legislativo, quanto nel controllo politico sull’attività esecutiva della Commissione, il suo coinvolgimento risulta spesso meramente formale, esauren-

⁽⁶¹⁾ L’art. 10.2 TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona, precisa che «I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell’Unione, nel Parlamento europeo», mentre «Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi», benché questi ultimi siano «a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini».

⁽⁶²⁾ Nota A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, cit., p. 45, che la funzione del Parlamento europeo era, al tempo, essenzialmente quella di consentire ai Parlamenti nazionali di non perdere interamente il controllo sull’operato dei rispettivi esecutivi in sede sovranazionale.

⁽⁶³⁾ Osserva, peraltro, S. NINATTI, *op. cit.*, p. 582 ss., che l’approccio della Corte di giustizia nei confronti delle esigenze di democraticità dell’assetto istituzionale e del processo decisionale comunitario è stato, in realtà, abbastanza discontinuo, povero di un disegno logicamente unitario e teso, piuttosto, a rispondere volta per volta alle singole problematiche emergenti, secondo un metodo prettamente casistico: in talune occasioni, essa ha infatti perseguito un rafforzamento della complessiva posizione del Parlamento europeo all’interno della forma di governo comunitaria, con ciò privilegiando istanze di democrazia rappresentativa e prefigurando un’evoluzione in senso federale dell’ordinamento; in altre occasioni, al contrario, ha optato per il rafforzamento di circuiti decisionali alternativi a quelli rappresentativi, di carattere tecnico economico, con ciò sottolineando l’anima funzionalista dell’integrazione europea.

⁽⁶⁴⁾ Benché il Parlamento europeo manchi tanto del potere d’iniziativa legislativa, quanto del potere di adottare leggi in via autonoma, la Corte europea di Strasburgo lo ha riconosciuto a pieno titolo come corpo legislativo (*legislature*) ai sensi dell’art. 3, Protocollo I CEDU, in quanto principale strumento di controllo democratico e di responsabilità politica nel sistema comunitario, sufficientemente coinvolto nel processo decisionale sovranazionale: Cfr. sent. n. 24833/94 del 18.02.1999, *Matthews c. Regno Unito*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 1999, p. 1061 ss., punto n. 52 ss. In seguito a questo rafforzamento del Parlamento europeo, C. PINELLI, *op. cit.*, p. 256, afferma che tanto la tesi della trasferibilità della nozione di democrazia dal livello nazionale a quello sovranazionale, quanto la tesi dell’unicità dell’assetto istituzionale europeo, si dimostrerebbero inadeguate a cogliere appieno il senso delle recenti vicende istituzionali: se, da un lato, il modello federale dalla prima tesi proposto mal si addice, per una pluralità di ragioni, all’odierna architettura europea, il paradigma funzionalista dall’altra specularmente presupposto sottovaluta la qualità politica dei trasferimenti di poteri sovrani intervenuti dal Trattato di Maastricht in poi.

dosi a livello procedurale, senza potersi estendere al merito delle decisioni assunte ⁽⁶⁵⁾. In particolare, resta sacrificata l'attitudine del Parlamento europeo «ad essere partecipe della formazione dell'indirizzo politico», giacché il potere d'iniziativa normativa resta appannaggio della Commissione, che a sua volta si attiene ai principi direttivi determinati in sede di Consiglio europeo dai vertici esecutivi degli Stati membri ⁽⁶⁶⁾.

Costituisce certamente uno sviluppo positivo il fatto che il Trattato di Lisbona abbia notevolmente ampliato il campo applicativo della procedura di codecisione, anzi elevata al rango di «procedura legislativa ordinaria» ⁽⁶⁷⁾. Detta procedura prevede il necessario consenso sia del Parlamento (che delibera a maggioranza semplice) sia del Consiglio (a maggioranza qualificata), mentre la Commissione svolge il ruolo di mediatore tra le due

⁽⁶⁵⁾ Cfr. A. PETERS, *European Democracy after the 2003 Convention*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2004, p. 78; C. SIMONCINI, *I limiti del coinvolgimento del Parlamento europeo nei processi di decisione normativa*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2009, p. 1142 s.

⁽⁶⁶⁾ P. RIDOLA, *op. cit.* Cfr. altresì A. SINAGRA, *Rapporti interordinamentali, "sopranazionalità" o delega di competenze nel sistema dei rapporti tra Stati membri e Comunità europea: la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in L. Daniele (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 425; G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Firenze, 2008, p. 52 s.; ID., *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea. Criticità attuali e prospettive future (L'Unione Europea quale Stato federale)*, in www.costituzionalismo.it, 2008, punto 17; R. MASTROIANNI, *Trattato di Lisbona: osservazioni critiche sulla procedura legislativa e sul ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali*, in www.astrid-online.it, 2008, p. 4; C. SIMONCINI, *op. cit.*, p. 1126 ss.; U. DRAETTA, *La funzione legislativa ed esecutiva dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. Com. Scambi Internaz.*, 2008, p. 680 ss., il quale rileva come Parlamento e Consiglio dei Ministri possano al più sollecitare la Commissione affinché presenti determinate proposte normative; ciò che, però, la obbligherebbe soltanto a motivare l'eventuale rifiuto. Anche il potere di emendamento attribuito al Parlamento e al Consiglio risulta assai limitato: il primo potrebbe solo comunicare proposte di modifica al secondo, il quale avrebbe però la facoltà di emendare solo deliberando all'unanimità e salvo, comunque, il potere della Commissione di modificare o addirittura ritirare la proposta normativa.

⁽⁶⁷⁾ Il Trattato costituzionale del 2004 intendeva ristabilire a livello europeo il principio di unitarietà della funzione normativa, sia sul piano dei procedimenti – qualificando come «procedura legislativa ordinaria» (art. III-396) il procedimento di codecisione di cui al pregresso art. 251 TCE – sia sul piano delle fonti, con l'introduzione delle categorie della legge e della legge quadro, nonché la contestuale indicazione di fonti di secondo grado ordinate secondo un criterio apparentemente gerarchico: Cfr. E. CANNIZZARO, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, p. 660 ss. Nondimeno, la permanenza di atti regolamentari idonei a collocarsi variamente sui diversi gradini della scala gerarchica spingeva A. RUGGERI, *"Trattato costituzionale" e prospettive di riordino del sistema delle fonti europee e nazionali, al bivio tra separazione ed integrazione*, in S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, cit., p. 236 ss., a considerare che nell'ordinamento europeo (al contrario di quanto accade negli ordinamenti nazionali) la forza delle norme avrebbe continuato a dipendere assai più dalla loro struttura nomologica che dalla forma degli atti in cui fossero contenute; l'A. si spingeva persino ad affermare che «Nell'ordine europeo, anzi, si assiste ad usi [...] "liberi" ed intercambiabili delle forme; ciò che ora è appunto "razionalizzato" dal Trattato col fatto stesso di dotare i regolamenti dell'attitudine a spaziare a tutto campo, passando dall'uno all'altro dei piani della scala gerarchica» (p. 239). Nel Trattato di Lisbona, l'innovazione più appariscente è rappresentata dalla scomparsa degli strumenti normativi denominati "legge" e "legge quadro". Nondimeno, permangono strumenti normativi derivati espressamente denominati «atti legislativi» dall'art. 289.3 TFUE – adottati secondo una procedura parimenti denominata «legislativa» – alla produzione dei quali concorrono (con intensità diversa, a seconda che sia adottato il procedimento normativo ordinario o un procedimento speciale) il Parlamento europeo ed il Consiglio. Su questi aspetti, Cfr. A. RUGGERI, *Fonti europee e fonti nazionali al giro di boa di Lisbona*, cit., p. 128 s.

istituzioni in caso di disaccordo ⁽⁶⁸⁾. Sopravvive, peraltro, una molteplicità di procedure legislative «speciali», che si discostano da questa dualità paritaria, quasi sempre privilegiando la posizione del Consiglio e, spesso, emarginando il Parlamento a un ruolo meramente consultivo ⁽⁶⁹⁾. Non sono trascurabili, inoltre, i casi in cui tuttora il processo normativo europeo resta integralmente nelle mani del Consiglio, esclusa qualsiasi forma di partecipazione parlamentare ⁽⁷⁰⁾.

Si collocano al di fuori della procedura legislativa – e sono, quindi, considerati espressione della funzione esecutiva – tutti gli atti normativi delegati alla Commissione, quand'anche presentino carattere generale e astratto ⁽⁷¹⁾. Gli atti propriamente legislativi possono, infatti, delegare all'istituzione tecnocratica dell'Unione l'adozione di regolamenti e direttive delegati, di cui debbono però delimitare gli obiettivi, il contenuto e la portata, nonché stabilire la durata della delega; ulteriormente, Parlamento e Consiglio potrebbero decidere di mantenere importanti strumenti di controllo sull'esercizio della

⁽⁶⁸⁾ Il complesso procedimento, che può articolarsi in ben tre “letture”, è descritto e disciplinato dall'art. 294 TFUE. Nondimeno, la prassi potrebbe confermare una pratica affermata di recente nelle relazioni tra Parlamento e Consiglio, pur in assenza di qualsiasi base testuale, nota come pratica dei triloghi: trattasi di una procedura informale di conciliazione, che previene l'intervento della Commissione ed è volta ad accelerare i processi decisionali e rafforzare la collaborazione fra le due istituzioni. C. SIMONCINI, *op. cit.*, p. 1131 ss., peraltro, ammonisce che tale pratica presenta l'effetto collaterale di deprimerne la rappresentatività democratica del processo decisionale, filtrandolo attraverso riunioni a porte chiuse e prive di verbalizzazione, cui possono partecipare soltanto alcuni delegati parlamentari: «Il Parlamento in quanto organo rappresentativo dei cittadini europei interviene quindi *ex post*, quando gli accordi sono già conclusi, senza poter modificare quanto già approvato dalla delegazione» (p. 1132). Anche J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, Milano, 1998, p. 163, critica duramente la pratica dei triloghi, in quanto essa contribuirebbe alla creazione di «pericolosi vuoti di legittimazione: nuove organizzazioni sempre più distanti dalla base [...] che fanno crescere il dislivello che allontana le amministrazioni autoprogrammantisi e le connessioni sistemiche dei processi democratici».

⁽⁶⁹⁾ Stabilisce l'art. 289.2 TFUE che «Nei casi specifici previsti dai trattati, l'adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo costituisce una procedura legislativa speciale». Sulle procedure legislative speciali, Cfr. U. DRAETTA, *op. ult. cit.*, p. 685 ss.: rarissime e marginali sono, in realtà, le ipotesi in cui è il Parlamento a decidere il contenuto dell'atto, salva comunque l'approvazione preventiva del Consiglio; molto più estese e rilevanti le ipotesi in cui, viceversa, il contenuto dell'atto è deciso dal Consiglio. In queste ultime ipotesi, a volte si richiede la previa approvazione del Parlamento, cui viene così riconosciuto una sorta di potere di veto (la differenza rispetto alla procedura ordinaria sta nella mancata partecipazione alla determinazione del contenuto dell'atto). Spesso, invece, è riconosciuto al Parlamento un mero ruolo consultivo, benché molte delle materie su cui incide questo tipo di procedura speciale riguardino diritti individuali.

⁽⁷⁰⁾ Prevedono l'approvazione di atti normativi unilaterali da parte del Consiglio dei Ministri: l'art. 26.3 TFUE, per gli orientamenti e le condizioni volti a garantire il progresso equilibrato del mercato interno; l'art. 31 TFUE, per i dazi della tariffa doganale comune; l'art. 112 TFUE, per le imposte dirette; l'art. 121.2 TFUE, per gli indirizzi di massima in tema di politiche economiche; l'art. 122.1 e 2 TFUE, per le misure relative a gravi difficoltà economiche; l'art. 215 TFUE, per l'interruzione delle relazioni economiche con Paesi terzi.

⁽⁷¹⁾ Cfr. U. DRAETTA, *op. ult. cit.*, p. 690 ss.; G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, cit., p. 66 s.; A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, pp. 131 s. e 134 s.

delega stessa ⁽⁷²⁾. Alla Commissione (o eccezionalmente al Consiglio) può essere affidata anche l'adozione di atti propriamente esecutivi, in luogo degli Stati membri ma sotto il controllo di questi ultimi, in tutti i casi in cui si rendano necessarie condizioni uniformi di attuazione degli atti giuridicamente vincolanti ⁽⁷³⁾. Ad ogni modo, la mutevole

⁽⁷²⁾ La delega normativa è disciplinata dall'art. 290 TFUE: «Un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Gli atti legislativi delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. Gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere»; «Gli atti legislativi fissano esplicitamente le condizioni cui è soggetta la delega, che possono essere le seguenti: a) il Parlamento europeo o il Consiglio possono decidere di revocare la delega; b) l'atto delegato può entrare in vigore soltanto se, entro il termine fissato dall'atto legislativo, il Parlamento europeo o il Consiglio non sollevano obiezioni». Già in passato il fenomeno della delega normativa era conosciuto al diritto comunitario, ma il Consiglio manteneva un forte potere di controllo sul suo esercizio grazie al fenomeno noto come «comitologia». Restava, invece, escluso il Parlamento europeo, almeno fino alla decisione del Consiglio n. 2006/512/EC del 17.07.2006, la quale consentiva allo stesso di svolgere un effettivo controllo – che poteva giungere finanche a bloccare l'intera procedura – quantomeno nei casi in cui la Commissione fosse delegata ad attuare un atto normativo assunto mediante codecisione. Il Trattato di Lisbona comporta ora un forte ridimensionamento del fenomeno, confinato a materie tecniche d'importanza minore già di competenza della Commissione, mirando così a valorizzare la procedura legislativa ordinaria ed il ruolo più rilevante che in essa assume il Parlamento. Tuttavia, la pratica della comitologia non cessa di essere problematica dal punto di vista democratico, giacché le riunioni dei comitati non sono pubbliche e ad esse ancor oggi non può partecipare alcun membro del Parlamento. Sul fenomeno della comitologia, Cfr. C. SIMONCINI, *op. cit.*, p. 1134 ss.

⁽⁷³⁾ Cfr. art. 291.2 e 3 TFUE. Oltre ai poteri formali – legislativi e non – che i Trattati istitutivi attribuiscono alla Commissione, G. GUARINO, *op. ult. cit.*, p. 67 ss., nota come essa disponga di ulteriori poteri «che trovano nei Trattati una fonte solo indiretta», i quali «*formano una rete che va continuamente infittendosi ed allargandosi*» (p. 68). In particolare, in alcuni importantissimi settori materiali la Commissione godrebbe di prerogative tali da concentrare su di essa la potestà normativa, quella esecutiva e quella sanzionatoria: in questi ambiti si collocherebbe un'ulteriore tipologia di interventi, non contemplata sul piano editale ma dotata di un grado di efficacia molto elevato, quella delle «comunicazioni». Infine, la Commissione sarebbe in senso pieno titolare del potere esecutivo, dominando la burocrazia comunitaria e detenendo così il «monopolio della operatività esterna dell'Unione» (p. 87). In definitiva, le funzioni della Commissione sarebbero – secondo l'Autore – equiparabili a quelle proprie di un governo nei regimi parlamentari o del presidente nei regimi presidenziali; ma verrebbero complessivamente addirittura a superare le attribuzioni generalmente proprie di questi organi. Pur detenendo poteri addirittura superiori a quelli dei Governi degli Stati membri, la Commissione se ne differenzierebbe sotto almeno tre aspetti di rilevanza essenziale: l'istituzionale separazione soggettiva tra i propri membri e quelli del Parlamento; la loro totale indipendenza dal Parlamento, dal quale non possono ricevere istruzioni; la sfasatura temporale tra il momento della loro nomina e quello della corrispondente determinazione di volontà politica dei cittadini europei. Su quest'ultimo punto, l'A. nota come «La designazione di Commissari, che viene effettuata subito dopo l'elezione del Parlamento europeo, spetta ai Governi [...] risalenti alla volontà popolare espressa in periodi corrispondenti alla legislatura europea antecedente. È come se a livello nazionale la designazione dei ministri venisse affidata non alla maggioranza attuale, ma a quella risultante dalle precedenti elezioni» (p. 98). Oltre ai tre predetti aspetti, un'ulteriore importante differenza concernerebbe la maggioranza qualificata inusitatamente elevata (due terzi dei voti espressi) richiesta ai fini dell'approvazione di una mozione di sfiducia parlamentare. Tutto ciò farebbe sì che la Commissione resti un soggetto del tutto estraneo al Parlamento e largamente indipendente dalle sue manifestazioni di indirizzo politico, per giunta scelto da una istituzione (il Consiglio) politicamente non responsabile nei suoi confronti. Piuttosto che ai canoni della democrazia, cui pure il Trattato di Lisbona fa ampio riferimento, l'Unione europea verrebbe così a rispondere a quelli di una «*organocrazia*», termine che l'A. conia per descrivere un «sistema di organi i cui poteri sono costruiti con l'impiego di tecniche che singolarmente o nell'insieme prescindono dalla derivazione diretta dal corpo elettorale dei cittadini europei e dal Parlamento europeo», attraverso «organi ai quali sono affidati il comando ed il controllo della burocrazia» (p. 147). Le medesime preoccupazioni sono espresse altresì in ID., *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea*,

conformazione delle norme europee risulta del tutto irrilevante nel momento in cui esse fanno ingresso negli ordinamenti nazionali, ove godono sempre di forza paracostituzionale, per la loro idoneità a contraddire finanche i disposti costituzionali nazionali ⁽⁷⁴⁾.

Il coinvolgimento del Parlamento europeo risulta, in definitiva, ancora imparagonabile al ruolo in via di principio assegnato ai Parlamenti nei contesti nazionali, risultando insufficiente a garantire che le decisioni assunte a livello europeo siano il frutto genuino di un processo democratico rappresentativo ⁽⁷⁵⁾. Tuttora irrisolto è, inoltre, il problema relativo alle modalità di elezione, che non garantiscono l'eguaglianza del voto degli elettori e – come ha recentemente rilevato il *Bundesverfassungsgericht* – sviliscono la carica rappresentativa del Parlamento, rendendolo istituzione rappresentativa non già di un popolo europeo, bensì dei diversi popoli dell'Europa organizzati nei rispettivi Stati membri ⁽⁷⁶⁾.

Per supplire alle deficienze di rappresentatività del Parlamento europeo, con sempre maggiore insistenza si è fatta strada l'idea della necessità di un “doppio binario” della democrazia parlamentare in Europa, che abbinati alla sua debole legittimazione interna la più solida legittimazione esterna risultante dall'intervento dei Parlamenti nazionali degli

cit.; le condivide anche D. DEL GAIZO, *Il Trattato di Lisbona tra bocciature referendarie e ratifiche parlamentari: i nodi della rappresentatività democratica e dell'integrazione politica*, in www.federalismi.it, 2008, p. 2 ss., il quale addirittura prospetta una possibile illegittimità costituzionale della legge di esecuzione del Trattato di Lisbona, per contrasto con il principio di sovranità popolare e con il concetto di democrazia ricavabili dall'art. 1 Cost.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. A. RUGGERI, “*Trattato costituzionale*” e prospettive di riordino del sistema delle fonti europee e nazionali, al bivio tra separazione ed integrazione, cit., p. 248 ss.

⁽⁷⁵⁾ Per A. PADOA SCHIOPPA, *Dopo il voto irlandese*, in *Mulino*, 2008, p. 705 ss., il Trattato di Lisbona non potrebbe rappresentare l'epilogo del percorso di rafforzamento del Parlamento europeo, ma sarebbe necessario un futuro intervento volto a superare definitivamente i poteri di veto statali e l'esclusione del Parlamento europeo dal circuito decisionale per determinati ambiti normativi. E ciò per almeno tre motivi: in primo luogo, perché qualunque collegio o associazione potrebbe funzionare in modo unitario «se (e solo se) chi ne fa parte è disposto ad accettare di essere messo in minoranza»; in secondo luogo, perché, già allo stato attuale, l'Unione europea si dimostrerebbe forte ed efficiente a livello globale soltanto laddove essa operi «con le regole proprie di una federazione di Stati e di popoli, sia pure *sui generis*»; in terzo luogo, perché la pressante disaffezione dell'opinione pubblica nei confronti dell'Europa potrà venire meno, secondo l'Autore, soltanto «quando sarà chiaro che le scelte degli elettori influenzano effettivamente le scelte delle istituzioni europee». Per ottenere questo obiettivo, peraltro, A. RUGGERI, *Fonti europee e fonti nazionali al giro di boa di Lisbona*, cit., p. 141 s., ritiene necessario favorire la costruzione di un autentico *δημος* europeo, attraverso interventi sul tessuto sociale, prima ancora che sulle istituzioni; ma anche interventi di quest'ultimo tipo sarebbero a loro volta idonei a cooperare in vista di tale imprescindibile risultato.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. *Urteil* n. 2 BvE 2/08 ecc., *Vertrag von Lissabon*, cit., Rnr. 280 s. Il *Bundesverfassungsgericht* tedesco richiama qui l'attenzione sul fatto che il meccanismo di elezione del Parlamento europeo consente ai cittadini degli Stati membri meno densamente popolati di eleggere un numero di europarlamentari fino a dodici volte più che proporzionale rispetto ai cittadini di quelli più densamente popolati; e benché il principio di eguaglianza del voto sia integralmente soddisfatto soltanto nei sistemi elettorali proporzionali, anche quelli maggioritari generalmente garantiscono che il voto di ciascun cittadino abbia lo stesso valore di quello espresso da ciascun altro, mentre ciò non accadrebbe nell'atipico sistema elettorale europeo. Cfr. sul punto, Cfr. M.P. CHITI, *Am deutschen Volke*, cit., p. 1012.

Stati membri ⁽⁷⁷⁾. Già nel 1989 fu istituita la COSAC (Conferenza degli Organi Specializzati in Affari Comunitari), assemblea composta da delegati delle commissioni parlamentari nazionali e del Parlamento europeo, dotata di poteri di osservazione e proposta nei confronti delle istituzioni comunitarie ⁽⁷⁸⁾. Un Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea venne allegato al Trattato di Amsterdam del 1997, introducendo obblighi d'informazione da parte dei Governi in ordine alle proposte di atti normativi comunitari. Tale Protocollo è stato successivamente modificato, da ultimo dal trattato di Lisbona, che vi ha altresì affiancato un nuovo Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità ⁽⁷⁹⁾.

⁽⁷⁷⁾ Da un lato, si colloca la concezione secondo cui il metodo comunitario di decisione già di per sé offrirebbe al processo normativo europeo un'autonoma e bastevole legittimazione democratica, mentre ai Parlamenti nazionali spetterebbe essenzialmente il compito di vigilare sul rispetto del principio di attribuzione delle competenze. Dall'altro lato, la ben diversa concezione del processo d'integrazione come forma avanzata di collaborazione interstatale, secondo cui l'ordinamento europeo dipenderebbe dagli ordinamenti degli Stati membri anche per quanto riguarda le forme di legittimazione delle decisioni politiche, sicché risulterebbe fondamentale un'attività di controllo esercitata dai Parlamenti nazionali sull'azione dei rispettivi Governi in sede sovranazionale (è questa l'idea espressa dal *Bundesverfassungsgericht* tedesco, *Urteil* n. 2 BvR 2134, 2159/92 del 12.10.1993, *Vertrag von Maastricht*, in *Eur. Grundrechte-Zeitschrift*, 1993, p. 429 ss., *Rnr.* 100 ss.). Sul confronto fra queste due teorie, Cfr. P. RIDOLA, *op. cit.*; E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Dir. Un. Eur.*, 2009, p. 457 ss., il quale nota, peraltro, che diverso risulta l'apporto di legittimazione da parte dei Parlamenti nazionali, a seconda che la sua funzione sia concepita come suppletiva, succedanea ovvero concorrente rispetto all'autonomo – ma insufficiente – livello di legittimazione che già di per sé possa vantare l'ordinamento europeo. Nel primo caso, il ruolo dei Parlamenti si esaurirebbe nell'ambito delle procedure interne di formazione della volontà statale, che i Governi nazionali sono poi incaricati di esprimere in sede europea. Nel secondo caso, il ruolo dei Parlamenti nazionali si contrapporrebbe, invece, a quello del Parlamento europeo: i primi, chiamati a rappresentare e difendere gli interessi nazionali o infranazionali, che rischierebbero altrimenti di soccombere a fronte degli interessi sovranazionali rappresentati e difesi dal secondo. Nel terzo caso, la rappresentanza politica sarebbe, al contrario, concepita come omogenea per struttura e per funzione sia in sede nazionale, sia in sede sovranazionale, sicché i problemi di competizione sarebbero risolti attraverso strutture informali di cooperazione.

⁽⁷⁸⁾ Istituita dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee parlamentari degli Stati membri, svoltasi a Madrid nel maggio 1989, per rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo mediante riunioni periodiche delle commissioni parlamentari specializzate negli affari europei, la COSAC fu formalmente riconosciuta soltanto nel 1997 mediante un Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam (entrato in vigore il 01.05.1999), su cui subito appresso nel testo. Il protocollo (art. 10) attribuisce alla COSAC il potere di trasmettere alle istituzioni dell'Unione i pareri che ritenga utili sull'esercizio dell'attività normativa europea. I pareri sono adottati con la tecnica del *consensus* ovvero con una maggioranza doppiamente qualificata; i voti sono espressi unitariamente da ciascuna delegazione.

⁽⁷⁹⁾ La Dichiarazione n. 23 relativa al futuro dell'Unione, allegata al Trattato di Nizza del febbraio 2001, includeva «il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea» tra le quattro questioni che il processo d'integrazione avrebbe dovuto prontamente affrontare (Cfr. punto n. 5). Successivamente, la Dichiarazione di Laeken del 25.12.2001, nel convocare la «Convenzione sull'avvenire dell'Europa», elencava fra le grandi sfide dell'Unione quella di garantire maggiore democraticità ai processi decisionali europei, evidenziando che «Anche i parlamenti nazionali contribuiscono alla legittimazione del progetto europeo». Si chiedeva, dunque, come coinvolgere maggiormente in tale processo i Parlamenti nazionali: «Debbono essere rappresentati in una nuova istituzione, a fianco del Consiglio e del Parlamento europeo? Debbono svolgere un ruolo nei settori d'intervento europei per i quali il Parlamento europeo non è competente? Debbono concentrarsi sulla ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri, ad esempio

I poteri di partecipazione attribuiti dal nuovo Trattato ai Parlamenti nazionali sono ora riassunti nel testo dell'art. 12 TUE ed attengono essenzialmente: ai meccanismi d'informazione sui materiali preparatori degli atti normativi europei, finalmente trasmessi in via diretta dalla Commissione; alla vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà; all'attuazione delle politiche europee nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia; alle procedure di revisione dei Trattati istitutivi; all'adesione di nuovi Stati all'Unione europea; alla cooperazione interparlamentare nell'ambito della COSAC⁽⁸⁰⁾. Le novità più significative giungono dal nuovo Protocollo, che introduce una procedura detta "di allarme preventivo" sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, consentendo un intervento diretto dei Parlamenti nazionali volto, se del caso, ad imporre alla Commissione un riesame dei progetti legislativi proposti⁽⁸¹⁾. È inoltre prevista una procedura di

mediante una verifica preliminare del rispetto del principio di sussidiarietà?». La stessa composizione della Convenzione ha rispecchiato questa esigenza, tant'è che dei suoi centocinque membri totali, ben cinquantasei erano delegati dei Parlamenti nazionali (trenta degli Stati membri, ventisei dei Paesi candidati). L'intenso dibattito sviluppatosi sul punto ha trovato sbocco nel testo del Trattato costituzionale del 2004 e nei due Protocolli ad esso allegati (sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità), attraverso un nucleo di previsioni volte a garantire l'informazione dei Parlamenti nazionali circa gli sviluppi del processo normativo comunitario e a dar loro la possibilità di influire sugli esiti dello stesso processo. Sui lavori della Convenzione e i contenuti del progetto preliminare di Trattato Costituzionale, Cfr. C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e Parlamenti nazionali: quale ruolo?*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2003, p. 551 ss.; F. BRUNO, *La Costituzione europea ed i Parlamenti nazionali*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2005, p. 630 ss. Dopo il fallimento del Trattato costituzionale, nella prospettiva di addivenire a un nuovo Trattato di riforma, al Consiglio europeo di Bruxelles del giugno 2007, i capi di Stato e di Governo dei Paesi membri si accordarono sulla necessità di rafforzare ancor più il ruolo dei Parlamenti nazionali. Tuttavia, sottoscrivendo nel dicembre successivo il Trattato di Lisbona, essi si sono sostanzialmente limitati a riscrivere le stesse norme che già il Trattato costituzionale conteneva in ordine alla partecipazione dei Parlamenti nazionali: la sola addizione di rilievo viene, infatti, dall'art. 12 TUE il quale, peraltro, non fa che ribadire e ricompattare in un'unica previsione normativa il contenuto di altre norme poste in diversi punti del Trattato, sicché l'unico mutamento sta nello stile di presentazione di queste norme; anche i Protocolli (n. 1 e n. 2) allegati contengono innovazioni di scarso rilievo. Per un raffronto tra i due Trattati sul punto relativo alla considerazione dei Parlamenti nazionali, Cfr. G. BARRETT, *"The king is dead, long live the king": the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments*, in *Eur. Law Rev.*, 2008, p. 66 ss.

⁽⁸⁰⁾ Art. 12 TUE: «I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato; d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato; e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato; f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea».

⁽⁸¹⁾ L'originaria procedura, prevista nel Protocollo allegato al Trattato costituzionale, stabiliva che, allorché una data minoranza di Parlamenti nazionali avesse inoltrato pareri motivati sul (ritenuto)

controllo successivo sul rispetto di tale principio, con ricorso alla Corte di giustizia promosso dagli Stati membri, ma a nome dei rispettivi Parlamenti ⁽⁸²⁾.

Anche queste innovazioni vanno giudicate positivamente, in quanto arricchiscono la dialettica politica all'interno del processo decisionale europeo. Ogni qual volta svolgano queste funzioni, i Parlamenti nazionali hanno ora la consapevolezza di poter influire realmente sul processo decisionale sovranazionale ⁽⁸³⁾. Sennonché, si tratta di previsioni ancora insoddisfacenti se lette alla luce del principio di supremazia del Parlamento. In primo luogo, come avverte C. MORVIDUCCI, le attuali modalità di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali mirano ad integrare «non l'aspetto democratico del processo decisionale comunitario, ma la legittimità del presupposto del suo esercizio», limitandosi il loro ruolo a un controllo politico in ordine al rispetto della ripartizione di competenze

mancato rispetto del principio di sussidiarietà, il progetto legislativo avrebbe dovuto essere riesaminato dall'istituzione proponente, la quale avrebbe a sua volta dovuto esporre motivatamente le ragioni per le quali avrebbe inteso mantenere, emendare o ritirare il progetto (art. 7.2). L'art. 7.3 del Protocollo ora allegato al Trattato di Lisbona prevede invece che, allorché la maggioranza semplice dei Parlamenti nazionali inoltri siffatti pareri motivati, la Commissione dovrà comunque riesaminare il progetto legislativo e, qualora decidesse di mantenerlo, precisare non già il motivo per cui intenda mantenerlo, bensì i motivi per cui lo ritenga conforme al principio di sussidiarietà. Secondo G. BARRETT, *op. cit.*, p. 79 s., questa previsione rafforzerebbe la posizione della Commissione, che potrà di fatto controargomentare rispetto alle censure mosse dai Parlamenti nazionali. Ulteriormente, lo stesso art. 7.3 prevede che, nell'ambito del procedimento legislativo ordinario, il legislatore europeo – Consiglio e Parlamento – dovrà, prima di esaminare il progetto legislativo nel merito, vagliarne la conformità al principio di sussidiarietà: se la maggioranza qualificata del 55% dei membri del Consiglio ovvero la maggioranza semplice dei voti parlamentari si esprimeranno negativamente, il progetto dovrà essere abbandonato. È questa, secondo l'Autore (pp. 76 e 80 ss.), l'unica vera novità del Trattato di Lisbona: da un lato, la previsione rafforzerebbe la posizione del Parlamento rispetto a quella del Consiglio, forse al fine di rendere più difficoltosa l'interruzione del processo decisionale (il Parlamento è, infatti, l'istituzione meno suscettibile di cedere alle pressioni degli Stati); dall'altro, i Parlamenti nazionali sarebbero ora in grado, se non di bloccare direttamente l'adozione di un progetto legislativo da essi avversato, quantomeno d'iniziare collettivamente una procedura volta a renderne meno agevole l'adozione. Realisticamente, la nuova previsione potrà essere utilizzata solo in casi eccezionali: per la continuità sussistente tra maggioranze parlamentari e rispettivi esecutivi, laddove la maggioranza semplice dei Parlamenti si schierasse contro l'adozione di un atto, sarebbe infatti sommamente probabile che anche la maggioranza dei Governi sia ad esso contraria; il che significa che il progetto legislativo avversato sarebbe, in ogni caso, destinato ad estinguersi per altre vie. Cfr. altresì, in argomento, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 1 ss.

⁽⁸²⁾ Cfr. art. 8, I del Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità: «La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale».

⁽⁸³⁾ Cfr. G. BARRETT, *op. cit.*, p. 83 s.; P. BILANCIA, *The Role and Power of the European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, cit., p. 282, secondo cui, in un'ottica multilivello, i Parlamenti nazionali cesserebbero di essere soltanto organi costituzionali interni, ma assumerebbero anche la specifica veste di organi europei: «we may say that National Parliaments could be nowadays "parts" of the overall "constitutional" structure».

tra Stati e Unione alla luce dei principi di attribuzione e di sussidiarietà⁽⁸⁴⁾. In secondo luogo, come suggerisce E. CANNIZZARO, le nuove competenze caricherebbero i Parlamenti nazionali di una mole di lavoro che, oltre a rischiare d'ingigantire la cronica farraginosità del processo decisionale europeo, potrebbe risultare difficilmente gestibile sul piano pratico⁽⁸⁵⁾.

In terzo luogo, le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona risulteranno ineffettive fino a quando gli Stati membri non vi adegueranno le proprie stesse strutture costituzionali: rafforzando le procedure di controllo dei Parlamenti sui Governi, in modo da evitare che questi ultimi possano esprimere in sede europea opinioni che risultino poi sconfessate a seguito di esame parlamentare; introducendo commissioni bicamerali specificamente deputate all'esame delle proposte normative europee, in modo da evitare possibili conflitti tra i due rami del Parlamento; regolando i meccanismi con cui lo Stato possa adire la Corte di Giustizia in rappresentanza delle proprie Camere, in caso di violazione del principio di sussidiarietà⁽⁸⁶⁾. Anche nel settore dei vincoli comunitari – così

⁽⁸⁴⁾ *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2008, p. 90: i Parlamenti nazionali sono chiamati dal Trattato di Lisbona essenzialmente a garantire la legittimità dell'esercizio del potere decisionale europeo, attraverso un nuovo potere di controllo politico che semplicemente si affianca a quello già in ambito interno operato sull'attività dei rispettivi Governi in sede di Consiglio. I nuovi poteri riconosciuti ai Parlamenti nazionali attengono, dunque, non già alla democraticità del sistema, bensì alla sua legittimità; e vengono esercitati, appunto, dai soggetti maggiormente interessati a che l'Unione non ecceda rispetto alla propria sfera competenziale, perché altrimenti essi stessi si vedrebbero progressivamente privare delle proprie competenze. Cfr. altresì P. BILANCIA, *op. cit.*, p. 282 s.

⁽⁸⁵⁾ *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, cit., p. 463. L'Autore reputa, dunque, che sarebbe più corretto coinvolgere i Parlamenti nazionali soltanto laddove il sistema di legittimazione interna all'ordinamento europeo presenti lacune dovute a un non sufficiente coinvolgimento del Parlamento europeo: idea già espressa in E. CANNIZZARO, *Democrazie e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea*, cit., p. 252 ss.; Cfr. altresì P. BILANCIA, *op. cit.*, p. 278.

⁽⁸⁶⁾ Cfr. G. BARRETT, *op. cit.*, p. 84; P. BILANCIA, *op. cit.*, p. 279 ss. Proprio per questi motivi, il *Bundesverfassungsgericht* tedesco, *Urteil* n. 2 BvE 2/08 ecc., *Vertrag von Lissabon*, cit., *Rnr.* 406 ss., dopo aver riconosciuto la compatibilità costituzionale del Trattato di Lisbona con il *Grundgesetz*, ha invece rilevato profili di incostituzionalità nella normativa correlativamente approvata del Parlamento tedesco, relativa al ruolo di quest'ultimo rispetto allo svolgimento delle procedure normative europee. La possibilità che i Parlamenti nazionali incidano realmente sull'esercizio dei poteri normativi attribuiti alle istituzioni europee, conferendo ad esse la necessaria legittimazione democratica, dipenderebbe infatti dalla capacità di questi di organizzare le proprie rispettive funzioni in modo tale da fare un uso appropriato degli innovativi meccanismi di coinvolgimento introdotti dal Trattato di Lisbona. In particolare, il Parlamento nazionale dovrebbe acquisire maggiori poteri in modo tale da poter verificare assiduamente il rispetto dei Trattati istitutivi ed in special misura dei principi di attribuzione e di sussidiarietà. Così, nello specifico, le procedure semplificate di modifica dei Trattati istitutivi (previste dal Trattato di Lisbona) e il ricorso alla clausola di flessibilità richiederebbero necessariamente una previa legge di ratifica adottata ai sensi dell'art. 23.1 GG, in mancanza della quale il rappresentante tedesco presso le istituzioni europee non potrebbe ritenersi abilitato ad esprimere la volontà politica della Germania. Secondo R. DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco*, cit., p. 14, «Negli argomenti svolti dal BvG si intravede un (più o meno consapevole) progetto, da affidare all'iniziativa non solo del Parlamento tedesco ma di tutti i parlamenti nazionali, per la realizzazione di un circuito nel quale possa svolgersi un contraddittorio non meramente formale tra questi e le Istituzioni euro-

come in quello degli obblighi internazionali – si rende, dunque, necessario un ulteriore rafforzamento dei poteri d'intervento accordati al Parlamento in sede domestica. Già la L. n. 11/2004 si è mossa tempestivamente in questo senso ⁽⁸⁷⁾; ma gli istituti da essa previsti debbono considerarsi non già un punto di approdo, bensì un punto di partenza sempre perfettibile di pari passo con l'evoluzione delle prassi normative europee.

pee, che a parere personale potrebbe svilupparsi fino ad assumere i connotati di una camera “virtuale” dei parlamenti nazionali».

⁽⁸⁷⁾ La L. n. 11 del 04.02.2005 ridefinisce complessivamente il ruolo del Parlamento italiano nella fase ascendente del diritto comunitario, traendo spunto da normative introdotte o prassi affermatesi in altri Paesi europei. Essa configura l'informazione parlamentare come strumento fondamentale per le Camere, finalizzato all'espressione di atti d'indirizzo nei confronti del Governo in ordine al processo d'integrazione europea: tutti gli atti propositivi, preparatori e programmatici adottati nel procedimento di normazione devono essere trasmessi al Parlamento contestualmente al loro ricevimento; parimenti, l'informativa deve riguardare l'agenda del Consiglio dei Ministri dell'Unione e le variazioni apportate alla stessa. Il Governo deve altresì riferire alle Camere le posizioni che intende assumere nell'ambito delle riunioni del Consiglio europeo. Questa parte della normativa risulta già parzialmente superata alla luce dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che, come si è visto, impone direttamente alla Commissione il dovere d'informare i Parlamenti nazionali in ordine a tutti gli atti preparatori delle norme europee. Al fine di consentire al Parlamento di verificare il rispetto degli atti d'indirizzo da esso espressi, la L. n. 11/2005 impone al Governo di riferire sulle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dei Ministri, oltre che – con relazione ora semestrale – sui temi di maggiore interesse decisi in ambito comunitario. La novità principale riguarda l'introduzione della c.d. riserva di esame parlamentare: istituto di origine britannica, in forza della quale il Parlamento può obbligare il Governo ad interrompere il processo normativo in sede di Consiglio dei Ministri, evitando che lo stesso si esprima sui provvedimenti all'ordine del giorno fintanto che non si siano in proposito pronunciate le Camere, alle quali è comunque concesso un termine massimo di venti giorni per intervenire; la riserva è obbligatoria quando le Camere abbiano già iniziato l'esame di un progetto o atto europeo, facoltativa negli altri casi (il Governo, cioè, è libero di porla di propria iniziativa e a propria discrezione). Sulle previsioni introdotte dalla L. n. 11/2005, Cfr. M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla Legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Reg.*, 2005, p. 488 ss.; A. VUOLO, *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in R. Dickmann, S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, cit., p. 540 ss.

Altri ordinamenti – anzitutto quelli scandinavi – hanno adottato meccanismi ancor più incisivi, che si configurano come una sorta di mandato a negoziare conferito all'esecutivo, cui il Parlamento impone l'obbligo di conformarsi alla posizioni da sé espresse. Tanto questo meccanismo, quanto quello della riserva d'esame parlamentare, invero, pur non potendo invertire il processo di dispersione del principio di supremazia del Parlamento, sono nondimeno in grado di assicurare un'ampia negoziazione preventiva, che coinvolge anche le forze politiche di opposizione nella definizione del processo decisionale europeo. Per non irrigidire troppo il processo decisionale, peraltro, sono stati generalmente introdotti elementi di flessibilità tali da consentire in taluni casi ai Governi, che se ne assumono la responsabilità politica, di partecipare ai negoziati anche in mancanza di previo pronunciamento delle Camere, ovvero di discostarsi dal loro parere previa eventuale nuova consultazione delle stesse. A titolo esemplificativo, l'art. 23 della Costituzione austriaca contempla una disciplina analitica sul contributo del Parlamento alla formazione delle norme comunitarie, in forza della quale l'esecutivo deve informare le Camere immediatamente in merito a tutti i progetti normativi europei, e gli indirizzi espressi dal Parlamento sono vincolanti: il Governo può discostarsene soltanto per ragioni imperative di politica estera o internazionale, ma in quest'ultimo caso diventa obbligatoria una nuova consultazione delle Camere. Sui problemi applicativi di questa procedura, Cfr. I. SIEDL-HOHENVELDERN, *Constitutional Problems Involved in Austria's Accession to the EU*, in *Comm. Market Law Rev.*, 1995, p. 727 ss.

5.3. *Osservazioni conclusive: il pericolo che l'internazionalizzazione dei processi decisionali si converta in strumento a servizio della "tirannia della maggioranza"*

La configurazione degli obblighi internazionali e dei vincoli comunitari come limite costituzionale all'esercizio della potestà legislativa ordinaria rappresenta, in conclusione, il coerente sviluppo e il punto d'incrocio finale di due percorsi contigui, sino ad oggi avanzati in modo indipendente: quello di progressivo rafforzamento dell'esecutivo sull'organo parlamentare; e quello di progressiva internazionalizzazione dei processi normativi.

Il primo percorso s'è dimostrato piuttosto discontinuo, perché essenzialmente assoggettato alla cagionevole dinamica delle contingenze politiche⁽⁸⁸⁾. Sembra nondimeno possibile tentarne una razionalizzazione, in base ad una linea evolutiva che vede il Governo dapprima limitarsi a guidare l'attività legislativa del Parlamento, determinandone l'indirizzo politico⁽⁸⁹⁾; dipoi estendere la propria influenza all'interno del procedimento legislativo, mediante l'esercizio del potere d'iniziativa, l'ingerenza nella programmazione dei lavori parlamentari, il ricorso alla questione di fiducia⁽⁹⁰⁾; quindi sovrapporsi al Parlamento nell'esercizio della stessa funzione legislativa, grazie alla sempre più fitta emanazione di atti con forza di legge⁽⁹¹⁾; infine giustificare la propria attività nomopoietica contendendo al Parlamento la carica di legittimazione derivante dal mandato elettorale, per il tramite di disinvolute revisioni della stessa legislazione elettorale⁽⁹²⁾.

L'art. 117, I Cost. costituirebbe ora il passo successivo, quello che porta il Governo a subordinarsi la produzione legislativa del Parlamento, vincolandola al rispetto di atti normativi alla cui formazione quest'ultimo non partecipa. L'interpretazione teleologi-

⁽⁸⁸⁾ Sull'affermarsi di un principio di centralità del Parlamento nei primi decenni della storia repubblicana, V. *supra*, § 1.2.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, p. 53 ss.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, Napoli, 1985, p. 70 ss.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1959, p. 463

⁽⁹¹⁾ Cfr. A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in Id., F. Cazzola, G. Priulla, *Il decreto-legge tra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, p. VII ss.; A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge*, Padova, 1997; G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. Caretti, A. Ruggeri (a cura di), *Le deleghe legislative*, Milano, 2003, p. 47 ss. Cfr. altresì, in ottica comparata, E. PALICI DI SUNI, *La funzione normativa tra Governo e Parlamento: profili di diritto comparato*, Padova, 1988; G. CARVALE, *Il Governo legislatore: esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, 2004.

⁽⁹²⁾ Cfr. L. SPADACINI, *L'eclissi della rappresentanza all'origine della crisi del Parlamento italiano*, in A. D'Andrea (a cura di), *Il Governo sopra tutto. Cattiva politica e Costituzione*, Brescia, 2009, p. 79 ss.

camente orientata che si è proposta nel presente lavoro tempera tale esito, circoscrivendo il campo applicativo del disposto costituzionale sia sul piano intertemporale, sì da attivare i limiti ivi contemplati solo con riferimento alle leggi approvate successivamente alla sua entrata in vigore e ai rapporti sorti sotto l'imperio di queste ultime, escludendo inoltre che l'insorgere di nuovi obblighi internazionali o vincoli comunitari possa in alcun modo incidere sulla legislazione previgente; sia sul piano materiale, richiedendo sempre un'autorizzazione parlamentare successiva (ciò che esclude dalla portata del limite i trattati conclusi in forma semplificata) o preventiva (ciò che consente, invece, d'includervi il diritto internazionale derivato) all'enucleazione di nuovi obblighi internazionali.

Il percorso d'internazionalizzazione del diritto è senz'altro più risalente nel tempo, tanto che già le prime costituzioni moderne disciplinavano la formazione pattizia degli obblighi internazionali e le relative modalità di adattamento del diritto interno; ma si trattava ancora di un fenomeno quantitativamente trascurabile⁽⁹³⁾. La nascita e – a partire dal secondo dopoguerra – il diffondersi di organizzazioni internazionali istituzionalizzate e dotate di autonomia rispetto agli Stati membri inaugurarono poi, sul piano qualitativo prima ancora che quantitativo, una nuova era dei rapporti interstatali⁽⁹⁴⁾. Essa coincise con la graduale obsolescenza delle tradizionali impostazioni dualiste, temperate da sempre più energici correttivi e, in taluni ordinamenti, senz'altro superate dal chiaro

⁽⁹³⁾ Cfr. G.G. FLORIDIA, *Diritto interno e diritto internazionale: profili storico-comparatistici*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2002, p. 1340 ss.

⁽⁹⁴⁾ Il passaggio dall'ideologia liberale a quella di democrazia pluralista, determinato dall'estensione del suffragio a classi sociali in precedenza escluse dall'elettorato, comportò nel Novecento una corrispondente estensione degli interessi che i rappresentanti del popolo – ed i governi da essi espressi – erano chiamati a soddisfare. Con crescente intensità, si resero pertanto necessarie forme di cooperazione fra i Governi di diversi Stati, al fine di consentire o facilitare la gestione degli interessi comuni, il cui perseguimento eccedesse la portata dei mezzi a disposizione entro i ristretti confini nazionali. La cooperazione intergovernativa, che in precedenza era frutto essenzialmente di accordi bilaterali di reciproca limitazione della libertà d'azione in campi determinati, assunse progressivamente forme istituzionalizzate. Si diede vita, pertanto, ad organizzazioni a carattere globale, regionale o di natura specializzata, dotate di apparati organici stabili, cui gli Stati membri presero ad affidare, attraverso i trattati "istitutivi" e "di adesione", il perseguimento (in loro vece) di determinate finalità mediante l'esercizio delle funzioni e dei poteri attribuiti. Gli enti più semplicemente strutturati si limitavano ad organizzare e coordinare l'attività degli Stati contraenti affinché essi potessero nel modo più efficiente perseguire gli obiettivi comuni. Le decisioni assunte in tali ambiti erano imputabili agli Stati stessi e non si distinguevano negli effetti dai comuni accordi bilaterali, salvo per il valore aggiunto derivante dal coordinamento complessivo: detti enti operavano, in sostanza, quali "organi comuni" a più soggetti statali. Più complesso è il fenomeno delle organizzazioni internazionali propriamente dette, cui i trattati istitutivi attribuiscono l'esercizio in via esclusiva di specifiche competenze. Trattasi, pur sempre, di soggetti "derivati", nel duplice senso per cui, da un lato, possono svolgere soltanto le funzioni ed esercitare soltanto i poteri loro specificamente affidati e, dall'altro, esistono ed operano solo fintanto che gli Stati membri non ne decidano (consensualmente) la cessazione; ma ad essi è conferita la potestà di manifestare volontà e di agire sul piano internazionale non in qualità di "organi comuni" a più Stati, bensì in modo autonomo e indipendente da questi.

accoglimento d'impostazioni tendenzialmente moniste ⁽⁹⁵⁾. L'introduzione e l'affinamento di clausole costituzionali autorizzanti limitazioni di sovranità, unitamente alla giurisprudenza evolutiva della Corte di giustizia europea, hanno da ultimo consentito lo sviluppo di un ordinamento sovranazionale dai tratti del tutto peculiari e capace d'imporre agli Stati membri non solo l'efficacia diretta, ma pure il primato delle proprie fonti di produzione normativa su tutte le fonti interne eventualmente contrastanti ⁽⁹⁶⁾.

L'art. 117, I costituirebbe ora il passo successivo, quello che – in analogia con quanto già da tempo avvenuto in altri contesi ordinamenti ⁽⁹⁷⁾ – estende la prevalenza sulla legislazione interna a favore di tutte le fonti di obblighi internazionali, parificandoli ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. L'interpretazione che si è proposta nel presente lavoro tempera pure quest'ultimo esito: negando che la contiguità fra i due ordini di limiti ne imponga un'equiparazione gerarchica e, quindi, circoscrivendo al livello subcostituzionale la soggezione delle fonti interne; escludendo che il precetto costituzionale incida sulle modalità di adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale; preferendo, quanto alle conseguenze della violazione del limite, la soluzione del sindacato accentrato di legittimità costituzionale rispetto a quella del sindacato diffuso; imponendo, in ogni caso, che l'assunzione degli obblighi internazionali costituzionalmente rilevanti sia autorizzata con legge dal Parlamento.

L'utilizzo del principio di supremazia del Parlamento come chiave di lettura della norma costituzionale non impedisce, dunque, che i due percorsi anzidetti possano in questo punto incrociarsi. Mitiga, nondimeno, l'impatto che la relativa sommatoria produrrebbe sul complessivo assetto ordinamentale, ostacolando la tendenza della loro parabola ascendente a svilupparsi a detrimento del pluralismo politico e, quindi, della democraticità dei processi decisionali. Suggerisce, a tal fine, l'adozione di accorgimenti ermeneutici volti a conservare, per quanto possibile, nelle Camere parlamentari il centro della produzione normativa vincolante in ambito domestico, pur senza che ciò precluda il ricorso alle sedi normative internazionali tutte le volte in cui lo stesso Parlamento lo reputi necessario o comunque vi acconsenta.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. A. CASSESE, *Modern Constitutions and International Law*, in *Recueil des Cours*, 1985, p. 394 ss.; F. SALERNO, *Il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. Dir. Internaz.*, 2006, p. 340 ss.

⁽⁹⁶⁾ Cfr. A. CASSESE, *op. ult. cit.*, p. 413 ss.; M. CLAES, *Constitucionalizando Europa desde su fuente. Las "cláusulas europeas" en las Constituciones nacionales: evolución y tipología*, in M. Cartabia, B. de Witte, P. Pérez Tremps (a cura di), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, cit., p. 123 ss.

⁽⁹⁷⁾ V. *supra*, § 1.1., nota n. 5.

In sostanza, grazie a questi accorgimenti, il Parlamento resterebbe arbitro dei propri vincoli, spettando in ogni caso ad esso il compito di attivare – direttamente o indirettamente – il limite degli obblighi internazionali. Si tratta, con tutta evidenza, di una soluzione di compromesso, che sacrifica pressoché integralmente il secondo enunciato del principio di supremazia (nessun Parlamento può vincolare legislativamente i propri successori), per far salvo quantomeno il primo (soltanto il Parlamento può modificare o abrogare leggi dallo stesso precedentemente approvate). Una soluzione, dunque, la quale accetta il rischio che una maggioranza transitoria limiti gli spazi di manovra delle future forze di maggioranza, in ipotesi coincidenti con l'attuale opposizione, richiedendo tuttavia che siffatte limitazioni siano assunte in pienezza di contraddittorio politico, con le garanzie di partecipazione e di controllo insite nel procedimento legislativo.

Non si tratta affatto di un compromesso indolore, sotto il profilo degli equilibri della forma di governo. Il potenziamento del Governo è comunque notevole, giacché la riforma gli apre la possibilità di stabilizzare nel tempo, mediante l'intervento della propria maggioranza parlamentare, regole e principi più o meno specifici, che avrà interesse a consolidare in tanto in quanto rispondenti al proprio indirizzo politico e, per converso, tendenzialmente avversi a quello che sarà l'indirizzo politico delle attuali forze di opposizione, allorché si convertano in futura maggioranza. Si tratta, nondimeno, dell'unica risposta coerente all'esigenza di dettare discipline univoche e non contraddittorie per fenomeni che travalicano i confini nazionali o che, comunque, presentano ricadute al di fuori dei confini stessi⁽⁹⁸⁾. È un'esigenza resa sempre più pressante in relazione all'estendersi dei fenomeni di globalizzazione, ma che si presta evidentemente ad essere assunta quale mero pretesto per comprimere il libero esercizio delle potestà normative da parte delle future maggioranze politiche.

L'interrogativo finale è pertanto: come evitare che l'internazionalizzazione dei processi decisionali si converta in strumento a servizio della "tirannia della maggioranza"? Se la *ratio* di politica costituzionale sottesa al nuovo art. 117, I è quella di garantire la

⁽⁹⁸⁾ Cfr. S. BATTINI, *La globalizzazione del diritto pubblico*, cit., p. 347 ss., secondo cui il sostegno a una globalizzazione giuridica nella regolazione di fenomeni che travalicano i confini nazionali costituisce non solo un'opportunità, ma anche un onere per tutti gli Stati, chiamati a colmare quell'«*external accountability gap*» riconducibile alla discrasia tra l'efficacia giuridica formalmente solo interna delle decisioni nazionali ed il loro impatto sostanzialmente globale: se, per effetto della globalizzazione economica, ciascun cittadino si trova esposto agli effetti di decisioni assunte da altri Stati, la risposta non potrebbe che consistere nella globalizzazione giuridica, in virtù della quale «ciascun cittadino deve condividere con i cittadini di altri Stati il potere di influire sulle scelte del proprio governo, ma al contempo acquisisce il potere di influire sulle scelte di governi stranieri» (p. 349).

fedeltà italiana all'impegno di dare regolamentazione univoca sul piano internazionale e sovranazionale a fenomeni bisognevoli di un approccio omogeneo nei diversi ordinamenti coinvolti, la risposta potrebbe essere quella di escludere la vincolatività di tutti gli obblighi internazionali che non risultino sottendere bisogni di questo tipo. Senonché, siffatta valutazione non potrebbe essere condotta sulla base di parametri strettamente giuridici e non potrebbe, pertanto, restare sottratta alla discrezionalità politica del Parlamento; ed è palese che la maggioranza difenderà i propri interessi argomentando sul piano politico la necessità di una loro tutela anche a livello internazionale. Il massimo che può richiedersi alle Camere su questo punto è, quindi, l'instaurazione di una prassi virtuosa, in base alla quale le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali siano adeguatamente motivate sotto i profili testé indicati.

Se la valutazione discrezionale della maggioranza parlamentare non pare suscettibile di verifica sul piano giuridico, essa è però senz'altro assoggettabile a un controllo prettamente politico nel corso del dibattito assembleare. Occorrerà, dunque, riconoscere a livello di regolamenti parlamentari la nuova specificità acquisita dalle leggi di autorizzazione alla ratifica, per adeguarvi, in primo luogo, le procedure d'indirizzo, di controllo e d'informazione, nel senso già visto *supra* ⁽⁹⁹⁾; in secondo luogo, per prevedere opportuni ritocchi anche allo stesso procedimento legislativo, al fine di ridurre il peso dell'ingerenza governativa. In questo senso, si potrebbe ad esempio far perno sulla situazione di alterità in cui vengono a collocarsi Parlamento e Governo, per escludere che quest'ultimo possa porre la questione di fiducia sui propri disegni di legge di autorizzazione alla ratifica; o, ancora, per stabilire in questi casi una nuova deroga alla regola generale del voto palese. A fronte di ciò, non potrebbe comunque trascurarsi l'impegno a valorizzare e potenziare la tendenza (già in atto) alla parlamentarizzazione delle organizzazioni internazionali e al rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, sì da estendere in senso diacronico la capacità di controllo politico dell'opposizione anche al momento della produzione del diritto internazionale derivato.

In conclusione, si può dunque affermare che l'introduzione del limite degli obblighi internazionali e del vincolo comunitario costituisca uno sviluppo forse inevitabile anche per il nostro ordinamento, benché suscitò perplessità il modo poco ragionato con cui la lettera dell'art. 117, I è venuta alla luce ⁽¹⁰⁰⁾. Trattasi, infatti, di un precetto la cui soste-

⁽⁹⁹⁾ V. *supra*, § 5.2.1. e § 5.2.2.

⁽¹⁰⁰⁾ V. *supra*, § 2.1.

nibilità nel nostro contesto costituzionale avrebbe necessitato di un'urgente e consapevole intervento attuativo, ben più corposo ed organico rispetto a quello contenuto nell'approssimativo art. 1, L. n. 131/2003. E ben si sono evidenziati, nel corso dell'indagine, i rischi cui il nostro ordinamento andrebbe incontro qualora tale necessario intervento tardasse ancora a sopraggiungere: non basterebbe un'interpretazione teleologicamente orientata della norma costituzionale per superarli.

Tutto questo si dice nella consapevolezza che tanto le soluzioni interpretative proposte, quanto gli interventi attuativi auspicati, resteranno di fatto lettera morta se non si recupereranno – anzitutto sul piano culturale – le condizioni per riportare il Parlamento al centro dei processi di decisione normativa, garantendogli inoltre quell'autonomia strutturale rispetto all'esecutivo che imprescindibilmente caratterizza ogni regime di democrazia rappresentativa. Non può, dunque, sganciarsi la presente riflessione dall'auspicio che gli attori politici trovino la forza per ridisegnare con maggior consapevolezza la legislazione elettorale, sì da riportare le Camere al centro dei processi di rappresentanza politica; nonché per aggiornare i regolamenti parlamentari, rivedendo in particolare l'istituto della questione di fiducia, sì da consentire una più effettiva partecipazione delle minoranze parlamentari al dispiegarsi dei processi normativi e lo sviluppo di un'opposizione costruttiva ma attenta e dotata degli strumenti per far valere la responsabilità politica del Governo dinanzi all'elettorato.

BIBLIOGRAFIA

A. ADINOLFI, *Rapporti fra norme comunitarie e norme interne integrate da sentenze additive della Corte costituzionale: un orientamento (... "sperimentale") del Consiglio di Stato*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2006, p. 139 ss.

A. ADINOLFI, *L'applicazione delle norme comunitarie da parte dei giudici nazionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, p. 617 ss.

L. ALBINO, *Il sistema delle fonti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2001, p. 923 ss.

M.A. ALEGRE MARTÍNEZ, *Las potestades normativas del Gobierno en el contexto de la pertenencia a la Unión Europea*, in P.L. Murillo de la Cueva (a cura di), *Gobierno y Constitución. Actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, 2005, p. 409 ss.

C. ALIBERTI, *Il controllo parlamentare sugli atti normativi del Governo: sputi ricostruttivi*, in R. Dickmann, S. Staiano, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008, p. 313 ss.

R. ALONSO GARCÍA, *Constitución Española y Constitución Europea: guión para una colisión virtual y otros matices sobre el principio de primacía*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2005, n. 73, p. 339 ss.

R. ALONSO GARCÍA, *El juez nacional como juez europeo a la luz del tratado constitucional*, in M. Cartabia, B. de Witte, P. Pérez Tremps (a cura di), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Valencia, 2005, p. 639 ss.

R. ALONSO GARCÍA, *Tribunal Constitucional español y Derecho de la Unión Europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, p. 201 ss.

S. AMADEO, *Norme comunitarie, posizioni giuridiche soggettive e giudizi interni*, Milano, 2002

G. AMICO, *Tra la diplomazia parlamentare e la politica estera: il nuovo ruolo delle Assemblee elettive. Intervista a Luciano Violante*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2008

G. AMICO, *Lo sviluppo della cooperazione interparlamentare a livello globale*, in C. Decaro, N. Lupo (a cura di), *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, 2009, p. 7 ss.

D. ANZILOTTI, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, Bologna, 1905

A. ANZON, *"Leale collaborazione" tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, p. 3531 ss.

A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002

E. ARANDA ÁLVAREZ, *La función de control parlamentario y sus instrumentos vista por los parlamentarios*, in UNED (a cura di), *Las transformaciones del parlamento: treinta años de experiencias constitucionales*, in www.teleuned.com, 2009

L. AZZENA, *Il sistema delle competenze dell'Unione europea*, in G. Colombini, F. Nugnes (a cura di), *Istituzioni, diritti, economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione europea*, Pisa, 2004, p. 81 ss.

W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Londra, 1867 [nel testo tradotto in lingua italiana, ID., *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995]

A. BALDASSARRE, *L'interpretazione della Costituzione*, in A. Palazzo (a cura di), *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo*, Napoli, 2001, p. 205 ss.

A. BARBERA, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi Fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 50 ss.

A. BARBERA, *Esiste una "Costituzione europea"?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000, p. 59 ss.

A. BARBERA, *Corte costituzionale e giudici comuni di fronte ai "vincoli comunitari": una ridefinizione dei confini?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2007, p. 335 ss.

A. BARBERA, *I (non ancora chiari) "vincoli" internazionali e comunitari nel primo comma dell'art. 117 della Costituzione*, in Corte Cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 107 ss.

A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2008, p. 853 ss.

M. BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia"*, in www.forumcostituzionale.it, 2004

P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1973, p. 2401 ss.

P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984

A. BARRERO ORTEGA, *La transformación de la Constitución española a la luz del Derecho constitucional europeo*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2008, n. 10, p. 365 ss.

G. BARRETT, *"The king is dead, long live the king": the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments*, in *European Law Review*, 2008, p. 66 ss.

S. BARTOLE, *Atti e fatti (di rilevanza internazionale) nei conflitti di attribuzioni fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1975, p. 3125 ss.

S. BARTOLE, *La Corte pensa alle riforme istituzionali?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, p. 5570 ss.

S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005

S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, in *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2008, p. 898 ss.

S. BARTOLE, *Separazione o integrazione di ordinamenti?*, in *Corte Cost. (a cura di), Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 121 ss.

S. BARTOLE, *Costituzione e costituzionalismo nella prospettiva sovranazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2009, p. 569 ss.

L. BARTOLOMEI, *La garanzia costituzionale dei trattati alla luce della legge 5 giugno 2003 n. 131 contenente disposizioni per l'adeguamento alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 2003, p. 853 ss.

M.E. BARTOLONI, *Un nuovo orientamento della Corte costituzionale sui rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamento italiano?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, p. 511 ss.

S. BATTINI, *La globalizzazione del diritto pubblico*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2006, p. 325 ss.

G. BELFIORE, *Costituente, legislatore e corti: il caso dell'espropriazione per pubblica utilità*, in www.federalismi.it, 2008

L. BELLOCCHIO, *Fine dello stato o stato senza fine?*, in *Democrazia e Diritto*, 2005, n. 4, *Il valore della Costituzione*, p. 197 ss.

N. BERNARD, *Multilevel Governance in the European Union*, L'Aia-Londra-New York, 2002

G. BIANCHI, *L'efficacia dei trattati internazionali alla luce dell'art. 117, comma 1 della Costituzione. Note a margine delle sentenze 348/07 e 349/07 della corte costituzionale*, in www.altalex.com, 2008

P. BIGLINO CAMPOS, *La primacía del derecho comunitario: la perspectiva española*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, 2007, n. 3, RI §406435

P. BILANCIA, *Un nuovo ruolo per le regioni in materia di rapporti internazionali?*, in www.federalismi.it, 2002

P. BILANCIA, *Ancora sulle competenze delle regioni in materia di rapporti internazionali*, in www.federalismi.it, 2002

P. BILANCIA, *Possibili conflittualità e sinergie nella tutela dei diritti fondamentali ai diversi livelli istituzionali*, in Id., F.G. Pizzetti, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, p. 259 ss.

P. BILANCIA, *The Role and Power of the European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2009, p. 273 ss.

R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2001, p. 3 ss.

R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2001, p. 613 ss.

R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2008

R. BIN, *Il sistema delle fonti. Un'introduzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2009

F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, p. 54 ss.

G. BISCOTTINI, *L'adeguamento del diritto italiano alle norme internazionali*, in *Jus*, 1951, p. 213 ss.

T. BLANKE, *Mercato mondiale e crisi del concetto di tutela sociale statale*, in A-a.Vv., *La strategia democratica nella società che cambia*, Roma, 1995, p. 125 ss.

N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984

N. BOBBIO, *Contributi ad un dizionario giuridico*, Torino, 1994

E.W. BÖCKENFÖRDE, *La scuola storica e il problema della storicità del diritto*, in Id., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Bari, 2007, p. 3 ss.

A. BONOMI, *Il "limite" degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, Torino, 2008

H. BREITMEIER, *The Legitimacy of International Regimes*, Farnham-Burlington, 2008

F. BRUNO, *La Costituzione europea ed i Parlamenti nazionali*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2005, p. 620 ss.

T. BUERGENTHAL, *Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law*, in *Recueil des Cours. The Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1992, IV, p. 303 ss.

A. BULTRINI, *Le sentenze 348 e 349/2007 della Corte costituzionale: l'inizio di una svolta?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2008, p. 171 ss.

G. BUONOMO, *Art. 6. Attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni*, in C. Cittadino (a cura di), *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 122 ss.

R. BUSTOS GISBERT, *Integración europea y Constitución española: ¿tancredismo, desnudez o invisibilidad?*, in www.acoes.es, 2009

D. BUTTURINI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano ed europeo*, Napoli, 2009

R. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2002, p. 1325 ss.

R. CAFARI PANICO, L. TOMASI, *Il futuro della CEDU tra giurisprudenza costituzionale e diritto dell'Unione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2008, p. 186 ss.

R. CAFARI PANICO, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel Trattato di Lisbona*, in M.C. Baruffi (a cura di), *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, Padova, 2008, p. 51 ss.

G. CAGGIANO, *L'evoluzione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva di un'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2007, p. 335 ss.

R. CALVANO, *Il caso Pupino: ovvero dell'alterazione per via giudiziaria dei rapporti tra diritto interno (processuale penale) e diritto comunitario*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005, p. 4027 ss.

R. CALVANO, *La Corte costituzionale "fa i conti" per la prima volta con il nuovo art. 117 comma 1 Cost. Una svista o una svolta monista della giurisprudenza costituzionale sulle "questioni comunitarie"?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005, p. 4417 ss.

R. CALVANO, *La Corte costituzionale e il nuovo orizzonte della tutela multilivello dei diritti fondamentali alla luce della riflessione di S. Panunzio*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006

P. CAMBOT, *La primacía del derecho comunitario ante el Consejo Constitucional francés*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, 2007, n. 3, RI §406436

E. CANNIZZARO, *Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2000, p. 241 ss.

E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2001, p. 921 ss.

E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo. Bimestrale di studi giuridici e politici della regione Emilia-Romagna*, 2002, p. 11 ss.

E. CANNIZZARO, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 651 ss.

E. CANNIZZARO, *Il diritto internazionale nell'ordinamento giuridico comunitario: il contributo della sentenza Intertanko*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, p. 645 ss.

E. CANNIZZARO, *La Corte Costituzionale come giudice nazionale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE: l'ordinanza n. 103 del 2008*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2008, p. 789 ss.

E. CANNIZZARO, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2008, p. 447 ss.

E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, p. 457 ss.

A. CANTARO, *Il "ritorno" dello stato nella "deglobalizzazione"*, in *Democrazia e Diritto*, 2008, n. 2, *Il ritorno dello stato?*, p. 11 ss.

L. CAPPUCCIO, *Le consuetudini internazionali tra Corte costituzionale e Corte di giustizia*, in *Quaderni Costituzionali*, 2004, p. 5 ss.

G. CARAVALE, *Il Governo legislatore: esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, 2004

B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002

S.M. CARBONE, *Corte costituzionale, pregiudiziale comunitaria e uniforme applicazione del diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2007, p. 707 ss.

P. CARETTI, *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni*, in *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 1985, p. 107 ss.

P. CARETTI, *Un'altra tappa verso la difficile definizione di un nuovo modello di esercizio del «potere estero» dello Stato*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, p. 3039 ss.

P. CARETTI, *Le attività di mero rilievo internazionale delle Regioni tra previa intesa e previo assenso governativo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, p. 4312 ss.

P. CARETTI, *Verso un superamento della distinzione tra attività promozionali all'estero e attività di mero rilievo internazionale delle Regioni, in applicazione del principio di leale collaborazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, p. 1394 ss.

P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, in Id. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, p. 1 ss.

P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2003, p. 547 ss.

P. CARETTI, *Corte e rinvio pregiudiziale*, in *Corte cost. (a cura di), Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 143 ss.

P. CARETTI, *Le norme della Convenzione europea dei diritti umani come norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi: problemi aperti e prospettive*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2008, p. 311 ss.

L. CARLASSARE, voce *Fonte del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, II, Milano, 2008, p. 536 ss.

S. CARMELI, *La posizione della Costituzione e dei trattati internazionali nella gerarchia delle fonti: note a margine della sentenza del Consiglio di Stato francese MM. Sarran et Levacher et autres*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2000, p. 343 ss.

P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Diritto Romano Attuale*, 2003, n. 9, p. 141 ss.

A. CARRINO, *Costituzione e sovranità. L'Italia e l'Europa prima e dopo Maastricht nel recente dibattito giuspubblicistico*, in Id., *L'Europa e il futuro delle Costituzioni*, Torino, 2002, p. 165 ss.

P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 1989, p. 473 ss.

M. CARTABIA, *La motivazione per relationem nelle decisioni della Corte costituzionale*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, p. 258 ss.

M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995

M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000

M. CARTABIA, *The Legacy of Sovereignty in Italian Constitutional Debate*, in N. Walker (a cura di), *Sovereignty in Transition*, Oxford-Portland, 2003, p. 305 ss.

M. CARTABIA, B. DE WITTE, P. PÉREZ TREMS, *Introducción: analizando las Constituciones nacionales en el contexto de la reforma de la Constitución europea*, in Id. (a cura di), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Valencia, 2005, p. 17 ss.

M. CARTABIA, *El Tratado Constitucional para la Unión europea y la voluntad constituyente de los Estados miembros*, in Id., B. de Witte, P. Pérez Tremps (a cura di), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Valencia, 2005, p. 251 ss.

M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla Legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2005, p. 475 ss.

M. CARTABIA, "Unità nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 583 ss.

M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 263 ss

M. CARTABIA, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea*, in N. Zanon (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 99 ss.

M. CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, p. 3564 ss.

M. CARTABIA, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2008, p. 1312 ss.

A. CASSESE, voce *Individuo (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Milano, 1971, p. 184 ss.

A. CASSESE, *Artt. 10 - 12*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi Fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 460 ss.

A. CASSESE, *Art. 80*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, II, Bologna-Roma, 1979, p. 150 ss.

A. CASSESE, *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, Bologna, 1984

A. CASSESE, *Modern Constitutions and International Law*, in *Recueil des Cours. The Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1985, p. 335 ss.

A. CASSESE, *Diritto internazionale, I, I lineamenti*, Bologna, 2003

S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2002, p. 291 ss.

S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2002, p. 337 ss.

S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003

S. CASSESE, *Trattato di Lisbona: la Germania frena*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2009, p. 1003 ss.

L. CASSETTI, *Il "sì, ma" del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla ratifica del Trattato di Lisbona tra passato e futuro dell'integrazione europea*, in www.federalismi.it, 2009

F. CASTILLO DE LA TORRE, Tribunal Constitucional (*Spanish Constitutional Court*), *Opinion 1/2004 of 13 December 2004, on the Treaty establishing a Constitution for Europe*, in *Common Market Law Review*, 2005, p. 1169 ss.

V. CASTRONOVO, *L'avventura dell'unità europea*, Torino, 2004

N. CATALANO, *Portata dell'art. 11 della Costituzione in relazione ai trattati istitutivi delle Comunità europee*, in *Il Foro Italiano*, 1964, I, c. 465 ss.

S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma I, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. Zanon (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 129 ss.

P. CAVALERI, *Le Regioni italiane e la Comunità Europea*, in Id., G. Savio (a cura di), *Le Comunità Europee: profili storici, giuridici ed economici*, Torino, 1995, II, p. 39 ss.

P. CAVALERI, *Articolo 1*, in Id., E. Lamarque (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, p. 3 ss.

P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2006

G. CATALDI, voce *Rapporti tra norme internazionali e norme interne*, in *Digesto. Discipline Pubblicistiche*, XII, Torino, 1997, p. 381 ss.

A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge*, Padova, 1997

A. CELOTTO, *Le "modalità" di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1999, p. 1473 ss.

A. CELOTTO, *Legittimità costituzionale e legittimità comunitaria (prime considerazioni sul controllo di costituzionalità in Italia come sistema "misto")*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, 2002, p. 47 ss.

A. CELOTTO, *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano. Normativa, giurisprudenza e prassi*, Torino, 2003

A. CELOTTO, T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, p. 1309 ss.

A. CELOTTO, T. GROPPI, *Primauté e controlimiti nel progetto di Trattato costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2004, p. 868 ss.

A. CELOTTO, *I "controlimiti" presi sul serio*, in *Giustizia Amministrativa*, 2005, p. 892 ss.

A. CELOTTO, *La Corte costituzionale finalmente applica il comma I dell'art. 117 Cost. (in margine alla Sentenza n. 406/2005)*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2006, p. 1123 ss.

A. CELOTTO, *L'incidenza del diritto comunitario sulle dinamiche della legislazione statale e regionale*, in M. Ruotolo (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Napoli, 2007, p. 77 ss.

V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *Diritto comunitario e diritto interno, tra Stato e Regioni*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2007, p. 859 ss.

A.A. CERVATI, *Art. 70*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, I, 1, Bologna-Roma, 1985, p. 1 ss.

E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1959, p. 463 ss.

E. CHELI, *La "centralità" parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981, p. 343 ss.

A. CHIAPPETTI, *Alcuni problemi di interpretazione dell'art. 10, 1° comma, della Costituzione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1968, p. 1407 ss.

M. CHIAVARIO, *Giudicato e processo "iniquo": la Corte si pronuncia (ma non è la parola definitiva)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2008, p. 1522 ss.

R. CHIEPPA, *Nuove prospettive per il controllo di compatibilità comunitaria da parte della Corte Costituzionale*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2007, p. 493 ss.

M.P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in C. Bottari (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 231 ss.

M.P. CHITI, *La Consulta e il primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia: verso il concerto costituzionale europeo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2008, p. 961 ss.

M.P. CHITI, *La peculiarità dell'invalidità amministrativa per anticomunitarietà*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2008, p. 477 ss.

M.P. CHITI, *Am deutschen Volke*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2009, p. 1008 ss.

A. CIAMPI, *Processo non equo secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo e rinnovazione del giudizio secondo la Corte costituzionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2008, p. 793 ss.

M. CIANCAGLINI, *Prendendo spunto dall'ordinanza di rimessione del "caso Dorigo": considerazioni sull'ambito di applicazione dell'art. 10 comma I Cost.*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, p. 3323 ss.

P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in AIC (a cura di), *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Padova, 2002, p. 193 ss.

G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982

S.M. CICCONE, *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2008

M. CLAES, *Costitucionalizando Europa desde su fuente. Las "cláusulas europeas" en las Constituciones nacionales: evolución y tipología*, in M. Cartabia, B. de Witte, P. Pérez Tremps (a cura di), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Valencia, 2005, p. 123 ss.

A. COLOMBO, *L'interminabile tramonto del sistema degli Stati*, in *Quaderni di Relazioni Internazionali*, 2007, n. 6, p. 15 ss.

A. CONCARO, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale*, in *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2001, p. 1329 ss.

M. CONDINANZI, *Comunità europee, Unione europea e adattamento*, in S.M. Carbone, R. Luzzatto, A. Santa Maria (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2003, p. 150 ss.

M. CONDINANZI, *L'adattamento al diritto comunitario e dell'Unione europea*, Torino, 2003

M. CONDINANZI, *Fonti del "terzo pilastro" dell'Unione europea e ruolo della Corte costituzionale*, in Corte cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 205 ss.

L. CONDORELLI, *Il "riconoscimento generale" delle consuetudini internazionali nella Costituzione italiana*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1979, p. 5 ss.

L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2008, p. 301 ss.

B. CONFORTI, *Obblighi di mezzo ed obblighi di risultato nelle convenzioni di diritto uniforme*, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 1988, p. 233 ss.

B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Il Foro Italiano*, 2002, V, c. 229 ss.

B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2006

B. CONFORTI, *Atteggiamenti preoccupanti della giurisprudenza italiana sui rapporti fra diritto interno e trattati internazionali*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2008, p. 581 ss.

CORTE COSTITUZIONALE (a cura di), *Diritto comunitario europeo e diritto nazionale. Atti del seminario internazionale. Roma, Palazzo della Consulta 14-15 Luglio 1995*, Milano, 1997

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (Ufficio del massimario e del ruolo), *Gli effetti delle sentenze di incostituzionalità n. 348 e n. 349 del 2007 sui giudizi pendenti in materia espropriativa*, in www.cortedicassazione.it, 2007, Rel. n. 121

F. CORVAJA, *Gli obblighi internazionali nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007: una partita tra legislatore, Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 2007, p. 390 ss.

P. COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, in www.giurcost.org, 2007

P. CRAIG, *The legal effect of Directives: policy, rules and exceptions*, in *European Law Review*, 2009, p. 349 ss.

V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, p. 53 ss.

V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, 1, *Le fonti normative*, Padova, 1984

V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, 2, *La Corte costituzionale*, Padova, 1984

V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990

E. CRIVELLI, *Articolo 6 (Attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni)*, in P. Cavaleri, E. Lamarque (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, p. 113 ss.

E. CRIVELLI, *Il richiamo della ratio decidendi nei precedenti della giurisprudenza costituzionale*, in M. Pedrazza Gorlero (a cura di), *Il precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 2008, p. 281 ss.

P. CRUZ VILLALÓN, *El espacio constitucional europeo*, in Id., *La Constitución inédita*, Madrid, 2004, p. 13 ss.

P. CRUZ VILLALÓN, *El Tratado según la Constitución: tres planteamientos*, in M. Carrillo, H. López Bofill (a cura di), *La Constitución europea. Actas del III Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, 2006, p. 21 ss.

G. D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo. Bimestrale di studi giuridici e politici della regione Emilia-Romagna*, 2003, p. 207 ss.

A. D'ANDREA, *Diritto parlamentare e forma di governo*, in R. Bin (a cura di), *Seminario sui regolamenti parlamentari*, in www.robertobin.it, 2009

A. D'ANDREA, *Gli affanni della democrazia italiana*, in Id. (a cura di), *Il Governo sopra tutto. Cattiva politica e Costituzione*, Brescia, 2009, p. 11 ss.

A. D'ATENA, voce *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, I, Roma, 1988

A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002

A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in www.forumcostituzionale.it, 2002

A. D'ATENA, *Costituzionalismo moderno e tutela dei diritti fondamentali*, in Id., P.F. Grossi (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello. Tra Europa e Stati nazionali*, Milano, 2004, p. 19 ss.

A. D'ATENA, *Una costituzione senza Costituzione per l'Europa*, in *Diritto e Società*, 2009, p. 191 ss.

R. DAHRENDORF, *Dopo la democrazia. Intervista a cura di Antonio Polito*, Roma-Bari, 2001

A. DANESI, *L'affermazione dell'art. 117, c. 1, Cost. quale fondamento tendenzialmente esclusivo dei vincoli comunitari*, www.federalismi.it, 2009

L. DE BERNARDIN, *Gli obblighi internazionali come vincolo al legislatore: la "lezione" francese*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2004, p. 2039 ss.

G. DE BÚRCA, *Sovereignty and the Supremacy Doctrine of the European Court of Justice*, in N. Walker (a cura di), *Sovereignty in Transition*, Oxford-Portland, 2003, p. 449 ss.

G. DE BÚRCA, *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, in www.jeanmonnetprogram.org, 2009

R. DE CARIA, *Il bivio dopo Strasburgo: tutela effettiva o vittoria morale? L'obbligo per gli Stati di "conformarsi alle sentenze definitive della Corte" EDU nella prospettiva italiana*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2009, p. 2191 ss.

I. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcellona, 1995

A. DE ROBERTO, *Ordinamento comunitario e ordinamento interno dopo il nuovo Titolo V della costituzione italiana. Introduzione al tema*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2003

P. DE STEFANI, *Gli obblighi internazionali, tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia*, in www.forumcostituzionale.it, 2003

P. DE STEFANI, *L'incorporazione dei diritti umani. L'adattamento al diritto internazionale e il nuovo articolo 117 della Costituzione*, in www.centrodirittumani.unipd.it, 2003

P. DE VEGA GARCÍA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1988

G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali comuni e Costituzione europea*, in www.forumcostituzionale.it, 2005

P. DE VISSCHER, *Les nouvelles tendances de la démocratie anglaise. L'expérience des pouvoirs spéciaux et des plain pouvoirs*, Parigi, 1947

D. DEL GAIZO, *Il Trattato di Lisbona tra bocciature referendarie e ratifiche parlamentari: i nodi della rappresentatività democratica e dell'integrazione politica*, in www.federalismi.it, 2008

E. DI SALVATORE, *La prevalenza del diritto europeo nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in G. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo*, II, *L'esercizio delle competenze*, Milano, 2006, p. 477 ss.

A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londra, 1915 [nel testo tradotto in lingua italiana, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, 2003]

R. DICKMANN, *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2269 ss.

R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di limiti al "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome alla luce del nuovo Titolo V parte II della Costituzione e della Legge "La Loggia"*, in www.federalismi.it, 2003

R. DICKMANN, *La Corte costituzionale ed il "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome (note a Corte cost., 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258)*, in www.federalismi.it, 2004

R. DICKMANN, *Corte costituzionale e diritto internazionale*, in *Il Foro Amministrativo. Consiglio di Stato*, 2007, p. 3591 ss.

R. DICKMANN, *Il "principio di legalità comunitaria" nel sindacato della Corte di Giustizia delle Comunità Europee degli atti comunitari esecutivi di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (nota a CGCE 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 e C-415/05)*, in www.federalismi.it, 2008

R. DICKMANN, *Le ragioni di uno studio sulle funzioni parlamentari non legislative*, in Id., S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008, p. 3 ss.

R. DICKMANN, *Parlamento e Governo nella diplomazia parlamentare*, in Id., S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008, p. 611 ss.

R. DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco*, in www.federalismi.it, 2009

L.M. DíEZ-PICAZO, *Contro il romanticismo politico*, in *Il Mulino. Rivista bimestrale di cultura e di politica*, 2001, p. 1071 ss.

M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, Napoli, 1985

D. DONATI, *Gli organi dello Stato e il diritto internazionale*, in Id., *Scritti di diritto pubblico*, II, Padova, 1966

S. DOUGLAS-SCOTT, *A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 629 ss.

U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione Europea*, Milano, 2004

U. DRAETTA, *Il difficile rapporto della Cassazione con l'art. 117, comma I, della Costituzione*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 555 ss.

U. DRAETTA, *Diritto dell'Unione europea e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano: un contrasto non più solo teorico*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2007, p. 13 ss.

U. DRAETTA, *La funzione legislativa ed esecutiva dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2008, p. 677 ss.

D. EDWARD, *Direct Effect. Myth, Mess or Mystery?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002, p. 215 ss.

T. EILMANSBERGER, *The Relationship Between Rights and Remedies in EC Law: in Search of the Missing Link*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 1199 ss.

L. ELIA, *Introduzione*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 7 ss.

C. ESPOSITO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1958, p. 829 ss.

C. ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione della costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo*, III, *Diritto amministrativo, diritto costituzionale, diritto internazionale, diritto penale, procedura penale*, Milano, 1962, p. 189 ss.

G. FALCON, *Introduzione. Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in Id. (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 11 ss.

L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, II, *Teoria della democrazia*, Roma-Bari, 2007

G.F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2002, p. 1849 ss.

P.V. FIGUEROA REGUEIRO, *Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of "Horizontal" Direct Effect of Directives*, in www.jeanmonnetprogram.org, 2002

J. FINNIS, *Natural Law and Natural Rights*, Oxford, 1980

D. FISICHELLA, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Firenze, 1970

D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività internazionali agli accordi ed alle intese*, Padova, 2004

G.G. FLORIDIA, *Diritto interno e diritto internazionale: profili storico-comparatistici*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2002, p. 1340 ss.

G.G. FLORIDIA, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi evolutivi e linee applicative*, Padova, 2003, p. 33 ss.

C. FRATEA, *La politica estera e di sicurezza comune alla luce del Trattato di Lisbona*, in M.C. Baruffi (a cura di), *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, Padova, 2008, p. 243 ss.

T.E. FROSINI, *Alcune osservazioni sull'Europa nella Costituzione italiana e la modifica dell'art. 11*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2003, p. 1532 ss.

G. GAJA, *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in L. Daniele (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 255 ss.

G. GAJA, *Il limite costituzionale del rispetto degli "obblighi internazionali": un parametro definito solo parzialmente*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2008, p. 136 ss.

D.U. GALETTA, *La previsione dell'art. 3, comma I, cpv. I, della Legge di revisione del Titolo V della Costituzione come definitivo superamento della teoria dualistica degli ordinamenti*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 293 ss.

F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005

F. GALGANO, *La globalizzazione e le fonti del diritto*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2006, p. 313 ss.

Á. GALIANA SAURA, *La legislación en el estado de derecho*, Madrid, 2003

G. GEMMA, *Rispetto dei trattati internazionali: un nuovo obbligo del legislatore statale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2002, p. 605 ss.

R.P. GEORGE, *Natural Law and International Order*, in Id., *In Defense of Natural Law*, New York, 1999, p. 228 ss.

G. GERBASI, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost.: difficoltà interpretative tra continuità e disconti-*

nuità rispetto al precedente assetto, in S. Gambino (a cura di), *Il “nuovo” ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003, p. 293 ss.

F. GHERA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nei confronti della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in F. Modugno, P. Carnevale (a cura di), *Trasformazioni nella funzione legislativa. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Milano, 2003, p. 47 ss.

S. GHERRO, M. MIELE, *Corso di diritto ecclesiastico*, Padova, 2007

A. GIANELLI, *Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale di primo grado delle Comunità europee*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2006, p. 131 ss.

E. GIANFRANCESCO, *Alcune riflessioni in tema di potestà statutaria e potestà legislativa regionale*, in P. Cavaleri (a cura di), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Torino, 2008, p. 255 ss.

M. GIULIANO, T. SCOVAZZI, T. TREVES, *Diritto internazionale. Parte generale*, Milano, 1991

T.F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e “controlimiti allargati”: che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in www.forumcostituzionale.it, 2008

J.D. GONZÁLES CAMPOS, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARIA, *Curso de Derecho Internacional Publico*, Madrid, 2008

G. GRASSO, *La Corte salva la continuità dell'ordinamento giuridico (di fonti di grado legislativo), ma indebolisce la forza delle (nuove) norme costituzionali di modifica del Titolo V*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002

G. GRASSO, *Diritto comunitario e diritto interno: profili penali*, in Corte cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 265 ss.

G. GRECO, *Inoppugnabilità e disapplicazione dell'atto amministrativo nel quadro comunitario e nazionale (note a difesa della c.d. pregiudizialità amministrativa)*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2006, p. 513 ss.

G. GRECO, *Illegittimità comunitaria e pari dignità degli ordinamenti*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2008, p. 505 ss.

T. GROPPI, *Attuazione o revisione del Titolo V?*, in *Le Istituzioni del Federalismo. Bimestrale di studi giuridici e politici della regione Emilia-Romagna*, 2003, p. 397 ss.

T. GROPPI, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in G. Volpe (a cura di), *alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, p. 19 ss.

T. GROPPI, *Regioni e Unione europea*, in Id., M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 155 ss.

E. GROSSO, V. MARCENÒ, *Art. 139*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, p. 2731 ss.

G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Firenze, 2008

G. GUARINO, *Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea. Criticità attuali e prospettive future (L'Unione Europea quale Stato federale)*, in www.costituzionalismo.it, 2008

T. GUARNIER, *La Corte costituzionale: «organo giurisdizionale» dinanzi al suo primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea. Contraddizione, apertura o “dissociazione”?*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2009, p. 40 ss.

R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998

A. GUAZZAROTTI, *I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2003, p. 25 ss.

A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117 comma I, Cost.*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 467 ss.

A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quaderni Costituzionali*, 2006, p. 491 ss.

A. GUAZZAROTTI, *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell'art. 117, comma I, Cost.*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, p. 3574 ss.

A. GUAZZAROTTI, *La Consulta “guarda in faccia” gli obblighi internazionali e la CEDU*, in *Studium Iuris. Rivista per la formazione nelle professioni giuridiche*, 2008, p. 275 ss.

G. GUZZETTA, *Garanzia multilivello dei diritti e dialogo tra le Corti nella prospettiva di un bill of rights europeo*, in A. D'Atena, P.F. Grossi, *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, cit., p. 155 ss.

J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, Milano, 1998

L. HENKIN, *Foreign Affairs ant the US Constitution*, Oxford, 1996

E. HOBBSAWM, *La democrazia fa male? La globalizzazione e i mass media, i governi e la volontà popolare. Le sfide che ci aspettano nel Ventunesimo secolo e gli strumenti per affrontarle*, in *Internazionale*, n. 377 del 16.03.2001, p. 6 s.

J.A.D. HOPE, *Integration between EC law and national law in the UK*, in Corte cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 309 ss.

H.P. IPSEN, *Richtlinien-Ergebnisse*, in W. Hallstein, H.J. Schlochauer (a cura di), *Zur Integration Europas: Festschrift für Carl Friedrich Ophuls aus Anlass seines siebenzigsten Geburtstages*, Karlsruhe, 1965, p. 67 ss.

G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, Milano, 2005

P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in S.M. Carbone, R. Luzzatto, A. Santa Maria (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2002, p. 117 ss.

R. JACKSON, *Sovereignty: A Changing but Persisting Idea*, in *Quaderni di Relazioni Internazionali*, 2007, n. 6, p. 4 ss.

L. JIMENA QUESADA, *La inconstitucionalidad del control de constitucionalidad sucesivo de los tratados internacionales (crítica a la postura mantenida por el Tribunal constitucional español)*, in www.acoes.es, 2006

E. KAUFMANN, *Das Wesen des Völkerrechts und die Clausola rebus sic stantibus. Rechtsphilosophische Studie zum Rechts-, Staats- und Vertragsbegriffe*, Tubinga, 1911

H. KELSEN, *Reine Rechtslehre*, Vienna, 1934 [nel testo tradotto in lingua italiana, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 2000]

B. KINGSBURY, R. STEWART, N. KRISH, *The Emergence of Global Administrative Law*, in www.iilj.org, 2004

M. KOENING-ARCHIBUGI, *Is global democracy possible?*, in www.lse.ac.uk, 2008

M. KUMM, *Costituzionalismo democratico e diritto internazionale: termini del rapporto*, in *Ars Interpr.*, 2008, *Le nuove frontiere del diritto internazionale*, p. 69 ss.

M. LA LOGGIA, *Insufficienza della disapplicazione da parte di un giudice ordinario di una norma italiana confliggente con una norma comunitaria*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 1987, p. 190 ss.

A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano 1961

A. LA PERGOLA, *Introduzione*, in U. Lanza (a cura di), *Costituzione dello Stato e norme internazionali. Atti della tavola rotonda, Castelgandolfo, 18 ottobre 1986*, Milano, 1988, p. 3 ss.

A. LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2419 ss.

S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in L. Violante, F. Piazza (a cura di), *Il Parlamento*, in *Storia d'Italia. Annali 17*, Torino, 2001, p. 385 ss.

A. LANG, *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione Europea*, Milano, 2002

F.J. LAPORTA, *El imperio de la ley. Una visión actual*, Madrid, 2007

C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, Padova, 1953

C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della "manifesta infondatezza"*, in *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, 1955-1956, p. 203 ss.

C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985

D. LECZYKIEWICZ, *Constitutionalising the third pillar*, in www.cels.law.cam.ac.uk, 2007

M. LENZ, S. TYNES, L. YOUNG, *Horizontal What? Back to basics*, in *European Law Review*, 2000, p. 509 ss.

V. LIPPOLIS, *Regioni, treaty-making power e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1989, p. 1206 ss.

A. LÓPEZ CASTILLO, *La Unión Europea "en constitución" y la Constitución estatal en (espera de) reformas. A propósito de la DTC 1/2004, de 13 de diciembre*, in Id., A. Sainz Arnaiz, V. Ferrers Comella, *Constitución Española y Constitución Europea*, Madrid, 2005, p. 13 ss.

L. LÓPEZ GUERRA, *El control parlamentario como instrumento de las minorías*, in *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Murcia, 1996, n. 8, p. 81 ss.

M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. Violante, F. Piazza (a cura di), *Il Parlamento*, in *Storia d'Italia. Annali 17*, Torino, 2001, p. 419 ss.

M. LUCIANI, *Camicia di forza federale*, in *La Stampa*, 03.03.2001, p. 1

M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della L. Cost. n. 3/2001*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002

M. LUCIANI, *Gli atti comunitari e i loro effetti sull'integrazione europea*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005

M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006, p. 1644 ss.

M. LUCIANI, *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in G. Azzariti (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007, p. 41 ss.

M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Il Corriere Giuridico*, 2008, p. 201 ss.

M. LUCIANI, *Costituzione, integrazione europea, globalizzazione*, in *Questione Giustizia*, 2008, n. 6, p. 65 ss.

N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in Id. E. Gianfrancesco (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, p. 41 ss.

E. LUPO, *La vincolatività delle sentenze della Corte europea per il giudice interno e la svolta recente della Cassazione civile e penale*, in appinter.csm.it, 2007

R. LUZZATTO, *Il diritto europeo e la Costituzione italiana dopo la riforma dell'art. 117*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, p. 1 ss.

M. MACCHIA, *La violazione del diritto comunitario e l'“eccezione disapplicatoria”*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2007, p. 861 ss.

A. MÁNGAS MARTÍN, *La Constitución y la ley ante el Derecho Comunitario*, in *Revista de Instituciones Europeas*, 1991, II, p. 587 ss.

A. MANGIA, *Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V*, in *Quaderni Costituzionali*, 2002, p. 806 s.

S. MANGIAMELI, *La competenza europea, il suo esercizio e l'impatto sugli ordinamenti degli Stati membri*, in Id. (a cura di), *L'ordinamento europeo*, II, *L'esercizio delle competenze*, Milano, 2006, p. 1 ss.

A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quaderni Costituzionali*, 2002, p. 35 ss.

A. MANZELLA, *Lo Stato “comunitario”*, in *Quaderni Costituzionali*, 2003, p. 273 ss.

G. MARAZZITA, *Ma la Costituzione è “retroattiva”? (Riflessioni a margine della sentenza n. 12061/98 della Corte di cassazione a sezioni unite)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, p. 1386 ss.

G. MARKS, L. HOOGE, K. BLANK, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, in *Journal of Common Market Studies*, 1996, p. 341 ss.

S. MARSCHALL, *Neoparlamentarische Demokratie jenseits des Nationalstaates? Transnationale Versammlungen in internationalen Organisationen*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2006, n. 37, p. 683 ss.

L. MARTÍN-RETORTILLO BÁQUER, *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*, Madrid, 2004

I. MASSA PINTO, *La Corte di Giustizia ricorda (involontariamente) alla Corte costituzionale lo strumento per riappropriarsi, almeno in parte, della competenza a giudicare in ordine alla conformità delle fonti statali all'ordinamento comunitario? (In margine a Corte di Giustizia, 22 novembre 2005, causa C-144/04)*, in www.costituzionali-smo.it, 2006

R. MASTROIANNI, *Direttive non attuate, rimedi alternative e principio di uguaglianza*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, p. 81 ss.

R. MASTROIANNI, *Sanzioni nazionali per violazione del diritto comunitario: il caso del "falso in bilancio"*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2003, p. 621 ss.

R. MASTROIANNI, *Le direttive comunitarie nel giudizio di costituzionalità*, in L. Daniele (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 325 ss.

R. MASTROIANNI, *Le norme comunitarie non direttamente efficaci costituiscono parametro di costituzionalità delle leggi interne?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006, p. 3520 ss.

R. MASTROIANNI, *Conflitti tra norme interne e norme comunitarie non dotate di efficacia diretta: il ruolo della Corte costituzionale*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2007, p. 585 ss.

R. MASTROIANNI, *Anche le leggi precedenti la Convenzione europea dei diritti dell'uomo debbono essere rimosse dalla Corte costituzionale?*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2008, p. 456 ss.

R. MASTROIANNI, *Trattato di Lisbona: osservazioni critiche sulla procedura legislativa e sul ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali*, in www.astrid-online.it, 2008

T. MAZZARESE, *Interpretazione della costituzione. Quali pregiudizi ideologici?*, in *Ars Interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica*, 2008, *Le nuove frontiere del diritto internazionale*, p. 213 ss.

M. MAZZIOTTI, G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Milano, 2002

L. MELICA, *Il processo di integrazione europea tra ordinamento statale incompiuto e Costituzione "incerta"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005, p. 1443 ss.

G. MELIS, *Vincoli internazionali e norma tributaria interna*, in *Rivista di Diritto Tributario*, 2004, I, p. 1083 ss.

Mar. MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Milano, 1951

A. MIGLIAZZA, *Le Comunità europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri*, Milano, 1964

J.S. MILL, *Considerations on Representative Government*, Londra, 1861 [nel testo tradotto in lingua italiana, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma, 1997]

F. MODUGNO, voce *Costituzione*, I, *Teoria generale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, X, Roma, 1989, p. 1 ss.

F. MODUGNO, *Appunti delle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino, 2005

F. MODUGNO, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in www.astrid-on-line.it, 2008

R. MONACO, *Diritto internazionale pubblico*, Torino, 1971

L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Torino, 2002

L. MONTANARI, *Giudici nazionali e Corte di Strasburgo: alcune riflessioni tra interpretazione conforme e margine di apprezzamento*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2008, n. 3, p. XIII ss.

MONTESQUIEU, *De l'esprit de lois*, Ginevra, 1748

G. MORBIDELLI, *Il passaggio (incompiuto?) dalla logica internazionale/comunitaria del sistema UE/CE ad una logica interna/costituzionale/federale dell'Unione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2003, p. 1700 ss.

G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1958

M.R. MORELLI, *Incostituzionalità sopravvenuta (anche "a ridosso di precedenti pronunce monitorie, per successiva inerzia del legislatore")*, in *Corte cost. (a cura di), Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989

M.R. MORELLI, *Funzioni della norma costituzionale, meccanismi di attuazione, procedure di garanzia. Il sistema italiano di giustizia costituzionale*, Napoli, 2000

C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940

C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e Parlamenti nazionali: quale ruolo?*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2003, p. 551 ss.

F. MUNARI, *Direttive comunitarie non correttamente trasposte e loro effetti nei confronti degli individui: a proposito della sentenza della Corte comunitaria nel caso Berlusconi e altri*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2006, p. 211 ss.

N. NANIA, *Il Concordato, i giudici, la Corte*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1982, p. 147 ss.

C. NAPOLI, *La Corte dinanzi ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario": tra applicazione dell'art. 117, primo comma e rispetto dei poteri interpretativi della*

Corte di Giustizia, in *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2006, p. 483 ss.

C. NAPOLI, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la nuova collocazione della CEDU e le conseguenti prospettive di dialogo tra le Corti*, in *Quaderni Costituzionali*, 2008, p. 137 ss.

A.M. NICO, *Le direttive comunitarie tra Corte costituzionale e giudice comune*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, n. 2, p. 1 ss.

A.M. NICO, *Prospettive in tema di risoluzione delle antinomie tra direttive attuate e norme interne incompatibili*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, 2004, n. 2, p. 179 ss.

I. NICOTRA GUERRERA, *Norma comunitaria come parametro di costituzionalità tra monismo e dualismo*, in *Diritto Pubblico*, 1999, p. 231 ss.

S. NINATTI, *Quale democrazia per l'Unione Europea? La democraticità del processo decisionale comunitario al vaglio della Corte di Giustizia*, in *Diritto e Società*, 2003, p. 521 ss.

D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXVIII, Milano, 1987, p. 543 ss.

T. OHLINGER, *La influencia del derecho comunitario sobre la legislación y la judicatura. Notas a un proceso de "americanización" del derecho europeo*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2004, n. 8, p. 361 ss.

M. OLIVETTI, *Il potere estero delle Regioni*, in A. Alfieri (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, 2004, p. 17 ss.

V. ONIDA, *"Armonia tra diversi" e problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quaderni Costituzionali*, 2002, p. 549 ss.

V. ONIDA, *Relazione su La giustizia costituzionale nel 2004*, in www.cortecostituzionale.net, 2005

V. ONIDA, *Una nuova frontiera per la Corte costituzionale istituzione "di confine" fra diritto nazionale e sovranazionale*, in N. Zanon (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006, p. 533 ss.

V. ONIDA, *La Costituzione ieri e oggi: la "internazionalizzazione" del diritto costituzionale*, in www.astrid-online.it, 2008

V. ONIDA, *Nuove prospettive per la giurisprudenza costituzionale in tema di applicazione del diritto comunitario*, in Corte cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 47 ss.

W. OPFERMANN, *Sull'interpretazione dei metaoperatori logico-normativi. Con un contributo all'applicazione della logica delle norme in diritto costituzionale*, in G. Di Bernardo (a cura di), *Logica deontica e semantica*, Bologna, 1977, p. 167 ss.

I. ORR, *Who's the Boss? Strategic Action Between National Parliaments and Governments Over Supranational Policy in the European Union*, in aei.pitt.edu, 2003

A. PACE, *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in Id., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, p. 165 ss.

A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, 2003

A. PACE, *La sentenza Granital, ventitré anni dopo*, in Corte Cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 405 ss.

M.L. PADELLETTI, *L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani tra obblighi internazionali e rispetto delle norme costituzionali*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2008, p. 349 ss.

A. PADOA-SCHIOPPA, *Dopo il voto irlandese*, in *Il Mulino. Rivista bimestrale di cultura e di politica*, 2008, p. 701 s.

T. PADOA-SCHIOPPA, *Demos e Kratos in Europa*, in *Il Mulino. Rivista bimestrale di cultura e di politica*, 2009, p. 365 ss.

A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo. Bimestrale di studi giuridici e politici della regione Emilia-Romagna*, 2003, p. 813 ss.

L. PALADIN, *Forma italiana di governo e appartenenza dell'Italia all'Unione europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 1994, p. 403 ss.

L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996

L. PALADIN, *Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario*, in *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 1996, p. 1031 ss.

F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla Costituzione italiana*, Padova, 1999

F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Le Istituzioni del Federalismo. Bimestrale di studi giuridici e politici della regione Emilia-Romagna*, 2002, p. 709 ss.

F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 165 ss.

F. PALERMO, *Nuove occasioni (mancate) per una clausola europea nella Costituzione italiana. Alcune osservazioni critiche*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2003, p. 1539 ss.

E. PALICI DI SUNI, *La funzione normativa tra Governo e Parlamento: profili di diritto comparato*, Padova, 1988

C. PANARA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario cinque anni dopo: quid novi?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2006, p. 796 ss.

C. PANARA, *Il diritto internazionale nell'ordinamento interno: quid iuris?*, in www.federalismi.it, 2007

L. PASQUALI, *La sentenza Intertanko e il problema della sindacabilità degli atti delle istituzioni comunitarie alla luce del diritto internazionale*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2009, p. 43 ss.

P. PASQUINO, *Il potere costituente, il governo limitato e le sue origini nel Nuovo Mondo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2009, p. 311 ss.

F. PATERNITI, *La riforma dell'art. 117, comma 1, Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione europea*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, p. 2101 ss.

M. PATRONO, *Sovranità statale e Costituzione europea*, in S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 145 ss.

G. PAU, *Le norme di diritto internazionale e le garanzie costituzionali della loro osservanza*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1968, p. 249 ss.

M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto. Lezioni*, Padova, 1995

M. PEDRAZZA GORLERO, *Breviario delle fonti del diritto*, Milano, 2005

M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, Padova, 2009

M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto*, in V. Onida, M. Pedrazza Gorlero (a cura di), *Compendio di diritto costituzionale*, Milano, 2009

S. PENASA, *Tanto rumore per nulla o meglio tardi che mai? Ancora sulle sentenze 348-349/2007 della Corte costituzionale, tra dubbi ermeneutici e possibili applicazioni future*, in www.forumcostituzionale.it, 2008

T. PERASSI, *Lezioni di diritto internazionale*, II, Padova, 1952

A. PÉREZ CALVO, *El lugar del Estado en la integración europea*, in *Teoría y Realidad Const.*, 2005, I, p. 107 ss. [nel testo tradotto in lingua italiana, *Il ruolo dello Stato nell'integrazione europea*, in S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 47 ss.]

J. PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, 2007

P. PÉREZ TREMPs, L. VIOLINI, *La Constitución Europea y la organización territorial de los Estados miembros*, in M. Cartabia, B. de Witte, P. Pérez TremPs (a cura di), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Valencia, 2005, p. 501 ss.

P. PÉREZ TREMPs, *La Costituzione spagnola e l'Unione europea alla luce della giurisprudenza del Tribunale Costituzionale*, in S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 31 ss.

M. PERINI, *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo?* Torino, 2009

P. PERLINGIERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale. Per un sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 1992

P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2006

J.J. PERNAS GARCÍA, *Las operaciones in house y el derecho comunitario de contratos públicos: análisis de la jurisprudencia del TJCE*, Madrid, 2008

I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1999, p. 703 ss.

I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002, p. 511 ss.

L. PESOLE, *L'intenzione del legislatore costituente nell'interpretazione del parametro costituzionale*, in F. Giuffrè, I. Nicotra (a cura di), *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Atti del seminario svoltosi a Catania il 5 ottobre 2007*, Torino, 2008, p. 133 ss.

L. PESOLE, *La Corte Costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103/2008*, in www.federalismi.it, 2008

A. PETERS, *European Democracy after the 2003 Convention*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 37 ss.

V. PICCONE, *Corte di Giustizia e interpretazione conforme: la sentenza Velasco Navarro*, in www.europeanrights.eu, 2008

L. PICOTTI, *Superamento della c.d. tecnica del "doppio testo" e tutela penale degli interessi europei*, in M.C. Baruffi (a cura di), *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, Padova, 2008, p. 19 ss.

N. PIGNATELLI, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la dilatazione della tecnica della "interposizione" (e del giudizio costituzionale)*, in *Quaderni Costituzionali*, 2008, p. 140 ss.

G. PILI, *Il nuovo “smalto costituzionale” della CEDU agli occhi della Consulta...*, in www.forumcostituzionale.it, 2008

R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore*, Milano, 1993

C. PINELLI, voce *Atti congiunti dei Presidenti delle due camere*, in *Enciclopedia del Diritto*, agg. I, Milano, 1997, p. 200 ss.

C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Il Foro Italiano*, 2001, V, c. 194 ss.

C. PINELLI, *Regioni e rapporti internazionali secondo l'art. 117 Cost.*, in www.federalismi.it, 2001

C. PINELLI, *Art. 1. Attuazione dell'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione in materia di legislazione regionale*, in C. Cittadino (a cura di), *Legge “La Loggia”. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 19 ss.

C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Il Foro Italiano*, 2004, V, c. 57 ss.

C. PINELLI, *Effetti orizzontali di direttive comunitarie e rispetto degli obblighi comunitari e internazionali ex art. 117, comma I, Cost.*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006, p. 3512 ss.

C. PINELLI, *Che fine ha fatto il deficit democratico?*, in S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 255 ss.

C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, p. 3519 ss.

D. PIQANI, *Supremacy of European Law Revisited: New developments in the context of the Treaty Establishing a Constitution for Europe*, in AA.VV., *VIIth World Congress of the International Association of Constitutional Law*, in www.enelsyn.gr, 2007

E. PISTOIA, *Cooperazione penale nei rapporti fra diritto dell'Unione europea e diritto statale*, Napoli, 2008

G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996

F. PIZZETTI, *I nuovi elementi “unificanti” del sistema costituzionale italiano*, in *Le Istituzioni del Federalismo. Bimestrale di studi giuridici e politici della regione Emilia-Romagna*, 2002, p. 221 ss.

F.G. PIZZETTI, *Commento all'art. 1*, in Aa. Vv., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 ("La Loggia")*, Milano, 2003, p. 10 ss.

A. PIZZORUSSO, *La problematica delle fonti del diritto all'inizio del XXI° secolo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006

M. POIARES MADURO, *Costituzionalismo e costituzione nell'Unione europea*, n A.L. Tufano (a cura di), *La crisi dell'Unione Europea. Problematiche generali e verifiche settoriali*, Napoli, 2007, p. 11 ss.

F. POLITI, *Del perché la Cassazione continua a ritenere efficaci norme (già dichiarate) incostituzionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, p. 1351 ss.

D. PORENA, *L'evoluzione dei rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento internazionale alla luce della revisione costituzionale e della recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 2008

A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in Id., F. Cazzola, G. Priulla, *Il decreto-legge tra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, p. VII ss.

S. PUGLIATTI, *Abrogazione, (Teoria generale e abrogazione degli atti normativi)* in *Enciclopedia del Diritto*, I, Milano, 1958, p. 141 ss.

R. PUNSET, *Potestades normativas y forma de gobierno*, in www.federalismi.it, 2009

R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968

A. RANDAZZO, *I controlimiti al primato del diritto comunitario: un futuro non diverso dal presente?*, in www.forumcostituzionale.it, 2008

B. RANDAZZO, *Caso Dorigo. La Cassazione "paralizza" il giudicato penale in applicazione diretta della CEDU, senza pregiudicare la rilevanza della quaestio sui limiti della revisione. Ora la parola alla Corte costituzionale*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, Torino, 2007, p. 209 ss.

A. REMIRO BROTONS, *Artículo 96. Tratados internacionales como parte del ordenamiento interno*, in O. Alzaga Villaamil (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, VII, Madrid, 1998, p. 623 ss.

A. REMIRO BROTONS, R. RIQUELME CORTADO, J. DÍEZ HOCHLEITNER, E. ORIHUELA CALATAYUD, L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, *Derecho Internacional*, Valencia 2007

J.L. REQUEJO PAGÉS, *Consideraciones en torno a la posición de las normas internacionales en el ordenamiento español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1992, n. 34, p. 41 ss.

J.L. REQUEJO PAGÉS, *Sistemas normativos, Constitución y ordenamiento. La Constitución como norma sobre la aplicación de normas*, Madrid, 1995

G.U. RESCIGNO, *Note per la ricostruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Diritto Pubblico*, 2002, p. 767 ss.

P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e partecipativa*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005

V.G. ROLLA, *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2000, p. 593 ss.

R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2007

N. RONZITTI, *L'adattamento dell'ordinamento italiano alle norme imperative del diritto internazionale*, in Aa.Vv., *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, p. 633 ss.

L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 2002

L.S. ROSSI, *Supremazia del Trattato costituzionale europeo o delle Costituzioni nazionali?*, in G. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 269 ss.

A. RUGGERI, *Le leggi regionali contrarie a norme comunitarie autoapplicative al bivio fra "non applicazione" e "incostituzionalità" (a margine di Corte cost. n. 384/1994)*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1995, pp. 469

A. RUGGERI, *Principio di ragionevolezza e specificità dell'interpretazione costituzionale*, in *Ars Interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica*, 2002, *Ragionevolezza e interpretazione*, p. 261 ss.

A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Diritto e Società*, 2003, p. 1 ss.

A. RUGGERI, *"Tradizioni costituzionali comuni" e "controlimiti", tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2003, p. 102 ss.

A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori: Lezioni*, Torino, 2005

A. RUGGERI, *"Trattato costituzionale" e prospettive di riordino del sistema delle fonti europee e nazionali, al bivio tra separazione ed integrazione*, in S. Gambino (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 207 ss.

A. RUGGERI, *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, in www.federalismi.it, 2006

A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei “controlimiti” e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto e diritto interno (profili problematici)*, in S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, 2006, p. 827 ss.

A. RUGGERI, *Riforme del sistema elettorale, della politica, della Costituzione: simul stabunt vel simul cadent*, in www.astrid-online.it, 2007

A. RUGGERI, *Fonti europee e fonti nazionali al giro di boa di Lisbona: ritorno al passato o avventura nel futuro?* in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2008, p. 124 ss.

A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale- astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2008, p. 215 ss.

A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e giudizi di “comunitarietà” delle leggi*, in Corte cost. (a cura di), *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 431 ss.

A. RUGGERI, *Composizione delle norme in sistema e ruolo dei giudici a garanzia dei diritti fondamentali e nella costruzione di un ordinamento “intercostituzionale”*, in www.federalismi.it, 2009

A. RUGGERI, *Il “posto” delle norme internazionali e comunitarie in ambito interno: una questione di punti di vista*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2009

M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova, 2000

M. RUOTOLO, *A mo' di introduzione*, in www.costituzionalismo.it, 2008

M. RUVOLO, *Interpretazione conforme e situazioni giuridiche soggettive*, in *Europa e Diritto Privato*, 2004, p. 1407 ss.

A. SACCOMANNO, *Controllo di costituzionalità in via principale e riforma del Titolo V della Costituzione*, in S. Gambino (a cura di), *Il “nuovo” ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003, p. 431 ss.

F. SALERNO, *Il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2006, p. 340 ss.

M. SALVAGO, *La dimensione temporale nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 2008

A. SANCHEZ LEGIDO, *Las relaciones entre el derecho comunitario y el derecho interno en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 33, 1991, p. 175 ss.

M.A. SANDULLI, *Due aspetti della recente riforma al Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, 2001, p. 949 ss.

S. SANTOLI, *La disapplicazione di leggi ordinarie in contrasto con la CEDU in Italia e in Francia*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, p. 2227 ss.

M. SAVINO, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2008, p. 747 ss.

A. SCHILLACI, *La Corte torna sui “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”: scelta del parametro, interposizione normativa e processo di integrazione tra ordinamenti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, p. 2655 ss.

A. SCHILLACI, *Obblighi internazionali e parametro di costituzionalità*, in he-ra.ugr.es, 2008

J. SCHWARZE, *The birth of a European constitutional order*, in Id. (a cura di), *The Birth of a European Constitutional Order. The Interaction of National and European Constitutional Law*, Baden-Baden, 2001, p. 463 ss.

L.G. SCIANNELLA, *Morte e reincarnazione di una Costituzione: dal “Constitutional Treaty” al “Reform Treaty”*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2008, p. 142 ss.

V. SCARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2008, p. 3579 ss.

V. SCARABBA, *Il problema dei rapporti tra (leggi di esecuzione di) vincoli internazionali e leggi precedenti nel quadro della recente giurisprudenza costituzionale (a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2008)*, in www.forumcostituzionale.it, 2008

V. SCARABBA, *Il problema dell’intangibilità del giudicato tra Corte di Strasburgo, giudici comuni, Corte costituzionale e... legislatore?*, in www.federalismi.it, 2008

M.G. SCORRANO, *Il principio dell’effetto utile*, in G. Mangiameli (a cura di), *L’ordinamento europeo*, II, *L’esercizio delle competenze*, Milano, 2006, p. 349 ss.

F. SEMENTILLI, *Brevi note sul rapporto tra la Corte costituzionale italiana e la Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, p. 4771 ss.

G. SERGES, *Art. 117, comma I*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, p. 2213 ss.

J.M. SERRANO ALBERCA, *Artículo 96*, in F.G. Falla (a cura di), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 2001, p. 1499 ss.

M. SICLARI, *Le “norme interposte” nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992

L. SICO, *Ordinamento comunitario e diritto internazionale: un matrimonio ancora non a rischio scioglimento*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2003, p. 1704 ss

L. SICO, *Senso e portata dell'art. 11 della Costituzione nell'attuale contesto normativo e nelle proposte di riforma costituzionale*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2003, p. 1511 ss.

I. SIEDL-HOHENVELDERN, *Constitutional Problems Involved in Austria's Accession to the EU*, in *Common Market Law Review*, 1995, p. 727 ss.

C. SIMONCINI, *I limiti del coinvolgimento del Parlamento europeo nei processi di decisione normativa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2009, p. 1121 ss.

A. SINAGRA, *Rapporti interordinamentali, "sopranazionalità" o delega di competenze nel sistema dei rapporti tra Stati membri e Comunità europea: la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in L. Daniele (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 415 ss.

R. SOCINI, *L'adeguamento degli ordinamenti statuali all'ordinamento internazionale*, Milano, 1954

G. SORRENTI, *La Corte corregge il giudice a quo... o piuttosto se stessa? In tema di "copertura" costituzionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, p. 2301 ss.

F. SORRENTINO, *La rilevanza delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1989, p. 435 ss.

F. SORRENTINO, *È veramente inammissibile il doppio rinvio?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, p. 781 ss.

F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2002, p. 1355 ss.

F. SORRENTINO, *I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, in www.federalismi.it, 2004

F. SORRENTINO, *La tutela multilivello dei diritti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004

F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, XXXV, Padova, 2004

F. SORRENTINO, *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale: problemi e prospettive*, in *Quaderni regionali. Rivista quadrimestrale di studi e documentazione*, 2006, p. 625 ss.

F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, p. 1676 ss.

F. SORRENTINO, *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2008, p. 1288 ss.

F. SORRENTINO, *Apologia delle "sentenze gemelle" (brevi note a margine delle sentenze nn. 348 e 349/2007 della Corte costituzionale)*, in *Diritto e Società*, 2009, p. 213 ss.

L. SOVERINO, *I servizi pubblici nell'Euroregione: nuove prospettive di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera, tra Consiglio d'Europa e potere estero delle Regioni (a proposito del regolamento CE 1082/2006)*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2009, p. 17 ss.

L. SPADACINI, *L'eclissi della rappresentanza all'origine della crisi del Parlamento italiano*, in A. D'Andrea (a cura di), *Il Governo sopra tutto. Cattiva politica e Costituzione*, Brescia, 2009, p. 79 ss.

O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi*, in www.federalismi.it, 2007-2008

G. SPERDUTI, *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1958

G. SPERDUTI, *Il primato del diritto internazionale nel sistema del diritto interno*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1978, p. 207 ss.

I. SPIGNO, *La Corte costituzionale e la vexata questio del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2008

V. STARACE, *Obblighi comunitari e internazionali e rapporti tra Stato e Regioni nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in P. Ziccardi Capaldo (a cura di), *Attuazione dei trattati internazionali e Costituzione italiana. Una riforma prioritaria nell'era della comunità globale*, Napoli, 2004, p. 137 ss.

R. TAMAYO Y SALMORÁN, *La interpretación constitucional. La falacia de la interpretación cualitativa*, in R. Vázquez (a cura di), *Interpretación jurídica y decisión judicial*, Città del Messico, 1998, p. 89 ss.

R. TAMAYO Y SALMORÁN, *Introducción al estudio de la Constitución*, Città del Messico, 2006

A. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, Padova, 2003

G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. Caretti, A. Ruggeri (a cura di), *Le deleghe legislative*, Milano, 2003, p. 47 ss.

D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, in *Quaderni Costituzionali*, 2008, p. 133 ss.

G. TELESE, *La codificazione dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2001, p. 100 ss.

G. TESAURO, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1992, p. 426 ss.

G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2005

G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2006, p. 235 ss.

G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, p. 195 ss.

A. TIZZANO, *L'integrazione europea dalla Costituente alla Commissione bicamerale*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1997, p. 795 ss.

A. TIZZANO, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, p. 377 ss.

A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2007, p. 734 ss.

A. DE TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, I, 2, Parigi, 1835 [nel testo tradotto in lingua italiana, *La democrazia in America*, Torino, 2006]

A. TOMMASI DI VIGNANO, M. SOLINA, *Profili di diritto internazionale*, Torino, 1990

P. TONINI, *Processo penale e norme internazionali: la Consulta delinea il quadro d'insieme*, in *Guida al Lavoro. Settimanale di amministrazione del personale, contrattazione collettiva, diritto e sicurezza del lavoro*, 2008, n. 16, p. 417 ss.

L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2001, p. 1203 ss.

T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005

L.H. TRIBE, *The invisible Constitution*, New York, 2008

H. TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, Lipsia, 1899 [nel testo tradotto in lingua italiana, *Diritto Internazionale e Diritto Interno*, Torino, 1913]

C. TUCCIARELLI, *Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea al termine della XV legislatura*, in *Quaderni Costituzionali*, 2008, p. 627 ss.

S. VALAGUZZA, *Sulla impossibilità di disapplicare provvedimenti amministrativi per contrasto col diritto europeo: l'incompatibilità comunitaria tra violazione di legge ed eccesso di potere*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 2005, p. 1112 ss.

G. VEDOVATO, *I rapporti internazionali dello Stato*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, I, p. 87 ss.

M. VELLANO, *Espulsione e recesso dall'Unione europea: profili attuali e prospettive future*, in *La Comunità Internazionale*, 2007, p. 503 ss.

F. VIGANO, *Norme comunitarie e riserva di legge statale in materia penale: i termini di una relazione (sempre più) problematica*, in *Quaderni Costituzionali*, 2006, p. 366 ss.

U. VILLANI, *I "controlimiti" nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, in *Corte cost. (a cura di), Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svolto in Roma Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano, 2008, p. 493 ss.

L. VIOLANTE, *La fabbrica delle regole*, in www.federalismi.it, 2009

L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome. Commento all'art. 1, comma I, e agli artt. 5 e 6*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 111 ss.

F. VISIEDO MAZÓN, *La función y los procedimientos legislativos en la realidad*, in UNED (a cura di), *Las transformaciones del parlamento: treinta años de experiencias constitucionales*, in www.teleuned.com, 2009

E. VITO, *Il Parlamento non è solo legislatore*, in www.governo.it, 2008

M. VOLPI, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in AIC (a cura di), *Anuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno Annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Padova, 2002, p. 149 ss.

T. VON DANWITZ, *Effets juridiques des directives selon la jurisprudence récente de la Cour de Justice. Effet anticipé, antérieur à l'expiration du délai de transposition, interprétation conforme aux directives, primauté et application "combinée" avec les principes généraux du droit*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2008, p. 575 ss.

A. VUOLO, *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in R. Dickmann, S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008, p. 529 ss.

H.W.R. WADE, *The Basis of Legal Sovereignty*, in *Cambridge Law Journal*, 1955, p. 172 ss.

N. WALKER, *Late Sovereignty in the European Union*, in Id. (a cura di), *Sovereignty in Transition*, Oxford-Portland, 2003, p. 3 ss.

J.H.H. WEILER, V. HALTERN, F. MAYER, *European Democracy and Its Critics. Five Uneasy Pieces*, in J. Hayward (a cura di) *The Crisis of Representation in Europe*, Londra, 1995, p. 4 ss.

J.H.H. WEILER, *The transformation of Europe*, in Id., *The Constitution of Europe. "Do new Clothes have an Emperor?" And other Essays on European Integration*, Cambridge, 1999, p. 66 ss.

J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000, p. 8 ss.

M.W. ZACHER, *The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance*, in J.N. Rosenau, E.O. Czempiel (a cura di), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, 1992, p. 58 ss.

G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988

G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 273 ss.

G. ZAGREBELSKY, *Discorso su Cinquanta anni di attività della Corte costituzionale*, in www.cortecostituzionale.net, 2006

C. ZANGHÌ, *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, Torino, 2001

C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze nn. 348 e 349 del 2007*, in www.giurcost.org, 2007

P. ZICCARDI, voce *Diritto internazionale in generale*, in *Enciclopedia del Diritto*, XII, Milano, 1964, p. 988 ss.

J. ZILLER, *Il Trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattato costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2007, p. 875 ss.

E. ZITELMANN, *Geltungsbereich und Anwendungsbereich der Gesetze. Zur Grundlegung der völkerrechtlichen Theorie des Zwischenprivatrechts*, in Aa.Vv., *Festgabe der Bonner Juristischen Fakultät für Karl Bergbohm zum 70. Geburtstag*, Bonn, 1919, p. 207 ss. [nel testo tradotto in lingua italiana, *Sfera di validità e sfera di applicazione delle leggi*, in *Diritto Internazionale. Rivista trimestrale di dottrina e documentazione*, 1961, p. 152 ss.]

GIURISPRUDENZA CITATA

CORTE COSTITUZIONALE

- Sentenza n. 1 del 05.06.1956, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1956, p. 1 ss.
- Sentenza n. 38 del 27.02.1957, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1957, p. 463 ss.
- Sentenza n. 29 del 01.04.1958, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1958, p. 124 ss.
- Sentenza n. 56 del 29.09.1958, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1958, p. 861 ss.
- Sentenza n. 9 del 03.03.1959, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1959, p. 240 ss.
- Sentenza n. 32 del 12.05.1960, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1960, p. 537 ss.
- Sentenza n. 49 del 04.04.1963, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1963, p. 213 ss.
- Sentenza n. 14 del 24.02.1964, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1964, p. 129 ss.
- Sentenza n. 98 del 16.12.1965, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1965, p. 1322 ss.
- Sentenza n. 6 del 15.01.1970, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1970, p. 59 ss.
- Sentenza n. 138 del 06.07.1972, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1972, p. 1385 ss.
- Sentenza n. 183 del 18.12.1973, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1973, p. 2401 ss.
- Sentenza n. 232 del 22.10.1975, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1975, p. 2211 ss.
- Sentenza n. 69 del 25.03.1976, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1976, I, p. 432 ss.
- Sentenza n. 127 del 04.07.1977, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1977, I, p. 1103 ss.
- Sentenza n. 16 del 02.02.1978, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1978, I, p. 79 ss.
- Sentenza n. 48 del 12.06.1979, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1979, I, p. 373 ss.
- Sentenza n. 129 del 24.06.1981, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1981, I, p. 1281 ss.
- Sentenza n. 18 del 22.01.1982, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1982, I, p. 138 ss.
- Sentenza n. 86 del 07.05.1982, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1982, I, p. 863 ss.
- Sentenza n. 87 del 07.05.1982, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1982, I, p. 891 ss.
- Sentenza n. 148 del 02.06.1983, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1983, I, p. 846 ss.
- Sentenza n. 170 del 05.06.1984, I, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1984, p. 1098 ss.
- Sentenza n. 295 del 14.12.1984, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1984, p. 2186 ss.
- Sentenza n. 286 del 19.12.1986, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1986, I, p. 2309 ss.
- Sentenza n. 187 del 20.05.1987, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, p. 1288 ss.
- Sentenza n. 1146 del 15.12.1988, I, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, p. 5565 ss.
- Sentenza n. 18 del 11.01.1989, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1989, I, p. 62 ss.
- Sentenza n. 232 del 13.04.1989, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1989, I, p. 1001 ss.
- Sentenza n. 389 del 04.07.1989, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1989, p. 1757 ss.
- Sentenza n. 285 del 11.06.1990, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1990, p. 1780 ss.
- Sentenza n. 47 del 17.01.1991, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991, p. 310 ss.
- Sentenza n. 168 del 08.04.1991, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991, p. 1409 ss.
- Sentenza n. 482 del 18.12.1991, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991, p. 3883 ss.
- Ordinanza n. 391 del 21.07.1992, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, p. 3127 ss.
- Sentenza n. 429 del 23.10.1992, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, p. 4012 ss.
- Sentenza n. 10 del 12.01.1993, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, p. 52 ss.
- Sentenza n. 39 del 10.02.1993, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, p. 280 ss.
- Sentenza n. 64 del 10.02.1994, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1994, p. 265 ss.
- Sentenza n. 117 del 23.03.1994, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1994, p. 994 ss.
- Sentenza n. 384 del 10.11.1994, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1994, p. 3449 ss.
- Sentenza n. 94 del 20.03.1995, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, p. 788 ss.
- Sentenza n. 509 del 11.12.1995, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, p. 4306 ss.
- Ordinanza n. 536 del 15.12.1995, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, p. 4459 ss.

Sentenza n. 7 del 18.01.1996, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996, I, p. 41 ss.
 Sentenza n. 126 del 17.04.1996, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996, p. 1044 ss.
 Sentenza n. 249 del 08.07.1996, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996, p. 2239 ss.
 Sentenza n. 317 del 18.07.1996, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996, p. 2609 ss.
 Ordinanza n. 319 del 18.07.1996, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996, p. 2618 s.
 Sentenza n. 93 del 26.03.1997, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1997, p. 923 ss.
 Ordinanza n. 108 del 26.03.1998, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, p. 923 ss.
 Ordinanza n. 109 del 26.03.1998, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, p. 926 ss.
 Ordinanza n. 267 del 11.06.1999, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, p. 2235 ss.
 Sentenza n. 41 del 03.02.2000, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2000, p. 324 ss.
 Sentenza n. 190 del 13.06.2000, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2000, p. 1630 ss.
 Sentenza n. 525 del 22.11.2000, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2000, p. 4111 ss.
 Sentenza n. 73 del 22.03.2001, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2001, p. 428 ss.
 Ordinanza n. 85 del 01.03.2002, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, p. 774 ss.
 Sentenza n. 407 del 10.07.2002, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, p. 2940 ss.
 Ordinanza n. 62 del 12.03.2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 587 ss.
 Sentenza n. 274 del 08.07.2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2238 ss.
 Ordinanza n. 286 del 10.07.2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2328 ss.
 Sentenza n. 303 del 25.09.2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2675 ss.
 Sentenza n. 2 del 18.12.2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, p. 9 ss.
 Sentenza n. 281 del 28.04.2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, p. 2828 ss.
 Sentenza n. 129 del 26.04.2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, p. 1276 ss.
 Sentenza n. 282 del 07.07.2005, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005, p. 2739 ss.
 Sentenza n. 406 del 24.10.2005, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005, p. 4429 ss.
 Ordinanza n. 464 del 14.12.2005, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005, p. 4966 ss.
 Sentenza n. 129 del 23.03.2006, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006, p. 1198 ss.
 Sentenza n. 171 del 23.05.2007, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, p. 1662 ss.
 Sentenza n. 269 del 04.07.2007, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, p. 2646 ss.
 Sentenza n. 284 del 04.07.2007, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, p. 2780 ss.
 Sentenza n. 348 del 22.10.2007, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, p. 3475 ss.
 Sentenza n. 349 del 24.10.2007, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, p. 3535 ss.
 Sentenza n. 390 del 19.11.2007, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, p. 4367 ss.
 Sentenza n. 39 del 25.02.2008, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2008, p. 408 ss.
 Sentenza n. 102 del 13.02.2008, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2008, p. 1194 ss.
 Ordinanza n. 103 del 13.02.2008, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2008, p. 1292 ss.
 Sentenza n. 128 del 16.04.2008, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2008, p. 1486 ss.
 Sentenza n. 129 del 16.04.2008, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2008, p. 1506 ss.
 Sentenza n. 439 del 15.12.2008, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2008, p. 4995 ss.
 Sentenza n. 24 del 26.01.2009, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2009, p. 165 ss.
 Sentenza n. 239 del 16.07.2009, in www.cortecostituzionale.it
 Sentenza n. 262 del 07.10.2009, in www.cortecostituzionale.it

CORTE DI CASSAZIONE

Sezione civile III, Sentenza n. 3550 del 21.05.1988, in *Giustizia Civile. Massimario*, 1988, p. 847 ss.
 Sezione civile I, Sentenza n. 2230 del 27.02.1995, in *Giurisprudenza Italiana*, 1996, I, p. 532 ss.

Sezione Tributara, Sentenza n. 17564 del 10.12.2002, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 459 ss.

Sezione Lavoro, Sentenza n. 17004 del 26.07.2006, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006, p. 3487 ss.

Sezione Lavoro, Sentenza n. 17971 del 09.08.2006, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006, p. 3503 ss.

CONSIGLIO DI STATO

Sezione V, Sentenza n. 154 del 26.02.1992, in *Giurisprudenza Italiana*, 1992, III, p. 800 ss.

Sezione I, Sentenza n. 10542 del 19.07.2002, in *Il Foro Italiano*, 2002, I, c. 2606 ss.

Sezione VI, Sentenza n. 6657 del 05.12.2002, in *Giurisprudenza Italiana*, 2003, p. 1030 ss.

Sezione V, Sentenza n. 35 del 10.01.2003, in *Il Foro Italiano*, 2004, III, c. 413 ss.

Sezione I, Parere n. 1926/02 del 09.04.2003, in *Il Foro Italiano*, 2004, III, c. 336 ss.

Sezione I, Sentenza n. 11096 del 11.06.2004, in *Il Foro Italiano*, 2005, I, c. 466 ss.

Sezione IV, Sentenza n. 579 del 30.03.2005, in *Il Foro Italiano*, 2006, III, p. 269 ss.

Sezione V, Sentenza n. 4207 del 08.08.2005, in *Giurisprudenza Italiana*, 2007, p. 2021 ss.

Sezioni Unite, Sentenza n. 28507 del 23.12.2005, in *Il Foro Italiano*, 2006, I, p. 1423 ss.

CORTE DI GIUSTIZIA

Sentenza n. 26/62 del 05.02.1963, *Van Gend en Loos*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1963, p. 3 ss.

Sentenza n. 6/64 del 15.07.1964, *Costa*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1964, p. 1129 ss.

Sentenza n. 11/70 del 17.12.1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1970, p. 1125 ss.

Sentenza n. 33/70 del 17.12.1970, *SACE*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1970, p. 1213 ss.

Sentenza n. 22/70 del 31.03.1971, *AETS*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1971, p. 263 ss.

Sentenza n. C-21-24/72 del 12.12.1972, *International Fruit*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1972, p. 1219 ss.

Sentenza n. 181/73 del 30.04.1974, *Haegeman*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1974, p. 449 ss.

Sentenza n. 41/74 del 04.12.1974, *Van Duyn*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1974, p. 1337 ss.

Sentenza n. 87/75 del 05.02.1976, *Bresciani*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1976, p. 129 ss.

Parere n. 1/76 del 26.04.1977, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1977, p. 741 ss.

Sentenza n. C-106/77 del 09.03.1978, *Simmenthal*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1978, p. 629 ss.

- Sentenza n. 148/78 del 05.04.1979, *Ratti*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1979, p. 1629 ss.
- Sentenza n. 159/78 del 25.10.1979, *Commissione c. Italia*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1979, p. 3247 ss.
- Sentenza n. 8/81 del 19.01.1982, *Becker*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1982, p. 53 ss.
- Sentenza n. 104/81 del 26.10.1982, *Kupferberg*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1982, p. 3641 ss.
- Sentenza n. 14/83 del 10.04.1984, *Von Colson*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1984, p. 1891 ss.
- Sentenza n. 152/84 del 26.02.1986, *Marshall*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1986, p. 723 ss.
- Sentenza n. 186/87 del 02.02.1989, *Cowan*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1989, p. 195 ss.
- Sentenza n. 103/88 del 22.06.1989, *F.lli Costanzo*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1989, p. 1839 ss.
- Sentenza n. 294/83 del 23.04.1986, *Les Verts*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1986, p. 1339 ss.
- Sentenza n. 168/85 del 15.10.1986, *Commissione c. Italia*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1986, p. 2945 ss.
- Sentenza n. C-213/89 del 19.06.1990, *Factortame*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1990, p. I-2433
- Sentenza n. C-106/89 del 13.11.1990, *Marleasing*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1990, p. I-4135 ss.
- Sentenza n. C-286/90 del 24.11.1992, *Poulsen*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1990, p. I-6019 ss.
- Sentenza n. C-91/92 del 14.07.1994, *Faccini Dori*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1994, p. I-3325 ss.
- Sentenza n. C-379/92 del 14.07.1994, *Peralta*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1994, p. I-3453 ss.
- Sentenza C-280/93 del 05.10.1994, *Germania/Consiglio*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1994, p. I-4973 ss.
- Parere n. 1/94 del 15.11.1994, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1994, p. I-5267 ss.
- Parere n. 2/92 del 24.03.1995, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1995, p. I-521 ss.
- Parere n. 2/94 del 28.03.1996, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1996, p. 1759 ss.
- Sentenza n. C-129/96 del 18.12.1997, *Inter-Enviroment Wallonie*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1997, p. I-7411 ss.
- Sentenza n. C-162/96 del 16.06.1998, *Racke*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1998, p. I-3655 ss.
- Sentenza n. C-10-22/97 del 22.10.1998, *Incoge '90*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1998, p. I-6307 ss.
- Sentenza n. C-240-244/98 del 27.06.2000, *Océano*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 2000, p. I-4963 ss.
- Sentenza n. C-160/99 del 13.07.2000, *Commissione c. Francia*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 2000, p. I-6137 ss.
- Sentenza n. C-343/98 del 14.09.2000, *Collino e Chiappero*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 2000, p. I-6659 ss.
- Sentenza n. C-287/98 del 19.09.2000, *Linster*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 2000, p. I-6917 ss.

- Sentenza C-149/96 del 23.11.1999, *Portogallo/Consiglio*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1999, p. I-8395 ss.
- Sentenza n. C-327/00 del 27.02.2003, *Santex*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 2003, p. I-1877 ss.
- Sentenza n. C-157/02 del 05.02.2004, *Rieser Internationale Transporte*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 2004, p. I-1477 ss.
- Sentenza n. C-397-403/01 del 05.10.2004, *Pfeiffer*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 2004, p. I-8835 ss.
- Sentenza n. C-387, 391, 403/02 del 03.05.2005, *Berlusconi*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 2005, p. I-3565 ss.
- Sentenza n. C-105/03 del 16.06.2005, *Pupino*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 2005, p. I-5285 ss.
- Sentenza n. C-144/04 del 22.11.2005, *Mangold*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 2005, p. I-9981 ss.
- Parere n. 1/03 P del 07.02.2006, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 2006, p. I-1145 ss.
- Sentenza n. C-81/05 del 07.09.2006, *Cordero Alonso*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, I-2006, p. 7569 ss.
- Sentenza n. C-335/05 del 07.06.2007, *Řízení Letového Provozu*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 2007, p. I-4307 ss.
- Sentenza C-246/06 del 17.01.2008, *Velasco Navarro*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 2008, p. I-105 ss.
- Sentenza n. C-308/06 del 03.06.2008, *Intertanko*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 2008, p. I-4057 ss.
- Sentenza n. C-402-415/05 P del 03.09.2008, *Kadi*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 2008, p. I-6351 ss.

TRIBUNALE DI PRIMO GRADO

- Sentenza n. T-115/94 del 22.01.1997, *Opel*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 1997, p. II-39 ss.
- Sentenza n. T-315/01 del 21.09.2005, *Kadi*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, 2005, p. II-3649 ss.

COMMISSIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

- Decisione n. 13258/90 del 09.02.1990, *M. & Co. c. Repubblica federale di Germania*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1990, p. 392 ss.
- Decisione n. 33286/96 del 09.09.1998, *Paolo Dorigo c. Italia*

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

- Sentenza n. 24833/94 del 18.02.1999, *Matthews c. Regno Unito*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, p. 1061 ss.
- Sentenza n. 45036/98 del 30.06.2005, *Bosphorus c. Irlanda*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2005, p. 779 ss.
- Sentenza n. 32772/02 del 30.06.2009, *VgT c. Svizzera*, in cmiskp.echr.coe.int

CONSEIL CONSTITUTIONNEL (Francia)

- Décision n. 54 del 15.01.1975, in *Journal Officiel*, 16.01.1975, p. 671 ss.
 Décision n. 496 del 21.06.2004, in *Journal Officiel*, 22.06.2004, p. 11182 ss.
 Décision n. 505 del 19.11.2004, in *Journal Officiel*, 24.11.2004, p. 19885 ss.
 Décision n. 540 del 01.08.2006, in *Journal Officiel*, 03.08.2006, p. 11541 ss.
 Décision n. 543 del 07.12.2006, in *Journal Officiel*, 08.12.2006, p. 18544 ss.

CONSEIL D'ÉTAT (Francia)

- Arrêt 18.12.1998, *SARL du parc d'activité de Blotzheim*, in *Revue générale de droit international public*, 1999, p. 753 ss.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (Germania)

- Urteil n. 2 BvL 52/71 del 29.05.1974, in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 1974, p. 5 ss.
 Urteil n. 2 BvR 197/83 del 22.10.1986, in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 1987, p. 10 ss.
 Urteil n. 2 BvR 2134, 2159/92 del 12.10.1993, in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 1993, p. 429 ss.
 Urteil n. 2 BvR 1481/04 del 14.10.2004, in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 2004, p. 741 ss.
 Urteil n. 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08 e 182/09, del 30.06.2009, in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 2009, p. 285 ss.

HOUSE OF LORDS (Inghilterra)

- Case *Factortame vs. Secretary of State* del 11.10.1990, in *Common Market Law Reports*, 1990, p. 375 ss.

SUPREME COURT (Irlanda)

- Case n. I.R. 713 del 09.04.1987, *Crotty v. An Taoiseach*, in www.bailii.org

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (Spagna)

- Sentencia n. 80 del 21.12.1982, in *Jurisprudencia Constitucional*, 1982, IV, p. 519 ss.
 Sentencia n. 28 del 14.02.1991, in *Jurisprudencia Constitucional*, 1991, XXIX, p. 287 ss.
 Declaración n. 1 del 01.07.1992, in *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, 1992, n. 135, p. 5 ss.
 Declaración n. 1 del 13.12.2004, in *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, 2005, n. 285, p. 7 ss.