

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

SCUOLA DI DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE

DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO, PROCESSUALE  
CIVILE, INTERNAZIONALE ED EUROPEO

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO COSTITUZIONALE  
XXIV° CICLO

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA:  
**FONTI INTERNAZIONALI E COMUNITARIE  
COME NORME INTERPOSTE?**

IUS 08 DIRITTO COSTITUZIONALE

DOTTORANDO:  
STEFANO ANITORI

TUTOR:  
CHIARISSIMA PROFESSORESSA MARIA ELISA D'AMICO

COORDINATORE DEL DOTTORATO:  
CHIARISSIMA PROFESSORESSA LORENZA VIOLINI

ANNO ACCADEMICO 2010/2011



## INDICE

INTRODUZIONE.....7

**PARTE I: I RAPPORTI CON L'ORDINAMENTO  
COMUNITARIO.....11**

CAPITOLO 1: L'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA  
COSTITUZIONALE IN MATERIA DI STRUMENTI DI  
RISOLUZIONE DELLE ANTINOMIE TRA LEGISLAZIONE  
NAZIONALE E DIRITTO COMUNITARIO DIRETTAMENTE  
APPLICABILE.....13

1. Il fondamento costituzionale della partecipazione dell'Italia  
all'Unione Europea come presupposto dell'ingresso delle norme  
comunitarie nei giudizi di costituzionalità.....13

2. L'ammissibilità della questione di costituzionalità avente ad oggetto  
una legge contrastante col diritto comunitario direttamente applicabile  
nella giurisprudenza costituzionale anteriore al  
1984.....20

3. La disapplicazione della legge interna in via diffusa a partire dalla  
sentenza 170/1984.....30

4. La tesi dualista della Corte Costituzionale.....38

CAPITOLO 2: LE ALTRE IPOTESI DI CONFLITTO TRA NORME  
EUROPEE E LEGGI INTERNE.....43

1. Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale avente ad  
oggetto leggi contrastanti col diritto comunitario.....43

2. Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale avente ad  
oggetto leggi contrastanti col diritto comunitario non direttamente  
applicabile.....54

3. Un caso particolare: il diritto comunitario come parametro  
doppiamente interposto.....59

CAPITOLO 3: I RAPPORTI TRA DIRITTO COMUNITARIO E COSTITUZIONE.....	67
1. La teoria dei controlimiti all'ingresso del diritto comunitario nell'ordinamento italiano.....	67
2. Casi di applicazione della teoria dei controlimiti.....	73
3. Individuazione sommaria dei controlimiti e possibile coincidenza coi limiti alla revisione costituzionale.....	82
4. La prospettiva di una concezione internazionalista del dualismo.....	91
5. Il principio di apertura internazionale <i>ex</i> articolo 11 come principio supremo.....	97
6. Il grado paracostituzionale del diritto comunitario.....	98
7. La tesi monista della Corte di Giustizia.....	103
<b>PARTE II: I RAPPORTI CON IL DIRITTO INTERNAZIONALE.....</b>	<b>109</b>
CAPITOLO 4: IL RUOLO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE CONSUETUDINARIO NEL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ.....	111
1. La collocazione delle consuetudini internazionali nel sistema delle fonti.....	111
2. La prospettiva di una concezione delle consuetudini come coscienza collettiva della Comunità Internazionale.....	118
CAPITOLO 5: L'ORIGINARIA EQUIPARAZIONE DEI TRATTATI INTERNAZIONALI ALLE LEGGI ORDINARIE DI ESECUZIONE.....	125
1. La mancanza di una copertura costituzionale generale dei trattati internazionali.....	125
2. La copertura costituzionale specifica di alcuni trattati internazionali.....	132
3. La tendenziale legittimità costituzionale dei trattati internazionali.....	135

**PARTE III: GLI EFFETTI DELLA RIFORMA DEL 2001.....141****CAPITOLO 6: LE PROSPETTIVE APERTE DAL NUOVO  
ARTICOLO 117 COMMA 1.....143**

1. Le diverse “letture” dottrinali della nuova disposizione costituzionale.....143
2. Le ambiguità delle prime pronunce del Giudice delle Leggi.....147
3. Le apparenti incoerenze sistematiche del nuovo testo costituzionale.....151

**CAPITOLO 7: LA CONFERMA DELLA GIURISPRUDENZA IN  
MATERIA DI DIRITTO COMUNITARIO.....155**

1. La tesi minimalista della giurisprudenza ordinaria.....155
2. La valorizzazione dell’articolo 117 comma 1 nei casi già di competenza della Corte Costituzionale.....159
3. La sostanziale irrilevanza della nuova disposizione costituzionale nel giudizio in via incidentale e nei rapporti del diritto comunitario con la Costituzione.....161

**CAPITOLO 8: LA COPERTURA COSTITUZIONALE DEI  
TRATTATI COME COMPLETAMENTO DEL PROCESSO DI  
INTERNAZIONALIZZAZIONE.....169**

1. I trattati internazionali come fonti interposte.....169
2. Il bilanciamento di tipo orizzontale tra disposizioni costituzionali e norme internazionali come possibile sviluppo futuro.....183
3. La prospettiva di una equiparazione dei vincoli di origine sovranazionale.....189

**CONCLUSIONI.....197**

BIBLIOGRAFIA.....205

ELENCO DELLE SENTENZE CITATE.....239

## INTRODUZIONE

La presente trattazione si propone di studiare il tema del ruolo svolto nel nostro sistema giuridico dalle fonti di origine esterna, che, interagendo in misura sempre maggiore con le tradizionali fonti interne, sembrano ormai mettere in discussione la tradizionale struttura statocentrica dell'ordinamento giuridico. Esso resta, in ogni caso, fondato sulla Costituzione nazionale, nel senso che il diritto vigente è quello riconosciuto dalla Costituzione, pertanto il tema verrà analizzato a partire dalle disposizioni della nostra Carta fondamentale che si occupano dell'integrazione sovranazionale.

La prima parte si occupa del diritto dell'Unione Europea, il cui ingresso nel diritto interno è stato fin dall'origine giustificato dalla costante giurisprudenza costituzionale sulla base dell'articolo 11 della Costituzione. Diversi, e variegati, sono stati, tuttavia, gli effetti che si sono progressivamente fatti discendere da tale disposizione costituzionale.

All'originaria tesi "permissiva", secondo cui la norma in questione si limiterebbe ad autorizzare l'ingresso nel sistema interno delle norme comunitarie, il cui grado gerarchico sarebbe tuttavia quello della legge di esecuzione del Trattato, si è poi sostituita la teoria secondo cui l'articolo 11 riserva alle norme comunitarie una particolare collocazione nella gerarchia delle fonti nazionali, da cui consegue che le antinomie tra fonti esterne e leggi ordinarie debbono essere risolte nell'ambito del giudizio di costituzionalità, con la dichiarazione di incostituzionalità di queste ultime. La Consulta ha, tuttavia, successivamente specificato che a tale regola generale fa eccezione il caso della questione di costituzionalità di una legge contrastante con una norma comunitaria *self executing* sollevata in via incidentale, perché in tal caso la questione deve essere normalmente risolta dal giudice ordinario con la diretta applicazione della norma comunitaria e la conseguente non applicazione della legge interna, che, salvo rare eccezioni, non interferisce con la legge di esecuzione del Trattato, perché fa parte di un diverso ordinamento giuridico.

Inoltre l'articolo 11, che pare essere considerato un principio supremo, assicura al diritto comunitario una capacità di derogare anche alle disposizioni costituzionali di dettaglio, alla sola condizione – che di fatto si verifica praticamente sempre – del rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento. In tal modo il nostro Giudice delle Leggi ha elaborato una teoria dei rapporti tra i due tipi di fonti che negli esiti concreti è sostanzialmente coincidente con quella della Corte di Giustizia, che pure parte dal presupposto monista della prevalenza dell'ordinamento comunitario fondato sul Trattato su quelli nazionali degli Stati membri.

La seconda parte si occupa del diritto internazionale, mediante l'analisi dell'articolo 10 comma 1, che secondo la Consulta offre copertura costituzionale alle consuetudini ma non anche ai trattati. Conseguentemente, alle prime è riconosciuta la prevalenza sulla legislazione ordinaria e una capacità derogatoria nei confronti delle disposizioni costituzionali di dettaglio, alla sola condizione del rispetto dei principi supremi.

I trattati, invece, fino alla riforma costituzionale del 2001 erano parificati alle leggi ordinarie che danno loro esecuzione, perché considerati sprovvisti di copertura costituzionale generale. Facevano eccezione solo quelli dotati di copertura costituzionale specifica, come i Patti Lateranensi, anche se secondo la dottrina maggioritaria esisteva comunque un *favor* per le leggi di esecuzione di accordi internazionali, che però la Consulta rifiutava di teorizzare in via generale.

La terza parte analizza gli effetti dell'entrata in vigore, a seguito della riforma costituzionale del 2001, del nuovo articolo 117 comma 1, che è stato oggetto di numerose e anche assai divergenti interpretazioni. A fronte di alcune – forse solo apparenti – incertezze mostrate negli anni immediatamente successivi alla Novella del Titolo V, la Corte pare ormai aver definitivamente chiarito che esso, in buona sostanza, non modifica l'assetto dei rapporti con l'ordinamento comunitario, perché si limita a ribadire, in parte, ciò che già era stato ricavato dall'articolo 11. Non pare, quindi, destinata a trovare



accoglimento la tesi proposta da chi legge nel testo della nuova disposizione costituzionale l'occasione per un ripensamento della teoria della non applicazione della legge contrastante col diritto comunitario *self executing*, che pare contraddetta dal tenore letterale del nuovo articolo 117 comma 1. Sembrano inoltre essere stati definitivamente risolti i problemi legati al coordinamento sistematico tra le due disposizioni che, secondo la Corte, si occupano di diritto comunitario, sebbene una dottrina del tutto minoritaria abbia tratto spunto dall'entrata in vigore del nuovo articolo 117 comma 1 per proporre il superamento del tradizionale collegamento con l'articolo 11, che vorrebbe riportare al ruolo di norma regolatrice della sovranità esterna dello Stato.

Conseguenze di notevole rilievo sono, invece, state tratte per quanto concerne la collocazione gerarchica dei trattati internazionali. La Consulta ha infatti esplicitamente affermato che la nuova disposizione costituzionale ha colmato la lacuna della mancata copertura costituzionale delle norme internazionali convenzionali, che ora si collocano ad un livello intermedio, o interposto, tra la Costituzione e la legislazione ordinaria, nella valutazione della quale integrano il parametro di costituzionalità.

Anzi, da alcune recenti pronunce pare emergere la possibilità di una transizione verso un bilanciamento di tipo orizzontale tra norme costituzionali e norme convenzionali, che pare più in linea col dato letterale, che equipara i due tipi di limiti alla potestà legislativa, e con la logica del sistema, in cui lo Stato affianca al proprio potere normativo interno un'attività di cooperazione internazionale.

Addirittura alcune recenti proposte volte a garantire la riapertura dei processi in caso di successivo accertamento da parte della Corte di Strasburgo di una violazione della CEDU, avanzate sulla base dell'asserita necessità di assicurarle "quel primato in materia di diritto fondamentali che si ritiene le spetta", sembrano aprire la strada alla possibilità – che in passato era stata prospettata, ma che sembrava ormai essere stata definitivamente accantonata – di riconoscere anche

ad essa, e, più in generale, a trattati diversi da quello comunitario, campi materiali di competenza riservata.

Sembra allora inevitabile concludere chiedendosi se il sistema del diritto vigente sia ancora controllabile dalla Costituzione nazionale. Cruciale, a tal fine, pare essere l'individuazione dell'atto in cui è collocata la *Grundnorm*, che è quella che conferisce la *Kompetenz-Kompetenz*, e quindi il potere di determinare a quali condizioni far parte di organizzazioni sovranazionali, e a quali recedere da esse.

**PARTE I**  
**I RAPPORTI CON L'ORDINAMENTO**  
**COMUNITARIO**



**CAPITOLO 1**  
**L'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA**  
**COSTITUZIONALE IN MATERIA DI STRUMENTI**  
**DI RISOLUZIONE DELLE ANTINOMIE TRA**  
**LEGISLAZIONE NAZIONALE E DIRITTO**  
**COMUNITARIO DIRETTAMENTE APPLICABILE**

**1. Il fondamento costituzionale della partecipazione dell'Italia all'Unione Europea come presupposto dell'ingresso delle norme comunitarie nei giudizi di costituzionalità.**

Il testo originario della Costituzione non menzionava espressamente il diritto comunitario, ma esigenze anche politiche richiedevano di rinvenire una giustificazione del suo ingresso nel diritto interno<sup>1</sup>.

A tal fine non era idoneo l'articolo 10 comma 1, secondo cui "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute", perché il diritto internazionale è tradizionalmente distinto in diritto generale consuetudinario e diritto particolare pattizio<sup>2</sup>, quindi è da ritenere che la disposizione in esame faccia esclusivo riferimento al primo, e non anche al secondo, di cui fanno parte i trattati istitutivi della Comunità Europea<sup>3</sup> e dell'Unione Europea<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Peculiare è la posizione di G. PAU, *Il diritto della Comunità Economica Europea nell'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1984, 513-514, secondo cui le norme interne che garantiscono l'osservanza degli obblighi comunitari non hanno necessità di rafforzamenti costituzionali, perché non importano modifiche costituzionali, cosicché soggiacciono alle norme sulla successione delle leggi nel tempo.

<sup>2</sup> A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 336.

<sup>3</sup> Nell'analisi della giurisprudenza più risalente si parla indifferentemente di Comunità Europea (1957) e di Unione Europea (1992). Va tuttavia precisato che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009) il Trattato che istituisce la Comunità Europea è stato ribattezzato Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (mentre il Trattato sull'Unione Europea è diventato, per distinguerlo dal precedente, il Nuovo Trattato dell'Unione Europea).

Non era idoneo allo scopo nemmeno l'articolo 80, secondo cui "le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi", che riguarda il distinto problema dell'individuazione dei casi in cui è necessaria l'autorizzazione delle Camere alla ratifica, che è l'atto con cui l'accordo inizia a produrre effetti sul piano internazionale, la quale è obbligatoria solo nei casi indicati, mentre negli altri è sufficiente la mera sottoscrizione dell'accordo<sup>5</sup>.

L'unica disposizione costituzionale all'uopo utilizzabile era allora quella dell'articolo 11 secondo periodo<sup>6</sup>, secondo cui "L'Italia (...) consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni"<sup>7</sup>.

Per fare chiarezza sul punto sembra indispensabile ricostruire l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale<sup>8</sup>. Nella sentenza

<sup>4</sup> In tal senso anche M. TAMBURINI, *Natura ed efficacia del diritto della Comunità Economica Europea nelle pronunce dei giudici italiani*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1976, 261 e seguenti.

<sup>5</sup> A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 343.

<sup>6</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, 1976, 131.

<sup>7</sup> Secondo P. PASSAGLIA – A. PERTICI – R.ROMBOLI, *Le fonti del diritto e gli organi di garanzia giurisdizionale*, volume III, in R. ROMBOLI (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, 2009, 56, se l'articolo 11 era lungi dal potersi configurare come specifica base per l'adesione dell'Italia alla CEE, restava comunque il fatto che il riferimento alle limitazioni di sovranità era particolarmente adatto allo scopo; analoga sembra essere la posizione di J.C. PIRIS, *Una valutazione politica del Trattato di Lisbona*, in *Quaderni Costituzionali*, 2011/1, 184, secondo cui l'integrazione europea costituisce la più nobile causa della storia, poiché il suo principale ed essenziale scopo fu la riconciliazione tra i popoli dell'Europa, che hanno combattuto tra loro per secoli.

<sup>8</sup> Si segnala la raccolta giurisprudenziale commentata di A. CANNONE (a cura di), *Le grandi decisioni della Corte Costituzionale in materia internazionale ed europea*, 2009.

14/1964<sup>9</sup> la Consulta afferma, a proposito dell'articolo 11, che “la norma significa che, quando ricorrono certi presupposti, è possibile stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria”. La stessa pronuncia aggiunge che, tuttavia, “ciò non importa alcuna deviazione dalle regole vigenti in ordine alla efficacia nel diritto interno degli obblighi assunti dallo Stato nei rapporti con gli altri Stati, non avendo l'art. 11 conferito alla legge ordinaria, che rende esecutivo il Trattato, un'efficacia superiore a quella propria di tale fonte del diritto”. L'articolo 11 era quindi visto come una norma permissiva<sup>10</sup>, che non attribuisce un particolare valore, nei confronti delle altre leggi, a quella esecutiva del Trattato. Logica conseguenza era che, secondo la Corte, lo Stato, dopo aver accettato la limitazione della propria sovranità, avrebbe potuto recuperare la propria libertà di azione mediante una legge ordinaria successiva<sup>11</sup>, senza che quest'ultima incorresse nel vizio di incostituzionalità<sup>12</sup>, ferma restando l'eventuale responsabilità dello Stato sul piano internazionale<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Che stranamente è stata oggetto di poca attenzione da parte dei commentatori dell'epoca, come evidenzia L. PALADIN, *Il sindacato della Corte costituzionale sulla “utilità” delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 144 e seguenti.

<sup>10</sup> L'espressione è utilizzata da I. NICOTRA GUERRERA, *Norma comunitaria come parametro di costituzionalità tra monismo e dualismo*, in G. PITRUZZELLA – F. TERESI – G. VERDE (a cura di), *Il parametro del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi*, 1998, 437.

<sup>11</sup> A favore di tale tesi si esprime G. PAU, *Il trattato istitutivo della Comunità Economica Europea e la sua attuazione nell'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1967, 247 e seguenti.

<sup>12</sup> A. CELOTTO, *La prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno: orientamenti della Corte Costituzionale e spunti di teoria generale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 4485.

<sup>13</sup> È importante sottolineare fin da ora la separazione degli effetti che si verificano nell'ordinamento internazionale da quelli che si manifestano nell'ordinamento interno, nel senso che tra i due non c'è necessaria coincidenza. Sul piano internazionale l'Italia, ratificando trattati, assume obblighi nei confronti degli altri Stati. Gli stessi trattati diventano diritto vigente nell'ordinamento interno per effetto dell'ordine di esecuzione, normalmente contenuto nella stessa legge di

L'uso di questa norma<sup>14</sup> per giustificare il fenomeno comunitario ha, tuttavia, incontrato le obiezioni di parte della dottrina<sup>15</sup>. Si è notato che la disposizione in esame riguarda le limitazioni di sovranità dello Stato nell'ordinamento internazionale, giustificate dallo scopo di mantenere pace e giustizia, tanto che è collocata subito dopo il ripudio della guerra<sup>16</sup>, e non, invece, le limitazioni della sovranità popolare nell'ordinamento interno, tramite l'ingresso di norme esterne nel nostro ordinamento<sup>17</sup>. Dai lavori preparatori emerge, peraltro, in modo evidente che l'articolo 11 fu pensato per organizzazioni di livello mondiale come l'ONU, il cui fine è realmente quello di assicurare pace e giustizia tra le Nazioni sul piano internazionale<sup>18</sup>, mentre la funzione della Comunità Economica Europea era quella di assicurare la libera circolazione delle persone e dei capitali all'interno del territorio degli Stati membri<sup>19</sup>.

---

autorizzazione alla ratifica. Si tratta di un'affermazione che si cercherà di giustificare e che risulterà di fondamentale importanza.

<sup>14</sup> Che addirittura secondo alcuni Autori, come E. CROSA, *Diritto costituzionale*, 1955, 89, non ha un contenuto giuridico precettivo, nel senso che sarebbe una mera disposizione programmatica; lo stesso V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, 1952, 33, ritiene che la seconda parte dell'articolo 11 non abbia un preciso valore normativo; ricorda che in dottrina è stata prospettata la possibilità di un'interpretazione di questo tipo anche M. MAZZIOTTI, *Appunti sulla sentenza della Corte costituzionale riguardante la legge istitutiva dell'ENEL*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 444-445.

<sup>15</sup> Efficacemente riassunte da A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 354.

<sup>16</sup> Su cui si sofferma M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, 2010.

<sup>17</sup> Come ricorda anche R. MONACO, *Riflessioni sull'adeguamento dell'ordinamento italiano al diritto comunitario*, in *Rivista di diritto europeo*, 1973/1, 17 e seguenti, che però non condivide tale obiezione.

<sup>18</sup> Si veda l'articolo 1 dello Statuto, secondo cui "I fini delle Nazioni Unite sono: 1) mantenere la pace e la sicurezza internazionale (...)".

<sup>19</sup> L'articolo 2 del Trattato che istituisce la Comunità Europea recitava: "La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di una unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche (...)"; secondo M. BON VALSASSINA, *Considerazioni sulla sentenza n. 14 della Corte*



Ciononostante, nella sentenza 183/1973 la Corte, chiamata a pronunciarsi sul fondamento costituzionale del fenomeno comunitario in relazione all'articolo 11, giunge alla conclusione che non è possibile avere alcun dubbio sulla piena rispondenza del Trattato di Roma alle finalità indicate da tale disposizione<sup>20</sup>. Se è vero che essa fu pensata per l'ONU, tuttavia, essendo caratterizzata da generalità e astrattezza, ben può essere utilizzata anche per regolare fattispecie differenti che rientrano nel suo campo di applicazione<sup>21</sup>, come avviene nel caso dell'Unione Europea<sup>22</sup>, che secondo la Consulta certamente costituisce organizzazione internazionale che persegue pace e giustizia tra le Nazioni, l'adesione alla quale, quindi, può determinare per

---

*Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 134, pare allora forzata la classificazione del Trattato CEE fra quelli rivolti ad assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni, perché pace e giustizia sono certamente favorite da un accrescimento della prosperità economica e dal benessere sociale, ma esso persegue in modo diretto obiettivo economico - sociali e non pacifisti o giustizialisti.

<sup>20</sup> S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. ZANON (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. Le Corti dell'integrazione europea e la Corte Costituzionale italiana*, 2006, 130.

<sup>21</sup> È normale che una disposizione disciplini una pluralità di casi, anche non esattamente configurabili nel momento in cui viene posta in essere, quando ciò è ricollegabile ad una medesima *ratio*, perché proprio in ciò consiste l'astrattezza della legislazione, che altrimenti si risolverebbe in un insieme di provvedimenti *ad hoc*. Semmai si può sottolineare che forse è improbabile che l'intenzione del Legislatore Costituzionale, che ha posto un principio fondamentale pensato per il caso specifico dell'ONU, fosse quella di dettare una disposizione di ampia portata, applicabile anche ad organizzazioni internazionali assai diverse. Nel corso della trattazione si vedrà che anche tale obiezione pare superabile alla luce di considerazioni di teoria generale.

<sup>22</sup> Lo dimostrano “le solenni enunciative contenute nel preambolo del Trattato, e le norme concernenti i principi (artt. 1 e seguenti), i fondamenti (artt. 9 e seguenti) e la politica della Comunità (artt. 85 e seguenti)”, da cui emerge “la comune volontà degli Stati membri di porre le fondamenta di una unione sempre più stretta tra i popoli europei, diretta ad assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l'Europa, e ciò nel preciso intento di rafforzare le difese della pace e della libertà”.

l'Italia limitazioni di sovranità<sup>23</sup>. Per quanto riguarda, poi, la discussa necessità di ricorrere al procedimento di revisione costituzionale<sup>24</sup> per entrare nell'Unione Europea, si ribadisce che la disposizione dell'articolo 11 implica che, quando ne ricorrano i presupposti, è possibile stipulare trattati che comportano limitazione della sovranità, ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria<sup>25</sup>. Essa risulterebbe svuotata del suo specifico contenuto normativo se si ritenesse che per ogni limitazione di sovranità prevista dall'articolo 11 sia necessaria una legge costituzionale<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Resta fermo che l'attribuzione di potestà normativa agli organi della CEE, con la corrispondente limitazione di quella propria degli organi costituzionali dei singoli Stati membri, non è stata consentita unilateralmente, perché l'Italia "ha acquistato, con la partecipazione alla Comunità Economica Europea, il diritto di nominare propri rappresentanti nelle istituzioni della Comunità, Assemblea e Consiglio, e di concorrere alla formazione della Commissione e della Corte di Giustizia"; sulla regolamentazione del rapporto tra Parlamento e Governo per attenuare i destabilizzanti effetti del cosiddetto "deficit democratico" in ordine alla formazione degli atti comunitari si sofferma S.M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, 2010, 229-231; A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, 2010, 369-373, indica due strumenti di particolare importanza: la riserva di esame parlamentare posta dal Governo nel Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea e gli strumenti di indirizzo del Parlamento nei confronti del Governo votati a seguito dell'esame del programma legislativo annuale della Commissione Europea.

<sup>24</sup> Su cui si sofferma A. BERNARDINI, *Pretesi spostamenti delle competenze costituzionali di organi italiani in ordine all'adattamento al diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1965, 431 e seguenti.

<sup>25</sup> Vede con preoccupazione tale possibilità G. SPERDUTI, *Diritto comunitario e diritto interno nella giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana e della Corte di Giustizia delle Comunità Europee: un dissidio da sanare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 795.

<sup>26</sup> La Corte aveva, in realtà, anche un interesse politico a negare la necessità di una legge costituzionale per consentire l'integrazione comunitaria, perché in quegli anni non era così sicuro che essa sarebbe stata approvata da una larga maggioranza parlamentare o da un referendum. Inoltre una nuova disposizione costituzionale volta a recepire il diritto comunitario avrebbe creato una serie di problemi di ordine sistematico, che si sono infatti manifestati dopo la riforma del Titolo V, e di cui ci occuperemo in seguito.

La Corte sembra quindi ritenere che tra i “principi fondamentali” della Costituzione italiana, accanto a quello della sovranità<sup>27</sup> degli organi interni democraticamente legittimati, ci sia<sup>28</sup> anche quello dell’apertura sovranazionale dell’ordinamento, sancito dall’articolo 11. Quest’ultimo, secondo la Consulta, non si riferisce solo alla sovranità (esterna) dello Stato nell’ordinamento internazionale, in cui l’Italia ovviamente è un semplice soggetto, che coopera in condizioni di parità con gli altri Stati, ma costituisce anche il fondamento costituzionale dell’ingresso, tramite la legge di esecuzione del Trattato<sup>29</sup>, delle norme comunitarie nell’ordinamento interno<sup>30</sup>.

Dal confronto tra le due pronunce<sup>31</sup> si deduce, peraltro, che mentre la sentenza 14/1964 riconosce all’articolo 11 una portata meramente permissiva dell’adesione dell’Italia al Trattato CE, da cui deriva che i conflitti tra norme italiane ed europee si risolvono tramite il criterio cronologico, viceversa nella sentenza 183/1973 la Consulta afferma che l’ingresso nella Comunità Europea ex articolo 11 può determinare limitazioni dei poteri del Legislatore legate all’operatività nell’ordinamento interno di norme prodotte dall’ordinamento europeo. Siffatta giurisprudenza risulta conforme all’orientamento della Corte

---

<sup>27</sup> Per un approfondimento sul concetto di sovranità vedi M. TROMBINO, *Sovranità*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, 2000, 193 e seguenti, e F. FARDELLA, *Il dogma della sovranità dello Stato. Un consuntivo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, 1064 e seguenti.

<sup>28</sup> Come ricorda G. TREVES, *Le limitazioni di sovranità e i trattati internazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, 1, 563.

<sup>29</sup> Che R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, 2008, 398-399, definiscono “legge meramente formale”.

<sup>30</sup> Nel corso della trattazione si cercherà di capire quale sia la collocazione di tali norme nella gerarchia delle fonti e quali siano gli strumenti di risoluzione delle antinomie con le fonti nazionali, oltre che, naturalmente, di definire a quali condizioni è subordinato il loro ingresso nel sistema interno.

<sup>31</sup> Di cui si occupano anche M. CAPURSO, *Le ideologie giuridiche dello Stato nazionale moderno e l’ordinamento comunitario nella giurisprudenza italiana*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1975, 257 e seguenti, e P. MENGOZZI, *Un orientamento radicalmente nuovo in tema di rapporti tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, 708 e seguenti.

di Giustizia della Comunità Europea, sempre impegnata a garantire la prevalenza del diritto comunitario, nell'ottica della quale una norma nazionale che poteva abrogare un regolamento CE rappresentava una potenziale infrazione del diritto comunitario, che è fonte di obblighi per gli Stati membri. Secondo la Corte Costituzionale, insomma, l'articolo 11 e la legge di esecuzione del Trattato giustificano non solo la vigenza in Italia del diritto comunitario ma anche la sua tendenziale prevalenza sul diritto interno<sup>32</sup>, perché mediante queste due normative parte della sovranità è stata ceduta all'Unione Europea<sup>33</sup>.

## **2. L'ammissibilità della questione di costituzionalità avente ad oggetto una legge contrastante col diritto comunitario direttamente applicabile nella giurisprudenza costituzionale anteriore al 1984.**

Le antinomie tra diritto comunitario direttamente applicabile e legislazione ordinaria diventano rilevanti per la giustizia costituzionale proprio nel momento in cui si riconosce la superiorità gerarchica del primo sulla seconda<sup>34</sup>.

Finché l'articolo 11 era considerato norma meramente permissiva il diritto comunitario era parificato alla legislazione ordinaria, quindi eventuali conflitti dovevano essere risolti dal giudice ordinario mediante il criterio cronologico<sup>35</sup>. Tale configurazione dei rapporti tra norme comunitarie e leggi interne contrastanti successive

---

<sup>32</sup> P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, 2406 e seguenti, evidenzia "l'evoluzione nella valutazione dell'ordinamento comunitario da parte della Corte costituzionale".

<sup>33</sup> Secondo M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, 2009, 143, l'idea tradizionale di sovranità come esclusività non è allora più adatta all'Europa.

<sup>34</sup> Per una sintesi delle diverse fasi dell'evoluzione giurisprudenziale vedi A. MORRONE, *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, 2007, 197 e seguenti, e L. MEZZETTI, *Diritto costituzionale. Manuale breve*, 2011, 154 e seguenti.

<sup>35</sup> La sentenza 14/1964 respinge una questione di costituzionalità di una legge ordinaria sollevata per contrasto con il Trattato CE.

confliggeva<sup>36</sup>, però, con la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea<sup>37</sup>, che ha sempre ricostruito i rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali degli Stati membri in termini monistici<sup>38</sup>, affermando la prevalenza del primo sui secondi, che in esso sarebbero completamente integrati. Secondo tale teoria, che è alla base della sentenza 6/1964<sup>39</sup>, il fatto che Stati sovrani abbiano liberamente ceduto parte della loro sovranità ad un complesso di istituzioni operanti a livello comunitario senza limiti di durata implica l'unitarietà dell'ordinamento, con prevalenza del diritto comunitario nelle materie di propria competenza, che sono stabilite dal Trattato istitutivo. La conseguenza, esplicitata dalla stessa sentenza in esame, è che l'integrazione nel diritto di ciascuno Stato membro di norme che promanano da fonti comunitarie ha per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizioni di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, perché se l'efficacia del diritto comunitario variasse da uno Stato all'altro in funzione delle leggi interne posteriori sarebbe in pericolo l'attuazione degli scopi del Trattato. Parallelamente, gli obblighi assunti col Trattato istitutivo della Comunità non sarebbero assoluti, ma soltanto condizionati,

---

<sup>36</sup> Su tale aspetto si sofferma F.D. RICCIOLI, *Preoccupanti contrasti tra Corte comunitaria e Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, IV, 1978, 204 e seguenti.

<sup>37</sup> Che in tal modo, secondo F. SORRENTINO, *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 1993, 89, da giudice internazionale diventa sempre più una Corte federale.

<sup>38</sup> S. PAJNO, *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, 2001, 202 e seguenti.

<sup>39</sup> Analizzata, *ex multis*, da L. TRACANNA, *Limiti della competenza della Corte di Giustizia della Cee ex art. 177 lett. a) del Trattato 25 marzo 1957. Diritto comunitario e diritto interno innanzi alla Corte Costituzionale ed alla Corte di Giustizia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 1381 e seguenti, e da N. CATALANO, *Portata dei Trattati istitutivi della Comunità europea e limiti dei poteri sovrani degli Stati membri*, in *Foro italiano*, 1964, IV, 152 e seguenti, che sottolinea che a soli quattro mesi di distanza la Corte di Giustizia ha affrontato la stessa questione di cui si era occupata la nostra Corte Costituzionale con la sentenza 16/1964, ossia il problema della compatibilità della legge istitutiva dell'Enel con alcune disposizioni del Trattato Cee.

qualora le parti contraenti potessero sottrarsi alla loro osservanza mediante ulteriori provvedimenti legislativi. Viceversa, i casi in cui gli Stati hanno diritto di agire unilateralmente sono espressamente indicati e le domande di deroga degli Stati sono soggette a procedure d'autorizzazione, che sarebbero prive di significato qualora essi potessero sottrarsi ai loro obblighi mediante una semplice legge interna. La preminenza del diritto comunitario trova, peraltro, conferma nell'articolo 189 (ora articolo 288 TFUE), a norma del quale i regolamenti sono obbligatori e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri.

Nel momento in cui, invece, - a partire dalla sentenza 183/1973, che respinge la questione di costituzionalità avente ad oggetto la legge di esecuzione del Trattato, nella parte in cui introduce nel nostro ordinamento una nuova fonte di normazione primaria, in deroga al meccanismo previsto dagli articoli 70 e seguenti della Costituzione<sup>40</sup> - si inizia a sostenere che l'articolo 11, essendo una norma costituzionale che costituisce fondamento del fenomeno comunitario, limita i poteri del Legislatore ordinario, implicitamente si ammette che possono esistere antinomie tra fonti primarie e superprimarie, che nel nostro ordinamento devono essere risolte dal Giudice delle Leggi<sup>41</sup>.

La prima sentenza della Corte Costituzionale successiva alla svolta del 1973<sup>42</sup> è la 232/1975<sup>43</sup>, che in primo luogo sintetizza i principi

---

<sup>40</sup> Tale profilo è preso in considerazione da R. MONACO, *La costituzionalità dei regolamenti comunitari*, in *Foro italiano*, 1974, I, 317 e seguenti.

<sup>41</sup> G. GAJA, *La Corte Costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 257-258.

<sup>42</sup> Che, secondo A. CELOTTO, *La prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno: orientamenti della Corte costituzionale e spunti di teoria generale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 4488, non aveva chiarito come il diritto comunitario dispieghi la sua peculiare efficacia rispetto alla norma interna contrastante.

<sup>43</sup> Che anche secondo R. MONACO, *Norma comunitaria e norma di legge interna successiva*, in *Foro italiano*, 1975, I, 2662 e seguenti, costituisce un completamento della tesi elaborata due anni prima; similmente F. SORRENTINO, *Brevi*

generali della materia. L'articolo 11 della Costituzione consente la limitazione del potere legislativo statale e la conseguente attribuzione di potere normativo alle istituzioni comunitarie. I regolamenti appartengono all'autonomo ordinamento comunitario, che è coordinato con quello interno dalla ripartizione di competenza prevista dal Trattato. Il sistema comunitario esige l'immediata applicazione dei regolamenti in tutto il territorio europeo senza che essa sia condizionata da leggi interne, per ragioni di uguaglianza e di certezza del diritto.

Da tali principi generali la Corte deduce che l'emanazione di norme italiane volte a recepire i regolamenti europei contrasta con i principi sanciti dal Trattato, perché implica il disconoscimento della loro diretta applicabilità nel territorio degli Stati membri.

Inquadrato il problema, la Corte indica il modo in cui esso va risolto. Essa ritiene che il giudice ordinario non abbia il potere di disapplicare le norme interne successive, emanate con legge o con atti aventi valore di legge ordinaria, in virtù della generale prevalenza del diritto comunitario sul diritto dello Stato. Non si può, infatti, ritenere che il trasferimento agli organi delle Comunità del potere di emanare norme giuridiche, sulla base di un preciso criterio di ripartizione di competenze per determinate materie, comporti come conseguenza la radicale nullità della legge successiva interna, espressione della volontà sovrana degli organi legislativi degli Stati membri, pur manifestata nelle materie riservate<sup>44</sup> dai Trattati alla normazione comunitaria<sup>45</sup>.

La Corte nega anche che si possa giungere alla disapplicazione come effetto di una scelta tra norma comunitaria e norma interna, consentita di volta in volta al giudice italiano, perché ciò

---

*osservazioni sulle leggi contrastanti con norme comunitarie: incostituzionalità e/o disapplicazione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, 3239 e seguenti.

<sup>44</sup> Per effetto dell'articolo 11 della Costituzione, che risulta quindi violato.

<sup>45</sup> Sull'alternativa tra nullità e dichiarazione di illegittimità costituzionale si sofferma M. CAPURSO, *Criteri ermeneutici in ordine all'applicazione di norme comunitarie, convenzionali e derivate, confliggenti con norme primarie di diritto interno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1975, 2, 1070 e seguenti.

significherebbe riconoscere a quest'ultimo non già la facoltà di scegliere tra più norme applicabili<sup>46</sup>, bensì quella di individuare la sola norma validamente applicabile<sup>47</sup>: ciò equivarrebbe ad ammettere il suo potere di accertare e dichiarare una incompetenza assoluta del nostro Legislatore, sia pur limitatamente a determinate materie, potere che nel vigente ordinamento sicuramente non gli è attribuito<sup>48</sup>.

La strada da seguire, allora, non può che essere una. Di fronte alla situazione determinata dalla emanazione di norme legislative italiane, le quali abbiano recepito e trasformato in legge interna regolamenti comunitari direttamente applicabili, il giudice è tenuto a sollevare la questione della loro legittimità costituzionale<sup>49</sup>. Tale questione sarà dichiarata fondata, perché la successiva emanazione di norme legislative interne, anche se aventi lo stesso contenuto sostanziale dei regolamenti comunitari, comporta non soltanto la possibilità di differirne, in tutto o in parte, l'applicazione, in aperto contrasto con l'articolo 189, secondo comma, del Trattato di Roma (ora articolo 288 TFUE), ma anche una ben più grave conseguenza, in quanto la trasformazione del diritto comunitario in diritto interno ne sottrae l'interpretazione in via definitiva alla Corte di Giustizia delle Comunità, con palese violazione del regime stabilito dall'articolo 177 dello stesso Trattato (ora articolo 267 TFUE) quale necessaria e fondamentale garanzia di uniformità di applicazione in tutti gli Stati membri. La dichiarazione di incostituzionalità della legislazione interna deriva dal fatto che il contrasto con i principi del Trattato comporta violazione dell'articolo 11 della nostra Costituzione, in base

---

<sup>46</sup> Potere interpretativo attribuito in via generale ai giudici ordinari.

<sup>47</sup> Potere di risolvere questioni di legittimità costituzionale, che non compete ai giudici ordinari.

<sup>48</sup> G. GAJA, *La Corte Costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 259-260.

<sup>49</sup> Secondo G. GEMMA, *Giurisprudenza costituzionale in materia comunitaria (1964-1976) e superamento della sovranità nazionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, 1180, con la sentenza del 1975 "sembra concludersi il ciclo delle pronunce di fondo".



al quale l'Italia ha aderito alla Comunità consentendo, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità richieste per la sua istituzione e per il conseguimento dei suoi fini di integrazione, solidarietà e comune sviluppo economico e sociale degli Stati europei, e quindi anche di pace e giustizia fra le Nazioni. Si tratta, in definitiva, di un caso di parametro interposto<sup>50</sup>, nel senso che la legge contrastante con la normativa comunitaria *self executing* è incostituzionale perché viola l'articolo 11 nella parte in cui prescrive al Legislatore italiano il rispetto del diritto comunitario, che quindi si colloca tra la disposizione costituzionale e la fonte primaria nel giudizio davanti alla Corte Costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale degli anni immediatamente successivi completa la ricostruzione dei rapporti tra i due tipi di fonti.

Nella sentenza 205/1976<sup>51</sup> la Consulta specifica che gli Stati membri hanno soltanto il potere - dovere di emanare le norme esecutive richieste dagli stessi regolamenti comunitari, o comunque indispensabili per la loro effettiva applicazione. In sostanza, la Corte precisa che, stante l'affermata supremazia gerarchica del diritto comunitario sulla legislazione ordinaria interna e l'incompetenza del giudice ordinario a risolvere i conflitti tra fonti primarie, la legge interna riprodottriva di un regolamento comunitario direttamente applicabile rappresenta un primo caso di incostituzionalità per violazione dell'articolo 11, nella parte in cui impone al Legislatore italiano il rispetto del diritto comunitario, perché viola i principi fissati dal Trattato di immediata applicabilità dei regolamenti in tutti gli Stati membri e di competenza interpretativa esclusiva della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

L'altro, e più rilevante, caso di incostituzionalità della legge interna per violazione del diritto comunitario si ha quando la norma ordinaria

---

<sup>50</sup> M. SICLARI, *Le norme interposte nel giudizio di costituzionalità*, 1992, 81 e seguenti.

<sup>51</sup> Commentata da A. TIZZANO, *Sull'“incostituzionalità” delle leggi italiane incompatibili con i regolamenti comunitari*, in *Foro italiano*, 1976, I, 2299 e seguenti.

interna contrasta con norme comunitarie contenute nel Trattato o nei regolamenti, come specificato nella sentenza 163/1977<sup>52</sup>.

Tale pronuncia presenta la peculiarità di affrontare anche il distinto tema dei rapporti tra norme comunitarie direttamente applicabili e leggi interne precedenti. La Corte si limita ad affermare che nel caso di specie le disposizioni dei regolamenti del Consiglio CEE hanno determinato l'implicita abrogazione delle anteriori disposizioni con esse incompatibili, che saranno pertanto disapplicate dal giudice *a quo*, senza che occorra dichiararne l'illegittimità costituzionale, senza avvertire la necessità di fornire spiegazioni ulteriori<sup>53</sup>. Il tema del contrasto tra diritto comunitario e legge anteriore è, quindi, risolto separatamente dalla Corte Costituzionale, che ha ammesso la disapplicazione in via diffusa anche in un momento in cui per l'ipotesi di contrasto tra diritto comunitario e legge interna successiva richiedeva di sollevare la questione di legittimità costituzionale di quest'ultima.

Il tema si inserisce all'interno del più ampio problema degli effetti degli obblighi costituzionali sopravvenuti sulla legislazione ordinaria anteriore, che è stato a suo tempo risolto dalla prima pronuncia della Corte Costituzionale<sup>54</sup>. Essa ha legittimato i singoli giudici a riconoscere l'avvenuta abrogazione tacita delle leggi anteriori aventi contenuto incostituzionale per effetto dell'entrata in vigore della Costituzione, pur non escludendo la possibilità di ricorrere alla Consulta per incostituzionalità sopravvenuta<sup>55</sup>, poiché la Costituzione prevale sulla legge anteriore incostituzionale sia cronologicamente sia

---

<sup>52</sup> Con nota di G. SPERDUTI, *In tema di rapporti fra diritto comunitario e diritto interno*, in *Foro italiano*, 1977, I, 289 e seguenti.

<sup>53</sup> Evidenzia entrambi i profili di interesse della sentenza F. SORRENTINO, *Abrogazione e incostituzionalità nei rapporti tra leggi nazionali e regolamenti comunitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, 1550.

<sup>54</sup> La 1/1956.

<sup>55</sup> A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 180, secondo cui non sarebbe logico sanzionare con l'invalidità, sempre retroattiva, norme che secondo i principi vigenti nel momento in cui sono state poste in essere erano perfettamente legittime.

gerarchicamente<sup>56</sup>. L'integrazione comunitaria comporta, infatti, negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, il graduale ingresso nel nostro ordinamento di norme europee, che vanno a sostituirsi alla legislazione nazionale, mediante le leggi di esecuzione dei nuovi Trattati che progressivamente vengono stipulati, le quali consentono in tal modo alla previsione costituzionale dell'articolo 11 di iniziare progressivamente a produrre in misura sempre maggiore i propri effetti. Posto che storicamente la piena potestà legislativa del Legislatore italiano precede la cessione di parte della potestà legislativa al Legislatore europeo, le leggi emanate prima che la materia fosse affidata alla competenza comunitaria vanno considerate legittimamente poste in essere, nel senso che era costituzionalmente legittimo che tali leggi regolassero la materia nel periodo antecedente al trasferimento di competenza all'Unione Europea. Viceversa, dal momento in cui la materia oggetto di disciplina diventa di competenza dell'Unione Europea, quindi regolata dalle fonti del diritto di quest'ultima, la legge italiana è illegittima per violazione dell'articolo 11. La cessione di competenza legislativa a favore dell'Unione Europea non può essere considerata retroattiva, perché la normale irretroattività della legislazione (in senso lato) è principio logico dell'ordinamento giuridico. La conseguenza è che, nonostante la successiva cessione di competenza a favore dell'Unione Europea, la legge italiana anteriore continua a regolare legittimamente i rapporti giuridici sorti nel periodo precedente l'europeizzazione della disciplina della materia. Il fenomeno dell'abrogazione, che non è retroattivo, sembra allora più idoneo a spiegare i rapporti tra legge anteriore e diritto europeo posteriore, rispetto a quello della dichiarazione di incostituzionalità, che opera *ex tunc*.

A parte le peculiarità del caso da ultimo analizzato, il meccanismo della dichiarazione di incostituzionalità della legislazione anticomunitaria teorizzato dalla Consulta confliggeva, però, con la tesi

---

<sup>56</sup> Chi scrive, tuttavia, ritiene che la Costituzione del 1948 abbia creato un nuovo ordinamento giuridico, che quindi deve regolare i casi sorti precedentemente alla sua entrata in vigore con norme comunque conformi ai suoi nuovi principi fondamentali.

elaborata dalla Corte di Giustizia nella sentenza 106/1977, secondo cui i giudici ordinari devono applicare direttamente il diritto comunitario *self executing*, disapplicando le norme interne incompatibili. In tale pronuncia la Corte di Giustizia afferma che “in forza del principio della preminenza del diritto comunitario<sup>57</sup>, 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 iure* 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”. La ragione risiede nella circostanza che “riconoscere una qualsiasi efficacia giuridica ad atti legislativi nazionali che invadano la sfera nella quale si esplica il potere legislativo della Comunità, o altrimenti incompatibili col diritto comunitario, equivarrebbe infatti a negare, sotto questo aspetto, il carattere reale di impegni incondizionatamente e irrevocabilmente assunti, in forza del Trattato, dagli Stati membri, mettendo così in pericolo le basi stesse della Comunità”<sup>58</sup>. Ne consegue che “qualsiasi giudice nazionale, adito nell’ambito della sua competenza, ha l’obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare

---

<sup>57</sup> Sul tema vedi 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, 2419 e seguenti.

<sup>58</sup> A. CELOTTO, *La prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno: orientamenti della Corte costituzionale e spunti di teoria generale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 4487; secondo G. SPERDUTI, *Sulle “limitazioni di sovranità” secondo l’articolo 11 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1978, 475, si è di fronte ad una concezione irrealistica e di ispirazione ideologica del sistema comunitario, che “muove cioè dall’idea della creazione di un ente avente natura – per chiamare le cose con il loro nome – di organismo federale”, laddove invece l’ordinamento della CE è un ordinamento di diritto internazionale.

i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore sia successiva alla norma comunitaria”<sup>59</sup>. È allora evidente che “è (...) incompatibile con le esigenze inerenti alla stessa natura 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”<sup>60</sup>. 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”<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Tale giurisprudenza viene criticata da L. CONDORELLI, *Il caso Simmenthal e il primato del diritto comunitario: due Corti a confronto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 671, che la ritiene non solo sbagliata ma addirittura abnorme e pertanto da considerare “semplicemente inesistente”, e da G. SPERDUTI, *La prevalenza, in caso di conflitto, della normativa comunitaria sulla legislazione nazionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1979, 4, secondo cui la Corte di Giustizia “si esprime in termini inaccettabili allorché, quasi ponendosi come organo federale dotato di diretta autorità sui tribunali locali, fissa essa stessa i poteri di tali tribunali e ad essi prescrive come debbono assolvere le loro funzioni”.

<sup>60</sup> Come evidenzia, criticamente, P. BARILE, *Un impatto tra il diritto comunitario e la Costituzione italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 643.

<sup>61</sup> Secondo la Corte di Giustizia il Trattato disciplina un unico ordinamento giuridico, caratterizzato dalla prevalenza del diritto comunitario, così l’obbligo di applicare direttamente quest’ultimo può considerarsi legittimamente rivolto direttamente ai giudici nazionali; F. FERNANDEZ SEGADO, *Il giudice nazionale come giudice comunitario*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2005, 131-132, dice allora che il giudice comunitario di diritto comune è il giudice ordinario.

In pratica le due Corti<sup>62</sup>, pur concordando sulla prevalenza del diritto comunitario, sostenevano che quest'ultima andasse concretamente garantita in modo differente. Lo scontro tra le due tesi ha rischiato di diventare frontale quando il Tribunale di Milano, con ordinanza del 16 novembre 1978<sup>63</sup>, ha chiesto alla Corte Costituzionale di pronunciarsi sulla compatibilità con la Costituzione della regola – introdotta nel nostro ordinamento tramite la legge di esecuzione del Trattato – della disapplicazione in via diffusa della legge anticomunitaria. Tale sistema, infatti, pareva confliggere con gli articoli 101, 134 e 136 della Costituzione, che impongono la soggezione dei giudici alle leggi fino a che non sia intervenuta la dichiarazione di incostituzionalità. Nel caso di specie, tuttavia, il problema fu archiviato grazie ad una pronuncia di inammissibilità, ed in seguito la Corte Costituzionale iniziò a sostenere che anche dal sistema costituzionale si ricava la regola della disapplicazione della legislazione contrastante con il diritto comunitario *self executing*.

### **3. La disapplicazione della legge interna in via diffusa a partire dalla sentenza 170/1984.**

La svolta giurisprudenziale<sup>64</sup> con cui la Corte Costituzionale si allinea alla teoria della Corte di Giustizia in materia di strumenti di

---

<sup>62</sup> Mette in luce la contrapposizione tra le due Corti F. SORRENTINO, *Corte di giustizia o Corte federale delle Comunità europee?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 656.

<sup>63</sup> L'ordinanza può essere letta in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, II, 798 e seguenti, con l'approfondito commento di F. MODUGNO, *È illegittimo l'art. 189 del Trattato di Roma nella interpretazione della Corte di Giustizia delle Comunità europee?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, I, 916 e seguenti.

<sup>64</sup> La cui importanza viene giustamente sottolineata da molti commentatori contemporanei, come G. DEMURO, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di applicazione dei regolamenti comunitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, 2366-2367, G. SPERDUTI, *Una sentenza innovativa della Corte costituzionale sul diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1984, 263 e seguenti, M. BERRI, *Composizione del contrasto tra Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Giurisprudenza italiana*, 1984, I, 1521 e seguenti.

risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario direttamente applicabile e leggi interne successive arriva con la sentenza 170/1984, con cui la giurisprudenza costituzionale sembra essersi, almeno nella sua scelta di base, stabilizzata.

La Consulta, in buona sostanza, in tale pronuncia giunge ad affermare che l'efficacia del diritto comunitario in Italia deve essere garantita concretamente dai giudici ordinari, senza sollevare alcuna questione di costituzionalità<sup>65</sup>.

Il Giudice delle Leggi afferma che, in generale, “proprio in ragione (...) della distinzione tra i due ordinamenti, la prevalenza del regolamento adottato dalla CEE va intesa (...) nel senso (...) che la legge interna non interferisce nella sfera occupata da tale atto, la quale è interamente attratta sotto il diritto comunitario”.

La Corte, tuttavia, nell'ultima parte della motivazione, precisa che si ha giudizio di costituzionalità quando “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'articolo 11 della Costituzione”.

Per spiegare la soluzione raggiunta nella sentenza in esame in dottrina si è parlato di “riserva di ordinamento”<sup>66</sup>. L'articolo 11, che dalla giurisprudenza più recente pare essere considerato principio supremo, insomma, riserva all'ordinamento comunitario la disciplina

---

<sup>65</sup> *Ex multis* R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, 2008, 401 e seguenti; I. NICOTRA GUERRERA, *Diritto pubblico e costituzionale*, 2010, 479; P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, 2010, 527-528; T. MARTINEZ, *Diritto costituzionale*, dodicesima edizione interamente riveduta da G. SILVESTRI, 2010, 85 e seguenti; dall'angolo visuale della giurisprudenza costituzionale affrontano il problema L. MEZZETTI - M. BELLETTI - E. D'ORLANDO - E. FERIOLI, *La giustizia costituzionale*, 2007, 360-361.

<sup>66</sup> Espressione utilizzata da G. COCCO, *Riserva di ordinamento e specialità del diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, 780; secondo M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, 2010, 43, le fonti europee, piuttosto che esterne, dovrebbero qualificarsi come fonti intermedie, perché pur appartenendo ad un ordinamento che non è quello italiano incidono direttamente su quest'ultimo, mediante un principio analogo a quello della competenza.

delle materie menzionate dal Trattato, imponendo contemporaneamente al Legislatore di dare esecuzione al Trattato e di non porre in essere leggi che ostacolino la diretta applicabilità dei regolamenti. In un tale contesto, le leggi non espressamente dirette a pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato sono considerate non applicabili, perché facenti parte di un ordinamento che non vuole interferire nella produzione normativa del distinto ordinamento comunitario, di cui, viceversa, garantisce, mediante la legge di esecuzione, l'osservanza sul territorio nazionale. Pare, insomma, che, a causa della distinzione tra i due ordinamenti, disposta dal principio supremo dell'articolo 11, quando il Legislatore regola un caso di competenza dell'ordinamento comunitario debba farlo disponendo l'esecuzione del Trattato, perché così impone l'articolo 11, pena dichiarazione di incostituzionalità della legge che mira a pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato; in ogni altra ipotesi produce leggi che non richiedono di essere applicate al caso di competenza del diritto comunitario, pertanto un'eventuale questione di costituzionalità sarebbe inammissibile per irrilevanza<sup>67</sup>.

Concretamente, l'unico caso in cui la Corte ha affermato la propria competenza a giudicare sulla costituzionalità di una legge contrastante col diritto comunitario *self executing* nell'ambito del giudizio in via incidentale è quello deciso con la sentenza 286/1986, in cui le norme censurate erano considerate lesive non di puntuali regolamenti ma di un principio fondamentale della Comunità<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Per ora sia sufficiente evidenziare che i possibili esiti del giudizio di costituzionalità in via incidentale per violazione del diritto comunitario sono riconducibili all'alternativa tra ammissibilità che porta all'accoglimento e inammissibilità per irrilevanza, come da regola generale, la cui utilizzazione filoeuropeista verrà invece evidenziata nel paragrafo 3 del capitolo 7.

<sup>68</sup> Non sembra giuridicamente rilevante l'osservazione di R. MASTRONUZZI PELLECCIA, *Il nuovo significato dell'art. 11 della Costituzione in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 170 dell'8 giugno 1984*, in *Il diritto degli scambi internazionali*, 1986, 108-109, secondo cui il fatto che siano previste due ipotesi di intervento della Corte Costituzionale "non ha rilievo" perché esse sarebbero solo una sorta di "risarcimento morale". Tuttavia secondo A. SINAGRA, *Il "sistema" comunitario dopo l'Atto Unico Europeo e le sue incidenze*



In ogni caso, dato che l'ipotesi in cui occorre dichiarare l'incostituzionalità della legge anticomunitaria pare, comunque la si voglia intendere, difficilmente realizzabile, si può dire che la Corte Costituzionale ha, in definitiva, individuato l'unico modo possibile per raggiungere tutti gli obiettivi che si era prefissata: conservare l'impostazione di fondo dualistica e, contemporaneamente, escludere, in generale, possibili interferenze del sistema italiano sul funzionamento dell'ordinamento comunitario<sup>69</sup>.

---

*sull'ordinamento giuridico ed istituzionale italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, 118-119, tale giurisprudenza, pur avendo il grande merito di consentire il funzionamento concreto del sistema comunitario, non appare convincente nelle argomentazioni giuridiche, molto sintetiche, che non spiegano adeguatamente le ragioni di quanto affermato dalla Corte. In un tale contesto, dato che comunque la possibilità per il Legislatore di interferire sulla diretta applicazione del diritto comunitario sussiste, molti Autori, come A. TIZZANO, *La Corte costituzionale e il diritto comunitario: vent'anni dopo...*, in *Foro italiano*, I, 1984, 2069-2070, indicano come elemento distintivo fondamentale dell'ipotesi ora menzionata il fatto che la legge interna "voglia" impedire l'applicazione del diritto comunitario, configurando quella che P. BARILE, *Un impatto tra il diritto comunitario e la Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il primato del diritto comunitario e i giudici italiani*, 1979, 70, definisce "una ribellione del legislatore nazionale", dalla cui volontà dipende quindi il destino della legge anticomunitaria, che sarà disapplicata solo ove non richiedente di intervenire su un caso disciplinato dal diritto comunitario; secondo L. DANIELE, *Ancora sui rapporti tra diritto comunitario e diritto interno incompatibile secondo l'ordinamento costituzionale italiano*, in *Il diritto negli scambi internazionali*, 1985, 470-471, la sentenza 113/1985 conferma tale opinione dottrinale, specificando che la riserva di competenza della Corte Costituzionale vale solo qualora si tratti "di una legge che vuole (corsivo mio) privare di efficacia, nell'ambito dello Stato, il sistema dei principi dell'ordinamento comunitario", tanto che, non a caso, essa viene definita come normalmente "non richiedente di essere applicata" (P. MENGOZZI, *Il diritto della Comunità europea*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. GALGANO, XV, 1990, 105 e seguenti).

<sup>69</sup> Secondo S. NINATTI, *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea*, 2004, 47-48, i giudici hanno, in sostanza, delineato l'assetto politicamente auspicato; qualcosa di analogo è avvenuto, come ricorda L.S. ROSSI, *Supremazie incrociate: Trattato costituzionale europeo e Costituzioni nazionali*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del*

Il quadro dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno è completato dalle affermazioni contenute nella sentenza 113/1985, in cui si risolve anche il problema legato al rischio che il diritto comunitario sia applicato in modo difforme dai giudici dei diversi Stati membri<sup>70</sup>. La premessa del ragionamento è che dalla sistemazione che la sentenza 170/1984 ha dato ai rapporti tra diritto comunitario e legge nazionale deriva che la normativa comunitaria entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità. Da ciò la Consulta ricava che questo principio vale non soltanto per la disciplina prodotta dagli organi della CEE mediante regolamento<sup>71</sup>, ma anche per le statuizioni risultanti, come nella specie, dalle sentenze interpretative della Corte di Giustizia. Esse diventano un *corpus* unico con le norme comunitarie direttamente applicabili interpretate, perché il sistema comunitario istituito dal Trattato e a cui il meccanismo italiano fondato sull'articolo 11 rinvia richiede non solo l'uniforme applicazione del diritto comunitario direttamente applicabile ma anche l'uniforme interpretazione del diritto comunitario effettuata dalla Corte di Giustizia<sup>72</sup>. La teoria del rinvio al sistema comunitario nel

---

*diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 400, negli altri Stati membri, ciascuno dei quali ha trovato la propria "via nazionale al primato".

<sup>70</sup> G. GAJA, *La Corte Costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 264; G. DEMURO, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di applicazione dei regolamenti comunitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, 2392; P.A. CAPOTOSTI, *Questioni interpretative della attuale giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, 3821.

<sup>71</sup> M. SICLARI, *Le norme interposte nel giudizio di costituzionalità*, 1992, 86 e seguenti.

<sup>72</sup> Il carattere integrale del rinvio disposto dalla legge di esecuzione del Trattato consente infatti di ricercare nel sistema comunitario i requisiti necessari per la produzione di effetti diretti.

suo complesso giunge, quindi, fino alle estreme conseguenze<sup>73</sup>, con l'affermazione della diretta applicabilità anche delle sentenze interpretative della Corte di Giustizia, quale interprete del sistema comunitario, che vengono, in tal modo, considerate atti integrativi delle fonti del diritto comunitario.

Nella sentenza 389/1989<sup>74</sup> la Corte Costituzionale estende ulteriormente l'area del diritto comunitario direttamente applicabile. Poiché ai sensi del Trattato spetta alla Corte di Giustizia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del medesimo Trattato, si deve ritenere che qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di Giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tale via, ne determina, in definitiva, il contenuto. Di conseguenza, quando questo principio viene riferito a una norma comunitaria avente effetti diretti non v'è dubbio che la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di Giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate.

Si precisa, infine, che tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi – tanto se dotati di potere di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi – sono giuridicamente tenuti a disapplicare le leggi interne incompatibili con le norme CEE nell'interpretazione datane dalla Corte di Giustizia.

In ogni caso, resta ferma l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al

---

<sup>73</sup> P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1993, 31, parla di integrazione prefederale dei rapporti tra gli ordinamenti.

<sup>74</sup> Su cui si sofferma P.F. LOTITO, *Corte Costituzionale: diretta applicabilità delle norme comunitarie ed efficacia delle sentenze della Corte di Giustizia nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1990, 161 e seguenti.

fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie.

L'ultima fase di questo procedimento di progressivo pieno riconoscimento al sistema di diritto comunitario di effetti nell'ordinamento interno<sup>75</sup> si ha con la sentenza 168/1991<sup>76</sup>, che riconosce la necessità che il giudice ordinario faccia diretta applicazione anche delle direttive comunitarie dotate dei requisiti necessari ai fini della diretta applicabilità. In tale sentenza la Consulta ricorda la propria recente giurisprudenza, per arrivare a chiarire che dall'affermata autonomia, rispetto all'ordinamento nazionale, dell'ordinamento comunitario, ritenuto idoneo ad attrarre direttamente nella disciplina da esso posta questioni rientranti nelle materie dei Trattati comunitari, discende che è proprio nel sistema delle fonti del medesimo ordinamento comunitario che vanno verificate le condizioni per l'immediata applicabilità, nei singoli ordinamenti degli Stati membri, della normativa in esso prodotta. Di conseguenza, per le direttive occorre fare riferimento alla giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>77</sup>, che ha da tempo elaborato principi molto puntuali. Essa

---

<sup>75</sup> Che, come evidenzia M.P. CHITI, *I signori del diritto comunitario: la Corte di Giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1991, 823, elimina ogni possibilità di conflitto tra le giurisprudenze delle due Corti, anche se – secondo tale autore – non spiega in modo convincente i rapporti tra i due ordinamenti.

<sup>76</sup> S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. ZANON (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale, Le Corti dell'integrazione europea e la Corte Costituzionale italiana*, 2006, 131; in particolare su quest'ultima pronuncia vedi P.F. LOTITO, *Comunità europee: Corte costituzionale e direttive self executing*, in *Quaderni Costituzionali*, 1991, 613 e seguenti, L. DANIELE, *Corte Costituzionale e direttive comunitarie*, in *Foro italiano*, 1992, I, 662 e seguenti, A. CELOTTO, *Un ulteriore passo in avanti nell'affermazione della prevalenza del diritto comunitario (considerazioni in margine alla sentenza 18 aprile 1991 n. 168 della Corte costituzionale)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, I, 1651 e seguenti.

<sup>77</sup> Su cui si soffermano, *ex multis*, L. SBOLCI, *L'immediata applicabilità delle direttive comunitarie e l'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977, 17 e seguenti; A. BARONE, *L'efficacia diretta delle direttive Cee nella giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*,

ritiene che in tutti i casi in cui alcune disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possano farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia che questo non abbia tempestivamente recepito la direttiva sia che l'abbia recepita in modo inadeguato. La Corte conclude elencando i requisiti che la direttiva deve avere ai fini della diretta applicabilità: la prescrizione deve essere incondizionata (sì da non lasciare margine di discrezionalità agli Stati membri nella loro attuazione) e sufficientemente precisa (nel senso che la fattispecie astratta ivi prevista ed il contenuto del precetto ad essa applicabile devono essere determinati con compiutezza, in tutti i loro elementi) ed inoltre lo Stato destinatario – nei cui confronti il singolo faccia valere tale prescrizione – deve risultare inadempiente per essere inutilmente decorso il termine previsto per dare attuazione alla direttiva. Il Giudice delle Leggi ricorda, infine, che la ricognizione in concreto di tali presupposti costituisce l'esito di una attività di interpretazione della direttiva comunitaria e delle sue singole disposizioni, che il giudice nazionale<sup>78</sup> può effettuare direttamente ovvero rimettere alla Corte di Giustizia, facoltà, quest'ultima, che, invece, costituisce obbligo per il giudice nazionale di ultima istanza, sempre che il precetto della norma comunitaria non si imponga con tale evidenza da non lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio sulla sua esegesi.

La soluzione ora analizzata resta valida, secondo la giurisprudenza costituzionale, anche dopo la riforma del 2001, perché l'articolo 117 comma 1, che pure pare contraddirla, costituirebbe, in realtà, una mera

---

1991, 130 e seguenti; R. BARATTA, *In tema di "effetti diretti" (o di "diretta applicabilità") delle direttive comunitarie*, in *Giustizia civile*, 1988, 2173 e seguenti; L. SBOLCI, *Controversia internazionale, questione, processo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977, 18 e seguenti.

<sup>78</sup> Secondo A. RUGGERI, *Comunità europee, Stato e Regioni dopo la sentenza n. 170/1984 della Corte costituzionale sull'efficacia dei regolamenti comunitari*, in *Le Regioni*, 1985, I, 449-450, l'attribuzione di un ruolo decisivo al giudice comune determina un rischio di indebolimento delle garanzie poste a favore del sistema comunitario.

conferma dell'assetto previgente (in tal senso vedi, *ex multis*, le sentenze 454/2006, 284/2007, 109 e 415/2008, 227/2010). Per un'analisi dei problemi sollevati dal nuovo testo costituzionale e delle relative risposte fornite dal nostro Giudice delle Leggi si rinvia ai capitoli 6 e 7.

#### **4. La tesi dualista della Corte Costituzionale.**

Per studiare il fenomeno comunitario in una prospettiva di diritto costituzionale italiano<sup>79</sup> non si può prescindere dalla visione globale che la Corte Costituzionale e la Corte di Giustizia hanno delle interazioni tra i due ordinamenti<sup>80</sup>, che logicamente influenza la ricostruzione dei rapporti tra le rispettive fonti del diritto<sup>81</sup>.

In generale si afferma che mentre secondo la Corte di Giustizia i due ordinamenti sono, in realtà, una struttura unitaria, caratterizzata dalla superiorità del diritto comunitario su quello nazionale<sup>82</sup>, viceversa secondo la Corte Costituzionale essi sono distinti, anche se a certe condizioni il diritto europeo assume rilevanza all'interno del sistema giuridico italiano<sup>83</sup>.

Ad avviso di chi scrive il nostro Giudice delle Leggi, che, come si è visto nelle pagine precedenti, si è occupato del tema fin dagli Anni Sessanta, modificando più volte la propria opinione circa la soluzione delle antinomie tra fonti interne e norme comunitarie, ha sempre

---

<sup>79</sup> Da cui la Consulta non si è mai discostata, come sottolinea G. GAJA, *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 255.

<sup>80</sup> Che, come evidenzia F. POLITI, *Diritto pubblico*, 2011, 92, costituisce il "problema di fondo".

<sup>81</sup> Sottolinea il collegamento logico tra le due problematiche G. NAPOLITANO, *Diritto comunitario e diritto italiano nella sentenza 170/1984 della Corte costituzionale*, in *Comunicazioni e studi*, 1985, 363 e seguenti.

<sup>82</sup> Secondo G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, 2008, 59-60, tale teoria presuppone che si sia già avverata completamente una integrazione di natura federale.

<sup>83</sup> F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, 1995, 45 e seguenti.

mantenuto ferma l'impostazione dualista<sup>84</sup>, pur attribuendo al dualismo un significato che si è evoluto nel tempo, come emerge dall'analisi di quelle pronunce che hanno costituito le tappe fondamentali dell'evoluzione giurisprudenziale, che occorre qui brevemente richiamare per trarne qualche ulteriore conclusione.

Nella sentenza 14/1964 la Corte Costituzionale presuppone già la duplicità di ordinamenti laddove, dopo aver premesso che l'articolo 11 non importa alcuna deviazione dalle regole vigenti in ordine all'efficacia nel diritto interno degli obblighi assunti dallo Stato nei rapporti con gli altri Stati, perché non ha conferito alla legge ordinaria che rende esecutivo il Trattato un'efficacia superiore a quella propria di tale fonte del diritto, afferma che la violazione del Trattato importa responsabilità dello Stato sul piano internazionale ma non toglie alle leggi con esso in contrasto la loro piena efficacia. Ne deriva che i due ordinamenti sono separati, perché gli effetti che si producono nell'uno e nell'altro non coincidono<sup>85</sup>. Inoltre il nostro Giudice delle Leggi, giudicando l'efficacia di norme esterne sulla base di una disposizione costituzionale, mostra di considerarsi l'unico organo competente a stabilire la collocazione delle norme esterne nella gerarchia delle fonti dell'ordinamento italiano, e di ritenere che questa dipenda esclusivamente dalle norme interne che ad esse attribuiscono valore.

La Consulta conferma la propria ricostruzione dualistica nella sentenza 183/1973, laddove dice espressamente che il diritto della Comunità e il diritto interno dei singoli Stati membri possono configurarsi come sistemi giuridici autonomi e distinti. Da ciò ricava, peraltro, che le disposizioni costituzionali disciplinano unicamente l'attività normativa degli organi dello Stato italiano, e per loro natura

---

<sup>84</sup> Come evidenzia anche I. NICOTRA GUERRERA, *Diritto pubblico e costituzionale*, 2010, 481 e seguenti.

<sup>85</sup> Secondo D. ANZILLOTTI, *Corso di diritto internazionale*, ristampa a cura della SIOI della terza edizione del 1928, 1955, 52, dualismo significa che l'efficacia delle norme interne è del tutto indipendente dalla loro conformità o meno ai doveri internazionali dello Stato.

non sono riferibili o applicabili all'attività degli organi comunitari<sup>86</sup>, regolata dal Trattato di Roma, che della Comunità costituisce lo statuto fondamentale.

La successiva sentenza 170/1984 arriva addirittura a dire che la teoria dualista è il “punto fermo nella costruzione giurisprudenziale dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno”<sup>87</sup>. Essi sono separati, ma l'articolo 11 li coordina ripartendo le competenze, ossia consentendo che le fonti comunitarie producano effetti nell'ordinamento nazionale, salvo l'obbligo di rispettare i principi supremi.

La tesi dualista pare, peraltro, essere stata definitivamente confermata dal nostro Giudice delle Leggi anche a seguito dell'entrata in vigore del nuovo articolo 117 comma 1. A tal proposito occorre richiamare, in particolare, la sentenza 227/2010, che parla espressamente di conferma dell'assetto dei rapporti tra ordinamenti antecedente la riforma del 2001.

Ciò chiarito, va detto che la tesi dualista, soprattutto nella sua ultima versione, è stata criticata<sup>88</sup> da parte della dottrina, che ha posto l'accento su presunte incoerenze sistematiche della teoria dei rapporti tra ordinamenti elaborata dalla giurisprudenza costituzionale. Tali obiezioni, tuttavia, nell'ottica del Giudice delle Leggi non sembrano cogliere realmente nel segno, per le ragioni che si vanno ad esporre.

---

<sup>86</sup> Si tratta di una conseguenza che assume notevole importanza nell'ambito della ricostruzione del grado gerarchico del diritto comunitario nel sistema nazionale delle fonti del diritto.

<sup>87</sup> Anche G. GUZZETTA, *Costituzione e regolamenti comunitari*, 1994, 117-118, parla di “conferma del presupposto dualistico”.

<sup>88</sup> Tra le critiche troviamo anche quella, che si colloca non sul piano giuridico ma su quello politico, di chi, come G. GEMMA, *Un'opportuna composizione di un dissidio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, 1225-1226, osserva che il dualismo confligge con l'odierna tendenza alla convergenza dei valori sovranazionali e nazionali. In questa sede, tuttavia, non ci si occupa di questo tipo di valutazioni, che in ogni caso sembrano costituire considerazioni di opportunità, come tali invocabili non per stabilire qual è il diritto vigente, ma - semmai - per formularne una proposta di riforma.



Alcuni Autori ritengono, infatti, che il dualismo sia incompatibile con l'utilizzazione della norma comunitaria come parametro di costituzionalità (su cui ci si soffermerà nel capitolo successivo), perché implica che essa sia considerata fonte estranea al nostro ordinamento<sup>89</sup>. Di conseguenza, nell'ambito di una impostazione dualista l'unico modo per consentire il dispiegarsi degli effetti della norma comunitaria sarebbe quello della disapplicazione della norma italiana incompatibile. Viceversa, in un modello monistico l'atto comunitario potrebbe essere utilizzato nell'ambito dell'unico ordinamento esistente, quindi anche come parametro interposto in un giudizio di costituzionalità avente ad oggetto una legge italiana. Sulla base di queste premesse, secondo tale dottrina<sup>90</sup> sembra che i rapporti tra i due ordinamenti, che la Corte dichiaratamente ricostruisce in termini dualistici quando la questione è proposta in via incidentale, vengano ormai dalla stessa ricostruiti in termini monistici quando essa è proposta in via principale<sup>91</sup>. Sempre più spesso si dice, insomma, che sia lo stesso Giudice delle Leggi ad essere in procinto di rinnegare la propria tesi della separazione degli ordinamenti. L'obiezione, tuttavia, pare fondarsi su un presupposto che non ha trovato generale

---

<sup>89</sup> Sul tema dei rapporti tra ordinamenti, e degli effetti che questi possono determinare sui rapporti tra fonti, vedi I. NICOTRA GUERRERA, *Norma comunitaria come parametro di costituzionalità tra monismo e dualismo*, in G. PITRUZZELLA – F. TERESI – G. VERDE (a cura di), *Il parametro del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi*, 1998, 447 e seguenti.

<sup>90</sup> Ad esempio A. MARZANATI, *La Corte costituzionale alla ricerca di nuovi spazi nella composizione dei conflitti tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, 161, che parla espressamente di abbandono della teoria della separazione degli ordinamenti.

<sup>91</sup> Analizza le diversificate conseguenze del principio del primato del diritto comunitario A. CELOTTO, *Le "modalità" di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, 1473 e seguenti; sui rapporti tra le differenti soluzioni offerte dalla Corte a seconda che la questione di costituzionalità sia proposta in via incidentale o in via principale si sofferma anche S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. ZANON (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. Le Corti dell'integrazione europea e la Corte Costituzionale italiana*, 2006, 138.

accoglimento. Secondo l'opinione maggioritaria sono, infatti, norme interposte anche, ad esempio, i Patti Lateranensi, le cui modificazioni non concordate con la Chiesa Cattolica sono incostituzionali per violazione dell'articolo 7 comma 2, e le consuetudini internazionali ex articolo 10 comma 1<sup>92</sup>, che pacificamente sono norme internazionali, perché poste in essere tramite l'attività di Stati sovrani, che non riconoscono alcuna autorità ad essi superiore. La ragione pare essere che la Costituzione ben può attribuire rilievo a norme esterne che appaiono rilevanti nella prospettiva nazionale<sup>93</sup>, la cui violazione si risolve in una violazione della Costituzione, in quanto essa è l'atto normativo fondamentale del sistema giuridico. A ben vedere, però, essa riveste tale "ruolo di chiusura del sistema"<sup>94</sup> anche nella ricostruzione dei rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario elaborata dalla Corte Costituzionale<sup>95</sup>, che pure viene definita "dualista" (laddove invece la Corte di Giustizia ricostruisce l'intero sistema sulla base del Trattato). Conseguentemente, nell'ottica della Corte nemmeno l'uso della norma comunitaria come parametro interposto è in contraddizione con la ricostruzione dei rapporti tra ordinamenti teorizzata nella giurisprudenza costituzionale.

---

<sup>92</sup> E dopo la riforma dell'articolo 117 comma 1 anche i trattati internazionali.

<sup>93</sup> A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 133.

<sup>94</sup> A. LA PERGOLA, *Costituzione ed integrazione europea: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 1998, 838, parla di "riserva di competenza della Corte"; sulle fattispecie per le quali la Corte si è riservata un intervento diretto si sofferma anche L. ALBINO, *Il sistema delle fonti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, 2001, 961 e seguenti.

<sup>95</sup> Secondo G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 2010, 211-212, l'articolo 11 è la *Grundnorm*; in tal senso vedi anche G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 767 e seguenti.

## CAPITOLO 2

### LE ALTRE IPOTESI DI CONFLITTO TRA NORME EUROPEE E LEGGI INTERNE

#### **1. Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale avente ad oggetto leggi contrastanti col diritto comunitario.**

Quando la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una legge ordinaria contrastante col diritto comunitario è proposta in via principale, prescindendo la controversia circa la costituzionalità della norma interna da un caso concreto, evidentemente non sussistono quelle esigenze di diretta applicazione del diritto comunitario che hanno causato quel conflitto tra le due Corti di cui ci siamo in precedenza occupati. Nell'ipotesi ora considerata la questione presenta carattere astratto<sup>96</sup>, con la conseguenza che l'interesse giuridicamente rilevante alla sua risoluzione è solamente quello connesso alla certezza del diritto, che implica che siano comunque eliminate dall'ordinamento le leggi incostituzionali, a prescindere dalla loro applicabilità in un caso concreto.

Va inoltre ricordato che prima della riforma costituzionale del 2001 il giudizio di legittimità costituzionale in via principale presentava una disciplina disomogenea, in quanto il ricorso statale contro una legge regionale aveva carattere preventivo (rispetto al momento di entrata in vigore della legge), mentre il ricorso regionale era successivo<sup>97</sup>.

La prima sentenza rilevante in materia è la 115/1993, in cui la questione di costituzionalità proposta in via principale dalla Regione Veneto contro una legge statale considerata anticomunitaria viene dichiarata inammissibile. La Consulta ricorda che in base alla propria

---

<sup>96</sup> A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, 2002, 366-367; sulle peculiarità del giudizio in via principale vedi A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, 2008, 289 e seguenti.

<sup>97</sup> Su questa asimmetria si sofferma G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, 1988, 234 e seguenti.

precedente giurisprudenza<sup>98</sup> la norma comunitaria, estranea al sistema delle fonti interne, opera per forza propria<sup>99</sup>; da ciò deriva il principio della diretta applicabilità del diritto comunitario e della correlativa non applicazione del diritto nazionale con esso contrastante, con la conseguenza che è inammissibile la questione di legittimità costituzionale della norma nazionale che si sospetti in contrasto con la norma comunitaria, la quale comunque non è idonea ad incidere sulla articolazione delle competenze nei rapporti tra Stato e Regioni. In questa prima sentenza, dunque, la Consulta nega l'ammissibilità della proposizione di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale avente ad oggetto una legge anticomunitaria<sup>100</sup>, richiamando le argomentazioni utilizzate per dichiarare l'inammissibilità della medesima questione ove proposta in via incidentale, incentrate sulla separatezza degli ordinamenti<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> R. BIN, *All'ombra della "La Pergola". L'impugnazione in via principale delle leggi contrarie a norme comunitarie*, in *Le Regioni*, 1995, 1141-1142, ricorda che la questione verteva sul presunto contrasto tra la definizione di imprenditore agricolo a titolo principale tracciata da un regolamento comunitario e quella data da una legge nazionale, che la Corte ha risolto sottolineando che "la relatività delle qualificazioni giuridiche proprie dei distinti ordinamenti esclude la possibilità di interferenza o contrasto tra i limiti di partecipazione alle cooperative agricole previste dalla legge nazionale e la qualificazione di imprenditore agricolo idoneo destinatario di aiuti comunitari" e che "indipendentemente da questa considerazione" vale la regola dell'inammissibilità di questioni di costituzionalità aventi ad oggetto leggi anticomunitarie.

<sup>99</sup> Nel senso che non è necessario uno specifico atto interno di recepimento del singolo regolamento, perché è sufficiente il fondamento generale che il diritto comunitario trova nell'articolo 11 della Costituzione e nella legge di esecuzione del Trattato.

<sup>100</sup> T. GROPPI, *Le norme comunitarie quale parametro nel giudizio (preventivo) di legittimità costituzionale delle delibere legislative regionali*, in *Le Regioni*, 1995, 926, osserva che nessuna giurisprudenza si aveva, invece, per il caso di giudizio in via d'azione conseguente a ricorso governativo avverso delibere legislative regionali contrastanti con norme comunitarie.

<sup>101</sup> Tale richiamo è evidenziato anche da M.R. DONNARUMMA, *Rapporti tra diritto interno e diritto comunitario: rottura o continuità d'indirizzo nella più recente giurisprudenza costituzionale?*, in *Giurisprudenza italiana*, 1996, I, 88; A. AMBROSI, *Norme comunitarie direttamente applicabili e giudizio di*

Segue la sentenza 117/1994, che contiene l'affermazione di carattere generale secondo cui è "giurisprudenza costante di questa Corte che le norme derivanti da atti normativi della Comunità Europea non possono costituire parametro nei giudizi di competenza di questa Corte, poiché, pur potendo derogare a norme interne di rango costituzionale (purché non contenenti principi fondamentali o diritti inalienabili della persona umana), esse appartengono a un ordinamento distinto, anche se coordinato, rispetto a quello interno e, pertanto, non possono essere qualificate come atti aventi valore costituzionale alla stregua dell'ordinamento nazionale"<sup>102</sup>. Evidentemente la pronuncia in esame, che pure conclude un giudizio di legittimità costituzionale promosso in via incidentale, sembrava chiudere definitivamente il discorso<sup>103</sup>, perché la separatezza dei due ordinamenti, costantemente affermata dalla Corte Costituzionale, pareva determinare l'inutilizzabilità di norme comunitarie come parametro in qualsivoglia procedimento avente ad oggetto la

---

*costituzionalità in via principale*, in *Le Regioni*, 1993, 1766-1767, pare, tuttavia, già in questa fase intuire che la trasposizione nell'ambito del giudizio in via principale di un principio elaborato con riferimento al giudizio in via incidentale fa sorgere una serie di problemi, legati alla diversità "strutturale" dei due tipi di giudizio, che sono stati affrontati dalla giurisprudenza degli anni immediatamente successivi.

<sup>102</sup> Siccome la giurisprudenza costituzionale in altri settori riconosce l'idoneità parametrica di atti esterni, quali le consuetudini internazionali e i Patti Lateranensi, siffatta affermazione pare da interpretare nel senso che secondo la Corte la separazione tra i due ordinamenti è così totale che non esiste un obbligo costituzionale di adeguare la legislazione italiana al diritto comunitario, con la conseguenza che la legge anticomunitaria non può essere annullata nemmeno nell'ambito del giudizio in via principale, che prescinde dall'applicabilità della norma impugnata.

<sup>103</sup> Emblematica è l'affermazione di S. NINATTI, *Non sempre si può fare a meno dell'intervento della Corte Costituzionale nell'attuazione del diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, 1029-1030, secondo cui "in questo modo si viene a chiarire che nessun atto avente origine comunitaria potrebbe assurgere alla posizione di parametro in sede di sindacato di costituzionalità".

legittimità costituzionale di una disposizione interna, in quanto irrilevanti nella sfera del diritto costituzionale italiano<sup>104</sup>.

Successivamente, tuttavia, la Corte apre la porta al giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto una legge anticomunitaria proposto in via principale, ritenendo di esplicitare pienamente le conseguenze già implicite nei presupposti teorici, con due pronunce, che verranno poi confermate dalla giurisprudenza successiva, che ne riconoscono, prima solo nel caso di ricorso statale preventivo poi anche nel caso di ricorso regionale successivo, l'ammissibilità<sup>105</sup>, sulla base dell'assunto che quando il conflitto è astratto i vincoli comunitari discendenti dall'articolo 11 rilevano non nel senso che determinano l'applicabilità diretta di una norma ma come vincoli alla produzione legislativa<sup>106</sup>.

La prima è la 384/1994, che riguarda un caso di impugnazione statale contro una legge regionale. Secondo la Regione Umbria, resistente, il contrasto tra la normativa comunitaria direttamente applicabile e la normativa interna incompatibile comporta, semmai, la disapplicazione della legge interna, ma certamente non dà luogo ad

---

<sup>104</sup> Considera, invece, autonome le due problematiche I. NICOTRA GUERRERA, *Norma comunitaria come parametro di costituzionalità tra monismo e dualismo*, in G. PITRUZZELLA – F. TERESI – G. VERDE (a cura di), *Il parametro del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi*, 1998, 451 e seguenti.

<sup>105</sup> In generale sui principi enunciati in tali pronunce vedi S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. ZANON (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. Le Corti dell'integrazione europea e la Corte Costituzionale italiana*, 2006, 132.

<sup>106</sup> A. CELOTTO, *Le "modalità" di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, 1479-1480, ricorda che, comunque, la Corte mette ben in evidenza che tali pronunce, relative al giudizio in via principale non intendono in alcun modo rimettere in discussione le soluzioni raggiunte per il giudizio in via incidentale; anche M. RUOTOLO, *Competenza della Corte costituzionale in materia di contrasto tra norme comunitarie e leggi regionali impugnate dal Governo in via principale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1995, I, 341, conclude nel senso che tali pronunce non presentano elementi di rottura rispetto al principio dell'immediata applicabilità del diritto comunitario.

una questione di costituzionalità<sup>107</sup>. La Consulta respinge, tuttavia, l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione, perché ritiene che, fermo restando quanto affermato nella sentenza 170/1984, si imponga una riflessione sulle implicazioni dell'obbligo, derivante dall'articolo 11 della Costituzione, di assicurare la conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario<sup>108</sup>. Partendo dalla constatazione che di fronte alla Comunità Europea è lo Stato ad essere responsabile delle violazioni del diritto comunitario, anche quando derivino dall'esercizio della potestà legislativa della Regione, e che il mantenimento, nell'ordinamento interno, di un provvedimento incompatibile con le disposizioni del Trattato – oltre a creare situazioni di fatto ambigue – è considerato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee quale trasgressione degli obblighi posti dal Trattato stesso<sup>109</sup>, la Consulta afferma che non

---

<sup>107</sup> P.F. LOTITO, *Nota a Corte costituzionale. Sentenza 10 novembre 1994 n. 384*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, 154, evidenzia che secondo la Regione oggetto del giudizio è il contrasto tra deliberazione legislativa regionale e norma europea, ma la Corte ha accolto l'opposta ricostruzione del Governo, secondo cui invece il contrasto si è prodotto in origine tra la norma costituzionale che obbliga lo Stato a conformare l'ordinamento interno all'ordinamento europeo e la deliberazione legislativa regionale.

<sup>108</sup> Come evidenziano P. GIANGASPERO, *Note sull'utilizzazione del diritto comunitario immediatamente applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 3483; L.S. ROSSI, *La dichiarazione preventiva di illegittimità costituzionale di una legge contrastante con il diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1995, 168 e seguenti; R. ROSSOLINI, *La legge regionale contrastante con il diritto comunitario tra incostituzionalità e disapplicazione*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1995, 177 e seguenti.

<sup>109</sup> L'obbligo di eliminare le leggi interne contrastanti col diritto comunitario è, peraltro, espressamente sancito dalla sentenza 168/1985 della Corte di Giustizia (commentata sotto questo specifico profilo da P. MORI, *In tema di efficacia interna dei Trattati comunitari: le leggi contrastanti vanno espressamente abrogate*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1987, 661 e seguenti, e più in generale da L.S. ROSSI, *L'attuazione in Italia del diritto comunitario mediante atti amministrativi*, in *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1987, 406 e seguenti). Essa, nel corso di un giudizio per inadempimento in cui la Commissione contestava all'Italia di non aver rispettato gli obblighi comunitari, mantenendo in vigore norme

appare pertinente il richiamo a quelle sue precedenti decisioni che hanno dichiarato l'inammissibilità della questione. La peculiarità fondamentale di questo caso rispetto a quelli risolti dalle sentenze richiamate dalla Regione è che la legge regionale impugnata non è ancora entrata in vigore, quindi correttamente il Presidente del Consiglio ha adito la Corte nella fase conclusiva dell'*iter* di formazione dell'atto normativo al fine di impedire, in radice, il rischio di inottemperanza agli obblighi comunitari<sup>110</sup>. Viceversa, le decisioni segnalate dalla Regione riguardano l'ipotesi della disapplicazione della norma interna, già vigente, ritenuta incompatibile con il regolamento comunitario<sup>111</sup>. Il ragionamento assume portata generale laddove la Consulta afferma che una cosa è risolvere il problema del contrasto tra la norma comunitaria, direttamente applicabile, e quella interna vigente che risulti incompatibile, demandandone la soluzione

---

nazionali incompatibili con norme del Trattato direttamente applicabili, ha risposto al Governo italiano, che si era difeso osservando che “poiché le norme direttamente applicabili del Trattato si sostituiscono alle norme giuridiche nazionali incompatibili sarebbe inutile ed oneroso abrogare o modificare formalmente tutte le disposizioni nazionali di cui trattasi”, affermando che “la facoltà degli amministratori di far valere dinanzi ai giudici nazionali disposizioni del Trattato direttamente applicabili costituisce solo una garanzia minima e non è di per sé sufficiente ad assicurare la piena applicazione del Trattato”, perché l'esistenza di norme nazionali contrastanti “mantiene gli interessati in uno stato di incertezza circa la possibilità di fare appello al diritto comunitario”.

<sup>110</sup> Secondo A. MARZANATI, *La Corte costituzionale alla ricerca di nuovi spazi nella composizione dei conflitti tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, 161 e seguenti, l'articolo 11 reca in sé due implicazioni, che corrispondono ai due filoni della giurisprudenza costituzionale.

<sup>111</sup> Tale distinzione è stata immediatamente criticata, ad esempio, da F. DONATI, *I rapporti tra diritto interno e diritto comunitario: problemi e prospettive alla luce di una recente sentenza della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 3476-3477, che osserva che, a differenza di quanto accade nel giudizio incidentale, dove la remissione degli atti alla Corte comporta necessariamente la sospensione del giudizio *a quo*, l'impugnazione in via principale non incide sul principio secondo cui gli operatori del diritto devono immediatamente fornire applicazione alla normativa comunitaria produttiva di effetti diretti nemmeno nel caso di ricorso delle Regioni contro lo Stato.



ai giudici di merito, altra cosa è la verifica di legittimità costituzionale delle deliberazioni legislative dei Consigli regionali, che in pendenza dell'impugnativa promossa dal Governo innanzi al Giudice delle Leggi non possono completare l'*iter* formativo con la promulgazione e acquisire efficacia con la pubblicazione. Non si può sostenere che l'ottemperanza agli obblighi comunitari sarebbe seguita anche ad una pronuncia d'inammissibilità, motivata in modo tale da precisare che le norme interne incompatibili con quelle comunitarie vanno comunque disapplicate da parte di tutti i soggetti pubblici, perché, trattandosi di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, il destinatario delle prescrizioni della Corte (sulla necessaria applicazione del regolamento comunitario) sarebbe stata l'amministrazione regionale; tuttavia, contemporaneamente, la normativa impugnata sarebbe stata promulgata, pur se ritenuta non applicabile, con evidente lesione del principio della certezza e della chiarezza normativa<sup>112</sup>, ed elusione dell'obbligo che incombe sullo Stato italiano di conformare l'ordinamento interno a quello comunitario<sup>113</sup>. Il verdetto della Corte è che è ammissibile l'impugnativa promossa dal Governo contro la legge regionale, non ancora entrata in vigore, che si sospetti in contrasto con la normativa comunitaria. Non è però vero il contrario, perché l'impugnativa della

---

<sup>112</sup> Secondo 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, 487 e seguenti, tuttavia, o il meccanismo della non applicazione pregiudica veramente il valore della certezza del diritto, e allora lo fa sempre, per ogni atto, e che sia o no già efficace (anzi lo fa di più per gli atti già vigenti, dove è concreta, e non astratta o potenziale, la possibilità dell'applicazione), oppure tale meccanismo non fa correre rischi, nel qual caso non si capiscono le ragioni per cui la Corte giustifica sulla base di tale valore l'adozione di soluzioni diverse da quella, generalmente accolta, della non applicazione: insomma, secondo tale Autore l'intervento della Corte in nome della certezza del diritto dovrebbe esserci sempre oppure non esserci mai.

<sup>113</sup> Evidenzia i due "pilastri" su cui la Corte si basa per derogare alla regola della non applicazione F. GIANFRANCESCO, *Giudizio in via d'azione su leggi regionali ed obblighi comunitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 3478.

legge dello Stato da parte della Regione investe un atto già in vigore, quindi il contrasto tra la norma interna e quella comunitaria potrà essere definito dai giudici di merito. La sentenza in esame, in buona sostanza, ammette il giudizio di legittimità costituzionale in via principale proposto dallo Stato, perché in tal caso non c'è un atto già in vigore, quindi il contrasto non può essere definito da giudici ordinari ma solo dalla Corte, che così evita preventivamente che entri in vigore una legge illegittima<sup>114</sup>. Viceversa, è inammissibile il ricorso proposto dalla Regione, perché in tal caso esiste una legge già in vigore, che può essere disapplicata dai giudici ordinari<sup>115</sup>. Evidentemente tale soluzione non sarebbe però di alcun ausilio dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha stabilito il carattere successivo del giudizio di legittimità costituzionale in via principale<sup>116</sup>, indipendentemente dal fatto che sia proposto dallo Stato o dalla Regione, richiedendo, evidentemente, una soluzione unitaria.

La sentenza 94/1995 affronta tuttavia la questione in termini più generali. La Corte riconosce infatti in tale pronuncia l'ammissibilità, in generale, del giudizio di legittimità costituzionale proposto dallo Stato - per qualsivoglia vizio di legittimità costituzionale<sup>117</sup> - o dalle

---

<sup>114</sup> Emblematicamente G. GUZZETTA, *L'annullamento delle leggi regionali "anticomunitarie": crisi di un modello giurisprudenziale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 4245, dice allora che il sindacato accentrato da ostacolo alle relazioni tra i due sistemi diventa in questo caso il presidio più sicuro della lealtà comunitaria del nostro ordinamento; in senso analogo A. CELOTTO, *Dalla non applicazione alla disapplicazione del diritto interno incompatibile con il diritto comunitario*, in *Giurisprudenza italiana*, 1995, I, 343-344, parla di ulteriore passo verso il massimo adeguamento del diritto interno al diritto comunitario.

<sup>115</sup> Secondo F. SORRENTINO, *Una svolta apparente nel cammino comunitario della Corte: l'impugnativa statale delle leggi regionali per contrasto con il diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 3457, tale distinzione è difficile da giustificare, perché il profilo della disapplicazione a vantaggio della norma comunitaria è in entrambi i casi secondario, se non irrilevante, mentre ciò che rileva è il ruolo della Corte di garante delle competenze costituzionalmente assegnate.

<sup>116</sup> Sulla portata innovativa della Novella del 2001 si sofferma G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, 2008, 666 e seguenti.

<sup>117</sup> Sentenza 80/2006.

Regioni - per tutelare la propria sfera di competenze<sup>118</sup> - contro una legge anticomunitaria, pur ribadendo la tendenziale inammissibilità della medesima questione se proposta in via incidentale. Le ragioni sono di ordine processuale<sup>119</sup>. La questione di costituzionalità proposta in via incidentale è normalmente inammissibile, perché tale tipo di giudizio richiede che la legge impugnata sia rilevante ai fini della decisione del processo *a quo*, mentre in tal caso la rilevanza non sussiste, perché la legge interna non viene in rilievo ai fini della definizione della controversia concreta. Viceversa, l'ammissibilità della questione di costituzionalità proposta in via principale prescinde dall'applicabilità della legge nel processo *a quo*, perché tale tipo di giudizio richiede solamente la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante all'eliminazione della disposizione impugnata, che può essere ravvisato nell'esigenza<sup>120</sup> di depurare l'ordinamento italiano da atti normativi contrastanti con gli obblighi assunti con l'adesione all'Unione Europea in attuazione dell'articolo 11 della Costituzione<sup>121</sup>. In questo modo non è più decisivo il fatto che

---

<sup>118</sup> Sentenza 272/2005.

<sup>119</sup> A. BARONE, *La Corte costituzionale ritorna sui rapporti tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Foro italiano*, 1995, I, 2052, sostiene che la disarmonia all'interno del sistema è da imputare all'esistenza di un duplice modello di sindacato di costituzionalità, che comporta soluzioni differenti.

<sup>120</sup> Evidenziata da R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo*, in *Le Regioni*, 1986, 2, 1090 e seguenti; tali principi sono tenuti in grande considerazione anche in sede comunitaria, come sottolinea C. MARINELLI, *I principi generali del diritto comunitario*, 1994, 972 e seguenti.

<sup>121</sup> Con tale affermazione la Corte arriva sostanzialmente a ribaltare quanto aveva affermato nella sentenza 117/1994, in cui aveva escluso che le norme comunitarie avessero un valore costituzionale alla stregua dell'ordinamento nazionale, evidentemente presupponendo che non sussistesse un obbligo di adeguamento della legislazione interna al diritto europeo. Nella pronuncia ora in esame, viceversa, la Consulta esplicitamente dichiara che "diverso è il caso in cui il medesimo contrasto tra norma interna e norma comunitaria si manifesti nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via principale", perché "la non applicazione della norma interna confliggente con quella comunitaria non fa venir meno l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o

la questione sia proposta prima dell'entrata in vigore della norma impugnata, perché viene riconosciuto un interesse giuridicamente rilevante di portata generale all'ammissibilità della questione di costituzionalità proposta in via principale, derivante dalla necessità di eliminare le leggi contrastanti con il diritto comunitario, che si inserisce pienamente nei fini di un procedimento astratto qual è quello in esame<sup>122</sup>.

In dottrina<sup>123</sup> si è obiettato che in base alla giurisprudenza costituzionale pare che la legge anticomunitaria impugnata in via principale sia viziata di illegittimità costituzionale, laddove invece la stessa se impugnata in via incidentale viene considerata semplicemente non applicabile. Siccome la Corte nella sentenza 168/1991 ha precisato che la non applicazione non comporta alcuna valutazione di illegittimità, sembra che la stessa legge assuma un

disarmonie con le prevalenti norme comunitarie”, che “essendo ancorata al valore costituzionale comportante la chiarezza normativa e la certezza nell'applicazione del diritto da parte di tutti i sottoposti alla legge, può essere soddisfatta anche con una dichiarazione d'illegittimità costituzionale”, in quanto “dati i ricordati caratteri del giudizio in via principale, la non applicabilità della norma interna confliggente con quella comunitaria rappresenterebbe, nei casi in cui il contrasto normativo si palesasse nell'ambito di quel giudizio, una garanzia inadeguata rispetto al soddisfacimento del dovere, fondato sull'art. 5 del Trattato di Roma e sull'art. 11 della Costituzione, di dare pieno e corretto adempimento agli obblighi comunitari”.

<sup>122</sup> Anche G. GUZZETTA, *Spunti ed interrogativi in tema di processo costituzionale e di certezza del diritto in una recente sentenza della Corte in materia comunitaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, 2140, sottolinea che ciò che delimita la competenza della Corte non è tanto il momento del controllo quanto la sua natura astratta; in senso analogo si esprimono anche E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, 1996, 244; G. RAZZANO, *Verso l'integrazione europea: una quarta fase nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1996, I, 75-76; M. CARTABIA, *Nota senza titolo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, 560 e seguenti; A. MARZANATI, *Nota senza titolo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, 568 e seguenti.

<sup>123</sup> Solleva il problema F. BIENTINESI, *Regolamenti comunitari e controllo preventivo delle leggi regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 3461 e seguenti.

duplice *status*: viziata di incostituzionalità se impugnata in via principale, non viziata se impugnata in via incidentale. In tal modo si fa dipendere quella che dovrebbe essere una caratteristica intrinseca (cioè il vizio di legittimità costituzionale) dell'atto normativo da un dato estrinseco, qual è il momento del controllo cui l'atto stesso è sottoposto: ciò risulta contraddittorio, perché il controllo ha la funzione di rilevare, e non di determinare, i vizi dell'atto controllato. L'obiezione pare tuttavia superabile, ed infatti non è stata tenuta in considerazione dalla giurisprudenza costituzionale. Occorre infatti considerare che nel giudizio in via incidentale la legge, non essendo applicabile nel giudizio *a quo*, non può essere portata davanti alla Corte<sup>124</sup>, pertanto solo il giudizio in via principale può condurre sempre ad una pronuncia che entra nel merito della questione<sup>125</sup>.

Tale orientamento<sup>126</sup> è stato, peraltro, sostanzialmente confermato anche a seguito della riforma del 2001, anche se la Corte, iniziando a definire espressamente le fonti comunitarie come norme interposte per valorizzare il nuovo articolo 117 comma 1 (sentenza 166/2004, 406/2005, 129/2006), pare aver generato alcuni problemi di ordine sistematico, che saranno analizzati nei paragrafi 2 e 3 del capitolo 7.

---

<sup>124</sup> Pare sottolineare che il diverso esito del giudizio di costituzionalità a seconda che sia promosso in via principale o in via incidentale dipende dagli ostacoli di carattere processuale che solo nel secondo caso pregiudicano l'ammissibilità della questione anche G. GAJA, *La Corte Costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 273.

<sup>125</sup> Per ora sia sufficiente evidenziare che l'ammissibilità della questione di costituzionalità in via principale prescinde dall'applicabilità della norma impugnata in un caso concreto, come da regola generale, la cui utilizzazione filoeuropeista verrà evidenziata nel paragrafo 3 del capitolo 7.

<sup>126</sup> Per una sintesi dell'evoluzione giurisprudenziale vedi G. AMOROSO, *La giurisprudenza costituzionale nell'anno 1995 in tema di rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale: verso una "quarta" fase?*, in *Foro italiano*, 1996, V, 73 e seguenti.

## **2. Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale avente ad oggetto leggi contrastanti col diritto comunitario non direttamente applicabile.**

L'ultima ipotesi da prendere in considerazione è quella del contrasto tra leggi ordinarie e diritto comunitario non direttamente applicabile. In tal caso, evidentemente, non si pone il problema della necessità di assicurare la diretta applicabilità prescritta dal Trattato per i regolamenti, che aveva portato a quel conflitto tra Corte Costituzionale e Corte di Giustizia che abbiamo analizzato in precedenza. Di conseguenza la Consulta ha continuato ad affermare la propria competenza anche dopo la svolta giurisprudenziale che l'ha portata ad ammettere sostanzialmente il sindacato diffuso sulle leggi contrastanti col diritto comunitario direttamente applicabile<sup>127</sup>.

Il punto di partenza è la giurisprudenza della Corte di Giustizia degli anni Settanta. La sentenza 48/1975 chiarisce che la libertà lasciata agli Stati membri dall'articolo 189 del Trattato (ora articolo 288 TFUE), per quanto riguarda la scelta delle forme e dei mezzi, in materia di attuazione delle direttive, nulla toglie al loro obbligo di scegliere le forme ed i mezzi più idonei a garantire l'efficacia reale delle direttive. Ne deriva, secondo un principio pacificamente accolto nell'ambito del diritto comunitario, che gli Stati devono adottare provvedimenti idonei a dare attuazione alle direttive comunitarie non dotate di efficacia diretta. Ciò significa che l'inattuazione di una direttiva costituisce violazione del Trattato nella parte in cui obbliga gli Stati a recepirle nella propria legislazione interna. Più specificamente, la violazione può derivare, oltre che dall'emanazione di nuova legislazione interna non rispettosa delle direttive europee, anche dall'inerzia del Legislatore nazionale<sup>128</sup>.

La sentenza 52/1975 precisa che in ogni caso l'eventuale ritardo con cui altri Stati membri hanno adempiuto agli obblighi imposti da una direttiva non può essere invocato da uno Stato membro per

---

<sup>127</sup> Per tutti G. TESAURO, *Diritto comunitario*, 2005, 203.

<sup>128</sup> Vedi anche il commento di P.R. ORLANDO, *Nota*, in *Rivista di diritto europeo*, 1976, 368 e seguenti.

giustificare l'inadempimento, sia pure temporaneo, dei suoi propri obblighi, perché il Trattato non si limita ad imporre ai singoli soggetti degli obblighi reciproci, bensì ha dato vita ad un nuovo ordinamento giuridico, il quale determina i poteri, i diritti e gli obblighi dei soggetti stessi, come pure le procedure per far constatare e reprimere le eventuali violazioni. Di conseguenza, qualora il termine stabilito per l'attuazione di una direttiva si riveli troppo breve, l'unico rimedio compatibile col diritto comunitario consiste, per lo Stato membro interessato, nel prendere, sul piano della Comunità, le iniziative idonee allo scopo di ottenere, da parte dell'istituzione comunitaria competente, un'adeguata proroga del termine stesso. Inoltre la responsabilità di uno Stato membro sussiste quale che sia l'organo dello Stato la cui azione od inerzia ha dato luogo alla trasgressione, e uno Stato membro non può invocare norme o prassi del proprio ordinamento interno, né circostanze di fatto che si verifichino in sede nazionale, per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini contemplati dalle direttive comunitarie<sup>129</sup>.

Se pacifico è il principio secondo cui l'ordinamento comunitario pretende che gli Stati adottino meccanismi idonei ad adeguare la propria legislazione alle norme europee, interessante è, invece, cercare di capire quali siano le conseguenze dell'eventuale inadempimento di tale obbligo. Ebbene, il sistema comunitario si occupa solo del procedimento di infrazione a carico dello Stato inadempiente davanti alla Corte di Giustizia<sup>130</sup>, che può anche adottare decisioni direttamente applicabili dai giudici ordinari, e del diritto al risarcimento dei cittadini danneggiati, di cui impone ai giudici ordinari il riconoscimento.

Ciò che rileva ai nostri fini è, tuttavia, l'individuazione degli effetti che l'inadempimento dell'obbligo di dare corretta attuazione alle direttive può determinare sulla legislazione nazionale, che

---

<sup>129</sup> I principi di diritto affermati in tali pronunce sono evidenziati da I. TELCHINI, *La giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (Primo semestre 1976)*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1977, 155-159.

<sup>130</sup> Su tali temi vedi F. POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, 2003, 187 e seguenti.

evidentemente è un problema di competenza non dell'ordinamento comunitario, che non può incidere direttamente su di essa, ma dell'ordinamento interno. Ebbene, nella prospettiva di quest'ultimo non si può sostenere<sup>131</sup>, analogamente a quanto teorizzato in relazione al caso di diritto comunitario direttamente applicabile<sup>132</sup>, che la legge interna non viene in rilievo per la definizione della controversia concreta davanti al giudice nazionale perché non richiede di essere applicata in quanto si tratta di un settore di competenza dell'ordinamento comunitario, perché in questo caso non esiste alcuna norma applicabile diversa da quella nazionale<sup>133</sup>. La norma nazionale, rilevante ai fini della definizione della controversia concreta, è, tuttavia, incostituzionale, perché viola l'articolo 11 nella parte in cui prescrive al Legislatore nazionale di rispettare gli obblighi comunitari, quindi potrà essere impugnata davanti alla Corte Costituzionale per violazione di norma interposta<sup>134</sup>.

Numerose pronunce hanno infatti dichiarato l'infondatezza di questioni di costituzionalità aventi ad oggetto leggi contrastanti col

---

<sup>131</sup> Come sottolinea anche I. NICOTRA GUERRERA, *Diritto pubblico e costituzionale*, 2010, 480-481.

<sup>132</sup> È la Corte Costituzionale, nella sentenza 403/1987, a rimarcare la distinzione tra le due ipotesi. Essa, dopo aver ricordato la propria giurisprudenza successiva al 1984, ribadisce infatti che resta ferma la distinzione tra regolamenti comunitari di immediata applicazione e direttive che abbisognano di leggi o provvedimenti interni di ricezione e adattamento. Se ne deduce che la giurisprudenza costituzionale ha sempre considerato ammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta in via incidentale avente ad oggetto una legge ordinaria contrastante col diritto comunitario non direttamente applicabile, senza che per tale orientamento siano mai sorti conflitti con la Corte di Giustizia.

<sup>133</sup> In generale vedi R. MASTROIANNI, *Le direttive comunitarie nel giudizio di costituzionalità*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 340-342.

<sup>134</sup> Non recepita o recepita in modo inadeguato, come precisa A. CELOTTO, *Le "modalità" di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, 1482.



diritto comunitario non *self executing*, dimostrando in tal modo di ritenerle ammissibili<sup>135</sup>.

Va però anche sottolineato che pare esistere una certa tendenza della Corte a cercare di evitare di occuparsi dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario. Il metodo generalmente utilizzato per “liberarsi del problema” è quello di rimettere la questione al giudice *a quo*<sup>136</sup> affinché questo richieda alla Corte di Giustizia di fornire un’interpretazione certa e affidabile della normativa comunitaria ai fini di una più compiuta valutazione dei requisiti della rilevanza e della non manifesta infondatezza<sup>137</sup>, che di fatto comporta la non riproposizione della questione a seguito della pronuncia del giudice europeo<sup>138</sup>.

La conseguenza pratica della giurisprudenza costituzionale è che le direttive dotate dei requisiti necessari per riconoscere loro l’idoneità a produrre effetti diretti<sup>139</sup> sono direttamente applicabili dal giudice

---

<sup>135</sup> Si vedano, ad esempio, le sentenze 317/1996 e 330/1996 e le ordinanze 267/1999 e 95/2004.

<sup>136</sup> Ordinanze 536/1995, 319/1996, 108 e 109/2008.

<sup>137</sup> Come ricorda S. CATALANO, *L’incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. ZANON (a cura di), *Cinquant’anni di Corte Costituzionale. Le Corti dell’integrazione europea e la Corte Costituzionale italiana*, 2006, 131.

<sup>138</sup> V. ONIDA, “*Armonia tra diversi*” e problemi aperti. *La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 551-552, osserva che ove “il giudice comune, che dubiti della conformità della norma interna ad una norma comunitaria non direttamente applicabile, si rivolga alla Corte di giustizia ponendo una questione pregiudiziale, e la decisione della Corte di giustizia sia tale da comportare l’obbligo per il giudice di non applicare la norma interna, in quanto effettivamente contrastante col diritto comunitario, la pronuncia della Corte europea vale essa stessa come diritto comunitario direttamente applicabile (come affermazione in concreto del primato del diritto comunitario)”, riproducendo la situazione in cui il giudice comune deve non applicare la norma interna senza sollevare questione di costituzionalità.

<sup>139</sup> L’obbligo di attuazione delle direttive mediante leggi interne riguarda, peraltro, anche le direttive *self executing*. L’articolo 249 del Trattato prevede che la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

ordinario per tutelare i diritti del singolo verso lo Stato inadempiente<sup>140</sup>, ma le stesse non sono applicabili per tutelare diritti del singolo verso altro singolo nei rapporti cosiddetti orizzontali<sup>141</sup>. Ciò trova giustificazione nella circostanza che i privati non sono destinatari delle direttive dal punto di vista formale, né sono tenuti a conoscerne il contenuto normativo, quindi non possono vedersi imporre da esse obblighi diretti. Ciò, tuttavia, può determinare disparità di trattamento tra soggetti che si trovano in situazioni uguali<sup>142</sup>: è il caso delle differenze che si vengono a determinare tra dipendenti pubblici, titolari dei diritti conferiti dalla direttiva, e dipendenti privati, che non possono invocare gli stessi diritti nei confronti del loro datore di lavoro<sup>143</sup>. È vero che i soggetti

---

Evidentemente non avrebbe senso parlare di discrezionalità dello Stato se questo nulla dovesse fare per attuare la direttiva. Ma soprattutto secondo la giurisprudenza la direttiva può produrre effetti diretti solo a condizione che sia inutilmente decorso il termine per l'attuazione. Se ne ricava che gli effetti diretti della direttiva non derivano dal suo essere un regolamento con un falso *nomen iuris in parte qua*, ma costituiscono un'ipotesi patologica.

<sup>140</sup> I dati sull'inattuazione delle direttive sono raccolti da S. BARONCINI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, 2008, 204 e seguenti, che evidenzia che il numero di procedure aperte a carico del nostro Paese è, pur con inevitabili oscillazioni, ben superiore alla media europea.

<sup>141</sup> G. CHINÈ, *Fonti interne e fonti comunitarie: criteri di risoluzione delle antinomie e tutela delle posizioni giuridiche soggettive di diritto comunitario*, in N. LIPARI (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, 2006, 212 e seguenti.

<sup>142</sup> Confronta F. CAPELLI, *L'efficacia orizzontale delle direttive secondo una giurisprudenza incompiuta*, in *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1994, 51 e seguenti, e F. CAPELLI, *L'efficacia delle direttive: due modeste proposte per risolvere un problema antico*, in *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2004, 755 e seguenti.

<sup>143</sup> R. MASTROIANNI, *Le direttive comunitarie nel giudizio di costituzionalità*, in *Cinquant'anni di Corte Costituzionale, La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, a cura di L. DANIELE, 2006, 329 e seguenti; R. MASTROIANNI, *Le norme comunitarie non direttamente efficaci costituiscono parametro di costituzionalità delle leggi interne?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 3520 e seguenti.

impossibilitati ad avvalersi direttamente della direttiva davanti al giudice ordinario possono ricorrere alla Corte Costituzionale per far rendere conforme alla direttiva la legge interna loro applicabile, ma di fatto che la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge per contrasto con una direttiva<sup>144</sup> per la prima volta solamente nel caso deciso con la sentenza 28/2010.

Resta allora da vedere se tale pronuncia sia espressione di una nuova volontà del Giudice delle Leggi di iniziare ad occuparsi con maggior attenzione dei rapporti tra ordinamenti, che potrebbe essere favorita dal nuovo articolo 117 comma 1, che, come si vedrà nei capitoli 6 e 7, sembra più evidentemente determinare l'incostituzionalità delle leggi anticomunitarie.

### **3. Un caso particolare: il diritto comunitario come parametro doppiamente interposto.**

Nell'attuale quadro giuridico, caratterizzato da una perdita di centralità della legge ordinaria dello Stato, può peraltro accadere che una legge delega affidi al Governo il compito di attuare con decreto legislativo una direttiva comunitaria<sup>145</sup>. Qualcosa di analogo si

---

<sup>144</sup> Come evidenzia R. CONTI, *Il problema delle norme interne contrastanti con il diritto dell'Unione non immediatamente efficace fra rimedi interni ed eurounitari*, in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n.10/2010.

<sup>145</sup> Il ricorso a tale meccanismo, come evidenziano P. PASSAGLIA – A. PERTICI – R.ROMBOLI, *Le fonti del diritto e gli organi di garanzia giurisdizionale*, volume III, in R. ROMBOLI (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, 2009, 166 e seguenti, è proprio soprattutto delle leggi comunitarie annuali, che in tal modo hanno comportato un allungamento dei tempi di recepimento, risultando così, secondo A. CELOTTO, *L'esperienza applicativa della legge comunitaria*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, 2009, 81-82, utili più sul piano conoscitivo che su quello attuativo; un giudizio analogo è espresso da E. CASTORINA, *Riflessioni sul processo costituente europeo*, 2010, 216-217, che peraltro ne evidenzia l'implicito riconoscimento quale norma di procedura statale nell'articolo 117 comma 5 della Costituzione; i dettagli tecnici sono analizzati da R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, 2010, 418 e seguenti.

verifica qualora la direttiva incida su materie di competenza legislativa concorrente: in questo caso la legge cornice statale nel fissare i principi che la legge regionale deve attuare si trova a dover rinviare alla direttiva, affinché sia data ad essa esecuzione nell'ordinamento interno<sup>146</sup>. Le due ipotesi ora menzionate sono, insomma, accomunate dal fatto che la legge delega e la legge cornice, in sé norme interposte *ex* articoli 76 e 117, a loro volta rinviando, per determinare i principi che esse devono fissare, a direttive, che sono infatti fonti che stabiliscono principi generali cui altre fonti devono dare attuazione. Le stesse direttive, peraltro, sono già di per sé parametri interposti *ex* articolo 11<sup>147</sup>.

Il primo problema che si pone è il seguente: se la violazione della legge di delega o della legge cornice determina sempre l'incostituzionalità del decreto legislativo o della legge regionale, altrettanto non può dirsi per l'atto avente forza di legge anticomunitario, che, come abbiamo visto, se è impugnato in via incidentale per contrasto con una norma comunitaria *self executing* viene semplicemente non applicato dal giudice ordinario<sup>148</sup>. Essendo la non applicazione un *minus* rispetto alla dichiarazione di incostituzionalità si potrebbe allora pensare che le esigenze di tutela dell'ordine costituzionale portino a ricorrere al rimedio più efficace.

In proposito è intervenuta la sentenza 168/1991, con cui la Corte è stata chiamata a decidere se un decreto legislativo fosse costituzionalmente illegittimo in relazione all'articolo 76 della Costituzione per aver violato i principi posti dalla legge delega, che a

---

<sup>146</sup> Si vedano i casi menzionati a titolo esemplificativo da A. MORRONE, *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, 2007, 367 e seguenti.

<sup>147</sup> Sul tema delle norme interposte si sofferma, ad esempio, L. MEZZETTI, *Diritto costituzionale. Manuale breve*, 2011, 376-377.

<sup>148</sup> 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, 475, parla allora di conflitto tra criteri risolutivi delle antinomie.

sua volta rinviava ad una direttiva<sup>149</sup>. La Corte, accertato che la direttiva in questione è *self executing*, ha dichiarato inammissibile per difetto di rilevanza la questione di costituzionalità, perché la presenza di una normativa comunitaria direttamente applicabile rendeva il decreto legislativo non applicabile al caso di specie<sup>150</sup>.

La prima conclusione che si può trarre è quindi la seguente: la presenza di norme comunitarie *self executing* applicabili al caso di specie preclude la proposizione di questioni di costituzionalità in via incidentale aventi ad oggetto disposizioni interne con esse contrastanti anche ove sollevate in riferimento a parametri diversi dall'articolo 11. È evidente che in tal modo la Corte Costituzionale si sottrae alla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale, qual è quella relativa alla violazione dell'articolo 76 per violazione della legge delega<sup>151</sup>. Ciò trova, tuttavia, giustificazione nel fatto che la questione di legittimità costituzionale proposta in via incidentale è ammissibile soltanto quando la norma impugnata è applicabile nel giudizio *a quo*, condizione che non si verifica quando questa rientra nel campo di applicazione di una normativa comunitaria *self executing*<sup>152</sup>.

Questa conclusione è, peraltro, conforme alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, che, nella sua logica monistica, non ammette alcun

---

<sup>149</sup> F. SORRENTINO, *Delegazione legislativa e direttive comunitarie direttamente applicabili*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 1418 e seguenti, riassume il ragionamento condotto dalla Corte, che secondo tale Autore deliberatamente trascura il profilo della delegazione legislativa.

<sup>150</sup> A. CELOTTO, *La prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno: orientamenti della Corte costituzionale e spunti di teoria generale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 4505, specifica che la Corte ritiene rilevante la questione di legittimità sotto il profilo tributario interno, pertanto decisiva ai fini della pronuncia di inammissibilità è la presenza della direttiva *self executing*.

<sup>151</sup> Come evidenzia V. ONIDA, *“Armonia tra diversi” e problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 553.

<sup>152</sup> Secondo L. DANIELE, *L'attuazione in Italia della sentenza “Francovich” all'esame della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, 1994, I, 395, escludere il potere di disapplicazione del giudice ordinario nei casi di norma interna contenuta in un decreto legislativo costituirebbe una limitazione arbitraria della portata della giurisprudenza costituzionale.

tipo di ostacolo fondato sul diritto costituzionale nazionale alla diretta applicazione, da parte dei giudici ordinari degli Stati membri, del diritto comunitario, quando questa è prescritta dal Trattato.

Diverso è, invece, il caso in cui non sussiste una normativa comunitaria direttamente applicabile al caso concreto, nel quale, evidentemente, la disciplina applicabile sarà quella italiana, che sarà quindi l'unica a venire in rilievo, così come essa viene in rilievo quando viene impugnata in via principale.

Nel giudizio conclusosi con la sentenza 285/1993 la Consulta ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di un decreto legislativo impugnato per violazione di una legge delega che lo incaricava di attuare una direttiva non *self executing*, reputando evidentemente di ritenerla ammissibile. In tal modo dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale emerge che, mentre le direttive comunitarie direttamente applicabili conducono alla non applicazione dei decreti legislativi attuativi di leggi di delega che richiamano le stesse direttive, in caso di deleghe ad attuare direttive non direttamente applicabili il decreto legislativo eventualmente lesivo della normativa comunitaria è incostituzionale<sup>153</sup>. Il parametro esplicitamente menzionato come violato è l'articolo 76, ma evidentemente in tale ipotesi la Consulta diventa giudice che assicura il rispetto del diritto comunitario.

Un altro caso in cui si è parlato di parametro doppiamente interposto è quello del contrasto tra leggi regionali e leggi cornice statali attuative di direttive comunitarie. Nella sentenza 307/1992 la Corte afferma che risultano violati i principi di indirizzo posti dalla legge statale, diretta ad attuare, con uniformità di trattamento in tutto il territorio nazionale, le direttive CEE. Il parametro di riferimento è l'articolo 117, che regola la potestà legislativa regionale, imponendole il rispetto dei principi posti dalla legislazione statale, come oggi ancora avviene nelle materie di competenza legislativa concorrente.

---

<sup>153</sup> Giunge a tale conclusione, confrontando la sentenza 168/1991 con quella ora in esame, G. BRUNELLI, *Modello costituzionale e prassi legislativa nelle deleghe per l'attuazione di norme comunitarie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 2036.

Violata è, tuttavia, in realtà la direttiva comunitaria non direttamente applicabile attuata dalla legge cornice<sup>154</sup>.

Le due ipotesi ora analizzate sono accomunate dal fatto che la questione di costituzionalità portata davanti alla Corte verte su un atto normativo interno contrastante col diritto comunitario non direttamente applicabile, il cui rispetto è imposto, oltre che dall'articolo 11, da fonti interposte nazionali, quali sono la legge delega *ex* articolo 76 e la legge cornice *ex* articolo 117. La Corte allora afferma anzitutto che la questione è ammissibile, perché non esiste una norma comunitaria *self executing* applicabile al caso di specie. Tra i due parametri violati la Corte valorizza quello interno, confermando la propria tendenza a non voler fungere da garante dei rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario. In tal modo il diritto comunitario viene in rilievo a seguito di un doppio rinvio, perché l'articolo 76 (o 117) impone il rispetto della legge di delega (o della legge cornice) che a sua volta impone il rispetto della direttiva<sup>155</sup>: ecco

---

<sup>154</sup> A. CELOTTO, *L'incostituzionalità di norme regionali per violazione di direttive comunitarie: un'altra ipotesi di intervento della Corte costituzionale nel contrasto tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Giurisprudenza italiana*, 1994, IV, 162 e seguenti; anche G. GRECO, *Legge regionale contrastante con una norma (di legge attuativa) di direttiva comunitaria: quale il giudice competente?*, in *Le Regioni*, 1993, 581, sottolinea che tutto l'iter argomentativo della Corte Costituzionale si svolge nel raffronto tra legge regionale e direttive comunitarie.

<sup>155</sup> Il problema di stabilire se la legge delega possa fissare i propri principi semplicemente rinviando a direttive comunitarie e se la legge cornice possa fare altrettanto non vengono approfonditi, perché evidentemente riguarda i diversi istituti della delegazione legislativa e della legislazione concorrente, così come la loro eventuale illegittimità dà luogo ad una semplice incostituzionalità per violazione degli articoli 76 o 117 (su tale tema vedi, comunque, E. STRADELLA, *Le deleghe legislative per finalità*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, 2009, 153-155, e A. MASSAI, *Istituzioni europee: direttive comunitarie e Parlamento nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981, 615). Semmai occorre sottolineare, in una trattazione sulle fonti comunitarie come norme interposte, che anche le leggi di delega e le leggi cornice sono atti sindacabili dalla Corte Costituzionale se violano disposizioni costituzionali, tra cui c'è anche quell'articolo 11 che impone il rispetto del diritto comunitario, quindi potranno essere dichiarate

perché la dottrina ha parlato di “parametro doppiamente interposto”<sup>156</sup>.

Va però anche sottolineato che tale meccanismo non comporta deroghe ai principi generali elaborati dalla Corte relativamente all’idoneità parametrica del diritto comunitario. La presenza di norme *self executing* determina, infatti, la loro diretta applicabilità da parte del giudice ordinario e la correlativa inammissibilità di questioni di costituzionalità aventi ad oggetto norme interne anticomunitarie, mentre le norme non *self executing* fungono da parametri interposti. L’unica peculiarità è che in questi casi il parametro costituzionale utilizzato non è l’articolo 11 ma gli articoli 76 o 117. Essi in tal modo vengono a garantire non i rapporti tra Parlamento e Governo o tra Stato e Regioni ma quelli tra ordinamento comunitario e ordinamento interno. Anche in questo caso, però, la deroga al modello costituzionale è più apparente che reale. Occorre infatti considerare da un lato che le direttive lasciano gli Stati liberi nella scelta dei mezzi con cui dare loro attuazione, pertanto non c’è ragione per escludere il ricorso a fonti diverse dalla legge ordinaria dello Stato, e dall’altro che i vincoli comunitari che nei casi menzionati vanno ad integrare gli articoli 76 o 117 sussisterebbero anche in caso di attuazione delle direttive mediante legge ordinaria statale. Ne consegue che il meccanismo descritto costituisce il frutto di una particolare scelta nazionale circa le modalità di attuazione delle direttive che, oltre ad

---

incostituzionali per fissazione di principi contrari a quelli imposti dalle direttive comunitarie, ma si tratterà comunque di una incostituzionalità per violazione di semplice parametro interposto.

<sup>156</sup> Descrive il meccanismo, definendolo “anomalo”, M. CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 2053-2055, che valuta allora con sfavore la possibilità di utilizzare il meccanismo del rinvio, in luogo dei principi espliciti, nelle deleghe per l’attuazione del diritto comunitario: tale Autrice ritiene che se il decreto legislativo contrasta con la legge di delega, senza che questa presenti problemi di compatibilità con il diritto comunitario, il decreto è censurabile secondo lo schema usuale *ex* articolo 76, mentre se è la legge di delega a determinare un inadempimento comunitario essa sarà censurabile per violazione dell’articolo 11.



essere certamente consentita, non interferisce concretamente in alcun modo sugli effetti che il diritto comunitario può e deve produrre nell'ordinamento interno.



### CAPITOLO 3

## I RAPPORTI TRA DIRITTO COMUNITARIO E COSTITUZIONE

### 1. La teoria dei controlimiti all'ingresso del diritto comunitario nell'ordinamento italiano.

La giurisprudenza costituzionale si è trovata a dover affrontare anche il distinto problema dei rapporti tra norme comunitarie e norme costituzionali, la cui soluzione, naturalmente, nella visione dualistica della Corte Costituzionale, dipende dalla collocazione che si vuole dare al fenomeno comunitario nell'ambito di una interpretazione globale del diritto vigente in Italia fondata sulla Costituzione.

Nell'ottica dell'elaborazione giurisprudenziale degli anni Sessanta, che riteneva che l'articolo 11 fosse una norma meramente permissiva e che pertanto le fonti comunitarie non fossero gerarchicamente superiori alle leggi ordinarie statali, i conflitti tra fonti comunitarie e disposizioni costituzionali erano ovviamente risolti affermando la prevalenza delle seconde.

In questa prospettiva si spiega la sentenza 98/1965, che, sul presupposto che il Trattato della CECA si inserisca pienamente nell'ambito segnato dall'articolo 11 della Costituzione, che ha “un valore permissivo”, ma “senza attribuire alla legge ordinaria, che rende esecutivo uno dei Trattati considerativi, una efficacia maggiore di quella che è ad essa propria”, ritiene che “resti aperta soltanto la questione di illegittimità costituzionale di quella legge con riguardo a specifiche norme del singolo Trattato”<sup>157</sup>.

La pronuncia in esame, pur collocandosi, cronologicamente, in un periodo in cui la necessità che il diritto comunitario si conformi alla Costituzione non avrebbe neppure dovuto essere messa in discussione, dato che si ammetteva che potesse essere abrogato da semplici leggi

---

<sup>157</sup> Il caso di specie riguardava la compatibilità del sistema giurisdizionale europeo con gli articoli 102 e 113 della Costituzione, su cui si sofferma N. CATALANO, *Nota senza titolo*, in *Foro italiano*, 1966, 11 e seguenti.

ordinarie successive, pone comunque le basi del problema<sup>158</sup>. La Consulta afferma che le disposizioni costituzionali non determinano l'incostituzionalità del Trattato, perché si riferiscono solo all'ordinamento interno. Contemporaneamente riconosce che l'integrazione comunitaria deve avere come punto fermo il rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo. Già in questa fase sembra, quindi, che la giurisprudenza costituzionale distingua tra disposizioni costituzionali di dettaglio, che non determinano l'incostituzionalità del diritto comunitario, perché si riferiscono al solo ordinamento interno, e principi supremi, che invece devono essere rispettati anche dal diritto comunitario, perché costituiscono il nucleo essenziale della democrazia costituzionale italiana<sup>159</sup>. Siccome l'ordinamento comunitario talvolta deroga alle disposizioni costituzionali di dettaglio, ma in generale è conforme ai principi supremi, esso va considerato costituzionalmente legittimo. La clausola che consente questa ricostruzione è quella dell'articolo 11, che costituisce una autorizzazione del fenomeno comunitario costituzionalmente disposta, che quindi gli consente, nel suo settore di competenza, di derogare alle disposizioni costituzionali di dettaglio relative all'ordinamento interno, nel solo rispetto dei principi supremi, che sono il limite

---

<sup>158</sup> Ne dà atto M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, 1995, 97 e seguenti, che sottolinea che non tutti i commentatori ne hanno evidenziato l'importanza.

<sup>159</sup> In senso critico M. MAZZIOTTI, *Nota senza titolo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, 1337, afferma che se si sostiene che le norme costituzionali invocate riguardano solo la tutela delle situazioni giuridiche soggettive disciplinate dall'ordinamento interno non si vede perché ci si debba preoccupare che sia assicurata la tutela giurisdizionale di quelle che sono regolate dall'ordinamento comunitario, ben potendosi sostenere che il diritto alla tutela giurisdizionale è garantito come inviolabile dalla nostra Costituzione nell'ambito dell'ordinamento italiano e relativamente alle situazioni giuridiche soggettive che questo disciplina e non anche relativamente ad un ordinamento estraneo quale sarebbe quello comunitario; mentre, viceversa, se si ritiene che il diritto alla tutela giurisdizionale debba essere assicurato pure nell'ambito della Comunità è necessario concludere che le norme costituzionali che tale diritto assicurano riguardano anche i diritti e gli interessi dei cittadini italiani che sono regolati dal diritto comunitario.

espressamente previsto entro cui è disposta l'apertura internazionale del nostro ordinamento, che ha il fine di assicurare pace e giustizia tra le Nazioni.

La risoluzione delle antinomie tra Costituzione e diritto comunitario diventa invece più problematica nel momento in cui si riconosce la superiorità gerarchica di quest'ultimo sulla legislazione ordinaria.

La sentenza 183/1973<sup>160</sup> prende in considerazione la questione di costituzionalità della legge che ha dato esecuzione al Trattato istitutivo della CEE, nella parte in cui non prevede, nei confronti dei regolamenti, le garanzie offerte dalla nostra Costituzione rispetto alla legislazione dello Stato, concernenti la formazione e pubblicazione delle leggi, l'ammissibilità del referendum abrogativo e il controllo di legittimità costituzionale<sup>161</sup>.

La Consulta respinge la censura, sulla base dell'assunto che le disposizioni costituzionali disciplinano unicamente l'attività normativa degli organi dello Stato italiano, e per la loro natura non sono riferibili o applicabili all'attività degli organi comunitari, regolata dal Trattato di Roma, che della Comunità costituisce lo statuto fondamentale, il quale contiene una organica normativa sulla composizione, sui poteri, sull'esercizio delle funzioni dei diversi organi, tale per cui l'ordinamento comunitario risulta caratterizzato da un proprio sistema di garanzie.

La Corte si riserva, comunque, il potere di censurare la violazione dei principi supremi da parte del diritto comunitario. La sentenza in esame si conclude con una osservazione di carattere generale: in base all'articolo 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità in esso indicate, quindi deve 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

---

<sup>160</sup> F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, 1995, 142 e seguenti.

<sup>161</sup> Vedi, essenzialmente, gli articoli 70-75 e 134-137.

gli organi della CEE un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento o i diritti inalienabili della persona umana<sup>162</sup>.

La conseguenza è che “è ovvio che qualora dovesse mai darsi all’art. 189 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”.

Il sindacato della Corte, comunque, deve sempre essere esercitato sulla legge di esecuzione, perché essa è la fonte attraverso cui la normativa comunitaria entra nel nostro ordinamento. Tale sindacato può anche essere limitato alla parte in cui essa consente l’ingresso nel nostro ordinamento di una singola norma comunitaria<sup>163</sup> contrastante con i principi supremi italiani. In tal modo si determinerebbe indubbiamente una responsabilità dell’Italia a livello comunitario, ma senza far uscire il nostro Paese dalla Comunità<sup>164</sup>. Ciò, peraltro, è conforme alla tendenza della giurisprudenza costituzionale avente ad oggetto leggi nazionali, in cui la Corte, per limitare gli effetti delle proprie pronunce di accoglimento, quando è possibile annulla gli atti sottoposti al suo giudizio solamente nella parte che presenta i profili di incostituzionalità<sup>165</sup>. Questo meccanismo può funzionare<sup>166</sup> anche

---

<sup>162</sup> G. GAJA, *La Corte costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant’anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell’esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 267.

<sup>163</sup> A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 360.

<sup>164</sup> Ciò almeno per quanto riguarda la volontà dell’ordinamento italiano. Problema diverso è quello di verificare in quali casi l’inadempimento dell’Italia può determinare l’espulsione del nostro Paese dall’Unione Europea, e come l’Italia deve tenere in considerazione le conseguenze che i propri atti normativi possono avere a livello internazionale. Di tali temi la Consulta non pare essersi mai occupata.

<sup>165</sup> A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, 2002, 370 e seguenti.

<sup>166</sup> A meno che non si ritenga che un sistema comunitario privato di alcune sue parti non sarebbe più conforme a Costituzione, nel senso che l’eventuale incostituzionalità della singola norma comunitaria contrastante con i principi supremi si estenderebbe all’intero ordinamento comunitario. La Corte non pare

relativamente alle norme di diritto comunitario derivato, perché queste trovano la propria legittimazione nel sistema fondato sul Trattato, cui la legge 1203/1957 ha dato esecuzione in Italia, quindi sono ad essa, seppur indirettamente, riconducibili.

La sindacabilità delle fonti comunitarie contrastanti con i principi supremi è ribadita anche nella sentenza 170/1984<sup>167</sup>, che ricostruisce i rapporti tra i due ordinamenti sulla base del criterio di competenza. In pratica, la riserva di ordinamento *ex* articolo 11 teorizzata in tale sentenza non pregiudica la sindacabilità del diritto comunitario per violazione dei principi supremi, perché norme comunitarie con essi contrastanti sono prive di copertura costituzionale. Pare, insomma, che l'articolo 11 sancisca una bipartizione dell'ordinamento complessivo in due sistemi giuridici paralleli, che si ripartiscono le competenze e sono accomunati dall'obbligo di rispettare i principi supremi<sup>168</sup>.

Ulteriore logica conseguenza di siffatta impostazione è, naturalmente, che le disposizioni costituzionali di dettaglio non si applicano al diritto comunitario, che è invece regolato dal Trattato<sup>169</sup>.

Tale assetto, secondo il Giudice delle Leggi, non è stato modificato nemmeno a seguito dell'entrata in vigore del nuovo articolo 117 comma 1, che si sarebbe limitato a confermare espressamente, in parte, quanto già era ricavabile dal principio supremo dell'articolo 11 (*ex multis*, sentenze 454/2006, 284/2007, 109/2008, 227/2010), come si vedrà nei capitoli 6 e 7.

Dall'analisi dell'intera giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra diritto comunitario e norme costituzionali<sup>170</sup> si ricava che

essersi specificamente occupata nemmeno di questo problema, che è strettamente legato a quello prima menzionato.

<sup>167</sup> F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, 1995, 146 e seguenti.

<sup>168</sup> C. AMIRANTE, *Dalla forma Stato alla forma mercato*, 2008, 74, parla di "sovranità condivisa".

<sup>169</sup> Schematicamente A. CELOTTO, *La prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno: orientamenti della Corte Costituzionale e spunti di teoria generale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 4516 e seguenti.

<sup>170</sup> A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 352.

la Consulta non ha mai ritenuto che disposizioni costituzionali di dettaglio possano costituire parametro di legittimità del diritto comunitario. Ciò non è avvenuto nemmeno quando al diritto comunitario si attribuiva rango ordinario, perché comunque le disposizioni costituzionali di dettaglio sono sempre state interpretate come applicabili esclusivamente alle fonti interne. Tale tesi pare necessaria per consentire il funzionamento del sistema: se si ammettesse che disposizioni costituzionali di dettaglio possano fungere da parametro di legittimità del diritto comunitario, quest'ultimo sarebbe inequivocabilmente destinato a scomparire, perché prodotto da un ordinamento basato su regole costituzionali inevitabilmente diverse dalle nostre.

La Consulta, parallelamente, si è sempre riservata, anche in questo caso con giurisprudenza costante, la possibilità di sindacare il diritto comunitario per violazione dei principi supremi<sup>171</sup>. Si tratta di un altro assunto indispensabile, perché in caso contrario la Corte dovrebbe riconoscere che il diritto comunitario entra nel nostro ordinamento qualunque esso sia: ciò, implicando la prevalenza del diritto comunitario sull'ordinamento italiano, significherebbe rinunciare alla impostazione dualistica.

Giuridicamente, il sindacato sul rispetto dei principi fondamentali è la logica conseguenza del fatto che secondo la Corte Costituzionale il diritto comunitario vige in Italia nella misura in cui è fondato sulla Costituzione, e in particolare sull'articolo 11, che lo recepisce solo a condizione che sia ad essi conforme. La Consulta, in tal modo, resta l'organo di chiusura del sistema, svolgendo una funzione tipica di una impostazione monista<sup>172</sup>. Al di là di questo caso limite, la non soggezione del diritto comunitario alle disposizioni costituzionali di

---

<sup>171</sup> Anche P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, 2416, parla di non commisurabilità dei due ordinamenti ma contemporaneamente sottolinea come sia impensabile una insindacabilità totale dell'ordinamento sovranazionale.

<sup>172</sup> È quanto sembra ritenere anche M. CARTABIA, *Nuovi sviluppi nelle competenze comunitarie della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, 1016.



dettaglio è sempre stata spiegata sostenendo che queste ultime disciplinano il solo sistema interno, e non anche il distinto sistema comunitario, quindi con ragioni di competenza. Pare, insomma, che in questo settore l'impostazione accolta esplicitamente con la sentenza 170/1984 sia davvero sempre stata in qualche modo implicita nella giurisprudenza costituzionale, che ha sempre ritenuto che le disposizioni costituzionali di dettaglio non si applichino al diritto comunitario, perché finalizzate a disciplinare il solo sistema interno.

## **2. Casi di applicazione della teoria dei controlimiti.**

In un solo caso - che si analizza anche al fine di individuare una prima ipotesi di principio supremo, anticipando un tema di cui ci si occuperà nel paragrafo successivo - la teoria dei controlimiti ha però rischiato davvero di essere applicata dal nostro Giudice delle Leggi. Nel giudizio conclusosi con la sentenza 232/1989<sup>173</sup> la Corte Costituzionale fu chiamata a decidere se l'articolo 177 del Trattato CEE (ora articolo 267 TFUE), nella parte in cui consente alla Corte di Giustizia di limitare l'efficacia *ex tunc* della dichiarazione di invalidità di un regolamento comunitario fino al punto di renderla inoperante nel giudizio principale che ha provocato la pronuncia incidentale, non vulneri la garanzia del poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, assicurata dall'articolo 24 della Costituzione<sup>174</sup>.

Preliminarmente la Consulta valuta l'ammissibilità della questione, che riguarda direttamente proprio il rapporto tra i due organi fondamentali dei due sistemi giuridici. La Corte di Giustizia è l'organo che garantisce il rispetto dei principi supremi all'interno dell'ordinamento comunitario, che sono, come abbiamo visto, gli stessi su cui si basa l'ordinamento italiano, quindi potrebbe sembrare

---

<sup>173</sup> F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, 1995, 148 e seguenti.

<sup>174</sup> In generale sull'argomento oggetto della sentenza ora in esame vedi L. AZZENA, *Corte Costituzionale e Corte di Giustizia CEE a confronto sul tema dell'efficacia temporale delle sentenze*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, 688 e seguenti.

paradossale che sia proprio tale organo a fornire interpretazioni con essi contrastanti. La Consulta ritiene però che se è vero che l'ordinamento comunitario prevede un ampio ed efficace sistema di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi dei singoli, di cui il ricorso alla Corte di Giustizia costituisce lo strumento più importante, e che i diritti fondamentali desumibili dai principi comuni agli ordinamenti degli Stati membri costituiscono, secondo la giurisprudenza della Corte delle Comunità Europee, parte integrante ed essenziale dell'ordinamento comunitario, tuttavia "ciò non significa che possa venir meno la competenza di questa Corte a verificare, attraverso il controllo di costituzionalità della legge di esecuzione, se una qualsiasi norma del Trattato, così come essa è interpretata ed applicata dalle istituzioni e dagli organi comunitari, non venga in contrasto con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o non attenti ai diritti inalienabili della persona umana". La motivazione è che "quel che è sommamente improbabile è pur sempre possibile"<sup>175</sup>, e comunque almeno in linea teorica generale non potrebbe affermarsi con certezza che tutti i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale si ritrovino fra i principi comuni agli ordinamenti degli Stati membri e quindi siano compresi nell'ordinamento comunitario<sup>176</sup>. In sostanza, è vero che i due ordinamenti sono, in generale, ispirati ai medesimi principi supremi, perché la Corte Costituzionale lo ha accertato nelle sentenze in precedenza esaminate, ma ciò non toglie che in relazione a singoli aspetti un contrasto possa verificarsi<sup>177</sup>, e in tal caso un organo di

---

<sup>175</sup> Casi di conflitto tra principi comunitari e valori costituzionali nazionali si sono verificati anche all'estero, come ricorda M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, 1995, 46 e seguenti.

<sup>176</sup> Su tale punto si sofferma G. STROZZI, *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto comunitario e ordinamenti degli Stati membri*, in *Scritti degli allievi in memoria di Giuseppe Barile*, 1995, 710 e seguenti.

<sup>177</sup> Evidenziano la differente portata di questa pronuncia rispetto a quelle precedenti M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, 1995, 114, e I. VIARENGO, *Diritto comunitario e valori fondamentali tra sindacato di costituzionalità e controllo di validità della Corte di Giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1997, 375 e seguenti; sottolinea come per la

chiusura del sistema deve esserci. Nella prospettiva dualistica tale organo non può che essere la Corte Costituzionale, perché il diritto comunitario è valido solo nella misura in cui è recepito dalla Costituzione.

La pronuncia in esame conferma la tendenza generale, in materia di diritto comunitario, della Corte Costituzionale a evitare scontri con la Corte di Giustizia. Secondo la Consulta l'articolo 24 della Costituzione enuncia un principio fondamentale del nostro ordinamento, perché è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio, al fine di garantire l'effettività dell'ordinamento giuridico. La Corte di Giustizia ritiene, con giurisprudenza costante, che, anche quando dichiara in via pregiudiziale l'invalidità di un atto comunitario (generalmente un regolamento), essa possa precisare quali effetti della norma invalidata debbano essere considerati come definitivi. Qualora "la sentenza arrivi ad escludere dalla efficacia della dichiarazione di invalidità l'atto o gli stessi oggetti della controversia che ha provocato il ricorso pregiudiziale alla Corte da parte del giudice nazionale, non si può nascondere che sorgano gravi perplessità in ordine alla compatibilità con il contenuto essenziale del diritto alla tutela giurisdizionale della norma che consente una pronuncia siffatta". Il problema consiste, evidentemente, nel fatto che il diritto di ognuno ad avere per qualsiasi controversia un giudice e un giudizio verrebbe a svuotarsi dei suoi contenuti sostanziali se il giudice, il quale dubita della legittimità di una norma che dovrebbe applicare, si veda rispondere dalla autorità giurisdizionale cui è tenuto a rivolgersi, che effettivamente la norma non è valida, ma che tale invalidità non ha effetto nella controversia oggetto del giudizio principale, che dovrebbe, quindi, essere deciso con l'applicazione di una norma riconosciuta illegittima. Peraltro, ben si potrebbe adottare una

---

prima volta la Corte Costituzionale si sia concretamente avvicinata ad una dichiarazione di incostituzionalità V. ANGIOLINI, *I "principi fondamentali" della Costituzione italiana corrono (non senza pericoli) sul filo del diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, 143.

soluzione analoga a quella prescelta per regolare gli effetti delle sentenze di annullamento della Corte Costituzionale<sup>178</sup>. La conclusione è, evidentemente, che “la questione dovrebbe ritenersi ammissibile”. Nel caso di specie, tuttavia, la questione viene giudicata inammissibile per irrilevanza<sup>179</sup>. Sembra, allora, che la Corte Costituzionale abbia dato vita ad una sentenza monito, analoga a quelle rivolte al Legislatore, nei confronti della Corte di Giustizia<sup>180</sup>.

Oltre alla pronuncia ora analizzata, merita particolare attenzione – ai fini del discorso che si va conducendo - la sentenza 4207/2005 della V Sezione del Consiglio di Stato.

Nel caso di specie gli appellanti sostengono che una sentenza additiva della Corte Costituzionale ha inserito nella legislazione interna la previsione secondo cui la partecipazione a società di gestione di farmacie comunali è incompatibile con qualsiasi altra attività nel settore farmaceutico, che si pone in contrasto con alcuni

---

<sup>178</sup> Sul dibattito dottrinale in argomento vedi F. SAJA, *L'efficacia nel tempo delle sentenze di accoglimento*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 7 e seguenti; F. BARTOLE, *L'efficacia temporale delle sentenze ed il bilanciamento dei valori costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 17 e seguenti; S. FOIS, *Il problema degli effetti temporali alla luce delle fonti sul processo costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 27 e seguenti; F. MODUGNO, *I criteri della distinzione diacronica tra norme e disposizioni in sede di giustizia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 37 e seguenti; A. PACE, *La tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 51 e seguenti; G. SILVESTRI, *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 61 e seguenti; G. ZAGREBELSKY, *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle sue pronunce*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 67 e seguenti.

<sup>179</sup> Secondo L. DANIELE, *Costituzione italiana ed efficacia nel tempo delle sentenze della Corte di giustizia comunitaria*, in *Foro italiano*, 1990, 1857 e seguenti, la Corte Costituzionale per giungere a tale risultato sostiene che l'ordinanza del Tribunale di Venezia si riferisca soltanto all'ipotesi in cui la Corte di Giustizia limita l'efficacia della propria sentenza di invalidità anche nei confronti del giudizio *a quo* e che detta ipotesi non si realizzi nel giudizio davanti al Tribunale di Venezia; ma ciò non pare incontestabile, pertanto sorge il dubbio che essa abbia voluto a tutti i costi evitare di pronunciarsi nel merito.

<sup>180</sup> S. PAJNO, *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, 2001, 72.

principi del Trattato relativi alla libera circolazione dei capitali. In virtù del principio di prevalenza e di efficacia diretta del diritto comunitario sul diritto dei Paesi membri, il suddetto contrasto deve essere risolto dal giudice nazionale, nella specie dal Consiglio di Stato, disapplicando la norma interna incompatibile con la norma del Trattato, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

Gli appellati invocano la teoria dei controlimiti, sostenendo che il regime di incompatibilità introdotto dalla pronuncia additiva della Consulta tutela il diritto fondamentale alla salute.

Secondo il Consiglio di Stato l'ipotesi della disapplicazione non appare percorribile, per difetto di una disciplina comunitaria direttamente applicabile.

I giudici di Palazzo Spada, richiamando la cosiddetta "teoria dell'atto chiaro", escludono anche la possibilità di ricorrere al rinvio pregiudiziale, perché con la sentenza 257/2003 "la Corte (...) è intervenuta in un'area riservata alla sua giurisdizione che non è stata intaccata dal trasferimento a favore della Corte di Giustizia delle competenze interpretative sul Trattato CEE, e pertanto rimane insensibile al paventato contrasto della modifica introdotta con principi comunitari". Ne consegue che il Consiglio di Stato "ritiene (...) non consentito che il giudice nazionale in presenza di una statuizione della Corte Costituzionale che lo vincola alla applicazione della norma appositamente modificata in funzione della tutela di un diritto fondamentale, possa prospettare alla Corte del Lussemburgo un quesito pregiudiziale della cui soluzione non potrà comunque tenere conto, perché assorbita dalla decisione della Corte italiana, incidente nell'area della tutela dei diritti ad essa riservata". In generale il Consiglio di Stato "non ignora la tendenza invalsa nel diritto comunitario, e nella giurisprudenza della Corte del Lussemburgo, specie dopo la firma del Trattato di Nizza, ad assicurare la salvaguardia dei diritti soggettivi in ambiti sempre più ampi, anche estranei alla vocazione prettamente economica che ha caratterizzato le origini e una larga parte della storia della Comunità e ora

dell'Unione"<sup>181</sup>, ma ritiene “che si tratti ancora di manifestazioni di valenza quasi sperimentale della aspirazione ad una unione più stretta tra i Paesi membri, che però allo stato non hanno assunto un significato giuridico vincolante, tale da determinare il superamento delle sovranità nazionali e delle loro prerogative costituzionali”.

In dottrina<sup>182</sup> si è detto che la vera clausola di chiusura del sistema della pronuncia in esame pare essere l'articolo 137 comma 3, ai sensi del quale “contro le decisioni della Corte Costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione”. Contrastante con il diritto comunitario è non una legge nazionale ma una pronuncia additiva della Consulta, volta a tutelare il diritto alla salute. Ne consegue che il Consiglio di Stato non può rimettere la questione al Giudice delle Leggi, perché ciò si risolverebbe in una contestazione diretta contro una sua precedente decisione, né può effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, perché l'esito di una dichiarazione di illegittimità comunitaria della pronuncia additiva della Consulta parimenti costituirebbe una impugnazione di una decisione del giudice costituzionale.

Ai giudici di Palazzo Spada, allora, non resta che fare da soli. Per giungere a tale risultato devono teorizzare che il contrasto tra i due ordinamenti non sussiste, nel senso che laddove vengono in rilievo i principi fondamentali siamo al di fuori dell'area di competenza del diritto comunitario. In questo senso la pronuncia del supremo giudice amministrativo pare ancora più nazionalista rispetto a quelle della Consulta, perché per applicare direttamente il diritto nazionale senza sollevare una questione di costituzionalità sembra teorizzare non che il

---

<sup>181</sup> Evidenziata da D. RINOLDI, *Sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: l'impatto sui principi fondamentali degli ordinamenti giuridici nazionali e sui rapporti fra autonomie regionali*, in A. QUADRIO CURZIO (a cura di), *Profili della Costituzione economica europea*, 2001, 209 e seguenti, e da A. MANZELLA, *Dal mercato ai diritti*, in A. MANZELLA – P. MELOGRANI – E. PACIOTTI – S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, 2001, 29 e seguenti.

<sup>182</sup> A. RUGGERI, *Le pronunzie della Corte Costituzionale come “controlimiti” alle cessioni di sovranità a favore dell'ordinamento comunitario? (A margine di Cons. Stato, Sez. V, n. 4207 del 2005)*, in [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it).

conflitto vada risolto affermando la prevalenza dei principi supremi nazionali ma, addirittura, che non sussista, perché quelli comunitari non rilevano. Si tratta di una elaborazione teorica per certi versi analoga a quella creata per affermare la non applicazione del diritto interno contrastante con norme comunitarie *self executing*, basata sull'assunto che in presenza di siffatte norme europee la legislazione italiana sarebbe non richiedente di essere applicata, per effetto della ripartizione di competenze tra i due ordinamenti. La differenza risiede nella circostanza che in questo caso ad essere non applicabile è il diritto comunitario, perché l'esigenza è quella di assicurare diretta applicazione ai principi fondamentali come affermati dalla Corte Costituzionale. La questione, peraltro, sembra assumere portata generale, perché a venire, anzi, a non venire, in rilievo è non una singola disposizione europea ma un principio dell'ordinamento comunitario, quindi si deduce che, secondo il Consiglio di Stato, l'ordinamento comunitario non ha principi fondamentali suscettibili di confliggere con quelli nazionali.

Al di là del caso concreto, la teoria secondo la quale l'ordinamento comunitario non si occupa di principi fondamentali pare insostenibile<sup>183</sup>. È vero che la Carta di Nizza non aveva ancora valore vincolante, ma essa era considerata dichiarativa di principi già elaborati dalla Corte di Giustizia sulla base dei Trattati, quindi comunque in vigore nell'ordinamento europeo<sup>184</sup>. A maggior ragione ciò emerge non appena si pensi che la Corte di Giustizia afferma la prevalenza dell'ordinamento comunitario sul diritto nazionale di

---

<sup>183</sup> G. MORBIDELLI, *Controlimiti o contro la pregiudiziale comunitaria?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 3405; similmente P. CARETTI, *I diritti fondamentali nell'ordinamento nazionale e nell'ordinamento comunitario: due modelli a confronto*, in *Diritto pubblico*, 2001, 941 e seguenti.

<sup>184</sup> G. DEMURO, *Costituzionalismo europeo e tutela multilivello dei diritti. Lezioni*, 2009, 57, ricorda che dopo una prima fase di totale lontananza dal tema dei diritti la Corte di Giustizia ha stabilito l'asse portante della giurisprudenza comunitaria affermando che il loro rispetto è parte integrante dei principi generali del diritto di cui essa assicura il rispetto; in termini analoghi si esprime D. BUTTERINI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano ed europeo*, 2009, 7 e seguenti.

qualunque livello gerarchico. Il diritto comunitario non può, quindi, essere considerato, specialmente laddove, come nel caso in esame, vengano in rilievo i suoi principi, come non richiedente di essere applicato. Semmai è l'ordinamento italiano che impone la prevalenza dei propri principi supremi sul diritto comunitario, grazie alla propria natura di Stato sovrano, a dispetto di quella di mera organizzazione internazionale propria dell'Unione Europea. In tale prospettiva la Corte Costituzionale, in quanto organo di chiusura dell'ordinamento italiano, è il soggetto incaricato di risolvere i conflitti tra fonti interne e fonti comunitarie, anch'esse astrattamente applicabili grazie alla legge di esecuzione del Trattato, come peraltro appare pacifico nella costante giurisprudenza costituzionale.

Il Consiglio di Stato, ad avviso di chi scrive, avrebbe dovuto ricorrere, se necessario per l'interpretazione del principio comunitario, alla Corte di Giustizia, perché il diritto comunitario era richiedente di essere applicato, ma soprattutto avrebbe dovuto ricorrere alla Corte Costituzionale, per consentirle di valutare la compatibilità del diritto comunitario con i principi supremi della Costituzione.

Ciò non avrebbe comportato i lamentati problemi. Il rinvio pregiudiziale consente di stabilire la corretta interpretazione del diritto comunitario applicabile al caso concreto, che riguarda una fase logicamente antecedente rispetto a quella della valutazione della sua legittimità costituzionale. Parimenti, il rinvio alla Corte Costituzionale non si sarebbe risolto in una impugnazione della sua precedente pronuncia, ma semplicemente in una valutazione volta a verificare se un principio da essa precedentemente affermato potesse determinare l'incostituzionalità anche di una disposizione comunitaria.

In pratica, il caso appare simile a quello che si verifica in caso di reiterazione di una legge già dichiarata incostituzionale, che evidentemente richiede una nuova dichiarazione di pur manifesta incostituzionalità, ma non può essere disapplicata incidentalmente dal giudice ordinario.

Il Consiglio di Stato sembra allora aver dato vita, sotto mentite spoglie, ad una dichiarazione di manifesta fondatezza della questione



di costituzionalità di un principio comunitario alla luce dei principi supremi nazionali, che potrebbe certamente apparire utile, ma che non sembra attualmente configurabile nel nostro diritto positivo. In ogni caso, occorre riconoscere ai giudici di Palazzo Spada che la soluzione adottata ha consentito sia di applicare i principi supremi nazionali sia di evitare di censurare espressamente il diritto comunitario.

La decisione in esame può essere giustificata alla luce di una diversa chiave di lettura. In dottrina si è detto pressoché unanimemente che essa costituisce la prima applicazione concreta della teoria dei controlimiti, realizzata in via diffusa<sup>185</sup>. Ad avviso di chi scrive, ciò non è necessario.

Occorre a tal fine considerare che, venendo in rilievo un principio dell'ordinamento comunitario e non una disposizione puntuale, la normativa europea non era direttamente applicabile al caso in esame, ma poteva venire in rilievo solo come parametro cui la legislazione ordinaria interna doveva conformarsi. L'unica disposizione applicabile direttamente al caso concreto era quindi la legge ordinaria italiana, che era stata integrata da una pronuncia additiva della Corte Costituzionale, che ha effetti *erga omnes*, quindi essa era chiaramente la disposizione applicabile al caso concreto.

Semmai poteva porsi il problema della sua legittimità costituzionale alla luce degli articoli 11 e 117 comma 1 della Costituzione, che impongono il rispetto del diritto comunitario. Se tale questione di costituzionalità fosse stata sollevata si sarebbe verificato un caso di contrasto tra parametri, perché una disposizione costituzionale di

---

<sup>185</sup> G. MORBIDELLI, *Controlimiti o contro la pregiudiziale comunitaria?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 3405-3406, evidenzia il rischio di disgregazione dell'ordinamento comunitario che conseguirebbe all'applicazione dei controlimiti da parte dei giudici ordinari; C. DI SERI, *Un "tentativo" di applicazione dei "controlimiti"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 3410, sottolinea che il Consiglio di Stato si autoinveste di un ruolo non proprio, ponendosi in potenziale conflitto con la Corte Costituzionale; secondo D. BUTTERINI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano ed europeo*, 2009, 154, però, il giudicato costituzionale non è considerato *in re ipsa* controlimite, ma lo è in questo caso specifico perché strumentale alla realizzazione del diritto alla salute.

dettaglio imponeva alla legge di rispettare il diritto comunitario, ma un principio supremo le vietava di farlo nel caso in cui ciò avesse comportato una sua violazione. A meno di non voler ritenere che la Costituzione contenga precetti contrastanti, si sarebbe dovuto concludere che la legge difforme dal diritto comunitario ma conforme al principio supremo di tutela della salute fosse costituzionalmente legittima.

Il Consiglio di Stato ha, allora, evitato di sollevare la questione di costituzionalità della legge interna, verosimilmente perché l'ha ritenuta manifestamente infondata<sup>186</sup>. Il Consiglio di Stato ha evitato anche di sollevare questione di interpretazione davanti alla Corte di Giustizia, perché il principio comunitario, non essendo direttamente applicabile, avrebbe potuto assumere rilievo nel caso concreto solo come parametro di una eventuale questione di costituzionalità, che però non è stata sollevata.

In questa chiave di lettura tutte le perplessità sollevate dalla dottrina nei confronti della sentenza dei giudici di Palazzo Spada sembrano superabili, perché si spiegano le ragioni per cui essi hanno fatto a meno sia della Corte Costituzionale sia della Corte di Giustizia, applicando la legge nazionale, che risultava l'unica richiedente di essere applicata al caso concreto<sup>187</sup>.

### **3. Individuazione sommaria dei controlimiti e possibile coincidenza coi limiti alla revisione costituzionale.**

---

<sup>186</sup> A. CELOTTO, *I controlimiti "presi sul serio"*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it) 2005, ritiene che tale sentenza sia da condividere per il suo carattere soft, in quanto così il giudice si è limitato ad una disapplicazione nel caso concreto dei principi comunitari, mentre l'applicazione del controlimite da parte della Corte avrebbe avuto effetti ben più rilevanti per non dire eccessivi.

<sup>187</sup> Si noti, però, che, soprattutto alla luce delle sentenze 348 e 349/2007, non è affatto pacifico che la questione di costituzionalità di una norma contrastante con un parametro inferiore ma conforme ad un parametro superiore possa non essere sollevata. Nelle pronunce citate la Corte pare infatti affermare l'esigenza di valutare sia la conformità della legge al parametro sovranazionale sia la conformità di quest'ultimo alla Costituzione, per eliminarlo in caso di incompatibilità.

Per ricostruire con maggior completezza un catalogo di controlimiti pare allora utile ricollegarsi a quella ormai unanime dottrina<sup>188</sup> e costante giurisprudenza secondo cui esistono due categorie di disposizioni costituzionali, perché il procedimento di revisione costituzionale può investire le disposizioni costituzionali di dettaglio, ma non i principi fondamentali del nostro ordinamento. A tale affermazione si arriva tramite un'interpretazione estensiva dell'articolo 139 della Costituzione, secondo cui “la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale”, che viene letto in combinato disposto con l'articolo 1, secondo cui “l'Italia è una Repubblica democratica”, sulla base di una lettura storicamente orientata che fa coincidere la forma repubblicana con il principio democratico. All'epoca dell'Assemblea Costituente, infatti, il referendum istituzionale del 2 giugno 1946, con cui il popolo sovrano aveva deliberato il passaggio da monarchia a repubblica<sup>189</sup>, superando la forma di Stato prima liberale poi totalitaria che aveva caratterizzato la precedente storia dell'Italia unitaria, veniva interpretato come mutamento globale del sistema, posto in essere al termine delle vicende belliche che avevano visto il fallimento del regime precedente<sup>190</sup>. In tal senso il corpo elettorale avrebbe optato per un cambiamento radicale, mediante un plebiscito<sup>191</sup> *extra iuris ordinem*, il cui esito non poteva che essere recepito dall'Assemblea Costituente.

Nella giurisprudenza costituzionale la prima affermazione univoca di siffatta teoria<sup>192</sup> è rinvenibile nella sentenza 1146/1988<sup>193</sup>, in cui la

---

<sup>188</sup> A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, 2002, 88-89; S.M. CICCONE, *Lezioni di giustizia costituzionale*, 2001, 24-25; A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 188-189.

<sup>189</sup> Secondo alcuni teorici del diritto si sarebbe trattato di una scelta logicamente obbligata, perché il principio di razionalità, che precede il diritto positivo, trovando giustificazione nella naturale razionalità umana, implica che solo gli ordinamenti democratici possono dirsi, oltre che efficaci, anche validi.

<sup>190</sup> A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 181-183; A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, 2002, 384-391.

<sup>191</sup> A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 247-248.

<sup>192</sup> Criticata da F. PROSPERI, *La tutela dei diritti umani tra teoria generale e ordinamento comunitario*, 2009, 85 e seguenti, che osserva che la Costituzione trova

Consulta, investita della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto disposizioni contenute nello Statuto Speciale del Trentino Alto Adige, di fronte all'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato, afferma a chiare lettere che la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali<sup>194</sup>. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana, quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana, che comunque la Corte evita di elencare, per riservarsi il potere di individuarli caso per caso<sup>195</sup>.

---

la propria giustificazione esclusivamente nel potere politico che l'ha posta in essere, pertanto pare irrealistico e illogico che il potere di revisione costituzionale, che è esercizio di quel medesimo potere politico, sia limitato da un organo giurisdizionale.  
<sup>193</sup> M. DOGLIANI, *La sindacabilità delle leggi costituzionali, ovvero la "sdrammatizzazione" del diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 1990, 777 e seguenti, evidenzia che anche molti giuristi inizialmente contrari hanno poi modificato la loro opinione, cosicché del dibattito dottrinale non c'è traccia nella pronuncia ora in esame.

<sup>194</sup> Tale è, naturalmente, lo Statuto Speciale.

<sup>195</sup> La Corte conclude riservandosi il ruolo di organo di chiusura del sistema, laddove afferma che "non si può, pertanto, negare che questa Corte sia competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se così non fosse, del resto, si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore". È evidente che in tal modo la Consulta assume un potere sostanzialmente smisurato, perché le sue pronunce di incompatibilità con il principio democratico non possono essere in alcun modo superate dai rappresentanti dei cittadini, nemmeno tramite il procedimento di revisione costituzionale. A ben vedere, tuttavia, è proprio la garanzia che l'ultima parola spetti ad un organo imparziale che permette di evitare che scelte irrazionali prevalgano nella dinamica istituzionale. A maggior ragione in un sistema come il nostro, in cui la Costituzione è modificabile con un procedimento

La giustificazione teorizzata dalla Corte è che tali principi fondamentali sono quelli su cui si fonda la Costituzione italiana, come posta in essere nel 1948, quindi la loro eliminazione farebbe venire meno la stessa essenza della Costituzione. Di conseguenza, non è concepibile che una Costituzione, il cui fine è disciplinare la struttura istituzionale fondamentale di uno Stato, istituisca una procedura per la propria distruzione, quale sarebbe il procedimento di revisione costituzionale qualora fosse interpretato come ammissibile anche in relazione a proposte di riforma aventi ad oggetto i principi supremi. Ciò spiega il motivo per cui, correttamente, l'articolo 139 esclude che tali principi possano essere oggetto di revisione costituzionale<sup>196</sup>.

---

relativamente semplice, che non pone affatto al riparo da riforme fatte “a colpi di maggioranza”, c'è il rischio che interessi di parte stravolgano la struttura dell'ordinamento anche al livello costituzionale. Solo il sindacato della Corte Costituzionale sull'intero ordinamento operato tramite un parametro su cui nessun Legislatore potrà mai incidere assicura che finché esisterà lo Stato italiano con il suo Giudice delle Leggi ci sarà democrazia, perché esiste un organo imparziale pienamente libero di censurare scelte politiche, poste in essere con fonti di qualsiasi grado, irragionevoli nell'ottica dell'interesse generale.

<sup>196</sup> Secondo Mortati (C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 29 e seguenti) la possibilità di revisionare i principi supremi sarebbe esclusa anche in mancanza del dato positivo dell'articolo 139, perché essi costituiscono l'identità dello Stato. Pare, invero, che nessuno Stato, in quanto ente a fini generali che aspira ad ordinare la vita sociale entro un certo territorio (G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 2009, 1 e seguenti), possa ammettere la possibilità di essere distrutto, perché ciò sarebbe in contraddizione con i suoi stessi fini. Ciò è vero a maggior ragione nel caso di uno Stato democratico, che pretende di fondarsi su principi di giustizia razionale che precedono il dato positivo, e quindi si propone di costituire un punto di approdo definitivo delle conquiste del costituzionalismo (A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, 2000, 18-23). È evidente, comunque, che, nella realtà fattuale, gli Stati non hanno vita eterna, quindi l'immodificabilità della struttura essenziale dello Stato italiano va intesa nel senso che esso non acconsente alla propria distruzione, che però ben potrebbe verificarsi per volontà di una potenza ad esso contrapposta. In tal caso si realizzerebbe un nuovo fatto *extra iuris ordinem*, che determinerebbe la fine della Repubblica democratica italiana fondata sulla Costituzione del 1948 e, verosimilmente, la creazione di una nuova entità. Tale nuova entità, certamente

Il tema dei limiti alla revisione costituzionale è infatti trattato in questa sede<sup>197</sup> perché presenta evidenti punti di contatto col tema dei controlimiti all'ingresso del diritto comunitario nell'ordinamento italiano, dato che la Corte si è riservata il potere di sindacare la legge di esecuzione del Trattato laddove consenta l'ingresso nell'ordinamento italiano di norme comunitarie contrastanti con i principi fondamentali del nostro ordinamento e i diritti inalienabili della persona umana, mentre ammette che il diritto comunitario possa derogare alle disposizioni costituzionali di dettaglio nelle materie di sua competenza. È dunque evidente che anche in questo caso vengono in rilievo due diverse categorie di disposizioni costituzionali, nel senso che solo le disposizioni di dettaglio, ma non anche i principi supremi, sono derogabili ad opera del diritto comunitario.

In questo caso, a differenza che in quello dei limiti alla revisione costituzionale, la bipartizione non emerge nitidamente dal dato normativo, ma è ricavata dalla Consulta in via interpretativa, sulla base dell'assunto che limitazioni di sovranità costituzionalmente fondate sull'articolo 11 consentirebbero deroghe alle altre disposizioni costituzionali a favore di un ordinamento esterno che persegua i medesimi fini di giustizia dell'ordinamento italiano.

La Corte pare equiparare i controlimiti all'ingresso del diritto comunitario ai limiti alla revisione costituzionale<sup>198</sup> laddove prima parla di “principi supremi” non modificabili mediante revisione costituzionale poi subito dopo aggiunge di aver già riconosciuto che i “principi supremi” sono superiori alle normali disposizioni costituzionali quando ha affermato che la legge di esecuzione del

---

effettiva, sarebbe anche valida, secondo gli assunti del costituzionalismo contemporaneo, se fondata sul principio democratico.

<sup>197</sup> Per una analisi approfondita si rinvia a M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, 2002, e F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 1649 e seguenti.

<sup>198</sup> Si spiega, in tal modo, anche il motivo per cui non è stato inserito un limite esplicito anche per l'ingresso del diritto comunitario.

Trattato CEE può essere oggetto di sindacato di costituzionalità “in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana”. La stessa assimilazione pare emergere<sup>199</sup> anche dalla sentenza 366/1991, laddove la Corte afferma che la caratteristica di un diritto inviolabile è che “il suo contenuto essenziale non può essere oggetto di revisione costituzionale, in quanto incorpora un valore avente un carattere fondante rispetto al sistema democratico voluto dal Costituente”.

Il problema dell’individuazione di tali principi, tuttavia, è comune alle due fattispecie, perché da un lato la Consulta afferma espressamente che i principi immodificabili non sono riconducibili alla sola forma repubblicana *ex* articolo 139, dall’altro non esistono elenchi di disposizioni costituzionali cui si può riconoscere tale rango. Nei primi 12 articoli, che la Costituzione denomina “principi fondamentali”, si parla infatti anche del colore della bandiera della Repubblica italiana<sup>200</sup>, mentre manca qualsiasi riferimento a principi pacificamente caratterizzanti la forma di Stato, come il diritto di azione<sup>201</sup>. Ne deriva che la rubrica del testo costituzionale fa riferimento alla circostanza che tali norme hanno rilievo generale, mentre quelle degli articoli successivi attengono a specifici settori, e non al fatto che quelli ivi elencati sono i principi immodificabili.

Sembra allora necessario fare riferimento alla giurisprudenza costituzionale, che in alcune occasioni ha riconosciuto tale rango ad alcuni principi del nostro ordinamento, come quello di laicità, che oggi, dopo l’Accordo del 1984, che, modificando i Patti Lateranensi del 1929, ha abrogato il principio della religione cattolica come sola religione dello Stato, può essere considerato come principio di equidistanza ed imparzialità della legislazione rispetto a tutte le confessioni religiose<sup>202</sup>. Esso “implica non indifferenza dello Stato

---

<sup>199</sup> In considerazione del fatto che la Consulta ha sempre affermato la propria competenza a censurare il diritto comunitario, tramite il sindacato sulla legge di esecuzione del Trattato, per violazione dei diritti inalienabili della persona umana.

<sup>200</sup> Articolo 12.

<sup>201</sup> Articolo 24.

<sup>202</sup> Sentenza 329/1997.

dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale<sup>203</sup>, nel senso che la Repubblica può farsi promotrice di provvedimenti volti a tutelare il fenomeno religioso purché ciò avvenga in maniera tale da assicurare un eguale trattamento a tutte le confessioni<sup>204</sup>.

Costituisce inoltre principio fondamentale il diritto di azione e di difesa davanti ad un tribunale che garantisca effettività all'ordinamento giuridico, le cui norme prodotte dagli organi democraticamente legittimati rimarrebbero altrimenti prive della possibilità di ricevere concreta attuazione<sup>205</sup>. Tale principio è, peraltro, l'unico che la Corte, al di là delle clausole di stile cui sovente ha fatto ricorso, ha concretamente preso in considerazione in relazione al diritto comunitario, nella sentenza 232/1989, analizzata nel paragrafo precedente e a cui si rimanda<sup>206</sup>.

Particolarmente interessante ai fini del discorso che si va conducendo è quella giurisprudenza costituzionale che pare

---

<sup>203</sup> Sentenza 203/1989.

<sup>204</sup> M. D'AMICO, *I diritti contesi*, 2008, 152 e seguenti, secondo cui tre sono le declinazioni del principio di laicità, alla luce delle norme costituzionali: il principio di separazione degli ordini (art. 7 Cost.), il principio di eguaglianza di tutte le religioni (artt. 8 e 20) e il principio della libertà individuale religiosa e di culto (art. 19); S. FERRARI - I.C. IBAN, *Diritto e religione in Europa occidentale*, 1997, 16-17, sottolineano, in particolare, che gli interventi promozionali sono strumento per la realizzazione di una delle esigenze degli individui, ossia quella religiosa, e che pertanto la loro equa distribuzione tra i diversi gruppi religiosi è indispensabile per non ledere la libertà religiosa dei singoli.

<sup>205</sup> La distinzione tra *gubernaculum* e *jurisdictio* è tratto caratteristico degli Stati contemporanei, in cui si vuole garantire che le scelte politiche siano fatte dai rappresentanti dei cittadini, in modo tale che, essendo condivise dalla maggioranza dei cittadini (capaci di intendere e di volere), siano verosimilmente quelle migliori, mentre l'applicazione del diritto, che per esigenze di parità di trattamento deve essere ispirata a criteri oggettivi, è di competenza di persone selezionate in base al merito, di cui è garantita l'indipendenza dal potere politico.

<sup>206</sup> Esiste, invero, un altro possibile principio supremo che assume specifica rilevanza in relazione al diritto comunitario, ossia quello di apertura internazionale, di cui ci si occuperà successivamente.



riconoscere la natura di principio supremo anche alla regola della unicità della giurisdizione costituzionale<sup>207</sup>. A tal proposito pare, invero, indiscutibile che esista un nucleo minimo di garanzie della legalità costituzionale che è assolutamente intangibile, perché la sua eliminazione comprometterebbe quelli che sono i connotati fondamentali dello Stato democratico di diritto, comprendente – quantomeno – l’esistenza di un sistema di fonti in cui quelle dotate di maggior legittimazione democratica prevalgono sulle altre e di un meccanismo di garanzia della conformità delle fonti ordinarie rispetto a quelle di rango costituzionale. Più difficile è, invece, stabilire se da tale giurisprudenza si possa dedurre l’assoluta intangibilità del sindacato di costituzionalità accentrato di competenza della Corte Costituzionale<sup>208</sup>. In ogni caso va sottolineato che anche la giurisprudenza costituzionale in materia di diretta applicabilità del diritto comunitario non parla mai espressamente di deroga alla competenza della Corte Costituzionale; viceversa, come si è visto, la tesi elaborata nella sentenza 170/1984 resta abbastanza incerta nella sua giustificazione teorica e nell’esatta determinazione dei casi in cui la Corte deve essere adita anche in presenza di norme europee *self executing*.

Infine, in mancanza di una giurisprudenza costituzionale esaustiva, a chi scrive sembra che possa ritenersi immodificabile il principio del ragionevole bilanciamento tra libertà e uguaglianza, su cui si fondano le due fondamentali categorie di diritti del nostro ordinamento, ossia i diritti di libertà e i diritti sociali, che contemperano l’esigenza di garantire a tutti i cittadini uno spazio di libertà individuale, *in primis* economica, con l’esigenza delle persone che si trovano in posizione socialmente svantaggiata di fruire di interventi assistenziali statali,

---

<sup>207</sup> Sentenze 38/1957 e 6/1970, analizzate da F. MODUGNO – A.S. AGRÒ – A. CERRI (a cura di), *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, 2008, 9 e seguenti, che cancellano la competenza dell’Alta Corte per la Regione Siciliana.

<sup>208</sup> Dà atto del dibattito dottrinale su questo tema N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui “principi supremi” di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 1922 e seguenti.

che, generando un costo che grava sui contribuenti, inevitabilmente limitano la libera iniziativa privata per garantire a tutti uguaglianza di opportunità<sup>209</sup>. A differenza che nei casi precedentemente citati, tale principio non è espressamente enunciato in sentenze della Corte Costituzionale, né esso fa espresso riferimento ad alcuni articoli della Costituzione. Tuttavia la Corte pare, in talune pronunce, attribuire il carattere di principi fondamentali dell'ordinamento ai valori su cui si fonda la democrazia<sup>210</sup>.

È evidente, insomma, che i principi democratici fondamentali non sono elencabili in modo esaustivo, perché infinite sono le situazioni che in concreto possono verificarsi, quindi l'ordinamento non può regolare ogni caso possibile. La Corte Costituzionale ha allora risolto il problema teorizzando la vigenza del principio di ragionevolezza<sup>211</sup>,

---

<sup>209</sup> A tal proposito pare opportuno sottolineare che si tratta di un principio che ha un'origine storica. Lo Stato liberale ottocentesco, nell'ambito del quale è nato il costituzionalismo contemporaneo, tutelava solo i diritti di libertà, perché il corpo elettorale era rappresentato dalla sola classe borghese, uscita vittoriosa dalla Rivoluzione Francese, con cui si era finalmente affermato il basilare principio secondo cui il potere politico non ha un fondamento metafisico ma proviene dagli stessi amministrati. Le teorie liberiste erano, tuttavia, evidentemente ancora funzionali agli interessi della sola classe dominante, perché la libertà economica serve solo a chi possiede capitali da investire. Di conseguenza, nel Novecento gli Stati hanno rivisto la loro politica di non intervento nell'economia e ai diritti di libertà dallo Stato si sono affiancati diritti di libertà tramite lo Stato, perché è l'assistenzialismo statale a garantire condizioni di più effettivo godimento dei diritti.

<sup>210</sup> Emblematica è la 421/1991, che parla di “esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità”.

<sup>211</sup> Oggetto di numerosi studi monografici e dibattiti dottrinali, tra cui si segnalano in particolare A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, 2001; S. STAIANO (a cura di), *Quaderni del gruppo di Pisa. Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni. Atti del convegno annuale del “Gruppo di Pisa”. Capri, 3-4 giugno 2005*, 2006; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, 2005; S. PAJNO, *Alla ricerca del diritto ragionevole. Esperienze giuridiche a confronto*, 2004; S. FOIS, *Ragionevolezza e valori: interrogazioni progressive verso le concezioni delle forme di Stato e del diritto*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza della giurisprudenza della Corte Costituzionale. Riferimenti comparatistici*, 1994; M. LA TORRE E A. SPADARO, *La ragionevolezza del diritto*, 2002; CORTE COSTITUZIONALE, *Il*

inteso come principio complementare ai principi costituzionali espressi.

Il principio di ragionevolezza, naturalmente, non può essere assoggettato a revisione costituzionale, che ipoteticamente disponga l'irrazionalità dell'ordinamento, perché è estrapolato dalla Corte dall'ordinamento costituzionale nel suo complesso, in quanto norma che ispira l'intera Costituzione e che quindi ne caratterizza la struttura essenziale.

Esso sembra essere anche controlimite al primato del diritto comunitario, perché quest'ultimo vige in Italia nella misura in cui è fondato sulla Costituzione, che in determinati casi sottrae potere normativo agli organi nazionali per riconoscerlo alle istituzioni europee, pertanto non pare possibile ritenere che essa disponga la vigenza di diritto europeo irragionevole. Ciò pare inoltre confermato dal fatto che il fine di giustizia è ribadito anche nella disposizione costituzionale che segna l'apertura comunitaria dell'Italia e dal fatto che il riferimento non a "cessioni" ma a "limitazioni" di sovranità fa pensare che i principi che costituiscono l'identità dello Stato non siano superabili nemmeno per favorire l'integrazione europea<sup>212</sup>.

Ulteriore conseguenza del ragionamento fin qui condotto è che l'individuazione dei principi supremi riconducibili a disposizioni costituzionali espresse assume un valore esclusivamente esemplificativo, perché essi sono peculiari manifestazioni di quel principio di ragionevolezza che ispira l'intero ordinamento.

#### **4. La prospettiva di una concezione internazionalista del dualismo.**

---

*principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. Riferimenti comparatistici. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 13 e 14 ottobre 1994, 1994.*

<sup>212</sup> S. PAJNO, *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, 2001, 214, afferma che pare legittimo ritenere che i principi fondamentali costituenti controlimiti siano i medesimi che la Corte ritiene qualificanti per l'ordinamento nel suo complesso e in quanto tali sottratti alla revisione costituzionale.

L'esistenza di due ordinamenti accomunati dalla necessità di rispettare il principio supremo di ragionevolezza, ossia di ragionevole bilanciamento degli interessi rilevanti coinvolti al fine di perseguire gli scopi del sistema giuridico, richiede di approfondire il tema dei rapporti tra essi. Se infatti è vero che la giurisprudenza costituzionale ha sempre parlato di dualismo è altrettanto vero che tale concetto è suscettibile di due interpretazioni diverse, legate a due differenti modi di intendere le limitazioni di sovranità *ex* articolo 11.

Secondo una visione più nazionalista la sovranità di cui il nostro ordinamento accetta la limitazione è solo quella esterna, che concerne i rapporti tra Stati, che nell'ordinamento internazionale cooperano in condizioni paritarie, ma sempre per perseguire i propri fini nazionali. Ciò è quanto pacificamente accade con la generalità dei trattati internazionali, che possono sì entrare nell'ordinamento interno mediante la legge di esecuzione, ma che presuppongono sempre una previa valutazione di conformità all'interesse nazionale da parte dell'Italia, che per tale ragione decide di stipularli<sup>213</sup>.

Secondo una visione più internazionalista, invece, la limitazione di sovranità *ex* articolo 11 implica che con il nostro ordinamento interagisce un altro ordinamento che, pur dovendo essere fondato su principi democratici, persegue propri fini, e pertanto le sue norme operano in Italia a prescindere da qualsiasi valutazione di conformità all'interesse nazionale. La differenza, insomma, non risiede nella possibilità per le norme esterne di penetrare, a determinate condizioni, nel nostro ordinamento, che sussiste in entrambi i casi, ma nella determinazione delle condizioni cui tale penetrazione è subordinata, che non sono altro che i controlimiti di cui parla la Corte.

Il punto cruciale è, quindi, l'individuazione dello scopo dell'integrazione comunitaria, che nel primo caso è quello di favorire anche mediante la cooperazione internazionale il perseguimento dei fini nazionali, mentre nel secondo è quello di promuovere la creazione

---

<sup>213</sup> E. CASTORINA, *Riflessioni sul processo costituente europeo*, 2010, 65-67, sottolinea che l'Unione Europea è ancora priva di una propria sovranità, essendo invece la proiezione sovranazionale degli ordinamenti statali.

di un ordinamento democratico di più ampie dimensioni<sup>214</sup>; con la conseguenza che mentre nel primo caso la limitazione della sovranità interna è sostanzialmente apparente, perché tutto il diritto vigente è strumentale all'interesse nazionale, nel secondo essa è effettiva, perché nelle materie di competenza dell'ordinamento comunitario il diritto vigente è funzionale agli scopi dell'Unione Europea. Occorre pertanto cercare di capire se la Corte, quando verifica il rispetto dei controlimiti, in realtà si chiede se il diritto comunitario sottoposto al suo esame sia ragionevolmente finalizzato al perseguimento dell'interesse nazionale o se esso sia espressione di un ordinamento democratico.

La valutazione di conformità dell'integrazione comunitaria ai principi costituzionali avviene anzitutto al momento della promulgazione della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati. In tale contesto il Parlamento, che normalmente legifera nell'interesse nazionale, delibera l'attribuzione, in accordo con gli organi rappresentativi degli altri Stati membri, di competenze normative ad un organo rappresentativo dei cittadini dell'Unione qual è il Parlamento Europeo. La piena disponibilità in capo al Parlamento nazionale del potere di decidere, in base alle proprie procedure costituzionali nazionali, sulla scelta di ratificare il Trattato, su cui la Corte Costituzionale non è mai intervenuta, fa pensare che essa, essendo nelle mani di un organo che normalmente persegue l'interesse nazionale, debba essere ad esso ispirata<sup>215</sup>. Occorre tuttavia considerare che di fatto gli Stati accettano sempre maggiori trasferimenti di competenze a favore delle istituzioni comunitarie, probabilmente perché l'integrazione è anzitutto nel loro interesse

---

<sup>214</sup> B. DE WITTE, *Il processo semi-permanente di revisione dei Trattati*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 499 e seguenti, evidenzia la gradualità del processo di formazione dell'Unione Europea.

<sup>215</sup> Tra i pochi a sottolineare la fondamentale importanza del tema della *kompetenz-kompetenz* G.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri*, in *Quaderni Costituzionali*, 2009, 9-10; sembra invece sminuirlo E. CANNIZZARO, *Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, 84 e seguenti.

nazionale, ma in tal modo esso tende a coincidere con quello di altri Stati, congiuntamente ai quali si decide di attribuire, entro confini concordati, poteri normativi ad istituzioni comuni che deliberano a maggioranza. A rigore è possibile continuare a giustificare il fenomeno con la volontà di tutelare l'interesse nazionale, che si concretizzerebbe in un "consenso sul meccanismo". L'impressione, tuttavia, è che, siccome l'integrazione è sempre più spesso nell'interesse degli Stati, essi non fermino più l'attribuzione alle istituzioni comunitarie di quelle competenze che è nell'interesse europeo esercitare congiuntamente. Sembra allora che le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati siano ormai finalizzate alla creazione di un ordinamento democratico continentale che, da mezzo degli Stati, sta diventando un fine in quanto tale. Non è, insomma, più ben chiaro quale sia l'interesse di riferimento quando si procede alla decisione sulla ratifica dei Trattati, perché se l'integrazione è probabilmente nata per tutelare interessi nazionali è anche vero che, richiedendo l'accordo con altri Stati e attribuendo competenze ad un organo rappresentativo dell'Unione, pare tutelare l'interesse europeo<sup>216</sup>. È chiaro che il punto cruciale è la possibilità per gli Stati di opporsi alla ratifica di Trattati che sono complessivamente nell'interesse dell'Europa ma non nel loro interesse nazionale. A tal proposito va sottolineato che tale potere è nella disponibilità degli Stati, perché i Trattati vengono modificati all'unanimità. La decisione compete in prima battuta al Parlamento, che, pur rappresentando la Nazione e deliberando normalmente nell'interesse nazionale, pare di fatto spesso condizionato anche da pressioni internazionali. Su tale decisione potrebbe, a rigore, anche se di fatto non è mai accaduto, intervenire la Corte Costituzionale, per valutarne la conformità ai principi costituzionali. Pare insomma che – comunque si voglia interpretare il vincolo *ex* articolo 11 – occorra chiarire che anche nel momento della stipulazione dei trattati esistono principi costituzionali

---

<sup>216</sup> Secondo G. DEMURO, *Costituzionalismo europeo e tutela multilivello dei diritti. Lezioni*, 2009, 36-37, la natura giuridica dell'Unione Europea sfugge ad una classificazione operata secondo le categorie tradizionali.

di riferimento. Siccome essi per ciò che concerne la fase dell'esecuzione nell'ordinamento interno sono intesi in modo sempre più internazionalista e sempre più incisivo sulle scelte politiche, non pare impossibile che, prima o poi, si arriverà a dire che il principio supremo *ex* articolo 11 impone anche la ratifica di nuovi Trattati in quanto funzionali al progresso dell'Unione Europea<sup>217</sup>.

La valutazione di conformità dell'integrazione comunitaria ai principi costituzionali avviene, inoltre, al momento della verifica, da parte della Corte Costituzionale, del rispetto dei controlimiti. A tal proposito va anzitutto sottolineato che tale controllo è, di fatto, praticamente solo teorico<sup>218</sup>, perché la Corte, che ha definito la violazione dei principi fondamentali come “sommamente improbabile”, non ha concretamente mai censurato il diritto comunitario, probabilmente anche per evitare scontri con la Corte di Giustizia, che nega tale possibilità. La Consulta ha comunque elaborato una teoria che si presta a ridurre ai minimi termini il controllo sul diritto comunitario. Esso può essere sindacato solo per violazione di principi fondamentali, mentre può comportare deroghe persino alle disposizioni costituzionali di dettaglio. La Corte non chiarisce, nemmeno in questo caso, se il vincolo al rispetto dei principi fondamentali imponga una valutazione di piena conformità del diritto comunitario all'interesse tutelato o se si tratti soltanto di un vincolo minimo, né soprattutto se la prospettiva di riferimento sia

---

<sup>217</sup> Secondo S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, 2004, 307-311, che si chiede se l'articolo 11 autorizzi prospettive di federazione europea, l'orientamento prevalente in Parlamento è quello di non attribuire a tale disposizione un significato univocamente stringente, per consentirne una elastica utilizzazione futura; L. PALADIN, *Forma italiana di governo ed appartenenza dell'Italia all'Unione Europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 1994, 404, parla di una paradossale ma prevalente opinione secondo cui la trasformazione dell'Unione Europea in uno Stato di Stati potrebbe avvenire, grazie all'onnivalente articolo 11, a Costituzione vigente.

<sup>218</sup> Tanto che F. PROSPERI, *La tutela dei diritti umani tra teoria generale e ordinamento comunitario*, 2009, 118-119, sembra ritenerlo sostanzialmente inutile.

quella nazionale o quella europea<sup>219</sup>. Siccome normalmente il controllo di costituzionalità è un controllo di conformità a norme espressione dell'interesse nazionale, a rigore pare possibile affermare che anche il diritto comunitario è costituzionalmente legittimo se ad esso conforme, con la sola particolarità che in tale settore la necessità di agire non mediante poteri autoritativi ma tramite la cooperazione con altri Stati sovrani impone deroghe alle disposizioni costituzionali dettate per il diritto interno, di cui pertanto è sufficiente che sia rispettata la *ratio* ispiratrice. A livello pratico, però, la Consulta tende a ritenere che il diritto comunitario dichiarato competente dal nostro Parlamento e facente parte di un ordinamento ispirato a principi democratici fondamentali analoghi ai nostri, sia conforme ai principi costituzionali. Pare, insomma, che sia in atto un processo di progressivo trasferimento di competenze a favore di un ordinamento in cui sono rappresentati interessi ulteriori e diversi rispetto a quello nazionale, che pure almeno formalmente avviene per opera del Parlamento e con il tacito assenso della Corte Costituzionale<sup>220</sup>. In un tale contesto stabilire se tale processo sia ispirato all'interesse nazionale o se invece gli organi nazionali operino in prospettiva europea pare essere un problema essenzialmente teorico, perché ciò che politicamente fa andare avanti il processo di integrazione è la circostanza che l'interesse al progresso dell'Europa è considerato sempre più spesso anche interesse di ciascuno degli Stati membri.

---

<sup>219</sup> S. PAJNO, *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, 2001, 68, pare cogliere il nocciolo duro della questione, laddove parla di valori garantiti mediante operazioni di bilanciamento che dipendono dall'orizzonte valutativo del suo autore, con la conseguenza che la tutela comunitaria non sembra coincidente con quella nazionale; analogamente sembra esprimersi I. VIARENGO, *Corte Costituzionale, Corte di Giustizia e tutela dei diritti fondamentali in Europa*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 441.

<sup>220</sup> R. CALVANO, *Verso un sistema di garanzie costituzionali dell'UE? La giustizia costituzionale comunitaria dopo il Trattato di Nizza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 236, parla allora di una prospettiva monista prefederale.



## **5. Il principio di apertura internazionale ex articolo 11 come principio supremo.**

Dalla giurisprudenza costituzionale pare emergere, in ogni caso, che secondo la Corte l'apertura internazionale dell'ordinamento italiano è un principio supremo.

Ciò si deduce anzitutto dalla prima sentenza che riconosce la prevalenza del diritto comunitario su quello interno, ossia la 183/1973, in cui la legge di esecuzione del Trattato viene salvata dall'eccezione di costituzionalità, sollevata in riferimento alle disposizioni costituzionali che attribuiscono il potere legislativo ad organi interni, sulla base dell'assunto che "trova sicuro fondamento di legittimità nella disposizione dell'articolo 11", la quale "non a caso venne collocata tra i principi fondamentali della Costituzione".

Ma soprattutto risulta con particolare evidenza dalla giurisprudenza successiva alla riforma del 2001, in cui, per ragioni di ordine sistematico, quando viene invocato unitamente al nuovo articolo 117 comma 1, si sottolinea che l'articolo 11, sicuro fondamento del diritto comunitario, è stato "collocato non senza significato e conseguenze tra i principi fondamentali della Carta", come emblematicamente afferma la sentenza 227/2010.

L'unica alternativa, per la Corte, sarebbe quella di sostenere che l'articolo 11 è l'unica norma costituzionale di dettaglio a voler disciplinare il diritto comunitario, come tale abrogabile da una legge di revisione costituzionale. Forse la Corte è volutamente un po' ambigua proprio per tenersi aperte tutte le possibilità<sup>221</sup>. Per sostenere questa ricostruzione alternativa il Giudice delle Leggi, comunque, dovrebbe rinnegare la propria iniziale esplicita affermazione secondo cui giustamente l'articolo 11 è stato collocato tra i principi fondamentali. Essa, inoltre, sarebbe piuttosto incoerente con la configurazione di due sistemi giuridici separati, accomunati solo dalla necessità di rispettare i principi supremi dell'ordinamento italiano.

La natura di principio supremo del principio di apertura internazionale lascia comunque impregiudicato il problema di

---

<sup>221</sup> A causa dell'enorme peso politico di una eventuale decisione di questo genere.

determinarne con esattezza il contenuto. Esso, infatti, è sempre stato utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale per trarne conseguenze circa il rango del diritto comunitario nell'ordinamento interno, sul presupposto dell'adesione dell'Italia ai Trattati su cui si fonda la competenza delle istituzioni comunitarie. Laddove invece il nostro Paese disponesse di recedere dal Trattato si aprirebbe il problema di determinare più esattamente la portata dell'articolo 11, al fine di verificare se siffatto recesso possa essere considerato conforme ai principi che regolano l'azione internazionale del nostro Stato e, conseguentemente, produttivo di effetti sul sistema interno delle fonti.

## **6. Il grado paracostituzionale del diritto comunitario.**

Occorre inoltre analizzare i rapporti tra diritto comunitario e disposizioni costituzionali non costituenti controlimiti, al fine di stabilire la precisa collocazione gerarchica del diritto comunitario nell'ambito del sistema delle fonti vigenti in Italia.

Per evidenziare l'importanza del problema ai fini della presente trattazione descrivo brevemente le tre teorie che astrattamente potrebbero essere sostenute<sup>222</sup>.

Una prima ipotesi (Ruggeri<sup>223</sup>) è quella che il diritto comunitario si collochi tra i principi supremi e le disposizioni costituzionali di dettaglio, determinando una tripartizione della categoria delle fonti costituzionali. L'Autore ritiene che nella ricostruzione della Consulta l'apertura internazionale per fini di giustizia sia un principio supremo, che comporta, nel rispetto degli altri principi supremi, con cui comunque non si pone in contrapposizione perché essi sono ispirati ai

---

<sup>222</sup> Ciascuna di esse è, a sua volta, suscettibile di diverse interpretazioni, perché occorrerebbe precisare in che misura l'apertura internazionale sia un principio supremo o una norma costituzionale di dettaglio. L'esposizione ha, pertanto, valore meramente esplicativo degli schemi logici entro cui si può ragionare.

<sup>223</sup> A. RUGGERI, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. n. 170 del 1984, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla "teoria" della separazione alla "prassi" dell'integrazione intersistemica?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 1593 e seguenti.

medesimi fini di giustizia, la prevalenza del diritto europeo sul diritto interno di qualsiasi grado<sup>224</sup>. Ciò significa che il diritto comunitario si sostituisce progressivamente al diritto nazionale<sup>225</sup>, con il solo obbligo

---

<sup>224</sup> Secondo R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. CICU E F. MESSINEO e continuato da L. MENGONI, 1998, 666, è “stravagante” dotare norme esterne di forza supercostituzionale; A. RUGGERI, “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, 2010, 40, difende tale tesi sottolineando la diversa intensità della copertura discendente da comuni norme costituzionali ovvero, come in questo caso, da principi fondamentali.

<sup>225</sup> R. GUASTINI, *Lezioni di teoria costituzionale*, 2001, 105 e seguenti, evidenzia il rischio di una revisione tacita della Costituzione, dal momento che l'immissione automatica di norme comunitarie non trova altro ostacolo che quello di una ipotetica pronuncia della Corte Costituzionale. Si tratta di un rischio particolarmente evidente nell'esperienza della giurisprudenza costituzionale tedesca. Senza, naturalmente, addentrarci in una analisi comparatistica che eccede dalle finalità del presente lavoro, ma limitandoci a quanto è necessario ai fini della trattazione dell'argomento in esame, va detto che la Corte Costituzionale tedesca ha elaborato una interessante ricostruzione teorica dei rapporti tra i due ordinamenti. Con la sentenza cosiddetta “Solange I” ha affermato che essa è competente a sindacare il diritto comunitario finché questo non tutelerà i diritti fondamentali al pari della Costituzione tedesca. Con la sentenza cosiddetta “Solange II” ha precisato che è sufficiente che sia tutelato il nucleo essenziale di tali diritti fondamentali, analogamente a quanto accade con la nostra teoria dei controlimiti. La più famosa pronuncia della Corte Costituzionale tedesca relativamente ai rapporti con l'Unione Europea è la cosiddetta “Maastricht-Urteil”, in cui si stabilisce che il principio democratico, al quale l'ordinamento costituzionale si ispira, non impedisce l'adesione a una comunità sovranazionale, ma pone come condizione della partecipazione ad essa la circostanza che anche all'interno della Unione di Stati sia assicurata una legittimazione popolare. In tale sentenza la Corte tedesca afferma, in buona sostanza, il principio democratico come controlimite all'integrazione comunitaria, richiedendo che il processo di integrazione proceda di pari passo con il processo di democratizzazione delle istituzioni europee. In tal modo sembra che la Corte tedesca ammetta, a condizione che i processi decisionali europei diventino sempre più democraticamente legittimati, la graduale transizione verso una nuova forma di Stato, di tipo federale. Evidenzia le analogie tra le due giurisprudenze M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, 1995, 120 e seguenti; sulle pronunce citate si sofferma anche D. BUTTERINI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano ed europeo*, 2009, 63 e seguenti; dall'opposto angolo visuale cerca di paragonarle M. HARTWIG, *Repubblica*

di rispettare i principi supremi, perché questi sancirebbero, fermo restando il rispetto del loro contenuto sostanziale, una sorta di preferenza per una normativa di livello europeo<sup>226</sup>.

Una seconda ipotesi (dottrina maggioritaria<sup>227</sup>) è quella che il diritto comunitario si affianchi alle disposizioni costituzionali di dettaglio, disciplinando le materie che rientrano nella sua sfera di competenza, che gli è riservata dal principio supremo dell'apertura internazionale per fini di giustizia nei casi in cui ciò è necessario per la creazione dell'ordinamento comunitario, mentre negli altri casi la competenza spetta al diritto interno.

Una terza ipotesi (Vignudelli<sup>228</sup>) è quella che il diritto comunitario sia fonte interposta tra la Costituzione e la legislazione ordinaria, perché trova fondamento in una disposizione costituzionale, che non può creare una fonte con sé concorrenziale perché ciò significherebbe disporre della propria forza, quindi violare il sistema della gerarchia delle fonti<sup>229</sup>, e non in un principio supremo, ammesso che questi esistano. Secondo tale teoria, evidentemente, il diritto comunitario deve rispettare l'intera normativa costituzionale che disciplina la sua sfera di competenze, la quale ben potrebbe sancire la fuoriuscita

*federale tedesca: la Corte Costituzionale tedesca e il diritto comunitario*, in *Quaderni Costituzionali*, 1987, 417 e seguenti.

<sup>226</sup> M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 1992, 567, parla allora di "preferenza per le fonti comunitarie".

<sup>227</sup> In realtà la dottrina maggioritaria sostiene che di fatto il diritto comunitario si affianca alle disposizioni costituzionali di dettaglio perché esse non gli si applicano, senza precisare se ciò sia dovuto alla volontà o all'incompetenza delle stesse.

<sup>228</sup> A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 347 e seguenti.

<sup>229</sup> H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, 1952, edizioni di Comunità, 111 e seguenti; V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, 778, evidenzia che mentre nella sua versione pura la *Stufentheorie* era una costruzione astratta elaborata sulla base di un ragionamento logico svincolato da valori sostanziali, in seguito gli Stati democratici hanno recepito il criterio della gerarchia tra norme per riconoscere efficacia superiore a quelle dotate di maggior legittimazione democratica.

dell'Italia dall'Unione Europea<sup>230</sup>. Secondo questo Autore chi considera il diritto comunitario parificato o addirittura superiore al diritto costituzionale pone in essere un'interpretazione filoeuropeistica dell'articolo 11 che è qualificabile come fatto normativo *extra iuris ordinem*, perché non trova fondamento nella lettera della Costituzione. L'Autore riconosce, tuttavia, che la sua ricostruzione è avversata dalla dottrina maggioritaria, avallata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che sovente accusa, nella sua generale visione della materia, di travalicare il dato letterale. Come si vede, il tema è controverso. A differenza di quanto accade nei rapporti tra diritto comunitario e legge ordinaria, in cui la prevalenza del primo, oggi espressamente sancita dalla Costituzione, è da tempo pacifica in giurisprudenza, che fa leva sulla copertura *ex* articolo 11, e nei rapporti tra diritto comunitario e principi supremi, in cui l'inderogabilità dei secondi è sempre stata affermata con forza dalla Corte Costituzionale perché in essi si identifica la sovranità dello Stato democratico italiano, che evidentemente non può ammettere la propria distruzione, nel caso di contrasto tra disposizioni costituzionali di dettaglio e diritto comunitario manca sia una previsione normativa espressa sia una inequivocabile presa di posizione del Giudice delle Leggi.

Pare, comunque, opportuno ricordare la sentenza 399/1987, in cui la Consulta ammette un conflitto di attribuzioni fondato su competenze attribuite da norme comunitarie anziché da norme costituzionali<sup>231</sup>, sulla base dell'assunto che “gli organi delle Comunità europee non sono tenuti ad osservare puntualmente la disciplina nazionale e, in particolare, la ripartizione delle competenze pur prevista da norme di livello costituzionale, ma possono emanare, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, disposizioni di differente contenuto: le quali però, come questa Corte ha già avvertito, debbono rispettare i

---

<sup>230</sup> Si può comunque salvare il diritto comunitario sostenendo che esso di fatto non contrasta con nessuna delle disposizioni costituzionali che intende disciplinarlo.

<sup>231</sup> Come evidenzia F. SORRENTINO, *Ammissibilità del conflitto e “cammino comunitario” della Corte. Un passo avanti o due indietro?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, 2817.

principi fondamentali del nostro sistema costituzionale nonché i diritti inalienabili della persona umana”. Succede allora che “quando tale condizione (...) sia osservata, le norme comunitarie si sostituiscono a quelle della legislazione interna e, se hanno derogato a disposizioni di rango costituzionale<sup>232</sup>, debbono ritenersi equiparate a queste ultime, in virtù del disposto dell’art. 11 Cost.<sup>233</sup>, il quale consente la limitazione della sovranità nazionale al fine di promuovere e favorire organizzazioni internazionali tra cui, com’è *ius receptum*, le Comunità Europee”. In tale pronuncia la Corte esplicitamente equipara il diritto comunitario al diritto costituzionale<sup>234</sup>, ribadendo, per il primo, solamente l’obbligo di rispettare i principi supremi. Occorre sottolineare che qui la Corte non parla di disposizioni costituzionali che non vogliono intervenire su materie di competenza comunitaria, lasciando spazio a un recepimento integrale, salvi i principi supremi, fondato sulla disposizione dell’articolo 11. La Corte, anzi, parla espressamente di deroga al diritto costituzionale di dettaglio, che il diritto comunitario può disporre nella propria sfera di competenza, nel qual caso va considerato ad esso equiparato<sup>235</sup>, fermo l’obbligo di rispettare i soli principi supremi.

A chi scrive non sembra che sia utile cercare di attribuire al diritto comunitario una precisa collocazione nella gerarchia delle fonti

---

<sup>232</sup> Su tale punto si sofferma A. CELOTTO, *La Corte costituzionale ribadisce l’idoneità delle norme comunitarie a derogare a norme interne di rango costituzionale...ma lascia aperti notevoli problemi teorici*, in *Giurisprudenza italiana*, 1995, 193 e seguenti; in senso critico S. FOIS, *Il modello costituzionale del “giusto processo”*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, 569 e seguenti.

<sup>233</sup> Il richiamo pare decisivo: poiché una fonte del diritto non può crearne un’altra con sé concorrenziale, se il diritto comunitario ha rango costituzionale l’articolo 11, che ne costituisce il fondamento, non può che essere un principio supremo.

<sup>234</sup> Tale passaggio è messo in evidenza da E. BALBONI – A. PAPA, *Regolamenti comunitari e ripartizione costituzionale delle competenze verso nuove frontiere?*, in *Le Regioni*, 1988, 366 e seguenti.

<sup>235</sup> Come sottolinea M. CARTABIA, *Nuovi sviluppi nelle competenze comunitarie della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, 1018.

interne<sup>236</sup>. Esso infatti resta normativa estranea al nostro ordinamento, che in esso produce effetti grazie al rinvio disposto dalla legge di esecuzione del Trattato. Questa è una semplice legge ordinaria, che però, grazie alla copertura fornita dal principio supremo *ex* articolo 11, può derogare anche a disposizioni costituzionali di dettaglio. La forza del diritto comunitario, pertanto, dipende esclusivamente dalla forza del principio di apertura internazionale *ex* articolo 11 e dai limiti cui questo ne subordina l'ingresso nell'ordinamento interno, mentre, viceversa, con le disposizioni costituzionali di dettaglio il diritto comunitario non si trova a dover interagire.

Tale assetto è stato, peraltro, confermato dalla giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001 (*ex multis*, sentenze 454/2006, 284/2007, 109/2008, 227/2010) sulla base dell'assunto che la nuova disposizione costituzionale di dettaglio dell'articolo 117 comma 1 si limita a confermare quanto già ricavabile dal principio supremo *ex* articolo 11, come si vedrà nei capitoli 6 e 7.

## **7. La tesi monista della Corte di Giustizia.**

La Corte di Giustizia<sup>237</sup>, pur partendo da un presupposto monista, cerca di evitare lo scontro con le Corti nazionali, sostenendo, al pari di queste ultime, che il diritto comunitario è conforme ai principi

---

<sup>236</sup> A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I, *L'ordinazione in sistema*, 1993, 249 e seguenti.

<sup>237</sup> I. CARLOTTO, *Il riparto delle competenze tra Stati membri ed Unione Europea alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 107-108, ritiene che il giudice comunitario svolga un ruolo decisivo; secondo S. CASSESE, *La funzione costituzionale dei giudici non statali. Dallo spazio giuridico globale all'ordinamento giuridico globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 622, il fenomeno ha una portata globale: l'ordine mondiale, una volta dettato dai sovrani, che si vorrebbe ora disciplinato dai popoli, è stabilito dai giudici; anche secondo M. BELLETTI, *Fungibilità ed interscambiabilità tra leggi nazionali e fonti comunitarie. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2003,4, 34, "il processo di integrazione europea è forse più nelle mani dei giudici che non in quelle del Parlamento".

supremi nazionali<sup>238</sup>, che quindi non vengono pregiudicati dall'integrazione europea. In questo caso, però, siffatte dichiarazioni hanno un valore meramente descrittivo, perché secondo tale teoria il rispetto dei principi supremi nazionali non è condizione di validità del diritto comunitario, che è prodotto da un sistema giuridico che è gerarchicamente sovraordinato, per effetto delle cessioni di sovranità volontariamente disposte dagli Stati nazionali<sup>239</sup>. Ne consegue che se a livello pratico il conflitto al momento non sussiste viceversa a livello teorico le due Corti<sup>240</sup> affermano differenti teorie dei rapporti tra fonti<sup>241</sup>. Esse derivano da differenti concezioni dell'ordinamento comunitario<sup>242</sup>. Se infatti la Consulta lo considera, come abbiamo visto, un ordinamento che produce fonti che sono validamente operanti in Italia solo grazie ad una norma costituzionale, viceversa la Corte di Giustizia<sup>243</sup> lo reputa sostanzialmente un ordinamento sovrano. Essa afferma che il sistema del diritto comunitario deve perseguire le finalità proprie della Comunità<sup>244</sup>, di cui il Trattato è il "documento costituzionale"<sup>245</sup>, ossia la "Carta Costituzionale di una

---

<sup>238</sup> Sulle tradizioni costituzionali comuni si sofferma S. PAJNO, *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, 2001, 270 e seguenti.

<sup>239</sup> Vedi in tal senso la sentenza 26/1962.

<sup>240</sup> M. CARTABIA E A. CELOTTO, *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 4486, sottolineano, comunque, che la Corte di Giustizia non è una Corte Costituzionale.

<sup>241</sup> Anche se, secondo C. PINELLI, *Tutela dei diritti e dislocazione dei livelli di governo in Europa*, in S. PENSABENE LIONTI (a cura di), *Tutela dei diritti e policentrismo giuridico tra rivendicazioni regionalistiche e dinamiche dell'integrazione comunitaria*, 2008, 227, la teoria dei controlimiti è tacitamente accettata dalla Corte di Giustizia.

<sup>242</sup> Quella della Corte di Giustizia è presa in considerazione nel manuale di P. COSTANZO – L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, 2006.

<sup>243</sup> Il cui ruolo di garante dei principi fondamentali è sottolineato dalla sentenza 29/1969.

<sup>244</sup> Sentenza 11/1970.

<sup>245</sup> Sentenza 294/83 del 23 aprile 1986, ricordata da F. MODUGNO – A. CELOTTO – M. RUOTOLO, *Aggiornamenti sulle riforme costituzionali (1998-2008)*, 2008, 42 e seguenti; anche P. PEDERZOLI, *La Corte Costituzionale*, 2008, 170 e seguenti, e



Comunità di diritto”<sup>246</sup>, sebbene sia stato concluso in forma di accordo internazionale<sup>247</sup>. L'accettazione da parte degli Stati di un siffatto sistema è infatti provata dal Trattato stesso, che oltre a menzionare i Governi fa richiamo ai popoli, e soprattutto dal meccanismo del rinvio pregiudiziale, che evidentemente presuppone che i cittadini possano far valere il diritto comunitario davanti ai giudici nazionali<sup>248</sup>.

La Corte di Giustizia, comunque, date le premesse, a maggior ragione ritiene che il diritto comunitario prevalga sulle disposizioni costituzionali di dettaglio. In questo caso, però, il conflitto pare risolvibile in termini di competenza, perché il diritto comunitario anche secondo la Corte di Giustizia non si occupa di questioni costituzionali interne ai singoli Stati e le disposizioni costituzionali non pretendono, salvo quanto si dirà del nuovo articolo 117 comma 1, secondo la Corte Costituzionale, di incidere sul diritto comunitario. Analogamente, per quanto riguarda i rapporti tra diritto comunitario e legislazione ordinaria, si è visto nei capitoli precedenti che le due

M.L. FERNANDEZ ESTEBAN, *La Corte di Giustizia quale elemento essenziale nella definizione di Costituzione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 229, parlano di costituzionalizzazione del Trattato.

<sup>246</sup> Parere 1/1991.

<sup>247</sup> Già vent'anni fa S. CASSESE, *La Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, 487 e seguenti, diceva che non vi è dubbio che esista una Costituzione Europea, ma contemporaneamente si chiedeva quale essa fosse; A. MASSERA, *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, 9, addirittura sostiene che la Comunità Europea ha manifestato fin dal principio i caratteri propri dell'ordinamento giuridico originario e sovrano.

<sup>248</sup> Anche in questo ambito, tuttavia, occorre ricordare che la Corte di Giustizia effettua la propria ricostruzione esclusivamente sulla base del Trattato ma, pur riconoscendone il carattere derivato, omette di considerare il problema dei limiti entro cui le limitazioni di sovranità possono essere considerate legittimamente disposte sulla base delle procedure costituzionali nazionali. Siffatto sistema infatti implica una globale trasformazione dell'ordinamento vigente, che muterebbe addirittura la propria *Grundnorm*, e pertanto presuppone che le Costituzioni nazionali contenessero disposizioni programma proiettate verso la creazione di ordinamenti di più ampie dimensioni. Tale tema sarà pertanto approfondito nelle conclusioni della presente trattazione.

Corti, pur partendo da presupposti diversi, sono giunte ad una soluzione comune.

Va peraltro segnalato che in una recente sentenza della Grande Sezione della Corte di Giustizia (C-188/2010-189/2010 del 22 giugno 2010)<sup>249</sup> si afferma che la normativa nazionale che impone di instaurare un procedimento incidentale di controllo di costituzionalità delle leggi nazionali non è incompatibile col Trattato a condizione che i giudici nazionali restino liberi di 1) sollevare le questioni pregiudiziali ritenute necessarie, 2) adottare le misure necessarie per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione, 3) disapplicare, al termine del procedimento, la legge nazionale ove la ritengano contraria al diritto dell'Unione. In tal modo la Corte di Giustizia pare voler aprire la strada ad un meccanismo nazionale che consenta l'eliminazione definitiva delle leggi nazionali contrastanti col diritto europeo, senza però che ciò possa compromettere l'immediata applicazione di quest'ultimo, verosimilmente garantita anzitutto mediante una misura cautelare, da parte dei giudici ordinari nella loro veste di giudici europei di diritto comune. La Corte di Giustizia sembra comunque concepire il giudizio della Corte Costituzionale nazionale come una fase secondaria del procedimento che si svolge davanti al giudice ordinario, la cui finalità fondamentale rimane l'applicazione del diritto europeo. Ne consegue che il giudice ordinario sembra dover disapplicare la legge nazionale che ritenga incompatibile col diritto europeo anche ove essa non sia stata annullata dalla Corte

---

<sup>249</sup> Analizzata da F. FABBRINI, *Sulla "legittimità comunitaria" del nuovo modello di giustizia costituzionale francese: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Melki*, in *Quaderni Costituzionali*, 2010, 840 e seguenti, e da S. DONDI, *Sulla "legittimità comunitaria" del nuovo modello di giustizia costituzionale francese: quando il legislatore è guardato a vista*, in *Quaderni Costituzionali*, 2010, 843 e seguenti; su tale pronuncia si sofferma anche V. MARZUILLO, *Primazia del diritto UE e controllo ultra vires. I recenti sviluppi giurisprudenziali nel dialogo tra Corte di giustizia e corti costituzionali europee*, in R. BALDUZZI – M. CAVINO – J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta. Atti del Seminario svoltosi a Stresa il 12 novembre 2010*, 2011, 263 e seguenti.

Costituzionale, che, in sostanza, esso, in quanto organo del sistema europeo, superiore a quello nazionale, avrebbe il potere di smentire, a dispetto di quanto prescrive il diritto costituzionale interno.



**PARTE II**  
**I RAPPORTI CON IL DIRITTO INTERNAZIONALE**



## CAPITOLO 4

### IL RUOLO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE CONSUETUDINARIO NEL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ

#### 1. La collocazione delle consuetudini internazionali nel sistema delle fonti.

L'articolo 10 comma 1 è stato utilizzato per definire la collocazione delle consuetudini internazionali nel sistema delle fonti interne<sup>250</sup>. Da

---

<sup>250</sup> Manca, finora, una pronuncia della Corte Costituzionale in materia di consuetudini regionali. Sembra che il problema possa comunque essere risolto. La CIG ritiene infatti, a differenza di quanto accade per le consuetudini generali, che la loro formazione dipenda dalla volontà degli Stati interessati, quindi che in buona sostanza esse siano accordi taciti, che rientrano nella disciplina del diritto internazionale pattizio (A. CASSESE, *Diritto internazionale. I lineamenti*, 2003, 173-174). Due profili presentano, invece, particolare rilievo. Il primo riguarda il fatto che in certe pronunce la Corte sembra inserire tra le consuetudini anche i principi generali di diritto comuni alle nazioni civili, facendo valutazioni di tipo comparatistico (G. CARELLA, *Il diritto internazionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 5). Ad avviso di chi scrive ciò è inaccettabile, perché, da qualunque punto di vista si osservi il fenomeno, il diritto interno degli altri Stati non può avere effetti vincolanti in Italia. L'adattamento automatico fa riferimento, come emerge dal dato letterale e dalla *ratio* della disposizione, a norme del diritto internazionale, non a norme straniere. Non c'è alcuna ragione per inserire nell'ordinamento italiano regole interne di altri Stati, che non interferiscono in alcun modo col nostro sistema giuridico, né aspirano a produrre effetti nei confronti dell'Italia. L'oggetto del recepimento sono, invece, le norme nate nell'ordinamento internazionale, perché in tale ordinamento l'Italia è ad esse vincolata. L'altro profilo riguarda il fatto che alcuni Autori (L. CONDORELLI, *Il "riconoscimento generale" delle consuetudini internazionali nella Costituzione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1979, 5 e seguenti) negano che le "norme del diritto internazionale generalmente riconosciute" di cui all'articolo 10 comma 1 coincidano con le norme consuetudinarie dell'ordinamento internazionale. Si è affermato che solo le norme accettate dalla generalità degli Stati sarebbero recepite automaticamente, mentre le consuetudini sprovviste di riconoscimento generale lascerebbero una sfera di discrezionalità agli organi politici. Si è altresì sostenuto che esisterebbe anche un

esso si è dedotta anzitutto la loro prevalenza sulla legislazione ordinaria, dato che l'adattamento è prescritto a livello costituzionale. Di conseguenza, coerentemente, la Corte Costituzionale ha ripetutamente sottolineato che le consuetudini internazionali costituiscono parametro per la valutazione di legittimità costituzionale delle leggi ordinarie successive<sup>251</sup>, a partire già dalla sentenza 67/1961, in cui dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'articolo 10 della Costituzione, che è quindi ritenuta ammissibile<sup>252</sup>. Tale idoneità, invero, non pare possa mai essere messa in discussione<sup>253</sup>, perché, a differenza di quanto accade con alcune fonti comunitarie, le consuetudini non sembrano richiedere una diretta applicazione da parte del giudice ordinario che impedisca di sollevare la questione di costituzionalità. Non rileva, di conseguenza, nemmeno il fatto che il giudizio di costituzionalità sia proposto in via principale anziché in via incidentale. Quando, invece, la consuetudine è successiva alla legge ordinaria incompatibile sembra più corretto parlare di abrogazione,

---

diritto generale non consuetudinario, formato da principi di diritto internazionale. Ad avviso di chi scrive, tali tesi sono incoerenti con il sistema di fonti dell'ordinamento internazionale e antisistematiche nel quadro delineato dalla Costituzione. Incoerenti perché una norma di comportamento non pattizia trae la propria vincolatività nell'ordinamento internazionale dalla sua strumentalità alla pacifica cooperazione tra gli Stati, ma allora diventa automaticamente una norma consuetudinaria. Antisistematiche perché la Costituzione disciplina trattati e consuetudini, mentre non prevede alcun *tertium genus*. Sembra allora opportuno ricondurre ad unità la categoria delle consuetudini internazionali, cercando di capire quale ruolo esse possono svolgere nel sistema delle fonti del diritto dell'ordinamento italiano, che unitariamente le considera.

<sup>251</sup> M. SICLARI, *Le "norme interposte" nel giudizio di costituzionalità*, 1992, 23 e seguenti.

<sup>252</sup> La Consulta in tal modo conferma, secondo A. BERNARDINI, *L'art. 10 della Costituzione e i poteri dello Stato della bandiera sulle navi in mare libero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 1253 e seguenti, l'opinione della dottrina maggioritaria.

<sup>253</sup> In tal senso A. LA PERGOLA, *L'art. 10, 1° comma, Cost. ed i controlli di costituzionalità*, in *Giurisprudenza italiana*, 1962, 777 e seguenti.



perché una consuetudine è l'efficacia normativa di un fatto<sup>254</sup>, che non si vede come possa produrre effetti giuridici riferibili ad un periodo precedente a quello in cui è stato posto in essere, ferma restando la generale ripartizione di competenza in materia tra i giudici ordinari e la Corte Costituzionale, che già nella sua prima sentenza li ha abilitati a riconoscere l'avvenuta abrogazione per il sopraggiungere di disposizioni costituzionali successive, senza tuttavia escludere la propria competenza. La sentenza 329/1992 afferma infatti che la legge impugnata è tacitamente abrogata per effetto della norma di adattamento che, in virtù dell'articolo 10, si è formata nel diritto interno in conformità della norma di diritto internazionale generale.

Più complessi sono i rapporti tra consuetudini e Costituzione. La Corte effettua una distinzione sulla base del dato cronologico dell'antiorità dell'una o dell'altra fonte.

Per il caso delle consuetudini anteriori alla Costituzione la Consulta ritiene che i contrasti possano essere soltanto apparenti e che, quindi, vadano risolti sul piano interpretativo, utilizzando il criterio di specialità<sup>255</sup>. La ragione è evidente. L'Assemblea Costituente, onde evitare di produrre un testo contraddittorio, non avrebbe potuto, contemporaneamente, porre in essere una disposizione costituzionale e rinviare ad una consuetudine internazionale con essa contrastante. Né si può pensare ad un errore del Costituente, perché, come è noto, la Corte ritiene di non essere abilitata a sindacare il testo originario della Costituzione, che vale per quello che è, in quanto esso è la fonte dei poteri del Giudice delle Leggi.

Nel caso, invece, di consuetudini internazionali successive all'entrata in vigore della Costituzione, esse possono derogare alla Costituzione, assumendo un valore costituzionale<sup>256</sup>. A parte l'evidente difficoltà di stabilire con precisione il momento esatto in

---

<sup>254</sup> Per ora accettiamo questa definizione, nata nell'ambito della teoria che riconosce alle consuetudini la natura di fonti del diritto nazionale.

<sup>255</sup> Tale passaggio è messo in evidenza da R. NANIA, *A prima lettura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, 377-378, che commenta la sentenza 48/1979.

<sup>256</sup> E. CANNIZZARO, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, 1991, 283-284.

cui viene ad esistenza un fatto normativo, qual è una consuetudine, peraltro sorta in un ambito spaziale così esteso, le conclusioni tratte dalla giurisprudenza costituzionale sono coerenti con le premesse teoriche, che evidentemente ritengono che l'apertura internazionale sia un principio supremo anche quando la si intenda come fonte di produzione di norme interne. Sia chiaro, anche in questo caso, come già a proposito dell'articolo 11, la questione non è pacifica, perché gli esiti cui giunge la giurisprudenza costituzionale si spiegano anche sostenendo che le altre disposizioni costituzionali non intendono intervenire nel campo di applicazione delle consuetudini internazionali, che sarebbero così disciplinate dal solo articolo 10 comma 1, che le recepisce integralmente. La questione è destinata a rimanere senza soluzione sicura fino a quando non verrà sottoposta al giudizio della Corte una legge di revisione costituzionale volta ad eliminare la vigenza nell'ordinamento italiano delle consuetudini internazionali. Il fatto che la Corte mai nemmeno ipotizzi di poter censurare le consuetudini per violazione di disposizioni costituzionali non costituenti principi supremi, e anzi riconosca al "diritto internazionale generalmente riconosciuto (...) un valore di norme costituzionali"<sup>257</sup> fa pensare che il Giudice delle Leggi sostanzialmente equipari le due fonti, grazie all'articolo 10 comma 1, che peraltro è collocato accanto a quell'articolo 11<sup>258</sup> di cui si è detto che non a caso è stato collocato tra i principi fondamentali. Sul piano politico, ancor prima che giuridico, questa impostazione genera, però, problemi ancora maggiori rispetto a quelli che derivano dall'attribuzione al diritto comunitario di una sfera intangibile di competenze. La nascita delle consuetudini internazionali sfugge completamente al controllo delle istituzioni italiane, il cui contributo, in una Comunità Internazionale formata da circa 200 Stati e numerose organizzazioni non statuali, pare davvero poco rilevante. Il rischio è, quindi, anche alla luce di una prassi che tende a riconoscere come

---

<sup>257</sup> Sentenza 15/1996.

<sup>258</sup> Anche A. RUGGERI, *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, 2010, 40, sottolinea che l'articolo 10 "fa sistema" con l'articolo 11.

consuetudini internazionali un numero sempre maggiore di principi, che si verifichi un processo di creazione di una Costituzione sostitutiva di quella scritta completamente incontrollabile dall'Italia, che risulterebbe così svuotata della propria sovranità<sup>259</sup>. Il tutto, peraltro, per opera di una disposizione che, a differenza dell'articolo 11, non prevede espressamente limitazioni di sovranità<sup>260</sup>.

Si è detto, in buona sostanza, che questa differenziazione privilegia il diritto internazionale classico rispetto a quello formatosi in tempi recenti, in quanto il primo è sempre ritenuto compatibile con la Costituzione, mentre il secondo deve rispettare i principi supremi dell'ordinamento giuridico italiano. La conseguenza sarebbe, peraltro, un *favor* verso un diritto internazionale improntato a nozioni chiuse di sovranità, funzionali alla mera convivenza tra Stati, che sarebbe contrario proprio a quei principi supremi di apertura internazionale che la Costituzione esprime negli articoli 10 comma 1 e 11 (Carella<sup>261</sup>). Tale dottrina accusa la Corte di essere poco attenta al processo di evoluzione del diritto internazionale, di cui elaborerebbe una visione funzionale agli interessi degli Stati piuttosto che degli individui. Di conseguenza ritiene che, piuttosto che ad un criterio cronologico, si sarebbe dovuto fare riferimento ad un bilanciamento di valori.

---

<sup>259</sup> In generale sul fenomeno delle revisioni costituzionali diverse dal procedimento formale vedi F. PIERANDREI, *La Corte Costituzionale e le modificazioni tacite della Costituzione*, in *Foro padano*, 1951, IV, 185 e seguenti.

<sup>260</sup> Per tale ragione sembra differenziare i due casi S.M. CICCONE, *Lezioni di giustizia costituzionale*, 2001, 44-45; V. CERULLI IRELLI, *I rapporti tra ordinamento dell'Unione Europea e ordinamento interno*, in F. BASSANINI - G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, 2010, 420, ritiene, invece, che l'articolo 11 non sia per nulla chiaro, a differenza dell'articolo 10 che evidentemente sancisce il primato del diritto internazionale generale.

<sup>261</sup> G. CARELLA, *Il diritto internazionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 8-10.

Secondo il ragionamento della Consulta, tale dottrina cade, tuttavia, nell'errore, consueto quando si parla di integrazione sovranazionale, di cercare di ricavare le conseguenze desiderate o desiderabili sul piano dell'opportunità da dati giuridici che, interpretati in modo sistematicamente coerente, non sono suscettibili di essere utilizzati in tale direzione. Non si può parlare di trattamento di favore per le consuetudini del diritto internazionale classico, perché tutte le consuetudini operano nei limiti stabiliti dal sistema fondato sulla Costituzione. La scelta del Costituente di non escluderne alcuna deriva, evidentemente, dal fatto che nessuna di esse è stata ritenuta contrastante con altra disposizione costituzionale. Se si ritiene che tale valutazione sia erronea occorre mettere in discussione l'interpretazione, offerta dalla Consulta, secondo cui tutte le consuetudini precedenti sarebbero recepite dalla Costituzione, o addirittura la coerenza del testo originario della Costituzione del 1948, quindi, conseguentemente, l'opportunità dell'esclusione, da parte della Corte, della propria competenza a sindacarlo, ma in ogni caso i rapporti tra consuetudine e Costituzione non possono essere configurati in termini di bilanciamento, dato che l'efficacia dell'una deriva dalla volontà dell'altra. Semmai occorre chiarire i rapporti tra l'articolo 10 comma 1 e le altre disposizioni costituzionali, per vedere in che misura il primo ha inteso istituire le consuetudini internazionali come fonte interna. Se, invece, si ritiene, come sembra fare la giurisprudenza costituzionale, che le consuetudini abbiano rango costituzionale, l'apertura internazionale del sistema interno delle fonti va configurata come principio supremo, che, in quanto tale, va semplicemente delineato nella sua esatta portata. La stessa valutazione di conformità non poteva, ovviamente, essere compiuta dal Costituente in riferimento alle consuetudini nate dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

La Consulta fa comunque salvi i principi supremi<sup>262</sup>, che non possono essere intaccati da consuetudini internazionali, perché in essi si identifica la sovranità nazionale, che, insieme alla rigidità della Costituzione, è il cardine del sistema costituzionale<sup>263</sup>. Si tratta degli

---

<sup>262</sup> La giurisprudenza costituzionale in tema di consuetudini internazionali ha aperto una breccia nel sistema di controllo di costituzionalità accentrato predisposto dal nostro ordinamento (in generale sul tema vedi A. GARDINO CARLI, *Giudici e Corte costituzionale nel sindacato sulle leggi. Gli “elementi diffusi” nel nostro sistema di giustizia costituzionale*, 1998). La Corte ritiene infatti che le consuetudini entrino nell’ordinamento interno senza necessità di alcun atto interno di recepimento ulteriore rispetto all’articolo 10 comma 1, che è definito dalla dottrina come “trasformatore permanente”. La conseguenza è che, nonostante le difficoltà legate all’assenza nel nostro ordinamento della regola dello *stare decisis*, l’incompatibilità delle consuetudini con i principi supremi deve essere accertata dai giudici ordinari, perché manca un atto sindacabile dal Giudice delle Leggi. Tale, infatti, non è né l’articolo 10 comma 1, in quanto facente parte del testo originario della Costituzione, su cui la Corte ha escluso di poter intervenire (sentenza 47/1991, ricordata da V. PETRI, *La formazione delle leggi (art. 70-82 Cost.)*, in A. CELOTTO (a cura di), *Il coordinamento finale della Costituzione*, 2009, 144), né la consuetudine recepita, che non può essere fatta rientrare nella nozione di legge che ai sensi dell’articolo 134 è atto da essa sindacabile. Secondo parte della dottrina (R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. CICU – F. MESSINEO e continuato da L. MENGONI, 1998, 663 e seguenti; analogamente A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 339), allora, l’affermazione secondo cui “l’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”, anche volendole attribuire effetti sul piano del sistema interno delle fonti del diritto, avrebbe ben potuto essere interpretata semplicemente in senso negativo, come obbligo di eliminazione delle norme interne contrastanti esistenti e divieto di emanazione *pro futuro*. Viceversa, per ragioni di comodità, volte ad evitare la necessità per il Legislatore di emanare una norma interna ogni qualvolta venga in essere una consuetudine internazionale, e per la volontà di conferire alle consuetudini rango costituzionale, si è voluto ricavare dalla citata disposizione l’ulteriore effetto, non necessario e probabilmente non consentito, della creazione di norme interne corrispondenti nel contenuto alle consuetudini, senza tenere conto delle incoerenze sistematiche che in questo modo si venivano a creare con il meccanismo di giustizia costituzionale predisposto dalla Costituzione.

<sup>263</sup> Sentenza 48/1979, analizzata criticamente, per le affermazioni in tema di rapporti tra fonti in essa contenute, da L. CONDORELLI, *Le immunità diplomatiche e i*

stessi principi che non possono essere modificati dal diritto comunitario e, sebbene ciò interessi problemi specifici, che non riguardano l'oggetto della presente trattazione, dagli accordi regolativi dei rapporti con le confessioni religiose.

Tale assetto non pare essere stato modificato dalla riforma costituzionale. Come si vedrà nel paragrafo 1 del capitolo 8, le pronunce successive al 2001 (*ex multis*, sentenze 348 e 349/2007, 129 e 306/2008) quando riconoscono il fondamento costituzionale che i trattati trovano nel nuovo articolo 117 comma 1 si preoccupano di differenziare la collocazione gerarchica delle norme pattizie da quella delle norme consuetudinarie, che continua ad essere ricostruita sulla base dell'articolo 10 comma 1. Secondo il Giudice delle Leggi la Novella del Titolo V, insomma, si è limitata a colmare la lacuna della mancata copertura costituzionale dei trattati (sentenza 227/2010), ma non ha inciso sulle altre fonti di origine sovranazionale.

## **2. La prospettiva di una concezione delle consuetudini come coscienza collettiva della Comunità Internazionale.**

Il concetto di consuetudine giuridicamente rilevante ha subito una significativa evoluzione storica. Nel diritto internazionale classico le consuetudini di fatto non esistevano, perché erano dei trattati stipulati tacitamente, in quanto erano considerate vincolanti per il fatto che gli Stati le avrebbero tacitamente accettate. La conseguenza era la dottrina dell'obiettore persistente<sup>264</sup>, secondo cui uno Stato poteva sottrarsi all'applicazione di una norma consuetudinaria per il fatto che si era persistentemente opposto alla sua formazione. Questa concezione del diritto internazionale classico era fondata sull'idea della totale libertà sovrana degli Stati, che quindi, come potevano liberamente fare la propria politica interna, altrettanto potevano scegliere il proprio comportamento nelle relazioni internazionali con totale libertà. L'ordinamento internazionale era, quindi, concepito

---

*principi fondamentali della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, 455 e seguenti.

<sup>264</sup> A. CASSESE, *Diritto internazionale. I lineamenti*, 2003, 172-173.

come un ordinamento di soggetti che interagiscono in condizioni paritarie in totale libertà. Emblematicamente, si riteneva che anche l'uso della forza fosse rimesso alla scelta discrezionale degli Stati.

In seguito, l'avvento del costituzionalismo ha prodotto conseguenze di rilievo anche nell'ordinamento internazionale. Alla descritta concezione volontarista della consuetudine si è sostituita una concezione spontaneista, da sempre fatta propria dalla Corte Costituzionale, secondo cui le consuetudini giuridicamente vincolanti nell'ordinamento internazionale sono quelle che esprimono la coscienza collettiva dei membri della Comunità Internazionale, le quali vincolano tutti gli Stati indipendentemente dal consenso da questi tacitamente prestato.

La mancanza di un momento formativo formalizzato impone di concentrarsi sul momento del riconoscimento delle consuetudini, ed in particolare sulle condizioni cui esso è subordinato. In un sistema che adotta una concezione tradizionale della sovranità, e che quindi subordina l'ingresso di norme esterne nel nostro ordinamento alla loro strumentalità all'interesse nazionale, le consuetudini ad esso contrarie possono penetrare in Italia solo se sono espressione della necessità di rispettare la sovranità degli altri Stati.

Nella prassi, tuttavia, sempre più spesso vengono riconosciute consuetudini (e stipulati trattati) che prescindono dalla tutela di un interesse nazionale tradizionalmente inteso<sup>265</sup>. Oltre alle norme sui

---

<sup>265</sup> La giurisprudenza costituzionale in materia è variegata (per un approfondimento vedi G. GAJA, *Sull'accertamento delle norme internazionali da parte della Corte Costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1968, 315 e seguenti). La Corte a tal fine utilizza come indici significativi elementi quali le convenzioni internazionali, la giurisprudenza e la dottrina internazionali, la legislazione e la giurisprudenza interne o addirittura generici riferimenti alla prassi internazionale dominante (G. CARELLA, *Il diritto internazionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 5-7). La realtà è che i giudici normalmente mancano di una specifica competenza in materia di diritto internazionale, così si avvalgono dell'opera degli autori dei manuali in modo acritico. È quanto accade nella sentenza 67/1961, in cui di fatto la Consulta non analizza i comportamenti degli Stati ma le

diritti umani<sup>266</sup>, che sembrano finalizzate a proteggere i singoli anche fuori dai confini nazionali, per l'evidente ragione che al proprio interno lo Stato ben potrebbe tutelarli autonomamente, va sottolineata la tendenza a riconoscere a favore delle Nazioni economicamente più svantaggiate prestazioni assistenziali, che peraltro prescindono talvolta dalla necessità di riparare i danni cagionati nel periodo coloniale e pertanto sembrano ispirate ad esigenze di giustizia sostanziale all'interno della Comunità Internazionale in quanto tali<sup>267</sup>, che emergono per effetto del processo di democratizzazione globale attualmente in atto<sup>268</sup>.

---

opinioni dei cultori del diritto internazionale. Nella sentenza 48/1967, invece, l'esistenza della consuetudine internazionale è desunta da imprecise sentenze internazionali. La Corte Internazionale di Giustizia ha affermato, nel parere dell'8 luglio 1996 sulla legittimità della minaccia e dell'uso di armi nucleari (JCJ Reports 1996, p. 253), l'esigenza di accertare l'esistenza di una norma di diritto internazionale generale attraverso l'esame della prassi e della *opinio iuris* degli Stati (P. PALCHETTI, *La rilevanza dell'atteggiamento degli Stati parti nell'accertamento del diritto internazionale generale da parte della Corte Internazionale di Giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, 647 e seguenti). Di fatto, però, la stessa CIG presta scarsa attenzione all'atteggiamento concretamente tenuto dagli Stati, considerando piuttosto la considerazione generale di tali principi, come avvenuto nella sentenza del 1986 sulle attività militari e paramilitari degli Stati Uniti in Nicaragua (JCJ Reports 1986, pp. 98 e seguenti). Indubbiamente accertare la convinzione generale della doverosità di un certo comportamento, specialmente in un ambito territoriale così esteso come è quello della Comunità Internazionale, presenta delle evidenti difficoltà. Di conseguenza forte è la tentazione di far coincidere le consuetudini con principi di giustizia elaborati dagli esperti o con necessità legate al caso concreto da risolvere.

<sup>266</sup> In tal senso la sentenza 80/2010, che pare affermare che la tutela dei disabili rileva anche *ex* articolo 10 comma 1, anche se poi la dichiarazione di incostituzionalità della legge che limita la possibilità di assumere insegnanti di sostegno si basa su parametri interni, perché si dice che pregiudica "un evidente interesse nazionale".

<sup>267</sup> Secondo D. ZOLO, *Cosmopolis. La prospettiva di un governo mondiale*, 1995, 144, tuttavia, c'è il sospetto che tali politiche siano solo un aspetto del processo di occidentalizzazione del mondo che oggi investe le civiltà e culture tecnologicamente ed economicamente più deboli, privandole della loro identità e dignità.

<sup>268</sup> Cui corrisponde, a livello sociale, una globalizzazione in senso stretto, definita da M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme*



In dottrina, allora, si inizia talvolta ad affermare che “la cooperazione internazionale per lo sviluppo è un fine comune e un dovere comune per tutti gli Stati”, secondo un principio consacrato nell’articolo 17 della Carta dei diritti e doveri economici degli Stati, adottata il 12 dicembre 1974 dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite con il voto contrario o l’astensione degli Stati occidentali. Si tratta di un principio di uguaglianza sostanziale, pur in forma assai attenuata, che pare da collegare all’idea che occorra garantire una qualche forma di azione positiva per favorire l’effettiva partecipazione di tutti gli Stati alla vita di relazione internazionale e per il quale non è facile trovare una giustificazione sulla base dei principi costituzionali nazionali.

In tale prospettiva si colloca il riconoscimento dello *jus cogens*, che, pur essendo forse formalmente riconducibile a quel rispetto della sovranità degli altri Stati che viene sancito dalle Costituzioni nazionali, sembra destinato a diventare una sorta di Costituzione del diritto internazionale. Si tratta, infatti, di un complesso di norme internazionali inderogabili per via pattizia, consacrate dalla Convenzione di Vienna del 1968 ma secondo parte della dottrina aventi ormai natura consuetudinaria, volte ad impedire che la parte contrattuale di fatto più forte imponga a quella più debole accordi evidentemente squilibrati. La loro violazione, accertata dalla Corte Internazionale di Giustizia, determina la nullità del Trattato concluso sfruttando lo stato di necessità, anche se finora concretamente ciò non è mai avvenuto<sup>269</sup>.

La tendenza ad attribuire rilevanza costituzionale agli interessi della Comunità Internazionale è confermata, in modo forse ancora più evidente, da quanto accade in alcuni specifici settori dell’ordinamento.

---

*di governo*, 2010, 50 e seguenti, come il fenomeno derivante dall’applicazione della rivoluzione cibernetica al processo di mondializzazione del sistema economico-finanziario, che, sfuggendo ormai alla capacità di controllo dei singoli Stati, mette in crisi il modello dello Stato democratico contemporaneo.

<sup>269</sup> F. SALERNO, *Diritto internazionale. Principi e norme*, 2008, 153-154, che ricorda l’articolo 53 della Convenzione di Vienna del 1969.

È infatti in atto un processo di progressivo riconoscimento di diritti in capo agli stranieri<sup>270</sup> indipendentemente da qualsiasi condizione di reciprocità<sup>271</sup> e addirittura si ammette l'esistenza di un nucleo minimo di diritti umani spettante anche ai clandestini<sup>272</sup>. Tale fenomeno sembra favorito dalla presenza dell'articolo 10 comma 2, che oggi pare ricompreso nel più generale articolo 117 comma 1, che però non lo ha abrogato, lasciando quindi intendere che hanno diversi ambiti di operatività, e che quindi la Costituzione tiene in particolare considerazione la condizione dello straniero in Italia<sup>273</sup>. Ciò, peraltro, dato il tenore letterale della disposizione, sembra avvenire a prescindere da qualsiasi interesse nazionale, ed essere quindi frutto della volontà di attribuire allo straniero in quanto tale una qualche rilevanza per l'ordinamento interno<sup>274</sup>.

L'articolo 10 comma 3, a sua volta, secondo dottrina<sup>275</sup> e giurisprudenza<sup>276</sup> riconosce a chi si trova nella condizione in esso descritta<sup>277</sup> un diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, che è assai arduo ricondurre ad un interesse dell'Italia<sup>278</sup>.

---

<sup>270</sup> In generale sul fenomeno migratorio vedi N. CORVINO – S. SCOLARO, *Lo straniero in Italia dall'ingresso all'integrazione*, 2006, 9 e seguenti.

<sup>271</sup> Cui, in base al T.U. in materia di immigrazione (d. lgs. 286/1998) non è più subordinato il riconoscimento dei diritti civili, come sottolinea A. DI FRANCIA, *La condizione giuridica dello straniero in Italia nella giurisprudenza*, 2006, 16-17.

<sup>272</sup> Sentenza 252/2001, in materia di diritto alla salute.

<sup>273</sup> In generale vedi C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale*, I, *Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità*, 2008, 76 e seguenti.

<sup>274</sup> Sulla rottura del legame tra diritti e cittadinanza vedi A. JELLAMO, *Teoria e prassi dei diritti umani*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994, 261-262.

<sup>275</sup> G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana (asilo – condizione giuridica – estradizione)*, 1992, 50.

<sup>276</sup> Cassazione, Sezioni Unite, 4674/1997.

<sup>277</sup> Ma non ai “migranti economici”, come evidenzia M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, 2007, 98-103.

<sup>278</sup> Sul dibattito in Assemblea Costituente si sofferma G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, 2007, 171 e seguenti, che sottolinea come prevalse l'orientamento espresso dalle forze di centrosinistra.

Addirittura, l'articolo 10 comma 4, vietando l'estradizione dello straniero per reati politici, pare limitare, per effetto della volontà di tutelare la persona dello straniero<sup>279</sup>, la possibilità per l'Italia di stipulare proficui accordi di collaborazione, che accrescano il grado di effettività del sistema di giustizia penale<sup>280</sup>.

Di conseguenza il diritto internazionale – analogamente a quanto accade in relazione al diritto comunitario – sembra essere inteso non più solo come uno strumento con cui l'Italia persegue (mediante trattati) i propri fini nazionali cooperando nel rispetto della sovranità degli altri Stati (garantito dalle consuetudini) ma sempre più spesso come una normativa espressione di interessi globali che trova riconoscimento nel sistema fondato sulla Costituzione.

---

<sup>279</sup> Secondo A. CASSESE, *Artt. 10-12*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 1975, 547, la filosofia della regola sull'asilo è anche quella della regola sull'estradizione.

<sup>280</sup> Secondo A. CIANCIO, *Persona e demos. Studi sull'integrazione politica in Italia e in Europa*, 2007, 107-108, la spinta ideologica ad affermare i valori fondamentali della persona come motivazione che giustifica il divieto di estradizione è il logico corollario di una visione universalistica dei diritti umani che più in generale ha ispirato la stesura dell'articolo 2 della Costituzione.



## CAPITOLO 5

### L'ORIGINARIA EQUIPARAZIONE DEI TRATTATI INTERNAZIONALI ALLE LEGGI ORDINARIE DI ESECUZIONE

#### 1. La mancanza di una copertura costituzionale generale dei trattati internazionali.

Nell'ordinamento internazionale i trattati vincolano le parti contraenti, che liberamente decidono di stipularli, perché evidentemente li ritengono strumentali al perseguimento dei propri obiettivi nel settore della politica estera. L'atto con cui il trattato comincia a produrre effetti per l'Italia sul piano internazionale è la ratifica governativa, che in alcune materie richiede una legge di autorizzazione approvata dal Parlamento<sup>281</sup>.

Per quanto riguarda l'efficacia del trattato nel sistema interno di fonti del diritto, che è ciò che rileva ai nostri fini, l'impostazione dualistica accolta richiede che essa trovi fondamento in una disposizione interna, dal cui grado gerarchico dipende quello della norma internazionale<sup>282</sup>. Normalmente i trattati sono resi efficaci nell'ordinamento interno mediante ordine di esecuzione dato con legge ordinaria<sup>283</sup>, che non può, di per sé, attribuire loro alcuna posizione di preminenza sulla legislazione ordinaria, suscettibile di venire in rilievo nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale<sup>284</sup>.

---

<sup>281</sup> Si tratta dei trattati che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

<sup>282</sup> Su tale tema si sofferma L. SICO, *La posizione spettante alle norme di adattamento al diritto internazionale nella valutazione del giudice italiano*, in *Comunicazioni e studi*, XVI, 1980, 328 e seguenti.

<sup>283</sup> Per un'analisi approfondita del fenomeno ora in esame si rinvia a P. SOCINI, *L'adeguamento degli ordinamenti statuali all'ordinamento internazionale*, 1954.

<sup>284</sup> A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 343.

Occorre, quindi, anzitutto, verificare se l'efficacia interna dei trattati trova un fondamento costituzionale generale nelle disposizioni della Costituzione che si occupano del diritto internazionale.

La prima disposizione da prendere in considerazione è, naturalmente, quella dell'articolo 10 comma 1.

La giurisprudenza costituzionale ha sempre negato che nel menzionato "diritto internazionale generalmente riconosciuto" rientrino anche i trattati. Particolare rilievo assume la sentenza 323/1989, perché in essa la Corte spiega che, non operando il meccanismo *ex* articolo 10 comma 1, "l'adattamento alle norme internazionali pattizie avviene (...) per ogni singolo trattato con un atto *ad hoc* consistente nell'ordine di esecuzione adottato di regola con legge ordinaria", quindi "i trattati internazionali vengono ad assumere nell'ordinamento la medesima posizione dell'atto che ha dato loro esecuzione", perciò "quando l'esecuzione è avvenuta mediante legge ordinaria, essi acquistano (...) la forza ed il rango di legge ordinaria che può essere abrogata o modificata da una legge ordinaria successiva"<sup>285</sup>.

La sentenza si occupa specificamente di smentire la tesi opposta, per dare alla propria argomentazione valenza generale, affermando che "è rimasta minoritaria in dottrina, e non è mai stata condivisa dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, né di questa Corte, la tesi"<sup>286</sup> secondo la quale i trattati internazionali, pur introdotti nel nostro ordinamento da legge ordinaria, assumerebbero un rango costituzionale o comunque superiore, così da non poter essere abrogati o modificati da legge ordinaria in forza del principio del rispetto dei trattati (*pacta sunt servanda*), norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta", perché "in tal modo si verrebbe a

---

<sup>285</sup> G. CARELLA, *Il diritto internazionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 10 e seguenti.

<sup>286</sup> Elaborata da R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, 1963, 57 e seguenti, ma definita "meramente razionale" da B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, 2002, 318.

ricondere le norme internazionali pattizie sotto l'impero dell'art. 10, primo comma, della Costituzione, mentre – come si è detto – esso è stato così formulato proprio per limitarlo alle norme generali materiali ed escludere dalla sua sfera di applicazione i trattati”<sup>287</sup>.

Per invocare la dichiarazione di incostituzionalità di una legge contrastante con un trattato precedentemente reso esecutivo in Italia “non varrebbe nemmeno appellarsi al cosiddetto principio di specialità dei trattati, sostenuto da una parte della dottrina”, perché “è evidente che l'eventuale applicazione di tale principio non darebbe luogo ad una questione di legittimità costituzionale, ma sarebbe rimessa alla funzione di interprete delle leggi demandata al giudice ordinario”.

La teoria della Corte, secondo cui i trattati non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 10 comma 1, risulta, ad avviso di chi scrive, coerente con le premesse accolte. È, infatti, innegabile che l'Assemblea Costituente abbia approvato una formulazione della disposizione in esame, diversa da quella alternativamente proposta, per escludere il diritto pattizio<sup>288</sup>. Al di là dell'opportunità di una siffatta limitazione, la Consulta, che non si ritiene abilitata ad incidere sul testo originario della Costituzione<sup>289</sup>, non può che prendere atto della scelta del Costituente. La Corte ritiene poi che nemmeno sussista un obbligo costituzionale di dare esecuzione nell'ordinamento interno ai trattati stipulati a livello internazionale<sup>290</sup>. La ragione è evidente. Se si interpreta la citata disposizione come implicante un meccanismo di adeguamento dell'ordinamento interno si deve rispettare la volontà del Costituente di limitarlo al diritto consuetudinario. La *ratio* sarebbe quella di consentire agli organi politici, che liberamente scelgono quali trattati stipulare a livello internazionale, di compiere liberamente

---

<sup>287</sup> M. SICLARI, *Le “norme interposte” nel giudizio di costituzionalità*, 1992, 26-27.

<sup>288</sup> S. AMADEO, *I trattati internazionali dinanzi alla Corte Costituzionale*, 1999, 46 e seguenti.

<sup>289</sup> Sentenza 47/1991, ricordata da V. PETRI, *La formazione delle leggi (artt. 70-82)*, in A. CELOTTO (a cura di), *Il coordinamento finale della Costituzione*, 2009, 144.

<sup>290</sup> Sentenza 69/1976.

le proprie scelte normative interne. Peraltro, la norma *pacta sunt servanda* non è una norma materiale, ma una norma strumentale sulla produzione giuridica, che se anche entrasse nell'ordinamento interno non produrrebbe di per sé alcun effetto normativo<sup>291</sup>. Non vale, invece, sottolineare l'incongruenza del duplice intervento parlamentare richiesto per l'autorizzazione alla ratifica e per l'ordine di esecuzione<sup>292</sup>, perché nell'impostazione dualistica adottata dalla Consulta l'una vale per rendere efficace il trattato sul piano internazionale mentre l'altro gli attribuisce effetti interni, senza che tra i due debba esserci necessaria coincidenza<sup>293</sup>, a parte il fatto che né l'autorizzazione alla ratifica è sempre necessaria né l'ordine di esecuzione è sempre dato con legge ordinaria.

Analogamente, la giurisprudenza costituzionale ha sempre escluso che i trattati possano trovare, di regola, una copertura nell'altra disposizione costituzionale avente portata generale, che è, naturalmente, l'articolo 11<sup>294</sup>. La sentenza 73/2001, pochi mesi prima della riforma costituzionale, ricorda che solo “i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona umana costituiscono (...) limite all'ingresso (...) delle (...) norme contenute in trattati istitutivi di organizzazioni internazionali aventi gli scopi indicati dall'art. 11 della Costituzione o derivanti da tali organizzazioni”, ma anche che la giurisprudenza costituzionale ha sempre negato che norme diverse da quelle comunitarie trovino in tale

---

<sup>291</sup> Beninteso, se si interpreta l'articolo 10 comma 1 come trasformatore permanente di diritto internazionale in diritto interno.

<sup>292</sup> Che A. BERNARDINI, *Norme internazionali e diritto interno. Formazione e adattamento*, 1989, 251 e seguenti, definisce una “bizzarria del sistema costituzionale italiano”.

<sup>293</sup> Secondo la giurisprudenza della Corte non esiste, infatti, alcun obbligo costituzionale di dare esecuzione ai trattati stipulati, perché l'essenza del dualismo consiste proprio nella possibilità per lo Stato di interporsi tra i propri obblighi internazionali e i propri cittadini.

<sup>294</sup> G. CARELLA, *Il diritto internazionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 18.



disposizione uno specifico fondamento idoneo ad attribuire loro rango superiore a quello della legislazione ordinaria<sup>295</sup>.

Ad avviso di chi scrive, è coerente con l'impostazione generale accolta anche l'esclusione della possibilità di rinvenire un fondamento costituzionale dell'efficacia interna dei trattati nell'articolo 11. Secondo la giurisprudenza del Giudice delle Leggi la Costituzione, dopo aver disposto l'adeguamento automatico alle consuetudini internazionali, in virtù del loro generale riconoscimento, cui è, di conseguenza, attribuito rango costituzionale, ha previsto quella più intensa forma di collaborazione che è realizzata mediante le organizzazioni internazionali, alle cui norme è, parimenti, attribuito rango costituzionale, perché assicurano i fondamentali valori della pace e della giustizia tra le Nazioni<sup>296</sup>. In buona sostanza, le norme internazionali che assicurano fini di rilievo costituzionale avrebbero una efficacia costituzionalmente garantita, a differenza delle norme internazionali particolari, liberamente accettate a livello internazionale, i cui effetti interni sono, parimenti, rimessi alla discrezionalità del Legislatore. I trattati, quindi, non sono riconducibili nemmeno all'articolo 11, perché, salvo il caso del Trattato CEE e del Trattato ONU, non assicurano quei valori cui tale disposizione attribuisce uno specifico rilievo costituzionale<sup>297</sup>. Non è stata, quindi, accolta la tesi opposta, secondo cui l'ordinamento citato dall'articolo 11 potrebbe essere quello internazionale, il cui diritto, posto in essere in condizioni di parità tra gli Stati, assicurerebbe pace e giustizia tra le Nazioni. La ragione risiede, probabilmente, anche questa volta nel fatto che dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente emerge con

---

<sup>295</sup> D. ALBERGHINI, *Le norme internazionali pattizie di fronte alla Corte: questioni nuove?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 451, sottolinea che essa "sembra voler sgombrare il campo da ogni dubbio circa il riconoscimento di una peculiare resistenza delle norme di esecuzione dei trattati".

<sup>296</sup> S. AMADEO, *I trattati internazionali dinanzi alla Corte Costituzionale*, 1999, 48 e seguenti.

<sup>297</sup> L. FERRARI BRAVO, *Diritto internazionale e diritto interno nella stipulazione di trattati internazionali*, 1964, 194, nota la sproporzione di un sistema di garanzie che garantisca in maniera eguale l'esecuzione di tutti i trattati internazionali.

una certa chiarezza che tale disposizione è stata pensata per organizzazioni internazionali - forse solo per l'ONU, secondo altri è applicabile anche all'Unione Europea - e non per il diritto internazionale, a cui, invece, è dedicato l'articolo 10 comma 1, che esclude quello pattizio. Se, infatti, l'Assemblea Costituente, nel scegliere la formulazione definitiva dell'articolo 10 comma 1, ha approvato un testo volto esplicitamente ad escludere l'adattamento automatico al diritto pattizio, sarebbe ben strano che poi lo avesse voluto sancire mediante la disposizione dell'articolo 11, facendo, in pratica, "rientrare dalla finestra quello che si è voluto far uscire dalla porta".

Occorre, infine, prendere in considerazione la sentenza 10/1993<sup>298</sup>, in cui la Corte sembrava essere sul punto di giungere ad una svolta analoga a quella compiuta in relazione al fenomeno comunitario. In tale pronuncia si afferma che "le norme internazionali (...) sono state introdotte nell'ordinamento interno con la forza di legge propria degli atti contenenti i relativi ordini di esecuzione (...) e sono tuttora vigenti, non potendo, certo, essere considerate abrogate dalle successive disposizioni (...) perché si tratta di norme derivanti da una fonte riconducibile a una competenza atipica e, come tali, insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria"<sup>299</sup>. Con tali parole la Consulta sembra precludere all'intenzione di attribuire al diritto internazionale una propria sfera di competenza separata, analoga a quella riconosciuta al

---

<sup>298</sup> I profili che qui interessano sono messi in evidenza da E. LUPO, *Il diritto dell'imputato straniero all'assistenza dell'interprete tra codice e convenzioni internazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 72 e seguenti; tuttavia P.P. RIVELLO, *Una tematica spesso trascurata: il procedimento a carico dei soggetti alloggiati*, in *Giurisprudenza italiana*, 1993, 1622 e seguenti, ritiene che la Corte non abbia fornito adeguati chiarimenti sull'argomento.

<sup>299</sup> Secondo E. CANNIZZARO, *Gerarchia e competenza nei rapporti tra trattati e leggi interne*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, 353, la sentenza contiene un'affermazione che sembra indicare in termini generali la prevalenza delle norme di origine internazionale rispetto alle leggi successive; S. AMADEO, *I trattati internazionali dinanzi alla Corte Costituzionale*, 1999, 51 e seguenti, invece, sostiene che tale possibilità vada valutata con estrema cautela.

diritto comunitario, su cui non può incidere la legislazione interna successiva.

Un ragionamento analogo era stato fatto per giungere a consentire al giudice ordinario di disapplicare le leggi interne anticomunitarie, senza dover previamente sollevare una questione di costituzionalità<sup>300</sup>, ma non ha trovato seguito nella giurisprudenza successiva<sup>301</sup>, pertanto sembra inerire esclusivamente all'interpretazione del caso concreto analizzato nella citata sentenza.

La ragione è anzitutto di opportunità. L'ordinamento internazionale non richiede una propria sfera di competenza esclusiva, in cui il Legislatore nazionale non può intervenire, perché non pretende di essere uno Stato federale<sup>302</sup>, né sussiste l'esigenza di evitare il giudizio di costituzionalità per assicurare la diretta applicazione di norme sovranazionali. Esso richiede solamente l'adempimento degli obblighi assunti verso gli altri Stati mediante la stipulazione di trattati, cui in caso contrario conseguono sanzioni internazionali volte a risarcire lo Stato controparte. Alcune pronunce internazionali affermano impostazioni monistiche, ma di fatto ciò che interessa agli Stati contraenti è la concreta soddisfazione dei loro diritti sul piano internazionale, più che le vicende interne agli ordinamenti degli Stati controparti<sup>303</sup>, a differenza di quanto accade nell'Unione Europea, le cui istituzioni ritengono basilare l'uniforme applicazione del diritto comunitario negli ordinamenti degli Stati membri, senza che i meccanismi giuridici nazionali possano frapporti ostacoli<sup>304</sup>.

---

<sup>300</sup> Sentenza 170/1984.

<sup>301</sup> F. SALERNO, *L'impatto del fattore internazionale sulla Costituzione: il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 152-153.

<sup>302</sup> Che produce norme direttamente applicabili ai cittadini, senza che le autorità locali possano paralizzarne l'efficacia.

<sup>303</sup> A. CASSESE, *Diritto internazionale. I lineamenti*, 2003, 253.

<sup>304</sup> Sentenza della Corte di Giustizia 106/1977.

Giuridicamente, nell'impostazione accolta l'articolo 10 comma 1 è trasformatore permanente di livello costituzionale delle sole consuetudini internazionali, perché così ha voluto il Costituente, che ha scelto di escludere i trattati. L'articolo 11 attribuisce una sfera di competenza riservata già a livello costituzionale al diritto comunitario, perché i suoi fini consentono le limitazioni di sovranità menzionate dalla citata disposizione. I trattati restano, quindi, privi di qualsiasi possibilità di avere un determinato grado garantito in via generale a livello costituzionale<sup>305</sup> (fino alla riforma del 2001, che, come si vedrà nella terza parte della trattazione, con il nuovo articolo 117 comma 1 ha colmato la lacuna della mancata copertura costituzionale dei trattati, come espressamente riconosce la sentenza 227/2010). Semmai la volontà di abrogare la legge di esecuzione di un trattato andrà accertata con attenzione dal giudice. Semmai l'abrogazione della legge di esecuzione potrà essere dichiarata incostituzionale perché pregiudica la realizzazione di uno specifico interesse costituzionalmente rilevante. Tale possibilità, comunque, non può essere esclusa a priori.

## **2. La copertura costituzionale specifica di alcuni trattati internazionali.**

La Corte, pur negando, come abbiamo visto, la generale riconducibilità dell'efficacia interna dei trattati alle previsioni costituzionali, ha<sup>306</sup> riconosciuto ad alcune categorie di trattati una

---

<sup>305</sup> Sulle conseguenze politiche e giuridiche di tale "lacuna" si sofferma G. ZICCARDI CAPALDO, *I rapporti tra diritto interno e diritto internazionale: i cocci della commissione bicamerale e le prospettive di riforma*, in *Riforme costituzionali. Prospettiva europea e prospettiva internazionale. IV Convegno, Salerno 29-30 aprile 1999, a cura della Società Italiana di Diritto Internazionale*, 2000, 163 e seguenti; G. SPERDUTI, *Una modifica elementare ed essenziale della Costituzione italiana*, in *Foro italiano*, 1984, V, 201 e seguenti, propone tuttavia di costituzionalizzare il principio di ottemperanza ad obblighi derivanti da trattati.

<sup>306</sup> A parte i rari casi in cui ai trattati è stata data esecuzione mediante legge costituzionale, che in realtà serviva a modificare la Costituzione per poter dare esecuzione al trattato, come nel caso della Convenzione del 9 dicembre 1948 per la

copertura costituzionale specifica<sup>307</sup>. Nella sentenza 30/1971<sup>308</sup> la Corte, a proposito dell'articolo 7, sottolinea la soggezione della disciplina concordataria ai principi supremi dell'ordinamento italiano<sup>309</sup>. La sentenza 169/1971 afferma che la legge di esecuzione dei Patti può essere utilizzata come parametro di costituzionalità della legislazione ordinaria. La sentenza 203/1989 estende all'Accordo modificativo dei Patti la sindacabilità in relazione ai soli principi supremi, nonostante il dissenso di buona parte della dottrina, che nega che le garanzie previste per i Patti valgano anche per gli accordi successivi. Analogamente a quanto accade in relazione al diritto comunitario (e alle consuetudini internazionali), infine, resta da chiarire cosa accadrebbe ove una legge di revisione costituzionale cercasse di incidere sul meccanismo previsto dall'articolo 7 (ed eventualmente su quello, analogo, sancito dall'articolo 8), ma di tale problema, che coinvolge il tema della laicità sotto il profilo dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, non ci si può occupare in questa sede<sup>310</sup>.

Il secondo caso di specifica disposizione costituzionale suscettibile di conferire ai trattati internazionali un particolare rango gerarchico è quello dell'articolo 10 comma 2<sup>311</sup>, ai sensi del quale “la condizione

---

prevenzione e la repressione del genocidio, che deroga al divieto di estradizione dello straniero per reati politici.

<sup>307</sup> S. AMADEO, *I trattati internazionali dinanzi alla Corte Costituzionale*, 1999, 44; tali ipotesi sono analizzate a pagina 54 e seguenti.

<sup>308</sup> Commentata da A.C. JEMOLO, *Primo confronto della Costituzione col Concordato davanti alla Corte Costituzionale*, in *Rivista di diritto processuale*, 1971, 299 e seguenti.

<sup>309</sup> G. CARELLA, *Il diritto internazionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 17.

<sup>310</sup> Espone le diverse tesi che sono state proposte sull'argomento F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico. Edizione compatta*, 2010, 66 e seguenti.

<sup>311</sup> A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 222; evidenza come tale parametro sia stato scarsamente utilizzato G. CARELLA, *Il diritto internazionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in L. DANIELE (a cura di),

giuridica dello straniero in Italia è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali”. Nella sentenza 120/1967 la Consulta dichiara l’infondatezza della questione di costituzionalità della legge impugnata perché ritiene che non violi le norme di diritto internazionale richiamate dall’articolo 10 comma 2, che quindi sono parametro di costituzionalità della legislazione ordinaria. La sentenza 54/1979 aggiunge, tuttavia, che “è vero che la condizione giuridica dello straniero – secondo il capoverso dell’art. 10 Cost. – è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali, ma ciò non significa che si debba presumere la legittimità costituzionale di tutte le leggi ordinarie emanate in esecuzione dei trattati stessi. Né la prevalenza della Costituzione può essere affermata limitatamente a quei soli disposti che si riferiscono esplicitamente agli stranieri (...). Anche in questo campo, invece, qualora non vengano in considerazione norme del diritto internazionale generalmente riconosciute<sup>312</sup>, si impone la comune esigenza di verificare la conformità delle leggi e delle fonti equiparate rispetto ad ogni norma o principio costituzionale”. In buona sostanza, la legge deve disciplinare la condizione giuridica dello straniero in Italia conformandosi alla normativa internazionale in materia, ma ciò non esclude che tale normativa di esecuzione sia a sua volta censurabile di incostituzionalità. In pratica secondo la Corte la Costituzione prevede che la condizione giuridica dello straniero sia regolata dalla legge, che deve conformarsi alle norme internazionali *ex* articolo 10 comma 2 ma anche alle altre disposizioni costituzionali. Non è chiaro se le due esigenze vadano bilanciate o se le norme internazionali da intendersi

---

*Cinquant’anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell’esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 18 e 37 e seguenti.

<sup>312</sup> Sulla diversa portata del comma 1 e del comma 2 dell’articolo 10 si sofferma A. CASSESE, *L’art. 10 della Costituzione italiana e l’incostituzionalità di atti normativi contrari a norme interne di adattamento al diritto internazionale generale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1964, 353 e seguenti.

richiamate siano solo quelle compatibili con le altre disposizioni costituzionali<sup>313</sup>.

L'ultima disposizione costituzionale che espressamente richiama trattati internazionali, ossia l'articolo 35 comma 3<sup>314</sup>, ai sensi del quale la Repubblica "promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro", non ha, invece, trovato applicazione nella giurisprudenza costituzionale<sup>315</sup>.

### **3. La tendenziale legittimità costituzionale dei trattati internazionali.**

Nonostante la mancanza di una copertura costituzionale, la Consulta ha comunque quasi sempre considerato legittime le leggi di esecuzione dei trattati<sup>316</sup>.

---

<sup>313</sup> Se dalle parole della Corte pare emergere che per le leggi che recepiscono norme sulla condizione giuridica dello straniero in Italia sussista la "comune esigenza" di valutarne la piena conformità alla Costituzione, la presente trattazione prospetterà, in relazione all'analogia disposizione del nuovo articolo 117 comma 1, la tesi del bilanciamento.

<sup>314</sup> In cui A. BERNARDINI, *Considerazioni dommatiche sull'art. 35, 3 co., Cost.*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1975, 3 e seguenti, vede evidenti assonanze con l'articolo 11.

<sup>315</sup> G. CARELLA, *Il diritto internazionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 18.

<sup>316</sup> Nella sentenza 20/1966 la Consulta afferma esplicitamente che poiché "i trattati internazionali, se pure a termini del vigente ordinamento italiano non sono di per sé e direttamente produttivi di effetti all'interno dello Stato, tale efficacia vengono ad acquistare attraverso l'uso dei mezzi all'uopo idonei, fra cui quello di più frequente impiego costituito dall'ordine di esecuzione disposto con legge (...) si deve dedurre che allorché determinati trattati, resi esecutivi nelle debite forme, risultino in tutto o in parte lesivi di situazioni giuridiche tutelate dalla Costituzione, e sottratte quindi alla disciplina da parte del Legislatore ordinario, spetta alla Corte Costituzionale la competenza a conoscere della legittimità costituzionale delle norme immesse" (su cui si sofferma A. D'ATENA, *Problemi relativi al controllo di costituzionalità delle norme di adattamento ai trattati internazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, 592 e seguenti), perché "se altrimenti si pensasse, si costituirebbe nei riguardi delle leggi esecutive dei trattati una situazione di privilegio rispetto alle altre leggi,

Nei propri primi anni di attività la Corte, al pari di quanto accaduto in altri settori, cercava di riconoscere un certo spazio di discrezionalità agli organi politici nella conduzione delle relazioni internazionali, tendendo ad evitare dichiarazioni di incostituzionalità dei trattati che potessero pregiudicare le linee di condotta della politica estera determinate da Parlamento e Governo<sup>317</sup>. Nella sentenza 53/1964 la Corte sostiene che la questione di legittimità costituzionale “si risolve in una critica della valutazione del momento storico e della tutela degli interessi nazionali compiuta dallo Stato italiano”, che non spetta al Giudice delle Leggi ma agli organi di indirizzo politico<sup>318</sup>. Occorre, inoltre, tenere in considerazione la concreta situazione di fatto internazionale, ed in particolare la necessità di rispettare la sovranità degli altri Stati sul proprio territorio. Nella sentenza 109/1971 la Corte osserva che “l’anzidetto trasferimento all’Ente Libico delle posizioni assicurative dei cittadini italiani rimasti a risiedere e lavorare nella *ex* colonia, è stato determinato dalla impossibilità per lo Stato italiano di mantenere in funzione in Libia, divenuta sin dal 1947, per effetto del trattato di pace, uno Stato indipendente e sovrano, i nostri Enti di

---

perché esse verrebbero sottratte alla sanzione dell’annullamento, o rimarrebbero soggette alla disapplicazione da parte del giudice di merito; ad un trattamento cioè che il Costituente ha voluto escludere per gli atti con forza di legge dei quali si contesti la costituzionalità”; sulla base di tale considerazione la Consulta rigetta l’eccezione di inammissibilità del ricorso, come ricorda A. BERNARDINI, *Inesistenza del diritto soggettivo asseritamente violato e controllo di costituzionalità di una supposta norma di adattamento ad accordo internazionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, 205 e seguenti.

<sup>317</sup> Come rileva G. CARELLA, *L’estradizione passiva nei trattati internazionali e il divieto costituzionale della pena di morte*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1981, 284 e seguenti.

<sup>318</sup> Il ricorrente aveva infatti impugnato un decreto in materia fiscale del Commissario generale per il Territorio di Trieste, del cui potere normativo si occupa P.G. GRASSO, *I poteri residui del Commissario generale per il territorio di Trieste*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 626 e seguenti, sulla base dell’assunto che non sarebbe stato necessario un regime speciale per l’amministrazione della zona, e quindi facendo leva sulla particolare situazione politica internazionale, come evidenzia V. CRISAFULLI, *Trieste e la “ragion di Stato”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 621 e seguenti.



assicurazioni sociali, dopo che essa aveva creato un proprio organismo per assolvere quei compiti nei confronti di tutti i residenti nel suo territorio”. In talune pronunce la Corte ravvisa nel consenso internazionale un indice della ragionevolezza della disciplina. Ad esempio nella sentenza 170/1982 afferma che “è riservata al potere discrezionale del Legislatore la valutazione della nocività delle droghe, valutazione i cui risultati non sono sindacabili da questa Corte, a meno che non ne sia evidente l’arbitrarietà”, ma “ciò non ricorre nella specie, ove si consideri soltanto come le convenzioni internazionali, che hanno ricevuto la più larga adesione e alle quali l’Italia si è obbligata ad adempiere, includano la cannabis indica nelle sostanze stupefacenti la cui diffusione va inibita e penalmente sanzionata”. In altri casi sembra che la Corte reperi la disciplina ragionevole proprio a causa del fatto che ha valenza internazionale. Ad esempio, nella sentenza 31/1983 afferma che “per essere efficaci, le misure prese contro l’abuso degli stupefacenti devono essere coordinate ed universali”, lasciando intendere che in questa materia è necessaria una disciplina tratta da una convenzione internazionale, quindi il consenso internazionale diventa interesse autonomo oggetto di tutela.

In un limitato numero di occasioni la Corte ha, invece, dichiarato l’incostituzionalità delle leggi di esecuzione di trattati internazionali<sup>319</sup>. La sentenza 54/1979 riguarda “la questione di

---

<sup>319</sup> Secondo la dottrina maggioritaria esiste un *favor* della Corte per le leggi di esecuzione dei trattati, che, tuttavia, essa rifiuta di teorizzare a livello generale: secondo V. SICO, *Norme internazionali pattizie e dovere di estradizione a proposito della sent. n. 58 del 1997 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 1161 e seguenti, la Corte Costituzionale ha sempre voluto evitare di far incorrere lo Stato in responsabilità internazionali a causa dell’inattuazione di una convenzione; analogamente, secondo E. CANNIZZARO, *Disciplina internazionale della responsabilità del vettore aereo e Costituzione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1985, 293, la Corte Costituzionale tiene un atteggiamento favorevole alla affermazione della legittimità delle norme di esecuzione di accordi internazionali; sugli inconvenienti pratici ai quali dà vita la dichiarazione di incostituzionalità di un trattato si sofferma anche T. BALLARINO,

legittimità costituzionale del r.d. 30 giugno 1876, n. 5726<sup>320</sup>, sull'extradizione tra l'Italia e la Francia, nella parte in cui consente che vengano estradate persone imputate di reati sanzionati dall'ordinamento dello Stato richiedente con la pena edittale della morte". L'estradabilità dei condannati a morte, logica quando tale pena era prevista anche in Italia, viene dichiarata incostituzionale, perché il trattato che la prevede contrasta con una disposizione costituzionale, di cui, peraltro, viene espressamente dichiarata la modificabilità mediante il procedimento di revisione costituzionale. Il trattato in esame sembrava non corrispondere più ad un interesse da attuare nell'ambito delle relazioni internazionali, perché la pena di morte era in fase di eliminazione negli Stati occidentali<sup>321</sup>, quindi la Corte non ha mostrato esitazioni ad annullare la disciplina interna di origine pattizia<sup>322</sup>.

La sentenza 128/1987 dichiara l'illegittimità costituzionale della l. 9 ottobre 1974, n. 632 nella parte in cui, ratificando il trattato in materia di estradizione fra l'Italia e gli USA, firmato a Roma il 18 gennaio 1973, consente l'extradizione dell'imputato ultraquattordicenne ed infradiciottenne anche nei casi in cui l'ordinamento della parte richiedente non lo considera minore. In tal caso la Corte si adegua ad

*Adattamento alle convenzioni internazionali sul diritto privato*, in U. LEANZA (a cura di), *Costituzione dello Stato e norme internazionali*, 1988, 241 e seguenti.

<sup>320</sup> Sulla possibilità di sottoporre a scrutinio di costituzionalità un trattato adottato con atto normativo diverso dalla legge perché antecedente l'entrata in vigore della Costituzione si sofferma R. D'ALESSIO, *Decreti reali in materia di estradizione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, 415 e seguenti.

<sup>321</sup> E. MERCADURI, *Estradizione e pena di morte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, 418 e seguenti, sottolinea, comunque, che la Corte ha ritenuto sussistente la violazione degli articoli 3 comma 1 e 27 comma 4 e non anche dell'articolo 10 comma 1.

<sup>322</sup> Va comunque precisato che la pronuncia della Corte concerne esclusivamente le disposizioni di legge che hanno conferito efficacia interna alle clausole pattizie in esame, come sottolinea M. GIULIANO, *Una recente sentenza della Corte Costituzionale e l'ordine di esecuzione di trattati internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1985, 234.

un principio costituzionale di tutela del minore, che, peraltro, corrisponde ad una tendenza della Comunità degli Stati<sup>323</sup>.

Nella sentenza 132/1985 la Corte osserva come “tra gli Stati aderenti alla Convenzione di Varsavia, e gli stessi operatori economici, sia venuto radicandosi il convincimento che gli schemi in origine adottati da quell’accordo internazionale per ridurre la responsabilità del vettore andassero riveduti”. Ne deriva la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge di esecuzione, perché la disciplina convenzionale non appare più giustificabile alla luce dello sviluppo dell’industria del trasporto aereo<sup>324</sup>.

Nella sentenza 210/1986 la Corte sostiene che “il divieto di lavoro notturno comminato a carico delle donne arreca offesa all’art. 37 comma primo il quale riconosce alla donna lavoratrice gli stessi diritti dell’uomo”. Anche in questo caso la norma di origine pattizia annullata è frutto di una ideologia superata, secondo cui le donne lavoratrici erano considerate, al pari dei minori, una categoria debole da proteggere<sup>325</sup>.

Si può allora concludere che, già prima di trovare nel nuovo articolo 117 comma 1 una copertura costituzionale generale (di cui ci si occuperà nel capitolo 8), i trattati apparivano quasi sempre come uno strumento compatibile con il quadro costituzionale.

Essi, peraltro, risultavano dotati di una forza passiva peculiare, in quanto dall’articolo 75 comma 2<sup>326</sup> la giurisprudenza costituzionale<sup>327</sup>

---

<sup>323</sup> Sulla giurisprudenza costituzionale relativa alle convenzioni in materia di estradizione vedi E. SCISO, *Diritto alla vita, pena di morte, estradizione: il contributo della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, 975 e seguenti.

<sup>324</sup> Tale profilo è messo in evidenza da C. MEDINA, *La dichiarazione di incostituzionalità della limitazione di responsabilità del vettore aereo internazionale*, in *Il diritto marittimo*, 1986, 215.

<sup>325</sup> Come evidenzia G. BARILE, *Costituzione e rinvio mobile – a diritto straniero, diritto canonico, diritto comunitario, diritto internazionale*, 1987, 87 e seguenti.

<sup>326</sup> Come sottolinea anche F. SALERNO, *L’impatto del fattore internazionale sulla Costituzione: il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant’anni di Corte*

ha ricavato che non solo le leggi di autorizzazione alla ratifica sul piano internazionale ma anche quelle di esecuzione nell'ordinamento interno<sup>328</sup> non possono essere eliminate tramite referendum abrogativo<sup>329</sup>, perché il Costituente ha voluto riservare al Parlamento le decisioni che comportano responsabilità internazionali per inadempimento di obblighi ormai assunti.

---

*Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 145-147.

<sup>327</sup> *Ex multis*, sentenze 16/1978 e 30/1981, su cui si sofferma A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, 2009, 127 e seguenti, che evidenzia la più generale portata del divieto teorizzato in quest'ultima pronuncia, che lascia intendere che sono escluse non solo le leggi contenenti gli ordini di esecuzione ma tutte quelle finalizzate all'esecuzione di un obbligo internazionale.

<sup>328</sup> Su tale interpretazione estensiva si sofferma L. CARLASSARE, *Adattamento ordinario e referendum abrogativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, 462 e seguenti.

<sup>329</sup> Peraltro secondo A. BARBERA, *Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1984, 470-471, il referendum preventivo rafforzerebbe l'affidabilità del nostro Paese sul piano internazionale.

**PARTE III**  
**GLI EFFETTI DELLA RIFORMA DEL 2001**



## CAPITOLO 6

### LE PROSPETTIVE APERTE DAL NUOVO

#### ARTICOLO 117 COMMA 1

#### **1. Le diverse “letture” dottrinali della nuova disposizione costituzionale.**

La riforma del 2001 ha introdotto nel testo della Costituzione un espresso riferimento al diritto comunitario, che rischia di incidere su una giurisprudenza che appariva ormai consolidata<sup>330</sup>. Il nuovo articolo 117 comma 1 dispone infatti che “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”.

La dottrina ha variamente interpretato la portata innovativa della norma in esame, perché, a dispetto di una apparente introduzione della normativa sovranazionale come limite espresso alla legislazione ordinaria, essa si inserisce nel contesto della disciplina della ripartizione del potere legislativo tra Stato e Regioni. Inoltre sembra improbabile che il Legislatore Costituzionale abbia voluto rimettere in discussione i risultati cui era faticosamente giunta la giurisprudenza costituzionale, che aveva elaborato una ricostruzione sistematica in grado di porre al riparo l’Italia da responsabilità comunitarie senza pregiudicare a livello teorico la sovranità dell’ordinamento fondato sulla Costituzione. Infine la disposizione in esame menziona unitariamente i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e quelli derivanti dagli obblighi internazionali, apparentemente equiparandoli,

---

<sup>330</sup> Su cui le due Corti, pur partendo da presupposti diversi, concordano, come evidenzia V. ONIDA, “*Armonia tra diversi*” e *problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 549 e seguenti; pare far leva sulle distinzioni concettuali delle due giurisprudenze per sostenere che non esiste una sudditanza della Corte Costituzionale nei confronti della Corte di Giustizia C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, 2008, 127, secondo cui la convergenza delle decisioni delle due Corti è il “derivato tecnico del rapporto tra ordinamenti giuridici sussidiari”.

ma utilizzando espressioni diverse, che sembrano riconoscere la diversità delle realtà giuridiche comunitaria e internazionale<sup>331</sup>.

Tutti questi diversi profili di interesse della riforma si intrecciano nelle letture che di essa forniscono gli Autori e la giurisprudenza della Corte Costituzionale in relazione ai diversi casi di conflitti tra fonti. Né manca chi<sup>332</sup> era già critico nei confronti della ricostruzione precedentemente operata e vede nella riforma nuova linfa per proporre una più coerente ricostruzione sistematica.

Occorre allora procedere con ordine, analizzando la giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001 per cercare di capire che cosa è cambiato e che cosa sarebbe dovuto cambiare nei diversi settori di interesse, partendo dalla generale contrapposizione tra i sostenitori della teoria continuista e i sostenitori della lettura innovativa dell'articolo 117 comma 1<sup>333</sup>. Secondo alcuni la disposizione in esame introduce un nuovo parametro di costituzionalità, perché pone un limite, costituzionalmente sancito, alla legislazione ordinaria, che solo sulla base di considerazioni di

---

<sup>331</sup> G. CHINÈ, *Fonti interne e fonti comunitarie: criteri di risoluzione delle antinomie e tutela delle posizioni giuridiche soggettive di diritto comunitario*, in N. LIPARI (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, 2006, 206, sottolinea che l'asimmetria del riferimento ai due tipi di vincoli sottende la volontà di accettare ogni implicazione dell'adesione all'Unione Europea, ma contemporaneamente riconosce l'equivocità della norma.

<sup>332</sup> Come A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 351 e seguenti.

<sup>333</sup> Di cui dà atto S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. ZANON (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. Le Corti dell'integrazione europea e la Corte Costituzionale italiana*, 2006, 133 e seguenti, che vede con favore la possibilità di una lettura innovativa; sulla contrapposizione tra le due letture della nuova disposizione vedi anche G.F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 1849 e seguenti, che si occupa soprattutto delle fonti internazionali, e G. CHINÈ, *Fonti interne e fonti comunitarie: criteri di risoluzione delle antinomie e tutela delle posizioni giuridiche soggettive di diritto comunitario*, in N. LIPARI (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, 2006, 207 e seguenti.



opportunità può essere interpretato in senso divergente dal suo significato letterale, che pare inequivocabile. La dottrina maggioritaria<sup>334</sup>, che sostanzialmente condivideva le soluzioni offerte dalla Corte, fornisce, tuttavia, una interpretazione minimalista della nuova disposizione, secondo cui nulla sarebbe cambiato, perché non sarebbe ragionevole ritenere che il Legislatore Costituzionale abbia voluto “riportare indietro di trent’anni le lancette del tempo”<sup>335</sup>, esponendo l’Italia alle censure della Corte di Giustizia<sup>336</sup>, e che addirittura lo abbia fatto con una norma inserita nell’ambito della disciplina delle Regioni, senza peraltro raccorderla con il principio fondamentale dell’articolo 11.

In un tale contesto risulta obiettivamente difficile credere che l’intenzione del Legislatore Costituzionale fosse quella di stravolgere un assetto politicamente necessario e giuridicamente condiviso e che lo abbia fatto mediante una disposizione inserita nella disciplina delle autonomie locali. Ciò non toglie, tuttavia, che la disposizione possa produrre conseguenze di rilievo. Occorre infatti considerare che

---

<sup>334</sup> Ad esempio G. D’ALESSANDRO, *Prime impressioni sull’impatto della costituzionalizzazione del “vincolo comunitario” sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 216; M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in *La Repubblica delle autonomie*, 2001, 89; G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni*, 2002, 324; L. ELIA, *Introduzione*, in *La Repubblica delle autonomie*, 2002, 9 e seguenti.

<sup>335</sup> G. GAJA, *La Corte Costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant’anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell’esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 270; R. MASTROIANNI, *Le norme comunitarie non direttamente efficaci costituiscono parametro di costituzionalità delle leggi interne?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 3529-3530.

<sup>336</sup> Addirittura secondo 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, 2101 e seguenti, il nuovo articolo 117 porterebbe a considerare gerarchicamente superiori le fonti comunitarie, con la conseguenza dell’invalidità, rilevabile da qualsiasi giudice, delle norme interne contrastanti con quelle comunitarie anche non direttamente applicabili, andando così ben oltre quanto affermato dalla Corte di Giustizia.

l'articolo 117 disciplina non solo la potestà legislativa regionale ma anche quella statale, delimitando le due sfere di competenza, quindi non può sembrare strano che il primo comma della disposizione disciplini anzitutto i limiti entro i quali le competenze legislative di Stato e Regioni possono legittimamente operare. Né il riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario richiede necessariamente che tali vincoli operino già nell'ordinamento interno per effetto di altre disposizioni costituzionali, perché l'Italia fa parte, nell'ambito del diritto internazionale, di quell'organizzazione internazionale che è la Unione Europea, da cui le derivano vincoli suscettibili di generare responsabilità internazionali. Conseguentemente, il Legislatore Costituzionale, nel momento in cui è andato a disciplinare i poteri normativi di Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni, potrebbe aver sancito come limite al potere legislativo di Stato e Regioni non solo quello dell'uguale rispetto della Costituzione ma anche quello dell'uguale rispetto di fonti esterne che la legge ordinaria deve rispettare per volontà della Costituzione, di cui, a ben vedere, anche l'articolo 117 comma 1 fa parte.

In ogni caso occorre prendere atto del fatto che la Costituzione è cambiata, perché ora il diritto sovranazionale è previsto come limite espresso alla potestà legislativa ordinaria<sup>337</sup>. La riforma sembra, allora, in grado di fornire un testo costituzionale da cui emerge più nettamente la separazione tra il tema della limitazione di sovranità dell'Italia nell'ordinamento internazionale e quello del rilievo delle fonti sovranazionali nell'ordinamento interno. Si potrebbe, pertanto, sostenere che l'articolo 11 riguarda, ora come prima, la limitazione di sovranità che l'Italia accetta nell'ordinamento internazionale, perché

---

<sup>337</sup> Lo stesso V. ONIDA, "Armonia tra diversi" e problemi aperti. *La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 553, secondo cui comunque l'innovazione costituzionale non sembrerebbe avere inteso sostanzialmente alterare il quadro dei vincoli preesistenti, sottolinea che occorre stabilire se la nuova disposizione costituzionale possa portare a modificare l'impostazione seguita quando il raccordo con l'ordinamento comunitario risultava solo dall'articolo 11.

di esso è un semplice soggetto, mentre l'articolo 117 comma 1 sancisce un limite che il Legislatore Costituzionale ha liberamente scelto di imporre al Legislatore ordinario, forse già ricavabile implicitamente dalla prima disposizione e quindi solo generalizzato dalla riforma, che può costituire parametro di costituzionalità nei giudizi davanti alla Corte Costituzionale. Ma anche senza giungere ad esiti così radicali si pone il problema di coordinare la portata della riforma con gli effetti circa il rango delle fonti sovranazionali che in precedenza si erano fatti discendere dagli articoli 10 comma 1 e 11 della Costituzione.

## **2. Le ambiguità delle prime pronunce del Giudice delle Leggi.**

Per quanto riguarda il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale avente ad oggetto una legge contrastante con una norma comunitaria direttamente applicabile sostenere che l'articolo 117 comma 1 abbia introdotto un nuovo parametro di costituzionalità significherebbe pregiudicare l'accordo raggiunto con la Corte di Giustizia<sup>338</sup> per assicurare l'efficacia diretta dei regolamenti prescindendo da qualsivoglia procedimento interno suscettibile di ritardarne l'applicazione<sup>339</sup>.

---

<sup>338</sup> R. MASTROIANNI, *Le direttive comunitarie nel giudizio di costituzionalità*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 350, che pure non ritiene che l'articolo 117 comma 1 comporti la competenza della Corte Costituzionale ad annullare le leggi impugnate in via incidentale per contrasto col diritto comunitario direttamente applicabile, ammette che il problema è politico.

<sup>339</sup> Secondo alcuni Autori per risolvere il problema dei conflitti tra diritto comunitario e diritto nazionale si potrebbe applicare in via cautelare la soluzione richiesta dal diritto comunitario *self executing*, cui in tal modo sarebbe garantita la diretta applicabilità, in attesa del giudizio della Corte Costituzionale, volto ad eliminare le leggi ordinarie anticomunitarie. Quanto al *fumus boni iuris* la valutazione sarebbe affidata al giudice *a quo*, che verifica la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prima di adire il Giudice delle Leggi. Quanto al *periculum in mora* la violazione di un diritto attribuito dall'ordinamento comunitario crea danno al suo titolare, al pari della violazione di un diritto di origine nazionale. A ciò si affiancherebbe l'esigenza dell'ordinamento

L'organo cui spetta pronunciarsi in materia è, comunque, la Corte Costituzionale, in quanto interprete della Costituzione, così vari giudici ordinari hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto leggi anticomunitarie, ritenendo opportuna una pronuncia della Consulta sulla portata innovativa della riforma.

Nelle prime decisioni in materia la Corte lascia velatamente intendere che effettivamente qualcosa potrebbe essere cambiato, ma per anni evita di prendere espressamente posizione sull'argomento<sup>340</sup>.

Con l'ordinanza 165/2004 il Giudice delle Leggi affronta "in riferimento agli artt. 10, 11 e 117 della Costituzione e in relazione alla direttiva 68/151/CEE del 9 marzo 1968, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2621 e 2622 del codice civile nella parte in cui non prevedono un adeguato mezzo processuale atto a consentire la definizione del processo penale entro i termini di prescrizione dei reati previsti dalle stesse norme". Siccome sono stati posti "alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, quesiti analoghi a quello formulato dal giudice remittente, tendenti a conoscere se le sanzioni stabilite dagli artt. 2621 e 2622 cod. civ. possano ritenersi adeguate in rapporto alle previsioni della direttiva 68/151/CEE" la Consulta rinvia la causa a nuovo ruolo. È stato detto in dottrina che la Corte, dando l'impressione di subordinare il proprio giudizio a quello del giudice europeo, sembra valorizzare la portata dell'articolo 117.

---

di mantenere la struttura accentrata del controllo sulle leggi, che tradizionalmente caratterizza gli ordinamenti di *civil law*. Parallelamente, siffatto meccanismo soddisferebbe l'esigenza di eliminare le leggi anticomunitarie, più volte affermata dalla Corte di Giustizia. Tuttavia tale soluzione non è stata utilizzata, perché evidentemente si è voluto assicurare al diritto europeo una applicazione definitiva, perché secondo l'ordinamento comunitario su di essa non può in alcun modo interferire la normativa nazionale contrastante. Sembra, tuttavia, aprire la strada ad una tale soluzione la recente sentenza 188-189/2010 della Corte di Giustizia, analizzata nel paragrafo 7 del capitolo 3.

<sup>340</sup> È quanto pare lasciar intendere S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. ZANON (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale, Le Corti dell'integrazione europea e la Corte Costituzionale italiana*, 2006, 146 e seguenti.

Occorre, tuttavia, considerare che il quesito di costituzionalità si incentra sull'asserito contrasto delle norme impugnate con l'articolo 6 della citata direttiva, che impone agli Stati membri di prevedere adeguate sanzioni per i casi di mancata pubblicità del bilancio, quindi trattasi di direttiva non *self executing*, di cui l'idoneità parametrica è affermata da giurisprudenza costante e di cui, opportunamente, si attende l'interpretazione da parte dell'organo competente, che è la Corte di Giustizia.

È stato inoltre osservato che nell'ordinanza 434/2005 la Corte, anche se "l'Avvocatura dello Stato, nella sua memoria illustrativa, sostiene che, alla stregua di una convincente interpretazione proposta da una parte della dottrina, la portata innovativa dell'art. 117 Cost., come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, va ridimensionata, in quanto la nuova norma si limita a stabilire una garanzia costituzionale dell'osservanza degli obblighi internazionali e comunitari, senza, però, modificare i meccanismi utilizzati per attuare tali obblighi nell'ordinamento interno (artt. 10 e 11 Cost.)", dichiara le questioni proposte "inammissibili per carenza della motivazione in ordine alla rilevanza", lasciando intendere di ritenersi competente a giudicare nel merito.

In realtà, però, la decisione della Corte si basa sul fatto che essa ritiene che preliminare ad ogni altro sia lo scrutinio della rilevanza delle questioni, per come prospettate dai remittenti, quindi dalle pronunce in cui essa manca null'altro si può trarre.

Infine la medesima dottrina ha sottolineato che nell'ordinanza 70/2006, decidendo le questioni rinviate a nuovo ruolo con l'ordinanza 165/2004, la Corte, sulla base dell'assunto che "successivamente alle ordinanze di remissione, è intervenuta la legge 28 dicembre 2005 n. 262 (...) il cui art. 30 ha sostituito le norme impugnate" afferma che "avuto riguardo anche al particolare parametro invocato (...) compete quindi ai giudici remittenti verificare se (...) le questioni sollevate restino o meno rilevanti alla luce dello

*ius superveniens*”, disponendo la restituzione degli atti al giudice *a quo*<sup>341</sup>.

Resta, tuttavia, assorbente il rilievo che la direttiva invocata come parametro è espressamente qualificata come non direttamente applicabile.

La Corte ha, quindi, evitato di pronunciarsi sulla reale portata innovativa della riforma costituzionale quando ciò non era indispensabile per risolvere il caso concreto sottoposto al suo esame, ma non si può con certezza sostenere che le prime pronunce successive alla Novella del 2001 preannuncino un cambio di rotta della giurisprudenza costituzionale.

Il nuovo articolo 117 comma 1 sembra però mettere in difficoltà la ricostruzione tradizionale, perché ora è espressamente prescritto dalla Costituzione che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni sia esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, con la conseguenza che la legge interna contrastante col diritto comunitario direttamente applicabile sembra nascere incostituzionale, perciò annullabile dalla Corte Costituzionale invece che disapplicabile incidentalmente dal giudice ordinario<sup>342</sup>. La riforma costituzionale sembra, più in generale, mettere in dubbio il tradizionale assetto dualistico dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno<sup>343</sup>, perché il rispetto del diritto

---

<sup>341</sup> I casi citati sono analizzati da R. MASTROIANNI, *Le direttive comunitarie nel giudizio di costituzionalità*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 344 e seguenti.

<sup>342</sup> M.P. IADICICCO, *Violazione del riparto costituzionale delle competenze e rispetto degli obblighi comunitari: questioni processuali e possibile contrasto tra parametri del giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 4398, che commenta la sentenza 368/2008, sottolinea che la Corte ha ritenuto preliminari sotto il profilo logico-giuridico le censure dirette a contestare il potere della Regione di approvare la legge impugnata rispetto a quelle che denunciano la violazione degli articoli 11 e 117 comma 1 della Costituzione.

<sup>343</sup> S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. ZANON (a cura di),

comunitario sembra diventare condizione di validità del diritto interno: ciò pare presupporre che i due gruppi di norme facciano parte di un unico sistema giuridico.

### **3. Le apparenti incoerenze sistematiche del nuovo testo costituzionale.**

La riforma costituzionale determina, a ben vedere, conseguenze di rilievo anche dal punto di vista sistematico.

Trovandosi di fronte a due norme che disciplinano il diritto comunitario, la Corte qualifica (ad esempio nella sentenza 227/2010) l'articolo 117 comma 1 come disposizione costituzionale di dettaglio e l'articolo 11 come principio fondamentale, pertanto nessun dubbio pare più sussistere circa il grado gerarchico che la giurisprudenza costituzionale attribuisce alle disposizioni della Costituzione che si occupano di diritto comunitario.

In tal modo la Corte riesce a sostenere che la Novella del 2001 non può incidere sui rapporti tra diritto comunitario e Costituzione, perché questi sono già disciplinati da una fonte superiore. Peraltro ciò sembra conforme alla lettera della disposizione, che si occupa dell'esercizio della potestà legislativa ordinaria, come emerge anche dalla sua collocazione sistematica.

Il problema è che la Corte vuole ricavare dal nuovo testo costituzionale le stesse conseguenze che aveva già elaborato per via giurisprudenziale. L'articolo 117 comma 1 stabilisce inequivocabilmente la prevalenza del diritto comunitario sulla legge ordinaria, che però la Corte aveva già ricavato dall'articolo 11. Anzi, la Corte aveva già ricavato dall'articolo 11 la capacità derogatoria del diritto comunitario nei confronti delle disposizioni costituzionali di dettaglio, che invece l'articolo 117 non può garantire. Peraltro la

---

*Cinquant'anni di Corte Costituzionale. Le Corti dell'integrazione europea e la Corte Costituzionale italiana*, 2006, 137-142, che ritiene che con la riforma il Legislatore Costituzionale abbia rinnegato la tesi dualista elaborata dalla Corte Costituzionale ed elevato il diritto comunitario a parametro di costituzionalità per il tramite del nuovo articolo 117 comma 1, che ne disciplina il rilievo interno, laddove invece l'articolo 11 consente l'adesione dell'Italia all'Unione Europea.

stessa Corte, dichiarandosi competente a censurare le leggi ordinarie espressamente dirette ad abrogare il Trattato, ricavava già dall'articolo 11 ciò che ora potrebbe derivare dall'articolo 117 comma 1.

Ma allora non si capisce la necessità della ripetizione inserita dalla riforma. Se anche il Legislatore Costituzionale avesse voluto semplicemente parificare la potestà legislativa statale e regionale non era necessario ribadire la loro comune soggezione al diritto comunitario, già ricavabile dall'articolo 11, specialmente se non si vuole nemmeno ammettere che la legge anticomunitaria non va più disapplicata ma dichiarata incostituzionale.

Insomma, seguendo la ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, l'articolo 11 e l'articolo 117 comma 1 dicono sulla collocazione gerarchica del diritto comunitario cose, se non incompatibili, quantomeno diverse, senza, tuttavia, apportare alcuna innovazione<sup>344</sup>.

Si potrebbe, invero, sostenere che non è infrequente che il Legislatore ponga mediante norme scritte regole cui la giurisprudenza è già pervenuta, nel senso che l'articolo 117 comma 1 potrebbe essere frutto della volontà di confermare i risultati cui era già giunta la Corte Costituzionale sulla base dell'articolo 11.

Occorre, però, considerare che la Corte, di fronte alle critiche di parte della dottrina, che aveva ritenuto che al Trattato si sarebbe dovuto dare esecuzione mediante legge costituzionale, aveva espressamente sostenuto che bene avesse fatto il Legislatore ad inserire l'ordine di esecuzione in una legge ordinaria, perché la funzione dell'articolo 11 era proprio quella di consentire l'ingresso nell'ordinamento interno mediante leggi ordinarie di norme comunitarie derogatorie di disposizioni costituzionali di dettaglio. La teoria dualista ricava infatti dall'articolo 11 la bipartizione dell'ordinamento già a livello costituzionale, nel senso che, fermo il comune obbligo di rispetto dei principi supremi, tale norma attribuisce una sfera di competenza al diritto interno, fondato sulle disposizioni costituzionali di dettaglio, e un'altra sfera di competenza al diritto

---

<sup>344</sup> A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 354.



comunitario, fondato sul Trattato<sup>345</sup>; con la conseguenza che le disposizioni costituzionali di dettaglio non si occupano di diritto comunitario (e viceversa). L'introduzione di una disposizione costituzionale di dettaglio che disciplina il diritto comunitario sembra pertanto rinnegare la tradizionale teoria dualista. Nel capitolo successivo si vedrà, tuttavia, che dalla giurisprudenza della Corte emerge che la riforma non ha prodotto conseguenze significative dal punto di vista pratico né sull'assetto dei rapporti tra ordinamenti né sugli strumenti di risoluzione delle antinomie tra fonti.

---

<sup>345</sup> Tanto che, secondo un'efficace espressione di R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, 2009, 20, per la porta dell'articolo 11 ha fatto ingresso nel nostro ordinamento l'alluvione normativa prodotta dalle istituzioni comunitarie.



## CAPITOLO 7

### LA CONFERMA DELLA GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI DIRITTO COMUNITARIO

#### 1. La tesi minimalista della giurisprudenza ordinaria.

Nonostante quanto detto nel capitolo precedente, la tesi minimalista è stata condivisa anzitutto dalla sentenza 17564/2002 della Sezione Tributaria della Corte di Cassazione, che non ha sollevato questione di costituzionalità di una legge contrastante con gli obblighi comunitari<sup>346</sup>. Nel caso di specie sussisteva una antinomia tra una legge ordinaria e una decisione della Commissione attuata con un provvedimento amministrativo del CIPE, in materia di aiuti di Stato. Secondo i giudici di secondo grado la fonte di diritto interno (la deliberazione del CIPE, appunto), prescelta dal Governo italiano per dare attuazione alla decisione comunitaria non era idonea a modificare la legge formale ordinaria n. 26 del 1986, con la conseguenza che l'illegittimità delle norme dettate dalla fonte secondaria ne imponeva la disapplicazione. La Cassazione ha riconosciuto che effettivamente l'atto amministrativo utilizzato dal Governo non era di per sé idoneo, secondo l'ordine interno delle fonti, alla modificazione della legge n. 26 del 1986, ma ha sottolineato anche che seguendo soltanto la prospettiva dei giudici di secondo grado la decisione della Commissione sarebbe restata del tutto inattuata nell'ordinamento italiano, in palese violazione dell'obbligo fondamentale, vincolante gli Stati membri dell'Unione Europea, di adeguare gli ordinamenti interni all'ordinamento comunitario.

---

<sup>346</sup> Secondo A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 467 e seguenti, che ritiene che la decisione accolga punto per punto la ricostruzione formulata da 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 italiano*, 2001, V, 194 e seguenti, sull'opzione interpretativa del mancato rispetto del vincolo comunitario come causa d'invalidità della legge era facile pronunciarsi "per l'esito davvero assurdo dell'obbligo di sollevamento della questione di legittimità costituzionale che essa comporta".

La Cassazione, dopo aver ricordato che alla Corte Costituzionale competono soltanto il sindacato di costituzionalità delle norme interne contrastanti con il diritto comunitario non direttamente applicabile, la risoluzione delle antinomie prospettate nei giudizi promossi in via principale, nonché la risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale delle norme comunitarie che violano i principi supremi del nostro ordinamento, propende per l'interpretazione minimalista della riforma costituzionale. Secondo la Suprema Corte l'articolo 117 riguarda i rapporti tra gli ordinamenti parziali dello Stato e delle Regioni, che vengono sostanzialmente equiparati, conformemente al nuovo articolo 114, secondo cui "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". La nuova disposizione costituzionale, nel contesto della riforma federalista, secondo la Cassazione disciplina i rapporti tra ciascuno degli ordinamenti parziali dello Stato e delle Regioni e gli ordinamenti comunitario e internazionale, che impongono ai primi dei vincoli, che però vanno ricercati altrove, ossia nelle disposizioni che la Costituzione dedica ai rapporti tra fonti interne e fonti esterne, quindi nell'articolo 11<sup>347</sup>. Lo confermerebbe la circostanza che la disposizione in esame non impone il rispetto del diritto comunitario ma dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. La Suprema Corte riconosce, comunque, che la riforma è stata scarsamente meditata<sup>348</sup> e che ancora mancano, al momento della pronuncia, prese di posizione del Giudice delle Leggi.

---

<sup>347</sup> Secondo F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002/2, 1358, la funzione dell'articolo 117 comma 1 non sarebbe quella, propria dell'articolo 11, di autorizzare limitazioni di sovranità, ma di riconoscere le limitazioni stesse.

<sup>348</sup> A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002/4, 923, parla di introduzione della norma in modo inopinato; in senso analogo si esprime M.A. SANDULLI, *Due aspetti della recente riforma al Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, 950; addirittura secondo R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi. Relazione al Seminario di studio su "Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità"*. Università di

La Cassazione afferma che, ferma restando la competenza della Corte di Giustizia a pronunciarsi nei casi dubbi in via pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario e quindi anche sulla sua diretta applicabilità, spetta ai giudici ordinari dare applicazione alle norme comunitarie *self executing*, perché trattasi di individuare la sola norma applicabile, funzione che istituzionalmente compete loro. Quanto alle condizioni in presenza delle quali la decisione ha effetti diretti, non è necessario che essa sia definitiva. È vero che, come riconosciuto dalla stessa Commissione, la natura dell'atto è sostanzialmente amministrativa; che il Trattato prefigura, anche in ordine ad esso, un sindacato giurisdizionale di legittimità, promovibile dai soggetti legittimati dinanzi alla Corte di Giustizia o al Tribunale di primo grado; e che la stessa giurisprudenza comunitaria ammette che la questione della validità della decisione della Commissione possa formare oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia. È, tuttavia, altrettanto vero, in primo luogo, che la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati ed è efficace in virtù della notificazione al suo destinatario; in secondo luogo, che i ricorsi proposti alla Corte di Giustizia non hanno effetto sospensivo; ed infine, specificamente, che il sindacato di legittimità del giudice comunitario deve intendersi ristretto ai soli vizi di legittimità tipizzati nel tempo dalla giurisprudenza comunitaria (come, ad esempio, violazione delle norme di procedura o del dovere di motivazione; inesattezze nella ricostruzione dei fatti; errore manifesto di valutazione; sviamento di potere). In definitiva, appaiono decisive le sue caratteristiche di contenuto, che il giudice italiano deve individuare e valutare esclusivamente alla luce dei criteri elaborati dalla Corte di Giustizia: e cioè, le stesse norme debbono stabilire un

---

*Messina*, 6 aprile 2001, in *Le Regioni*, 2001/4, 621, quanto è scritto nel nuovo testo del Titolo V non va preso troppo sul serio, a partire dal nuovo art. 117, cui una innocente e svagata scrittura fa dire che anche le leggi dello Stato sono soggette agli obblighi internazionali; per G.G. FLORIDIA, *Diritto interno e diritto internazionale: profili storico-comparatistici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, III, 1340, l'introduzione dell'articolo 117 comma 1 è stata "un po' fortuita".

obbligo sufficientemente chiaro e preciso nei confronti degli Stati membri; siffatto obbligo deve risultare incondizionato; e le norme medesime non debbono prevedere, o presupporre, un potere discrezionale degli Stati membri o delle istituzioni comunitarie quanto alle modalità di attuazione o di esecuzione dell'obbligo dalle stesse posto. Inoltre il giudice italiano deve tenere ferma la regola, parimenti elaborata dalla Corte di Lussemburgo, secondo la quale – mentre la diretta applicabilità, propria dei soli regolamenti, determina, di norma, effetti sia nei rapporti giuridici intercorrenti tra privati e pubblici poteri (cosiddetti “effetti verticali”) sia in quelli intercorrenti tra privati (cosiddetti “effetti orizzontali”) – alla efficacia diretta conseguono soltanto, in linea di massima, effetti verticali. Di conseguenza, secondo la Cassazione, nel caso di specie la decisione della Commissione è idonea a spiegare effetti diretti nell'ordinamento italiano.

La sentenza ora ampiamente ricordata presenta molteplici profili di interesse. Il caso di specie rileva in quanto viene riconosciuta l'idoneità a produrre effetti diretti, con parallela non applicazione della legge interna contrastante, anche alle decisioni<sup>349</sup>, che sono, praticamente, gli atti amministrativi del diritto comunitario, in presenza delle condizioni richieste dalla Corte di Giustizia, il cui accertamento compete ai giudici ordinari, senza che ciò dia luogo ad un giudizio davanti alla Corte Costituzionale. Ciò che massimamente va sottolineato, comunque, è che la Cassazione, ad un anno di distanza dall'entrata in vigore del nuovo articolo 117 comma 1, effettua una lucida ricostruzione delle teorie giurisprudenziali della Corte di Giustizia e della Corte Costituzionale, che, pur partendo da diverse premesse teoriche, giungono a risultati analoghi, fatta eccezione per l'ipotesi, di improbabile verifica, di contrasto del diritto comunitario con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano. Da ciò deduce che sembra improbabile che il Legislatore Costituzionale del 2001 abbia voluto stravolgere tale assetto dei

---

<sup>349</sup> Fermo l'obbligo per gli Stati di adottare gli atti normativi interni idonei a dare loro esecuzione, analogamente a quanto accade nel caso delle direttive.

rapporti tra fonti interne e fonti comunitarie. La presa di posizione non riguarda tanto la risoluzione delle antinomie, che, di fronte a giurisprudenze concordi negli esiti dei due organi di chiusura dei due sistemi, non lasciava spazio a posizioni divergenti dei giudici ordinari. Ciò che rileva è la circostanza che la Cassazione, che facilmente avrebbe potuto ritenere che la riforma costituzionale avesse determinato quantomeno un dubbio di incostituzionalità, ha invece evitato addirittura di sollevare la questione. Per giungere a tale risultato e attribuirgli valenza generale ha fornito, con una sentenza nemmeno adottata a Sezioni Unite, una ricostruzione dell'evoluzione giurisprudenziale che non era necessaria per risolvere il caso in esame, perché espressamente si enunciano principi di cui si nega l'applicabilità alla fattispecie in discussione.

## **2. La valorizzazione dell'articolo 117 comma 1 nei casi già di competenza della Corte Costituzionale.**

L'articolo 117 comma 1 è stato valorizzato, sia pure per giungere ad esiti analoghi a quelli teorizzati prima della riforma, anzitutto nella sentenza 28/2010, che per la prima volta nell'ambito del giudizio in via incidentale ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge anticomunitaria per contrasto con una direttiva<sup>350</sup>, che funge da "parametro interposto rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.". È vero che la normativa comunitaria del caso di specie è non *self executing*, e pertanto la sua idoneità parametrica è affermata da giurisprudenza costante, ma il tenore letterale della nuova disposizione costituzionale potrebbe aver stimolato la Corte ad occuparsi concretamente dei rapporti tra i due ordinamenti.

---

<sup>350</sup> Come evidenziano A. CELOTTO, *Venisti tandem! La Corte, finalmente, ammette che le norme comunitarie sono "cogenti e sovraordinate"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 382 e seguenti, e M.E. GENNUSA, *Un'eccezione alla necessaria applicazione del diritto comunitario?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2010, 379 e seguenti.

Esso, inoltre, è stato utilizzato soprattutto nel giudizio in via principale<sup>351</sup>, dato che determina con maggior evidenza l'incostituzionalità delle leggi anticomunitarie<sup>352</sup>. La sentenza 406/2005 affronta infatti la questione di costituzionalità di una legge regionale impugnata “per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione al contrasto con la direttiva (...) nonché dell’art. 117, secondo comma, Cost., per contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale”. La Corte, pur avendo la facile alternativa di utilizzare in modo assorbente la violazione dell’altro parametro invocato, afferma che “la questione relativa alla violazione del primo comma dell’art. 117 Cost. è fondata”, quindi utilizza il diritto comunitario

---

<sup>351</sup> In cui, forse, ha influito anche sulla giurisprudenza costituzionale in materia di rinvio pregiudiziale. Finché la disposizione utilizzata per censurare la legislazione ordinaria contrastante con il diritto comunitario era quella dell’articolo 11 la Corte negava di potersi rivolgere alla Corte di Giustizia per l’interpretazione di quest’ultimo (sentenze 206/1976 e 536/1995). Dopo la Novella del 2001, invece, la Consulta, fondando il proprio giudizio su una disposizione che espressamente ne impone il rispetto al Legislatore ordinario, descrive esplicitamente il diritto comunitario come parametro interposto, con la conseguenza che esso diventa inevitabilmente uno degli elementi del giudizio della Corte (che peraltro ha affermato, nelle ordinanze 249/2001 e 85/2002, commentate da F. SORRENTINO, *È veramente inammissibile il “doppio rinvio”?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 781 e seguenti, la propria competenza ad intervenire dopo il giudice comunitario nei casi di “doppia pregiudiziale”, fungendo così da organo di chiusura del sistema). Essa, pertanto, si trova costretta a prenderlo in considerazione, e ad utilizzare lo strumento previsto dal sistema per la sua interpretazione. Ben si spiega, allora, che nell’ordinanza 103/2008 il Giudice delle Leggi, smentendo la propria precedente giurisprudenza, abbia per la prima volta concretamente disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia (auspicato già in precedenza da F. SEMENTILLI, *Brevi note sul rapporto tra la Corte Costituzionale italiana e la Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 4782 e seguenti).

<sup>352</sup> Nella sentenza 469/2002 la Consulta in pratica ricava la legittimità costituzionale della legge impugnata dalla sua conformità al diritto comunitario (come sottolinea M. ESPOSITO, *Brevi note sul regime giuridico delle leggi di attuazione di direttive comunitarie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 3932).



come fonte interposta rispetto all'articolo 117 comma 1<sup>353</sup>. La sentenza 129/2006 assume poi rilievo generale laddove vi si legge che “come questa Corte ha già affermato (sentenze n. 406 del 2005, n. 7 e n. 166 del 2004), le direttive comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.”

### **3. La sostanziale irrilevanza della nuova disposizione costituzionale nel giudizio in via incidentale e nei rapporti del diritto comunitario con la Costituzione.**

Dopo le iniziali incertezze, anche la Consulta, finalmente investita della questione, pare, tuttavia, aver deciso di confermare l'impostazione tradizionale<sup>354</sup>. Nell'ordinanza 454/2006 la Corte ribadisce, nell'ambito di una pronuncia in cui il diritto comunitario non era direttamente invocato come parametro di costituzionalità di leggi interne (relative allo svolgimento di attività economiche da parte di soggetti comunitari senza discriminazioni rispetto ai soggetti italiani), che “il giudice nazionale (...) può investire questa Corte della questione di compatibilità comunitaria nel caso di norme dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi, nell'impossibilità di una interpretazione conforme, nonché qualora la non applicazione della disposizione interna determini un contrasto, sindacabile esclusivamente dalla Corte Costituzionale, con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale ovvero con i diritti

---

<sup>353</sup> Come evidenzia 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, 4436 e seguenti.

<sup>354</sup> Come emerge anche dalla recente ricostruzione di A. CELOTTO, *Italia*, in A. CELOTTO – J. TAJADURA – J. DE MIGUEL BARCENA, *Giustizia costituzionale e Unione Europea. Una comparazione tra Austria, Francia, Germania, Italia, Spagna e Portogallo*, 2011, 245 e seguenti.

inalienabili della persona”<sup>355</sup>. Si tratta delle stesse competenze in materia di diritto comunitario che il Giudice delle Leggi rivendicava prima della riforma del Titolo V.

Ancora più esplicita è la sentenza 284/2007, in cui si legge che “costante della giurisprudenza di questa Corte è che l’esigenza di coerenza con l’ordinamento comunitario trova collocazione adeguata nell’art. 11 della Costituzione” e “ulteriore conferma di tale esigenza, poi, a seguito della riforma del titolo V, risulta dall’art. 117, primo comma, della Costituzione”, che pure non era stato invocato come parametro. Sulla base di tale premessa la Corte dichiara l’inammissibilità di una questione di costituzionalità avente ad oggetto una legge contrastante con una norma comunitaria direttamente applicabile.

L’ordinanza 371/2007 ordina la restituzione degli atti al giudice *a quo* per valutare la rilevanza della questione alla luce dello *jus superveniens* “indipendentemente dall’ammissibilità della questione, pure evocata, di compatibilità comunitaria rispetto a norme provviste di effetto diretto”.

In tal modo sembra quasi che la Corte stia ipotizzando un ripensamento e prenda tempo.

Nella sentenza 109/2008<sup>356</sup>, tuttavia, la Corte osserva che “il giudice *a quo*, nel formulare il quesito di costituzionalità, omette totalmente di esprimersi sul problema – condizionante, per sua stessa affermazione, la fondatezza o meno della questione – se la regola della previsione di termini massimi di carcerazione preventiva, che la norma denunciata mutua dall’art. 13, ultimo comma, Cost., sia o meno cedevole di fronte all’obbligo di rispetto dei vincoli scaturenti

---

<sup>355</sup> Sulla possibile importanza pratica del tema ora in esame vedi U. DRAETTA, *Diritto dell’Unione Europea e principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale italiano: un contrasto non più solo teorico*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant’anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell’esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 281 e seguenti.

<sup>356</sup> Commentata da C. PINELLI, *Interpretazione conforme (rispettivamente, a Costituzione e al diritto comunitario) e giudizio di equivalenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 1364 e seguenti.

dall'ordinamento comunitario e dalle convenzioni internazionali, sancito a carico del Legislatore nazionale dall'art. 117 Cost.". Permane quindi l'idea che ci siano norme costituzionali prevalenti sull'obbligo di conformarsi al diritto comunitario e altre cedevoli, come nel sistema precedente la riforma.

Nell'ordinanza 415/2008 viene, inoltre, nuovamente dichiarata inammissibile una questione di costituzionalità avente ad oggetto una legge contrastante con una direttiva che il giudice *a quo* considera provvista di effetto diretto. In un caso in cui il parametro invocato è l'articolo 117 comma 1, la Corte si ricollega espressamente alla sentenza 170/1984, e, citandola insieme ad altre due pronunce successive alla riforma del 2001, ribadisce che la giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra legge interna e diritto comunitario direttamente applicabile, fondata sull'articolo 11, ha chiarito che il giudice ordinario deve applicare direttamente la normativa comunitaria, non applicando la legge interna con essa contrastante senza sollevare questione di costituzionalità.

È vero che la Consulta, in materia di rapporti tra fonti interne e fonti sovranazionali, ci ha abituato a mutamenti giurisprudenziali, ma allo stato attuale il Giudice delle Leggi sembra aver definitivamente sancito che la riforma costituzionale nulla ha cambiato in materia<sup>357</sup>.

La teoria che legge nella riforma del 2001 una svolta monista non ha quindi trovato accoglimento nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, che si è riallacciata alla storica sentenza 170/1984, in cui aveva ricostruito i rapporti tra i due ordinamenti in termini di competenza, fermo l'obbligo per entrambi di rispettare i principi supremi della Costituzione. Come emblematicamente emerge dalla sentenza 227/2010<sup>358</sup>, la Corte respinge la proposta monistica

---

<sup>357</sup> R. MASTROIANNI, *Le direttive comunitarie nel giudizio di costituzionalità*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 348-349, ritiene che l'articolo 117 comma 1 debba essere coordinato con le disposizioni speciali degli articoli 10 comma 1 e 11, che assicurano a determinate fonti esterne una tutela maggiore.

<sup>358</sup> In senso conforme, *ex multis*, sentenze 125/2009 e 288/2010.

internazionalista<sup>359</sup>, perché essa implicherebbe la sua subordinazione alla Corte di Giustizia, interprete del Trattato, e anche quella monistica nazionalista<sup>360</sup>, che porterebbe ad ammettere il sindacato di costituzionalità sulle leggi anticomunitarie, che costituisce esso stesso una violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. I giudici ordinari restano arbitri dei rapporti tra i due ordinamenti, perché i conflitti tra essi si risolvono in una semplice questione interpretativa inerente alla ricerca della legge applicabile.

Il Giudice delle Leggi nella sentenza ora in esame espressamente afferma che è “in forza dell'art. 11 Cost. che questa Corte ha riconosciuto il potere – dovere del giudice comune (...) di dare immediata applicazione alle norme comunitarie provviste di effetto diretto in luogo delle norme nazionali che siano con esse in contrasto”. L'articolo 11 è, pertanto, dopo la riforma come prima, il principio fondamentale che effettua la ripartizione di competenze tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, fermo il comune obbligo di rispettare i principi supremi, mentre l'articolo 117 comma 1 disciplina la potestà legislativa, confermando “espressamente, in parte, ciò che era già stato collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti

---

<sup>359</sup> 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, 4438-4439, pur non ritenendo che l'articolo 117 comma 1 contenga una delega in bianco, suscettibile di consentire, di per sé, un ulteriore approfondimento delle cessioni di sovranità già operate a vantaggio dell'Unione Europea, afferma che esso pare aprire un significativo spiraglio per una rilettura in chiave monista dei rapporti tra i due ordinamenti. Secondo tale teoria il diritto comunitario si fonda sul Trattato e il diritto nazionale opera solamente negli spazi lasciati vuoti dal primo, come accade negli Stati federali, in cui pure le competenze della federazione sono tassativamente elencate.

<sup>360</sup> L'introduzione nel testo della Costituzione di un espresso riferimento al diritto comunitario potrebbe essere visto come espressione della volontà del Legislatore Costituzionale di disciplinare anche gli effetti del diritto comunitario in Italia (come prospetta 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*, 2006, 2665).

dall'ordinamento comunitario", che "è solo uno degli elementi rilevanti del rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione Europea, rapporto che, complessivamente considerato e come designato (...) nel corso degli ultimi decenni, trova ancora sicuro fondamento nell'art. 11", pertanto "restano (...) ben fermi, anche successivamente alla riforma, oltre al vincolo in capo al Legislatore, tutte le conseguenze che derivano dalle limitazioni di sovranità che solo l'art. 11 Cost. consente, sul piano sostanziale e sul piano processuale, per l'amministrazione e per i giudici"<sup>361</sup>. Pare allora sempre più evidente che la Corte Costituzionale, che non menziona nemmeno più l'ipotesi di leggi dirette a rimuovere le limitazioni di sovranità poste con la legge di esecuzione, in cui tradizionalmente afferma la propria competenza, utilizza l'articolo 11 per assicurare l'effetto diretto del diritto comunitario e l'articolo 117 comma 1 per dichiarare l'incostituzionalità di leggi contrastanti con gli obblighi assunti con l'adesione all'Unione Europea<sup>362</sup>, conformemente alla giurisprudenza

---

<sup>361</sup> In tal modo viene quindi definitivamente rigettata la tesi, proposta da R. GUASTINI, *Le fonti del diritto: fondamenti teorici*, in A. CICU – F. MESSINEO, *Trattato di diritto civile e commerciale*, 2010, 478 e seguenti, secondo cui l'articolo 11 – norma che "formula, all'evidenza, un programma di politica internazionale", con la conseguenza che "si deve ritenere che la sovranità cui fa cenno (...) sia la sovranità dello Stato nell'ordinamento internazionale", che "include la capacità di assumere obblighi internazionali e, beninteso, anche la capacità di non adempiere agli obblighi assunti, con conseguente responsabilità internazionale, ma senza effetti sul diritto interno" – è inidoneo a costituire il fondamento del diritto comunitario come fonte interna, che andrebbe pertanto ricercato nell'articolo 117 comma 1; in senso analogo si era espresso anche A. VIGNUDELLI, *Sulla forza del Trattato Costituzionale Europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 163 e seguenti; C. PINELLI, *Effetti orizzontali di direttive comunitarie e rispetto degli obblighi comunitari e internazionali ex art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 3514, evidenzia proprio che seguendo la tesi opposta si trascurerebbe la portata essenziale dell'articolo 11 nella concretizzazione dei molteplici vincoli derivanti dal diritto comunitario, quali i principi del primato, degli effetti diretti e dei loro corollari in tema di interpretazione e applicazione di quel diritto.

<sup>362</sup> A. SCHILLACI, *La Corte torna sui "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario": scelta del parametro, interposizione normativa e processo di*

della Corte di Giustizia, che afferma i principi dell'effetto diretto e del primato del diritto comunitario.

Occorre, tuttavia, considerare che la giurisprudenza costituzionale - pur essendo l'ammissibilità di questioni di costituzionalità aventi ad oggetto leggi applicabili e la correlativa inammissibilità di questioni vertenti su leggi non applicabili la regola generale del giudizio incidentale (paragrafo 3 del capitolo 1), laddove invece nel giudizio in via principale la questione è ammissibile a prescindere dall'applicabilità della legge impugnata in un caso concreto (paragrafo 1 del capitolo 2) - pare dar vita ad un uso del sistema del controllo di costituzionalità fortemente internazionalista. In un solo caso la Consulta ha infatti dichiarato incostituzionale una legge lesiva del diritto comunitario *self executing* nell'ambito del giudizio incidentale, e tale possibilità non viene più espressamente nemmeno presa in considerazione nella giurisprudenza più recente; pertanto resta da vedere come sarà interpretato questo punto di conflitto tra i due ordinamenti, che a rigore potrebbe anche essere ricondotto alle peculiarità dei casi concreti, sostenendo che leggi anticomunitarie non applicabili in certi casi regolati dal diritto comunitario sono comunque applicabili in altri casi anch'essi regolati dal diritto comunitario. Ciononostante, molte leggi vengono dichiarate incostituzionali per violazione del diritto comunitario nell'ambito del giudizio in via principale, pertanto sembrano esistere leggi che non sono mai applicabili, quantomeno nei casi di competenza del diritto comunitario, ma comunque incostituzionali per violazione degli obblighi comunitari. In tal modo la Corte garantisce massimamente l'effetto diretto del diritto comunitario. Il primato, che implica l'eliminazione delle leggi anticomunitarie, pare garantito in misura minore, perché solo il giudizio in via principale pare all'uopo utilizzabile (paragrafo 2 del presente capitolo), mentre non altrettanto sembra valere per il giudizio in via incidentale. A ciò si potrebbe però rimediare riconoscendo a tali leggi un ambito di applicazione, che

---

*integrazione tra ordinamenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 2668-2669, riconosce allora che la scelta del parametro non è un'operazione neutra.

consenta di impugnarle nei casi regolati dal diritto interno, o nei casi di competenza del diritto comunitario ma assicurando ugualmente la diretta applicazione di quest'ultimo mediante una misura cautelare, come suggerisce la recente sentenza 188-189/2010 della Corte di Giustizia<sup>363</sup>.

---

<sup>363</sup> Per la cui analisi si rinvia al paragrafo 7 del capitolo 3.





## CAPITOLO 8

### LA COPERTURA COSTITUZIONALE DEI TRATTATI COME COMPLETAMENTO DEL PROCESSO DI INTERNAZIONALIZZAZIONE

#### 1. I trattati internazionali come fonti interposte.

La giurisprudenza costituzionale<sup>364</sup> ha riconosciuto al nuovo articolo 117 comma 1 effetti diversificati in relazione alle diverse categorie di fonti esterne. Tale disposizione è stata valorizzata soprattutto in relazione ai trattati internazionali, a partire da quello che riveste forse il ruolo di maggiore importanza politica, ossia la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, firmata a Roma il 4 novembre 1950 in seno al Consiglio d'Europa da tutti i 38 Paesi che ne fanno parte e recepita in Italia con la legge 848/1955<sup>365</sup>.

Inizialmente i giudici ordinari hanno iniziato a disapplicare le leggi contrastanti con la CEDU<sup>366</sup>. La Sezione Lavoro della Corte

---

<sup>364</sup> Sulla situazione precedente la riforma si soffermano L. MONTANARI, *Dalla Corte una conferma sul rango primario della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: ma forse con un'inedita apertura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 3001 e seguenti; M. RUOTOLO, *La funzione ermeneutica delle convenzioni internazionali sui diritti umani nei confronti delle disposizioni costituzionali*, in *Diritto e società*, 2000, 291 e seguenti; D. ALBERGHINI, *A proposito di convenzioni internazionali e parametri di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 339 e seguenti; E. CASTORINA, *Riflessioni sul processo costituente europeo*, 2010, 203.

<sup>365</sup> M. CARTABIA, *Gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali*, in B. PERRONE (a cura di), *Istituzioni pubbliche e garanzie del cittadino. Atti del convegno nazionale dell'U.G.C.I. per il 60° di IUSTITIA. Milano, 3-4 luglio 2008*, 2009, 13 e seguenti, evidenzia il proliferare delle Carte dei diritti e dei giudici di esse interpreti, che sembrano essere la conseguenza della triste eredità lasciata dai regimi totalitari di inizio Novecento.

<sup>366</sup> Per una sintesi vedi D. TEGA, *La CEDU e l'ordinamento italiano*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, 2007, 74 e seguenti.

d'Appello di Roma nell'ordinanza 11 aprile 2002<sup>367</sup> sostiene che “il limite di reddito indicato dalla legge n. 533/73 non possa trovare applicazione al caso in esame, essendo chiaramente in contrasto, perché irrisorio, con il principio effettivo del gratuito patrocinio dei non abbienti fissato dall'art. 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo, resa esecutiva con legge 848/55, che prevale (...) anche sulle norme di diritto interno successive, essendo dotata di una particolare forza di resistenza, e dall'art. 47 della Carta di Nizza e quindi anche dal diritto comunitario, che consente la disapplicazione da parte del giudice ordinario delle norme del diritto nazionale contrastanti”. In tale pronuncia si riafferma la natura di legge rinforzata della CEDU, ma per rafforzare la tesi della disapplicazione della legge interna si richiama anche un presunto contrasto con il diritto comunitario. Si è reso, allora, necessario coinvolgere la Corte di Cassazione, che nella sentenza 10542/2002 della I Sezione Civile ha affermato che “il par. 2 dell'art. 6 del Trattato di Maastricht, del 7/2/1992, (...) impone semplicemente il rispetto, da parte delle istituzioni comunitarie, dei diritti umani, come riconosciuti dalla Convenzione”. “La stessa Corte di Giustizia, peraltro, chiamata a stabilire se la CEDU fosse parte integrante del diritto comunitario e se essa fosse competente a pronunciarsi nell'ambito di un rinvio pregiudiziale ha dichiarato di non essere competente ad esaminare la compatibilità delle norme nazionali di uno Stato membro con la CEDU allorché tali norme fuoriescano dal campo di applicazione del diritto comunitario”. Da tali considerazioni emerge “il diverso ambito in cui agiscono le norme comunitarie, da un lato, e la CEDU, dall'altro, che costituisce fonte *extra ordinem*”<sup>368</sup>. Ne deriva che “l'eventuale applicazione diretta (...)

---

<sup>367</sup> L'ordinanza può essere letta in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 2221 e seguenti, con il commento di S. SANTOLI, *La disapplicazione di leggi ordinarie in contrasto con la CEDU in Italia ed in Francia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 2227 e seguenti.

<sup>368</sup> I rapporti tra Corte Costituzionale, Corte di Giustizia e Corte di Strasburgo sono analizzati da A. APOSTOLI, *La tutela dei diritti fondamentali al di là della Costituzione nazionale*, in N. ZANON (a cura di), *Cinquant'anni di Corte*

della Convenzione (...) spetta al giudice nazionale, che ove ravvisi un contrasto della disciplina nazionale è tenuto a dare prevalenza alla norma pattizia, che sia dotata di immediata precettività rispetto al caso concreto, anche ove ciò comporti una disapplicazione della norma interna”. L’importanza della pronuncia risiede nella circostanza che afferma la competenza del giudice ordinario a disapplicare la legge contrastante con la CEDU pur escludendo espressamente che essa faccia parte del diritto comunitario, ma presenta ancora una volta il limite di omettere di rinvenirne il fondamento costituzionale. Il Consiglio di Stato, col parere 1926/2002 della I Sezione, ha ricordato che “in un primo tempo la giurisprudenza era concorde nel riconoscere alle norme della Convenzione efficacia meramente programmatica, nel senso che da esse consegue soltanto l’impegno degli Stati contraenti ad adottare specifiche norme di attuazione”. In seguito, tuttavia, a tale indirizzo “si è affiancato un diverso orientamento (...) secondo il quale le norme della Convenzione e dei Protocolli addizionali, una volta introdotte nell’ordinamento statale (legge 4 agosto 1955 n. 848), sono fonte di diritti ed obblighi per tutti i soggetti”. Fanno eccezione solamente “le norme di contenuto generico, dalle quali deriva soltanto l’impegno degli Stati contraenti ad apprestare idonei strumenti di attuazione”. Il Consiglio di Stato ricorda, infine, che, secondo la Corte Costituzionale, “trattandosi di norme derivanti da una fonte riconducibile ad una competenza atipica sono insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinarie”, secondo una tesi “recepita dalla Corte di Cassazione”. Il parere dei giudici di Palazzo Spada non conclude, comunque, il dibattito sull’argomento. Nella sentenza 4932/2004 della Sezione Lavoro la Cassazione ammette l’atipicità della CEDU, ma afferma che “il potere - dovere del giudice di attribuire alle norme interne un significato espansivo inteso a rendere concreto ed effettivo il diritto protetto dalle norme internazionali pattizie opera nei soli limiti del possibile, entro i quali non è compresa la disapplicazione

delle prime, per la medesima ragione per la quale esse non possono abrogare le seconde, ossia per l'eterogeneità della competenza delle rispettive fonti". Lo stesso Consiglio di Stato, nella pronuncia del 1559/2004 della IV Sezione, afferma che "l'inconfigurabilità di un rapporto di supremazia, analogo a quello definito in riferimento al diritto comunitario, tra le norme della CEDU e le leggi nazionali (...) impedisce di riconoscere lo stesso presupposto giuridico e concettuale che autorizza la disapplicazione delle disposizioni legislative interne confliggenti con il diritto alla effettività della tutela giurisdizionale sancito dalla Convenzione". In buona sostanza, per sostenere la teoria della disapplicazione delle leggi contrastanti con la CEDU si invocava, anzitutto, l'atipicità di quest'ultima, affermata in un caso isolato dalla Corte Costituzionale, che, però, non ne aveva individuato il fondamento costituzionale<sup>369</sup>, né esplicitato con precisione tutte le conseguenze<sup>370</sup>. Si cercava, inoltre, di inserire la CEDU nel sistema comunitario, ma la Corte di Giustizia sostanzialmente negava che essa ne fosse parte integrante<sup>371</sup>.

---

<sup>369</sup> A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, 498-499, che ricorda le numerose pronunce intervenute sul tema della disapplicazione delle leggi anticonvenzionali; 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, 363 e seguenti, menziona i tentativi, non andati a buon fine, di ricorrere all'articolo 2 per attribuire alla CEDU rango superiore alla legislazione ordinaria.

<sup>370</sup> S.P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, 2005, 38-39, ricorda che la sentenza 1339/2004 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione ha riconosciuto che la collocazione della CEDU nell'ambito delle fonti del diritto interno è un problema "controverso".

<sup>371</sup> Sulle varie opinioni dottrinali vedi F. COCOZZA, *Diritto comune delle libertà in Europa. Profili costituzionali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 1994, 51 e seguenti; A. PACE, *La limitata incidenza della C.E.D.U. sulle libertà politiche e civili in Italia*, in *Diritto pubblico*, 2001, 5 e seguenti, ritiene che comunque la scarsa influenza della CEDU non sia ricollegabile all'annoso problema della collocazione di essa nel nostro sistema delle fonti.

Contemporaneamente, nonostante l'entrata in vigore del nuovo articolo 117 comma 1, le prime pronunce della Corte Costituzionale hanno cercato di evitare di affrontare il problema della collocazione gerarchica dei trattati<sup>372</sup>. Emblematico è il caso della sentenza 24/2004, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del cosiddetto "Lodo Schifani", legge ordinaria che sospendeva i processi penali a carico delle cinque più alte cariche dello Stato, per violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione, senza affrontare le censure di costituzionalità ulteriori sollevate dal Tribunale di Milano per violazione dell'articolo 117 comma 1 in rapporto all'articolo 6 della CEDU, che assicura il diritto ad un processo equo. Il peso mediatico del caso, sorto da un procedimento penale a carico del Presidente del Consiglio dei Ministri Silvio Berlusconi, avrebbe certamente dato grande visibilità ad una decisione della Corte che avesse valorizzato gli obblighi internazionali del Legislatore, che evidentemente si è preferito evitare, privilegiando il parametro interno. Nell'ordinanza 434/2005 la Consulta ha dichiarato inammissibile per carenze dell'ordinanza di remissione la questione relativa alla violazione dell'articolo 117 comma 1 in relazione all'articolo 4 della Carta Sociale Europea, che assicura un'equa retribuzione al lavoratore. Analogamente, nella sentenza 324/2006 non sono state affrontate questioni relative alla violazione di convenzioni OIL sul divieto di discriminazioni sul lavoro degli stranieri per vizi delle ordinanze di remissione<sup>373</sup>.

---

<sup>372</sup> G. CARELLA, *Il diritto internazionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 19-20; R. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, 2009, 110-111.

<sup>373</sup> Per una panoramica della situazione antecedente le pronunce 348 e 349/2007 si segnalano R. BIN – G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI, *All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo. Atti del Seminario ferrarese del 9 marzo 2007*, 2007, e D. TEGA, *La CEDU nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2007/2, 431 e seguenti.

La Corte Costituzionale è finalmente intervenuta sull'argomento con due pronunce, che la dottrina ha definito "sentenze gemelle", che riconsiderano il ruolo della CEDU alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione<sup>374</sup>. Esse analizzano lo stesso problema da due prospettive diverse, frutto della diversa formazione dei due giudici relatori, il costituzionalista Silvestri e l'internazionalista Tesauro, ma giungono sostanzialmente agli stessi risultati, quindi costituiscono un precedente di grande rilievo<sup>375</sup>.

Nella sentenza 348/2007 la Corte in primo luogo sottolinea che la CEDU non trova copertura costituzionale nell'articolo 11 perché non dà vita ad un ordinamento che comporta per l'Italia limitazioni di sovranità<sup>376</sup>, ma, viceversa, appartiene al diritto internazionale pattizio<sup>377</sup>. Conseguentemente è da escludere la competenza del giudice ordinario ad applicare direttamente la CEDU disapplicando la legislazione interna con essa incompatibile<sup>378</sup>.

---

<sup>374</sup> 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, 305 e seguenti, sottolinea il maggior peso politico della CEDU rispetto alla generalità dei trattati internazionali.

<sup>375</sup> Che A. BULTRINI, *Le sentenze 348 e 349/2007 della Corte Costituzionale: l'inizio di una svolta?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008/1, 171, paragona, per importanza, alla sentenza 170/1984.

<sup>376</sup> Sono invece possibilisti R. CAFARI PANICO – L. TOMASI, *Il futuro della CEDU tra giurisprudenza costituzionale e diritto dell'Unione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 192, e in tempi più risalenti A. MORI, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Patto delle Nazioni Unite e Costituzione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1983, 306 e seguenti.

<sup>377</sup> Con la conseguenza che la CEDU regola la vita dei cittadini nella misura in cui è recepita dall'ordinamento nazionale o dall'ordinamento comunitario.

<sup>378</sup> M. CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 3570; secondo A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, 501, tuttavia, l'ordinamento del Consiglio d'Europa non appare meno titolato dell'Unione Europea al perseguimento della pace e della giustizia tra le Nazioni; nutre qualche perplessità anche R. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, 2009, 112; B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali in materia di espropriazione*, in

La Consulta ritiene che la CEDU non trovi uno specifico fondamento costituzionale nemmeno nell'articolo 10 comma 1, perché esso si riferisce solo alle norme consuetudinarie<sup>379</sup>.

La Consulta formalmente non rinnega espressamente la legittimità della prassi della disapplicazione delle leggi ordinarie successive<sup>380</sup>, ma si limita ad affermare che ora in virtù dell'articolo 117 comma 1 il siffatto contrasto si risolve in una questione di legittimità costituzionale, di esclusiva competenza del Giudice delle Leggi<sup>381</sup>. Dal punto di vista sostanziale la marcia indietro sembra evidente. La Corte ricorda che solo una pronuncia, non seguita da altre dello stesso tenore, aveva qualificato la CEDU come fonte atipica, e che a seguito della situazione di incertezza che essa aveva determinato alcuni giudici comuni hanno iniziato a disapplicare le leggi anticonvenzionali, sulla base di un "asserito carattere sovraordinato della fonte CEDU". Per fare chiarezza sul punto, la Corte afferma che "il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., se da una parte rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive (...) dall'altra attrae le stesse nella sfera di competenza di questa Corte". In sostanza, nel momento in cui

*Giurisprudenza italiana*, 2008, 571, sottolinea la differenza tra questa pronuncia e la "fantasiosa" sentenza 170/1984.

<sup>379</sup> M. CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 3568-3569, che però ritiene che la Corte avrebbe potuto spendere qualche parola in più sulla possibile coincidenza della CEDU con le consuetudini internazionali; su tali temi vedi anche D. TEGA, *Le Corti dei diritti nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e oltre)*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, 2006, 953 e seguenti; peculiare è poi la posizione di G. SORRENTI, *Le Corti internazionali sui diritti umani: un'ipotesi di "copertura" costituzionale a più facce*, in *Politica del diritto*, 1997, 349 e seguenti.

<sup>380</sup> Secondo R. CALVANO, *La Corte costituzionale e la CEDU nella sentenza n. 348/2007: orgoglio e pregiudizio*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, 574, la pronuncia in esame, tuttavia, si rivolge principalmente ai giudici ordinari.

<sup>381</sup> C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, 2008, 243, ricorda che in sede di primo commento alcuni costituzionalisti si erano chiesti se l'articolo 117 comma 1 avesse inteso estendere ai trattati il meccanismo di adattamento automatico.

la teoria dell'efficacia rinforzata della CEDU trova sicuro fondamento, perché basata su un articolo della Costituzione, le antinomie con le fonti interne si trasformano in questioni di legittimità costituzionale<sup>382</sup>. Seguendo tale impostazione pare, tuttavia, che prima della riforma del 2001 l'efficacia rinforzata della CEDU non dovesse essere considerata fondata su una previsione costituzionale. Siccome contemporaneamente la Corte nega che la CEDU usufruisca di un meccanismo di adeguamento automatico fondato sugli articoli 10 comma 1 oppure 11 della Costituzione, e ovviamente nega che la CEDU trovi in se stessa la forza della propria legittimazione, pare che tale forza atipica fosse da considerare fatto *extra iuris ordinem*. Si potrebbe, invero, giustificarla sul piano interpretativo, sostenendo che l'inapplicabilità delle leggi ordinarie successive contrastanti con la CEDU discendeva dalla loro volontà di non incidere sul campo di applicazione della CEDU<sup>383</sup>, ma allora si fatica a comprendere affermazioni categoriche come quelle secondo cui non solo non potevano “essere considerate abrogate” ma erano “insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria”.

---

<sup>382</sup> È ciò che sembra dire 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*, 2007, 133 e seguenti.

<sup>383</sup> Il criterio di specialità non sembra, comunque, destinato a scomparire, perché la questione di costituzionalità deve, evidentemente, essere sollevata solamente quando la legge interna intende incidere sul campo di applicazione della norma internazionale. Ciò emerge dall'ordinanza 22934/2008, con cui la I Sezione Civile della Corte di Cassazione, rilevando un evidente contrasto tra norma interna e normativa sovranazionale, ha rimesso la questione alle Sezioni Unite per stabilire se possa essere risolta in via interpretativa sulla base del criterio di specialità o se, viceversa, sia necessario sollevare una questione di costituzionalità. Una siffatta pronuncia non intende contraddire la giurisprudenza costituzionale che afferma la competenza del Giudice delle Leggi a risolvere le antinomie tra trattati e legislazione, ma implica coerentemente che l'interpretazione della legge rimane prerogativa dei giudici ordinari, che quindi devono stabilirne l'esatto significato prima di sollevare, eventualmente, la questione di legittimità costituzionale (R. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, 2009, 120-121).



Secondo la Corte la struttura dell'articolo 117 comma 1<sup>384</sup>, invocato come parametro, “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 subcostituzionale, 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”, quindi “le norme necessarie a tale scopo sono di rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria”. La Corte, comunque, precisa che “quanto detto sinora non significa che le norme della CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo, acquistano la forza delle norme costituzionali e sono perciò immuni dal controllo di legittimità costituzionale di questa Corte”. Viceversa, “proprio perché si tratta di norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello subcostituzionale, è necessario che esse siano conformi a Costituzione”<sup>385</sup>. La particolare natura delle norme della CEDU, “diverse sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie, fa sì che lo scrutinio di costituzionalità non possa limitarsi alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali (...) ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le norme interposte e quelle costituzionali”. “L'esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è assoluta e inderogabile, per evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma subcostituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione”, quindi “in occasione di ogni questione nascente da pretesi contrasti tra norme

---

<sup>384</sup> Il caso di specie era già stato oggetto di una valutazione di legittimità costituzionale, quindi tutto ruota intorno alla portata innovativa del nuovo articolo 117 comma 1.

<sup>385</sup> 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*, 2007, 137 e seguenti, e 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*, 2007, 140 e seguenti, si soffermano sul peculiare grado gerarchico della CEDU.

interposte<sup>386</sup> e norme legislative interne, occorre verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe e precisamente la compatibilità della norma interposta con la Costituzione e la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta”. “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”<sup>387</sup>.

La successiva pronuncia 39/2008 ribadisce l’esclusione della diretta applicabilità delle norme CEDU, affermando che la competenza della Consulta non soffre limitazioni *ratione temporis* con riferimento a leggi entrate in vigore prima della CEDU.

Resta fermo, comunque, che, ove possibile, il giudice, prima di sollevare la questione di costituzionalità<sup>388</sup>, deve cercare di interpretare la legge conformemente alla CEDU<sup>389</sup>.

La sentenza 349/2007 nega che la CEDU possa trovare indirettamente fondamento costituzionale nell’articolo 11 in quanto facente parte del diritto comunitario<sup>390</sup>. È vero che “i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario assicura il rispetto, ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ed

---

<sup>386</sup> Si è detto che la Corte ha ufficializzato l’esistenza di una categoria di fonti intermedia tra il livello costituzionale e quello legislativo ordinario, eliminando nel contempo qualunque dubbio circa la possibilità che una stessa fonte sia tanto parametro quanto oggetto del suo sindacato.

<sup>387</sup> 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, 313, dice allora che la Corte rigetta sia le tesi “minimaliste” sia quelle “massimaliste”.

<sup>388</sup> A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l’ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, 503 e seguenti.

<sup>389</sup> Sentenza 239/2009.

<sup>390</sup> M. CARTABIA, *Le sentenze “gemelle”: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 3564-3568.

in particolare alle Convenzione di Roma”, ma “tali principi rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: *in primis* gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali”.

La previsione, introdotta dal Trattato di Lisbona, secondo cui l’Unione aderisce alla CEDU non pare in grado di modificare il quadro descritto, perché è specificato a chiare lettere che tale adesione non modifica le competenze dell’Unione definite nei trattati<sup>391</sup>. La sentenza 80/2011, comunque, precisa che tale previsione non produce per il momento alcun effetto perché l’adesione non è ancora avvenuta<sup>392</sup>.

Analogamente, le sentenze gemelle 348 e 349/2007 escludono che le norme della CEDU siano di per sé consuetudini internazionali *ex* articolo 10 comma 1, quindi fondano il giudizio di costituzionalità esclusivamente sull’articolo 117 comma 1, rispetto al quale i trattati sono parametro interposto, ma ciò non toglie che in determinati casi una coincidenza possa verificarsi<sup>393</sup>.

---

<sup>391</sup> S. CATALANO, *Trattato di Lisbona e adesione alla CEDU: brevi riflessioni sulle problematiche comunitarie e interne*, in P. BILANCIA E M. D’AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, 2009, 240 e seguenti, auspica che la soluzione della Corte Costituzionale resti valida, affinché essa non perda la propria competenza anche in questo importante ambito.

<sup>392</sup> La pronuncia precisa, inoltre, che non producono effetti nemmeno la previsione, contenuta nel Trattato di Lisbona, secondo cui i diritti garantiti dalla CEDU fanno parte del diritto dell’Unione in quanto principi generali, perché tale formula si limita a ricalcare il testo previgente e quindi restano valide le osservazioni contenute nella sentenza 349/2007, né il richiamo alla CEDU contenuto nell’articolo 47 della Carta di Nizza, perché viene specificato che l’attribuzione a quest’ultima dello stesso valore giuridico dei Trattati non incide sul riparto di competenze tra Unione e Stati membri e pertanto anche da questo punto di vista restano valide le suddette osservazioni.

<sup>393</sup> Con la sentenza 129/2008 la Corte rigetta la tesi secondo cui la CEDU nel caso di specie conterrebbe norme riproduttive di consuetudini internazionali, la cui violazione comporterebbe una violazione indiretta dell’articolo 10 comma 1. Viceversa, nella decisione 306/2008 la Corte dichiara l’incostituzionalità della legge

Alla base della recente giurisprudenza costituzionale sulla collocazione della CEDU nel sistema interno delle fonti ci sono anche considerazioni di opportunità<sup>394</sup>. Per il suo particolare contenuto è evidentemente inopportuno che la CEDU sia parificata alla legislazione ordinaria, perché ciò la renderebbe abrogabile, magari anche implicitamente, da leggi successive, sebbene tuteli valori di grande rilievo<sup>395</sup>. Altrettanto inopportuno appare che la CEDU abbia rango costituzionale, con conseguente capacità derogatoria nei confronti di disposizioni costituzionali di dettaglio, perché, a causa del suo contenuto, per molti versi analogo a quello della Costituzione, rischierebbe di costituire una sorta di Costituzione alternativa a quella tradizionale, la cui interpretazione sarebbe di competenza della Corte di Strasburgo, a discapito del ruolo centrale che il nostro ordinamento riconosce alla Corte Costituzionale<sup>396</sup>. La qualificazione della CEDU come fonte interposta<sup>397</sup> sembra rappresentare la soluzione ideale.

Un discorso analogo vale per quanto concerne la scelta del metodo di risoluzione delle antinomie tra CEDU e fonti interne. La

censurata per contrasto con l'articolo 10 comma 1, sulla base dell'assunto che tra le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute deve essere ricompreso un nucleo di principi fondamentali relativi ai diritti della persona umana, tra cui quello di non discriminazione fondata sulla nazionalità, come ricorda R. GAROFALO, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, 2009, 119.

<sup>394</sup> F. PROSPERI, *La tutela dei diritti umani tra teoria generale e ordinamento comunitario*, 2009, 132, evidenzia un problema latente: la tutela multilivello comporta un forte rischio di incertezza del diritto.

<sup>395</sup> Lo dice per inciso A. GUAZZAROTTI, *I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 38, e più esplicitamente M. CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 3568.

<sup>396</sup> M. CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 3571, sottolinea che si evita di importare pedissequamente nell'ordinamento interno qualunque affermazione in materia di diritti proveniente da Strasburgo; A. GUAZZAROTTI, *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standards di tutela alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.* in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 3578, evidenzia che la Corte vigila sulla non violazione delle norme costituzionali da parte di quelle CEDU.

<sup>397</sup> Confermata, recentemente, dalle sentenze 93, 138, 187 e 196/2010, 1/2011.

disapplicazione da parte dei giudici ordinari delle leggi contrastanti con la CEDU, con conseguente applicazione di quest'ultima, rischiava di comportare, a causa della tendenziale coincidenza della CEDU con la Costituzione, la transizione verso un controllo di costituzionalità in via diffusa<sup>398</sup>. L'affidamento del compito di risolvere le antinomie alla Corte di Strasburgo rischiava, per analoga ragione, di spostare il controllo di costituzionalità al di fuori del nostro ordinamento<sup>399</sup>. La scelta di qualificare le norme della CEDU come fonti interposte, che sono soggette a controllo di conformità alla Costituzione e parametro di costituzionalità della legislazione ordinaria utilizzabile dalla Corte Costituzionale, cui i giudici ordinari devono rinviare quando la CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, confligge con una fonte interna, risolve ogni problema.

La Corte di Strasburgo<sup>400</sup>, che pure ha affermato la propria competenza a dichiarare l'inconvenzionalità delle decisioni delle Corti Costituzionali degli Stati membri<sup>401</sup>, tuttavia, non pretende che le norme CEDU siano direttamente applicate dai giudici ordinari, senza passare attraverso il giudizio di costituzionalità<sup>402</sup>, ma solo che gli

---

<sup>398</sup> Su tale rischio si sofferma con particolare attenzione A. GUAZZAROTTI, *I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 26 e seguenti; ritiene che esso abbia inciso sulla giurisprudenza costituzionale anche C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 3519-3520; in modo più sfumato anche R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, 2009, 100, sembrano giungere alle stesse conclusioni.

<sup>399</sup> C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 3521 e seguenti, crede che la Corte Costituzionale veda con un certo timore la Corte di Strasburgo.

<sup>400</sup> Sulla necessità del previo esaurimento delle vie interne si sofferma B. RANDAZZO, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, 1305 e seguenti.

<sup>401</sup> Come ricorda A. GUAZZAROTTI, *I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 51.

<sup>402</sup> V. SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 3581, aggiunge che gli Stati non sono, in linea teorica, vincolati a conferire un determinato

organi giudiziari degli Stati applichino la CEDU, e, in caso di violazione, accorda un'equa soddisfazione alla parte lesa<sup>403</sup>, se il diritto interno non consente una riparazione integrale della violazione<sup>404</sup>. Emerge la netta distinzione tra sfera interna e sfera internazionale. I giudici ordinari devono applicare la disciplina recepita dalle fonti nazionali, rivolgendosi alla Corte Costituzionale in caso di sospetta incostituzionalità di disposizioni di rango almeno legislativo. La Corte di Strasburgo sanziona a livello internazionale gli Stati che violano obblighi convenzionalmente assunti, di cui è in tale ambito l'interprete<sup>405</sup>. Tra le due Corti non sussiste quella conflittualità che invece caratterizza i rapporti tra Corte Costituzionale e Corte di Giustizia dell'Unione Europea<sup>406</sup>, perché la Consulta è organo di chiusura del sistema interno mentre la Corte di Strasburgo è organo di chiusura del sistema internazionale<sup>407</sup>.

---

rango alle disposizioni CEDU nei loro ordinamenti interni, salva l'obbligazione di risultato.

<sup>403</sup> A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, 495-497, sembra tuttavia sminuire tale circostanza, a causa del sempre più penetrante controllo esercitato dagli organi CEDU sull'ordinamento nazionale.

<sup>404</sup> Siffatta sentenza pare, comunque, porre obblighi che restano collocati sul piano dei rapporti tra Stati, con la conseguenza che in caso di violazione non sembra possibile una attuazione coercitiva volta a modificare il diritto interno. Prova ne sia la circostanza che è la stessa CEDU a prevedere la possibilità che il diritto interno non consenta un'integrale riparazione della violazione.

<sup>405</sup> La stessa CEDU qualifica l'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte di Strasburgo come impegno assunto dagli Stati contraenti, che quindi sembra collocarsi a tutti gli effetti sul piano del diritto internazionale.

<sup>406</sup> In generale, sulla collaborazione/conflittualità tra le Corti vedi G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, 2010; la minore intensità dei rapporti tra ordinamento italiano e sistema CEDU è evidenziata da T.E. FROSINI, *Brevi note sul problematico rapporto fra la Corte Costituzionale italiana e le Corti europee*, in L. FERRARI (a cura di), *Cinquant'anni di Corte costituzionale. Corti nazionali e Corti europee*, 2006, 377 e seguenti.

<sup>407</sup> Per un raffronto tra le due tutele vedi A. CORASANITI, *Protezione costituzionale e protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, in *Diritto e società*, 1993, 589 e seguenti; C. PINELLI, *La durata ragionevole del processo fra*

## **2. Il bilanciamento di tipo orizzontale tra disposizioni costituzionali e norme internazionali come possibile sviluppo futuro.**

Alcune recenti pronunce lasciano intravedere la possibilità di una transizione verso un bilanciamento di tipo orizzontale tra disposizioni costituzionali e norme internazionali. Si tratta di una giurisprudenza che, probabilmente favorita dal tenore letterale dell'articolo 117 comma 1, che pone il vincolo internazionale accanto a quello costituzionale, sembra adeguarsi alla logica di un sistema in cui lo Stato affianca all'attività normativa interna una cooperazione internazionale che si attua mediante la stipulazione di trattati. L'impressione che ne deriva, tuttavia, è che la Corte inizi a prospettare la possibilità di un bilanciamento di tipo orizzontale non per affermare che il rispetto dei trattati è un valore costituzionalmente rilevante nella misura in cui esso è funzionale al perseguimento dell'interesse nazionale, ma per riconoscere anche in tale settore il valore costituzionale delle normative che tutelano l'interesse della Comunità Internazionale. In tal modo l'articolo 117 comma 1 implicherebbe l'adozione di un modello di sovranità condivisa anche nel campo dei trattati, completando così quanto già prospettato dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento all'articolo 11 per il diritto comunitario e all'articolo 10 comma 1 per le consuetudini internazionali, con la sola differenza che in tal caso i valori esterni non avrebbero un settore di competenza riservato ma andrebbero bilanciati con quelli interni. Si tratta di un fenomeno che pare particolarmente evidente nel caso dei

---

*Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 3000, ricorda, tuttavia, che sebbene alcuni Autori considerino il principio di durata ragionevole del processo enunciato dall'art. 6 della Convenzione come specificazione del diritto di difesa garantito dalla Costituzione, non si può dimenticare che la Corte aveva affermato che la problematica dei tempi processuali "non trova eco nella Carta costituzionale" (sentenza 202/1985); le interazioni tra i relativi giudici sono evidenziate da A. SINAGRA, *I rapporti della Corte europea dei diritti dell'uomo con le altre "giurisdizioni" internazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1990, 548 e seguenti.

trattati sui diritti umani, in cui l'interesse nazionale dell'Italia a stipularli pare decisamente sfuggente, dato che il nostro Paese ben potrebbe tutelarli autonomamente, e che quindi sembrano rispondere piuttosto ad esigenze di protezione dell'intera Comunità Internazionale<sup>408</sup>.

Particolarmente interessante è, ad avviso di chi scrive, l'affermazione contenuta nella sentenza 348/2007<sup>409</sup> secondo cui le pronunce della Corte di Strasburgo non sono incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali, perché tale controllo deve sempre ispirarsi al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali e la tutela degli altri interessi costituzionalmente rilevanti<sup>410</sup>. Da tale presa di posizione pare di potersi ricavare nuova linfa per la teoria che ricostruisce la CEDU non come fonte interposta ma come valore<sup>411</sup>.

---

<sup>408</sup> Secondo L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001/2, 1207, occorrerà concentrarsi sul bilanciamento fra principi diversi e non gerarchicamente ordinati, ma posti sullo stesso piano e iscritti all'interno di un ordinamento nel suo complesso unitario; M. CARTABIA – J. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, 2000, 174, parlano di inadeguatezza tanto del criterio gerarchico quanto di quello di competenza; secondo C. PINELLI, *Le fonti del diritto nell'epoca dell'internazionalizzazione*, in *Diritto pubblico*, 1995, 377, le antinomie tra trattati e leggi successive sono state prospettate alla stregua di conflitti tra valori interni e valori internazionalistici.

<sup>409</sup> Pare prospettare la possibilità di una soluzione di questo tipo già in sede di commento alle sentenze del 2007 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*, 2008/1, 216.

<sup>410</sup> Sulle ambiguità della giurisprudenza in materia vedi, in generale, B. CONFORTI, *Atteggiamenti preoccupanti della giurisprudenza italiana sui rapporti fra diritto interno e trattati internazionali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 581 e seguenti.

<sup>411</sup> Anche A. RUGGERI, *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, 2010, 350, parla di "bilanciamento secondo valore". Ad avviso di chi scrive l'Autore sembra mosso soprattutto dal desiderio di favorire l'integrazione sovranazionale per il contenuto di valore sostanziale che essa presenta, contemporaneamente restituendo coerenza sistematica alla sua tesi filointernazionalista elaborata in



Ebbene, se la CEDU fosse una fonte del diritto nazionale grazie alla volontà manifestata in tale direzione dal Legislatore Costituzionale essa avrebbe una collocazione precisa nella gerarchia delle fonti. Il fatto che nel passo citato la Corte Costituzionale dimostri di essere consapevole della necessità di bilanciare l'interesse al rispetto degli accordi internazionali con altri interessi costituzionalmente rilevanti porta ad attribuire alla CEDU la natura di valore costituzionale, di cui il Legislatore ordinario deve tenere conto nella sua opera di bilanciamento, piuttosto che quella di fonte del diritto, che prevale su alcune e soccombe nei confronti di altre, senza che di bilanciamento tra fonti di livello diverso si possa parlare<sup>412</sup>. È vero che probabilmente la Consulta voleva affermare solamente di non essere vincolata dalle sentenze della Corte di Strasburgo, perché essa deve tenere in considerazione anche altri interessi costituzionalmente rilevanti. Il nostro Giudice delle Leggi pare, tuttavia, anche consapevole della difficoltà di inserire, nell'ambito del generale ragionevole bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti, operato dal Legislatore ordinario, una fonte di origine esterna di valore interposto<sup>413</sup>.

Una conferma in tal senso pare arrivare dall'ordinanza 143/2009, in cui la Corte non si preoccupa di smentire l'affermazione dell'Avvocatura dello Stato secondo cui occorre bilanciare la garanzia del rispetto degli obblighi internazionali con la necessità di evitare una

---

relazione alle altre fonti esterne, cui pure riconosce la massima efficacia possibile, che in quel caso è addirittura sovracostituzionale.

<sup>412</sup> V. SCIARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 3585-3586, pare ipotizzare un bilanciamento di tipo orizzontale tra valori entrambi di rango costituzionale; una precisazione concettualmente importante è da attribuire a C. PANZERA, *Il bello dell'essere diversi. Corte Costituzionale e Corte europea ad una svolta*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2009, 17, secondo cui il rapporto orizzontale evocato dall'idea del bilanciamento non è fra CEDU e Costituzione ma tutto interno a quest'ultima.

<sup>413</sup> S.M. CICONETTI, *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 573-575, pare dire che le norme interposte hanno grado legislativo.

violazione della Costituzione. È vero che essa è priva di esiti concreti, perché non sono considerati violati né il parametro costituzionale né quello internazionale, ma non si può fare a meno di osservare che nel momento in cui aveva riconosciuto alla CEDU una particolare collocazione nella gerarchia delle fonti il Giudice delle Leggi l'aveva sostanzialmente ricostruita come norma interposta, che in quanto tale non va affatto bilanciata con la Costituzione, ma soccombe sempre in caso di contrasto con quest'ultima.

La sentenza 317/2009 aggiunge che “l'integrazione del parametro costituzionale rappresentato dal primo comma dell'art. 117 Cost. non deve intendersi come una sovraordinazione gerarchica delle norme CEDU – in sé e per sé e quindi a prescindere dalla loro funzione di fonti interposte – rispetto alle leggi ordinarie e, tanto meno, rispetto alla Costituzione”. La Consulta spiega che, conformemente all'articolo 53 della CEDU, che consente agli Stati di fornire una tutela superiore a quella garantita dalla Convenzione ma non una tutela inferiore, il confronto tra i due parametri deve condurre ad una massima espansione delle garanzie. Tuttavia lo stesso Giudice delle Leggi pare consapevole della debolezza di una siffatta impostazione, laddove afferma “il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscono diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela”, che “trova nel Legislatore il suo riferimento primario, ma spetta anche a questa Corte nella sua attività interpretativa delle norme costituzionali”. Addirittura si arriva a dire che “la norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti<sup>414</sup>, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le operazioni cui questa

---

<sup>414</sup> Su tale passaggio focalizza l'attenzione anche F. BILANCIA, *Con l'obiettivo di assicurare l'effettività degli strumenti di garanzia la Corte costituzionale italiana funzionalizza il margine di “apprezzamento”, statale, di cui alla giurisprudenza CEDU, alla garanzia degli stessi diritti fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 4778, che però preferisce limitarsi ad una “mera segnalazione”.

Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza”<sup>415</sup>. È evidente che la teoria della CEDU come fonte interposta viene qui integralmente contraddetta<sup>416</sup>. Di bilanciamento si può parlare solo con riferimento a fonti di pari livello gerarchico<sup>417</sup>, quali evidentemente sono l’articolo 117 comma 1 nella parte in cui impone al Legislatore di tenere conto degli obblighi internazionali e gli altri articoli della Costituzione che gli impongono di tenere conto dei vari valori nazionali. In un sistema dualistico, quale è quello sostenuto dalla Corte Costituzionale, le norme esterne rilevano in virtù delle fonti interne che le richiamano. Nel caso della CEDU tali sono l’articolo 117 comma 1 della Costituzione e la legge ordinaria di esecuzione. Del primo si dice che è integrato dalla CEDU, che da esso ripete il suo rango nel sistema delle fonti con tutto ciò che ne consegue in termini di bilanciamento. Della seconda si esclude che abbia di per sé valore superiore alla legislazione ordinaria. Pare allora che il rispetto della CEDU sia un valore costituzionale, perché

---

<sup>415</sup> S. BARTOLE, *Integrazione e separazione della tutela costituzionale e convenzionale dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 300, parla di “ponderazione coordinata” tra le due categorie di norme.

<sup>416</sup> Seppur in modo più sfumato, anche D. BUTTERINI, *La partecipazione paritaria della Costituzione e della norma sovranazionale all’elaborazione del contenuto indefettibile del diritto fondamentale. Osservazioni a margine di Corte cost. n. 317 del 2009*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 1825-1826, evidenzia che nella pronuncia ora in esame la CEDU non sembra più essere solamente un elemento di integrazione del parametro di costituzionalità come teorizzato nelle pronunce del 2007.

<sup>417</sup> *Contra* M. MASSA, *La “sostanza” della giurisprudenza europea sulle leggi retroattive*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 4686, secondo cui la Corte Costituzionale, nella sentenza 311/2009, parlando di bilanciamento si riferisce al giudizio di compatibilità della CEDU con la Costituzione, e non ad altro; G. UBERTIS, *Sistema multilivello dei diritti fondamentali e prospettiva abolizionista del processo contumaciale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 4765, sembra ammettere, invece, che esiste la prospettiva di una rappresentazione di tipo orizzontale dei rapporti tra Costituzione e CEDU, e anzi ritiene che il discorso sia estensibile alla generalità dei trattati internazionali.

recepito da una disposizione costituzionale, che va bilanciato con gli altri per opera della legislazione ordinaria<sup>418</sup>.

La sentenza 124/2010 affronta il ricorso statale contro norme regionali in materia di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, impugnate per violazione, oltre che di vari parametri interni, dell'articolo 117 primo comma. La Corte rileva che "la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione – quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici,

---

<sup>418</sup> Ciò sembra peraltro confermato dal quadro sistematico. Se esiste solo la legge di esecuzione della CEDU essa sarà evidentemente la normativa applicabile al caso di specie, che potrà essere costituzionale o incostituzionale. In caso di legge ordinaria contrastante con disposizioni della CEDU conformi a Costituzione la Corte afferma che essa deve essere annullata, ma ciò nulla dimostra in ordine ai rapporti tra legge e CEDU, perché ben può accadere che una fonte inferiore sia annullabile per violazione di una fonte superiore subcostituzionale in quanto applicabile al caso di specie nonostante sia pacifico che essa non abroga la fonte superiore che funge da parametro interposto (si pensi al caso dei regolamenti governativi illegittimi, che pacificamente non abrogano le leggi ordinarie con cui contrastano, ma che ciononostante sono applicabili al caso di specie e pertanto annullabili dal giudice amministrativo). Quando, invece, è la disposizione della CEDU violata dalla legge ordinaria applicabile al caso di specie ad essere incostituzionale, la Corte dice di dover dichiarare l'inidoneità della norma interposta ad integrare il parametro. Dal quadro sistematico emerge che la legge di esecuzione della CEDU è di per sé annullabile dalla Corte perché applicabile al caso di specie, ma nel caso da ultimo citato pare richiedersi che sia impugnata la legge ordinaria legittima e non anche la legge di esecuzione della CEDU incostituzionale. Ne consegue che evidentemente secondo la Consulta la legge ordinaria contrastante abroga la legge di esecuzione della CEDU, cosicché essa in questo caso non è oggetto del giudizio di costituzionalità. Ciò non può che significare che la legge di esecuzione della CEDU è, dal punto di vista della sua forza, e quindi della sua collocazione nella gerarchia delle fonti, una legge ordinaria. Ma allora se la disposizione costituzionale rinviante richiede una legge di esecuzione che è qualificabile come legge ordinaria non pare sussistere alcun livello normativo interposto, ma solo una norma costituzionale che pone un valore cui la legislazione ordinaria deve dare attuazione. Pare insomma indebolirsi la tesi secondo cui l'articolo 117 comma 1 è fonte di produzione che istituisce una nuova fonte del diritto di grado interposto, perché viene comunque ritenuta necessaria una legge ordinaria di esecuzione che dia attuazione ai trattati richiamati dalla disposizione costituzionale (sul tema vedi A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 2005, 344).

adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1 giugno 2002, n. 120) e quella comunitaria (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE) manifestano un *favor* per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili". La Consulta ritiene che la questione sia fondata, perché il Legislatore regionale, ponendo limiti alla produzione di energia da fonti rinnovabili sul territorio regionale, ha agito in modo diametralmente opposto rispetto alle norme internazionali e comunitarie. In materia di tutela dell'ambiente l'interesse della Comunità Internazionale è, insomma, comune<sup>419</sup>, perché le conseguenze dell'inquinamento si ripercuotono sull'intero globo terrestre. Di conseguenza anche questo settore è terreno fertile per la tesi che tende a trasformare l'interesse generale della Comunità Internazionale in un interesse costituzionalmente rilevante in quanto tale.

### **3. La prospettiva di una equiparazione dei vincoli di origine sovranazionale.**

Per concludere la disamina occorre accennare ad un tema attualmente oggetto di dibattito che funge da punto di chiusura dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento internazionale. Si tratta della possibilità di rimettere in discussione sentenze passate in giudicato quando la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato violazioni del principio del diritto ad un processo equo sancito dall'articolo 6 della CEDU, che è il tipico settore di competenza della Convenzione.

Il quadro normativo di riferimento pare incentrato sull'articolo 41 CEDU, secondo cui se il diritto interno non consente una integrale riparazione della violazione la Corte di Strasburgo accorda un'equa

---

<sup>419</sup> N. RANGONE, *Fonti rinnovabili di energia: stato della regolazione e prospettive di riforma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 1490-1491, sottolinea l'esistenza di un generale principio dello sviluppo sostenibile che è presente in numerosi atti comunitari ed internazionali, che pare corrispondere al generale *favor* per le fonti rinnovabili presente nell'ordinamento italiano.

soddisfazione alla parte lesa. Si è detto<sup>420</sup> che tale disposizione recepisce a livello internazionale il punto di vista interno, per risolvere il conflitto a monte, e la ragione è evidente. La CEDU istituisce un sistema che si colloca a metà strada tra il diritto comunitario e il diritto internazionale, perché è fondato su un trattato cui dichiara di aderire oggi anche l'Unione Europea. Esso, tuttavia, si differenzia da entrambi. L'ordinamento comunitario rivendica natura statutale, nel senso che nega il diritto degli Stati membri di interporsi tra la normativa europea e i propri cittadini, in quanto le conseguenze delle violazioni della normativa comune non si fermano al piano dei rapporti tra Stati ma penetrano inevitabilmente nei loro ordinamenti interni. L'ordinamento internazionale, invece, salvo casi eccezionali in cui si tende ad attribuire diritti ai singoli, disciplina esclusivamente le relazioni tra Stati, che sono liberi di stabilire la rilevanza che le fonti sovranazionali devono rivestire nel loro ordinamento interno. La CEDU prende in considerazione gli individui, di cui tutela i fondamentali diritti umani, ma non pretende l'esecuzione in forma specifica delle sentenze della Corte di Strasburgo quando gli ordinamenti interni degli Stati aderenti dispongono diversamente. Gli Stati restano quindi liberi di non dare esecuzione interna alle sentenze della Corte europea, nel qual caso quest'ultima li condannerà ad una sanzione pecuniaria.

Fin qui non c'è nulla di strano, perché, secondo quanto sostenuto nella presente trattazione, gli Stati possono non dare esecuzione interna ai trattati stipulati sul piano internazionale, salvo l'obbligo di risarcire agli altri Stati contraenti i danni causati dal proprio inadempimento. Il problema è che nel caso limite in cui la violazione del diritto ad un giusto processo si realizza in materia penale, determinando l'ingiusta privazione della libertà personale per l'imputato, la somma di denaro disposta a suo favore a titolo di equa

---

<sup>420</sup> V. SCIARABBA, *La "riapertura" del giudicato in seguito a sentenze della Corte di Strasburgo: questioni generali e profili interni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 516.

riparazione non è realmente equivalente alla tutela in forma specifica del suo diritto di origine internazionale violato<sup>421</sup>.

Di conseguenza la Commissione giustizia alla Camera ha iniziato ad esaminare proposte di riforma legislativa volte a consentire in tale caso la riapertura del processo concluso con sentenza passata in giudicato<sup>422</sup>. Alla base di siffatte iniziative c'è la tendenza recente del Comitato dei Ministri, organo della CEDU incaricato di vigilare, ai sensi dell'articolo 46, sull'esecuzione delle sentenze<sup>423</sup>, a non accontentarsi più della semplice equa soddisfazione in denaro, ma viceversa a richiedere appositi provvedimenti, di carattere individuale o generale<sup>424</sup>.

---

<sup>421</sup> Su tale tema si sofferma F. RIGANO, *La Corte di Strasburgo s'arrende e il legislatore italiano trasforma in moneta il diritto alla ragionevole durata del processo*, in P. FANZEA – A. SPADARO – L. VENTURA, *La Corte Costituzionale e le Corti d'Europa. Atti del Seminario svoltosi a Copanello (CZ) il 31 maggio – 1 giugno 2002*, 2003, 501 e seguenti.

<sup>422</sup> Per un approfondimento vedi V. SCIARABBA, *La "riapertura" del giudicato in seguito a sentenze della Corte di Strasburgo: questioni generali e profili interni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 533 e seguenti, e 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, 2223 e seguenti.

<sup>423</sup> Sul ruolo del Comitato dei Ministri vedi B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, 2006, 295 e seguenti.

<sup>424</sup> Di cui danno atto, *ex multis*, sottolineandone l'importanza teorica, V. SCIARABBA, *La "riapertura" del giudicato in seguito a sentenze della Corte di Strasburgo: questioni generali e profili interni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 519-520; V. ZAGREBELSKY, *Violazioni strutturali e Convenzione europea dei diritti umani: interrogativi a proposito di Broniowsky*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 7 e seguenti; G. CATALDI, *Convenzione europea dei diritti umani e ordinamento italiano: una storia infinita?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 343-344; A. DRZEMCZEWSKY, *Art. 46*, in S. BARTOLE – B. CONFORTI – S. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 2001, 691, sottolinea che i cambiamenti di ordine legislativo corrispondono a poco più del 50%

La riapertura del processo concluso con sentenza passata in giudicato non è del tutto estranea al nostro ordinamento<sup>425</sup>. Nell'ambito penale essa deriva sostanzialmente dall'emergere di errori di fatto dopo la conclusione del processo, che in virtù del principio del *favor rei* consentono di superare eccezionalmente l'intangibilità del giudicato, ma non riguardano specificamente le pronunce della Corte di Strasburgo<sup>426</sup>. Recentemente in alcuni casi giudiziari a seguito di un accertamento della violazione del principio del giusto processo da parte della Corte europea si è sostanzialmente bloccata l'esecuzione della sentenza di condanna avvalendosi dei rimedi esistenti<sup>427</sup>, mentre in altri casi se ne è esclusa l'applicabilità<sup>428</sup>.

---

delle misure generali adottate dagli Stati, affiancandosi ad essi misure di ordine amministrativo e mutamenti giurisprudenziali.

<sup>425</sup> La revocazione straordinaria consente di impugnare sentenze passate in giudicato in caso di dolo di una delle parti in danno dell'altra, prove riconosciute o dichiarate false, ritrovamento di documenti decisivi o dolo del giudice, ai sensi dell'articolo 395 del codice di procedura civile. L'opposizione di terzo permette, ai sensi dell'articolo 404 del codice di procedura civile, al terzo di contestare la sentenza pronunciata tra altre persone che pregiudica i suoi diritti (cosiddetta "opposizione ordinaria") e agli aventi causa o creditori di una delle parti di impugnare la sentenza che sia effetto di dolo o collusione a loro danno (cosiddetta "opposizione revocatoria").

<sup>426</sup> Il rimedio straordinario fondamentale contro le sentenze passate in giudicato è la revisione, che può essere chiesta contro una pronuncia di condanna, ai sensi dell'articolo 630 del codice di procedura penale, se i fatti su cui essa si basa sono inconciliabili con altra sentenza penale irrevocabile, se essa si basa su fatti accertati da altra sentenza successivamente revocata, se emergono nuove prove o se è dimostrato che la condanna venne pronunciata in conseguenza di un fatto previsto dalla legge come reato.

<sup>427</sup> Il caso Dorigo (analizzato da S. DORIGO – P. PUSTORINO, *Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e revisione dei processi penali: la Corte Costituzionale e il caso Dorigo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, 85 e seguenti, e da A. GUAZZAROTTI, *Il caso Dorigo: una piccola rivoluzione nei rapporti tra CEDU e ordinamento interno?*, in [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it)) è nato da una condanna a 13 anni e 6 mesi di detenzione, a seguito della quale è stata accertata in sede europea la violazione delle garanzie stabilite dall'articolo 6 della CEDU (in particolare, del diritto di esaminare o far esaminare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni di quelli a carico). La



Questa situazione di incertezza ha condotto ad una pronuncia della Consulta, che con la sentenza 113/2011 ha dichiarato l'illegittimità

---

sentenza 2800/2007 della I Sezione Penale della Corte di Cassazione ha affermato che “il giudice dell'esecuzione deve dichiarare, a norma dell'articolo 670 c.p.p., l'ineseguibilità del giudicato quando la Corte europea (...) abbia accertato che la condanna è stata pronunciata per effetto della violazione delle regole sul processo equo sancite dall'art. 6 della Convenzione (...) e abbia riconosciuto il diritto del condannato alla rinnovazione del giudizio, anche se il Legislatore abbia ommesso di introdurre nell'ordinamento il mezzo idoneo ad instaurare il nuovo processo”. Il caso Drassich, invece, è nato da una condanna di un magistrato per corruzione a tre anni di reclusione in primo grado, aumentati in appello a tre anni e otto mesi, contro la quale l'imputato ha presentato ricorso per cassazione, sostenendo che il reato era prescritto. La Corte di Cassazione, con sentenza 45807/2008 della VI Sezione Penale, ha respinto il ricorso sostenendo che il reato doveva essere riqualificato e che ciò comportava che il termine previsto per la prescrizione non era ancora trascorso. Drassich adiva allora la Corte europea, che riconosceva la violazione del diritto di difesa. A seguito di tale pronuncia l'imputato, che stava scontando la pena detentiva, presentava ricorso al giudice dell'esecuzione, che dichiarava l'ineseguibilità del giudicato *ex* articolo 670 per quanto riguarda gli otto mesi aggiuntivi e inoltre trasmetteva alla Corte di Cassazione il ricorso per cassazione del Drassich contro la sentenza d'appello. La Suprema Corte ritenne che “lo strumento giuridico idoneo a dare attuazione alla sentenza della Corte europea può essere quello del ricorso straordinario contro le sentenze della Corte di Cassazione, previsto dall'art. 625-bis c.p.p.”. Tale disposizione, “sebbene realizzata per colmare vuoti di tutela definiti e tassativi, errore materiale o di fatto, ampiamente giustifica un ragionamento per analogia”. Di conseguenza, va disposta la revoca della sentenza con cui la Cassazione aveva rigettato il primo ricorso e “una nuova trattazione del ricorso proposto contro la sentenza della Corte d'Appello limitatamente al punto della diversa definizione giuridica data al fatto corruttivo rispetto a quella enunciata nell'imputazione e poi ritenuta dai giudici di merito”.

<sup>428</sup> Nel caso Cat Berro la Cassazione, con sentenza 4395/2007 della V Sezione Penale, ha confermato un'ordinanza della Corte d'Assise d'Appello che aveva escluso la possibilità di ottenere la sospensione dell'esecuzione di una sentenza penale di condanna e la riapertura del relativo processo a seguito di una pronuncia di Strasburgo che abbia ritenuto ingiusta la condanna in questione, perché nell'ordinamento italiano non è previsto alcun strumento giuridico che permetta al giudice dell'esecuzione “di incidere sulla sua esecutività e sulla conseguente detenzione del condannato nonché, nel contempo, di provocare la riapertura del procedimento in modo che si possa procedere alla celebrazione di un nuovo processo secondo le regole del giusto processo”.

costituzionale dell'articolo 630 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede, tra le ipotesi di revisione del processo, l'esistenza di una violazione della CEDU accertata da una pronuncia definitiva della Corte di Strasburgo. Per giungere a tale risultato il Giudice delle Leggi ha utilizzato come fonte interposta *ex* articolo 117 comma 1 l'articolo 46 della CEDU, che nell'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo implica un obbligo per lo Stato di adottare le misure generali necessarie per rimediare all'accertata violazione della CEDU. La sentenza comunque specifica che permane l'opportunità di un intervento legislativo volto a disciplinare la fattispecie in esecuzione del principio enunciato dalla Corte.

In tale prospettiva un Autore (De Caria<sup>429</sup>) propone quella che egli stesso definisce come l'opzione massima: "ogni volta che la Corte ravvisi una qualunque violazione della Convenzione, nell'ambito di un procedimento giurisdizionale interno di qualunque tipo (civile, penale o amministrativo), gli Stati sono automaticamente obbligati a interrompere subito l'esecuzione e tutti gli effetti della sentenza pronunciata all'esito di quel processo, e a concedere senza condizioni la riapertura del procedimento davanti al giudice nazionale (con un meccanismo simile alla cassazione con rinvio)". A parte le considerazioni di opportunità e la discussa esigenza giuridica di differenziare le conseguenze dei vari tipi di violazione, fortemente internazionalista pare il riferimento alla cassazione con rinvio, che, secondo l'Autore, permetterebbe "di riconoscere alla Corte EDU quel primato in materia di diritti fondamentali che si ritiene le spetta"<sup>430</sup>.

---

<sup>429</sup> 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, 2205.

<sup>430</sup> A ciò pare corrispondere un'opinione pubblica che tende a vedere sempre più spesso nella Corte di Strasburgo l'organo giudiziario più affidabile, come evidenzia S. SILEONI, *La CEDU e l'espulsione di immigrati stranieri: il caso Saadi c. Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 719 e seguenti; M. LUCIANI, *Costituzione, integrazione europea, globalizzazione*, in *Questione giustizia*, 2008/6, 65 e seguenti, si chiede, allora, se lo Stato e la Costituzione siano ormai relitti del passato.

Proposte volte a riconoscere al sistema CEDU un primato nelle materie di sua competenza naturale sembrano prospettare anche in tale settore – ed il discorso potrebbe estendersi agli altri trattati internazionali – una ricostruzione del sistema globale volta ad affermare l'esistenza di una sfera di competenza riservata, in cui la vigenza della normativa esterna è sottoposta alla sola condizione (peraltro di fatto puramente teorica) del rispetto dei principi supremi. Il fondamento di una simile ricostruzione, che non può risiedere nell'articolo 117 comma 1, che è una semplice disposizione costituzionale di dettaglio, potrebbe essere rinvenuto nell'articolo 10 comma 1, sostenendo che le norme pattizie coincidono con norme consuetudinarie, o soprattutto nell'articolo 11, affermando che anche altri trattati danno luogo a limitazioni di sovranità. L'articolo 117 comma 1, insomma, dando l'impressione di porre sullo stesso piano tutti i vincoli di origine esterna, ed affiancando gli stessi all'obbligo di rispetto della Costituzione<sup>431</sup>, pare prestarsi al sostegno di tesi che riservano trattamento analogo ai diversi obblighi internazionali, rispetto ai quali la nuova disposizione costituzionale fungerebbe da clausola di chiusura del sistema.

---

<sup>431</sup> Come evidenzia L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1205.



## CONCLUSIONI

Per concludere la trattazione si ritiene opportuno sottolineare che i rapporti tra ordinamenti, che sono stati analizzati evidenziandone anche le prospettive evolutive ma sempre a partire dal dato costituzionale, talvolta sembrano ormai in procinto di prescindere da quest'ultimo, per trovare altrove la propria *Grundnorm*<sup>432</sup>. Se infatti è vero che storicamente l'Unione Europea è nata per volontà degli Stati membri, e che coerentemente i giudici e le Corti Costituzionali nazionali hanno sempre ricostruito il valore normativo delle fonti comunitarie a partire dalle fonti interne volte a recepirle<sup>433</sup>, è tuttavia

---

<sup>432</sup> L. PATRUNO, *Il modello istituzionale europeo e l'idea di Costituzione*, 2006, 60 e seguenti, ci ricorda che secondo Santi Romano diritto è quello che ha avuto la forza di imporsi come diritto positivo; T. OPPERMANN, *Il processo costituzionale europeo dopo Nizza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003, 374, pare cogliere l'aspetto fondamentale del problema laddove dice che da una parte c'è una Europa che vuole garantire al proprio interno pace e benessere e dall'altra gli Stati che vogliono che le istituzioni comunitarie emanino solo le norme che essi non riescono a porre autonomamente.

<sup>433</sup> Su ciò non sembra aver inciso quello che pure viene chiamato "processo costituente europeo", di cui, a riprova, si ripercorrono le tappe fondamentali. Il punto di partenza può essere individuato nella Dichiarazione n. 23, relativa al futuro dell'Unione, allegata al Trattato di Nizza, che prevedeva che, a partire dal 2001, fosse avviato un dibattito sulla delimitazione delle competenze tra Unione e Stati membri nel rispetto del principio di sussidiarietà, sullo *status* da attribuire alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, sulla semplificazione dei trattati e sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea, per poi convocare una conferenza intergovernativa per definire le conseguenti modifiche ai trattati. Il 14 e 15 dicembre 2001 si è tenuto un Consiglio Europeo a Laeken dedicato al futuro dell'Unione, in cui i capi di Stato e di Governo hanno convocato un gruppo, denominato Convenzione, per redigere un testo di Costituzione da sottoporre alla Conferenza intergovernativa, formato da rappresentanti del Parlamento, della Commissione, dei capi di Stato o di Governo e dei Parlamenti degli Stati membri, oltre a diversi osservatori. La Convenzione ha iniziato i propri lavori il 28 febbraio 2002, che si sono svolti attraverso una prima fase di ascolto della collettività, una seconda di studio e una terza propositiva, fino al 10 luglio 2003. Il 18 luglio 2003 il Presidente della Convenzione ha presentato al Consiglio Europeo un progetto di Costituzione per l'Europa, che elimina il dualismo tra Unione e Comunità, fondendo

altrettanto vero che la Corte di Giustizia pare affermare un obbligo dei giudici ordinari di applicare il diritto comunitario considerato valido sulla base del Trattato a prescindere da qualsivoglia ostacolo

---

i due trattati nella sua prima parte e inserendo la Carta dei diritti fondamentali nella sua seconda parte, usato come base nella Conferenza intergovernativa del 2003-2004. Il 29 ottobre 2004 tutti gli Stati membri hanno firmato a Roma il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, che all'articolo IV-447 prevede che sarà ratificato dalle Alte Parti contraenti conformemente alle rispettive norme costituzionali. Il procedimento italiano si è concluso il 7 aprile 2005 con la promulgazione della legge ordinaria di autorizzazione alla ratifica, approvata con una maggioranza schiacciante (L. GIANNINI, *La ratifica italiana del Trattato costituzionale europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 664 e seguenti). L'esito negativo dei referendum svolti in Francia e Olanda il 29 e 31 maggio 2005 ha però impedito l'entrata in vigore del Trattato Costituzionale, che è così rimasto lettera morta, a dispetto dell'approvazione da parte di tutti gli altri Stati membri. Nella primavera del 2007 le elezioni politiche in Olanda e Francia hanno aperto uno spiraglio per la riapertura del dibattito, che ha portato il Consiglio Europeo il 23 giugno 2007 a conferire mandato ad una nuova conferenza intergovernativa, i cui lavori si sono svolti dal 23 luglio 2007 al 13 dicembre 2007, data in cui è stato firmato il Trattato di Lisbona, di cui si è aperta la procedura di ratifica da parte di ciascuno degli Stati membri, in Italia autorizzata con voto pressoché unanime in entrambe le Camere. Il mandato conferito alla conferenza intergovernativa prevedeva espressamente che il Trattato non avrebbe avuto carattere costituzionale, per adeguarsi al precedente voto contrario, ma la quasi totalità del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa è stata trasfusa nel Trattato di Lisbona (J. ZILLER, *Il Trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattato costituzionale del 2004*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, 875 e seguenti). Il Trattato di Lisbona è entrato in vigore l'1 dicembre 2009, primo giorno del mese successivo al deposito dell'ultimo strumento di ratifica, che è stato effettuato da tutti gli Stati firmatari conformemente alle loro rispettive norme costituzionali. Ad una prima lettura, tuttavia, non sembra aver comportato quel salto qualitativo definitivo sulla natura dell'Unione Europea suscettibile di rappresentare un punto di arrivo nel processo di integrazione, perché rappresenta l'ennesima modifica ai due Trattati preesistenti (E. DE MARCO, *Istituzioni in cammino. Scritti di diritto costituzionale italiano ed europeo*, 2010, 44). Manca, insomma, qualsiasi norma che si possa effettivamente intendere come volta a disciplinare il passaggio ad un diverso ordinamento giuridico democratico dai confini territoriali più ampi, che quindi sembra auspicabile solo sulla base di considerazioni di teoria generale.

eventualmente frapposto dai sistemi giuridici nazionali<sup>434</sup>. Sembra insomma possibile ipotizzare teorie volte ad affermare la vigenza del diritto comunitario a prescindere dal suo fondamento costituzionale. Esse, evidentemente, paiono attribuire all'articolo 11 un valore sostanzialmente programmatico, nel senso che esso avrebbe consentito la creazione, a partire dal sistema costituzionale nazionale, di un diverso ordinamento giuridico, ormai non più controllabile<sup>435</sup>. Sembra comunque permanere la possibilità di una transizione in senso inverso, dato che il Trattato prevede espressamente la facoltà di recedere dall'Unione mediante le procedure costituzionali nazionali<sup>436</sup>, che quindi difficilmente dovrebbero negare di poter ancora controllare il sistema comunitario<sup>437</sup>.

---

<sup>434</sup> G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 2009, nel primo capitolo del suo manuale evidenzia la natura originaria dello Stato, che per tale ragione è indipendente dall'esterno e sovrano al suo interno grazie al monopolio della forza legittima, mentre definisce l'Unione Europea come un tentativo ancora incerto di costruire una nuova entità sovranazionale che sostituisca parzialmente gli Stati originari proprio a partire da una decisione degli Stati aderenti.

<sup>435</sup> Sembra far presagire una evoluzione in tale direzione la procedura, recentemente introdotta, secondo cui se dopo due anni dalla firma un Trattato non è ancora stato ratificato in una minoranza degli Stati la questione è obbligatoriamente deferita al Consiglio per cercare una soluzione politica, sebbene F.G. PIZZETTI, *Revisione dei trattati fondativi ed accesso e recesso dall'Unione Europea*, in P. BILANCIA E M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, 2009, 188-189, sottolinei che non è ben specificato quali azioni il Consiglio Europeo possa in tale sede intraprendere. Suggestiva è, allora, l'espressione di G. COCCO, *Una convivenza voluta ma sofferta: il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, 641, secondo cui c'è la consapevolezza di vivere una fase di transizione verso gli "Stati Uniti d'Europa".

<sup>436</sup> S. MANCINI, *Un mostro bifronte: il recesso dall'Unione Europea nella Costituzione Europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 637 e seguenti.

<sup>437</sup> Secondo G. DEMURO, *Costituzionalismo europeo e tutela multilivello dei diritti. Lezioni*, 2009, 36-37, la natura giuridica dell'Unione Europea sfugge ad una classificazione operata secondo le categorie tradizionali; in tal senso anche F. ASTONE, *Il processo normativo dell'Unione Europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, 2007, 22; N. VEROLA, *La federazione di Stati nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 389 e seguenti, conia allora un'espressione che egli stesso definisce come la presa d'atto di questa specificità.

Anche a livello internazionale si tende ad affermare teorie per certi versi analoghe. Il parere reso il 26 aprile 1988 (JCI Reports 1988, p. 34) dalla Corte Internazionale di Giustizia afferma la preminenza del diritto internazionale sul diritto interno<sup>438</sup>. In tal modo essa conferma le deliberazioni del Consiglio di Sicurezza che sanciscono l'invalidità degli atti statali contrari al diritto internazionale. Questa posizione degli organismi internazionali è ben comprensibile se si pensa che essa è strumento per garantire efficacemente l'effettività delle loro deliberazioni quando queste richiedono modifiche degli ordinamenti interni, che in tal modo non potrebbero opporvisi. Interessante è, però, una disposizione contenuta nello Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (che viene talvolta considerato una sorta di Costituzione mondiale<sup>439</sup>, per la sua evidente valenza suggestiva), secondo cui essa si propone di far agire conformemente ai propri principi anche gli Stati che non ne sono membri "per quanto possa essere necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>440</sup>". Tale previsione, infatti, non si limita a presupporre che gli Stati abbiano ceduto, mediante la firma del Trattato istitutivo<sup>441</sup>, parte dei loro poteri sovrani all'organizzazione

---

<sup>438</sup> Sulla contrapposizione tra le due tesi vedi F. SALERNO, *L'impatto del fattore internazionale sulla Costituzione: il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in L. DANIELE (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 139-140.

<sup>439</sup> Interessante è l'osservazione di E. D'ALTERIO – C. MARI, *La costruzione giurisprudenziale dell'ordine giuridico globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 786-787, secondo le quali il giudice comunitario riconosce la supremazia del sistema ONU, anche se poi concretamente non fa alcun riferimento all'eventuale efficacia diretta delle norme ONU né ad un giudizio di legittimità delle norme comunitarie alla luce di siffatto parametro, ma afferma semplicemente che gli Stati dovranno disapplicare qualsiasi disposizione di diritto comunitario che ostacoli l'esecuzione degli obblighi derivanti dalla Carta ONU, ferma in ogni caso la superiorità dello *ius cogens*.

<sup>440</sup> Articolo 2, comma 6.

<sup>441</sup> G. DELLA CANANEA, *I poteri pubblici nello spazio giuridico globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003, 5, sottolinea, sia pure in modo sfumato, la contrapposizione tra il ruolo di "padroni dei Trattati" rivestito dagli Stati e quella



internazionale, ma, prescindendo dalla loro adesione, sancisce una sorta di primato del diritto internazionale “per forza propria”<sup>442</sup>. Decisiva pare essere la circostanza che talvolta, come nel caso, sempre più frequente, del ricorso, spesso più o meno direttamente sponsorizzato dall’ONU<sup>443</sup>, all’istituzione di tribunali penali internazionali<sup>444</sup>, che puniscono i cosiddetti “crimini contro l’umanità” commessi nel corso di eventi bellici<sup>445</sup>, tali obblighi internazionali imposti a Stati non consenzienti non sembrano semplicemente la conseguenza della necessità di rispettare la sovranità degli altri Stati, ma paiono costituire anche l’applicazione di principi internazionali di giustizia. Tali tribunali, pur scontando il fatto che intervengono spesso al termine di un conflitto, e quindi rischiano di essere influenzati dall’esito di questo, hanno un notevole rilievo giuridico, perché si fondano sull’asserita esistenza di obblighi di rispetto dei diritti umani che i singoli avrebbero anche in presenza di un ordinamento nazionale

dottrina che auspica un governo mondiale mediante una riforma in senso democratico dell’ONU; secondo S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, 327, tuttavia, quest’ultima è solo la tesi degli antiglobalizzatori.

<sup>442</sup> Paiono allora cogliere il nocciolo della questione A. SINAGRA E P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, 2009, 14, secondo cui decisivo è stabilire a quale dei due ordinamenti appartiene la *Grundnorm*.

<sup>443</sup> C. POLI, *La tutela dei diritti delle donne e la violenza sessuale come crimine internazionale. Evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, 396 e seguenti, fa un esempio di tutela internazionale contro crimini di questo tipo svincolata dai casi di conflitto armato.

<sup>444</sup> Evidenziato, *ex multis*, da M. SALERNO, *Il costituzionalismo oltre lo Stato*, in M. PATRONO, *Studiando i diritti. Il costituzionalismo sul palcoscenico del mondo dalla Magna Charta ai confini del (nostro) tempo. Lezioni*, 2009, 111-112, che parla di tutela dei diritti contro la volontà dello Stato.

<sup>445</sup> S. GAMBINO, *Stato e diritti sociali. Fra Costituzioni nazionali e Unione Europea*, 2009, 31, ipotizza allora un “Tribunale internazionale dei diritti dell’uomo”; N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, 2009, 277 e seguenti, menziona la Corte penale internazionale, evidenziandone però i limiti, ed in particolare quello secondo cui essa può giudicare solo quando il crimine sia commesso dal cittadino di uno Stato parte o nel territorio di questo e solo per crimini commessi dopo l’entrata in vigore del suo Statuto.

che consente di violarli<sup>446</sup>. Si tratta di un passaggio logico fondamentale, perché, a causa della evidente illogicità di norme penali retroattive, ciò implica che determinati sistemi statali, ossia quelli che non rispettano i diritti umani, sono da considerare, anche nel periodo in cui di fatto detengono il monopolio della forza legittima su un determinato territorio, illeciti, perché su di essi prevale il principio democratico dell'ordinamento internazionale<sup>447</sup>. L'evidente conseguenza di siffatta impostazione è che la previsione nel diritto internazionale di doveri degli individui depone verso una teoria monista internazionalista<sup>448</sup>, che in buona sostanza afferma l'invalidità

---

<sup>446</sup> In tal modo, come sottolinea S. BATTINI, *La globalizzazione del diritto pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, 331-332, viene meno anche la tradizionale separazione tra diritto internazionale e diritto interno, perché il primo "invade" il secondo.

<sup>447</sup> Su questo punto si sofferma V. CORZANI, *Giurisdizione universale e amnistia di fronte alla Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, 636 e seguenti.

<sup>448</sup> In passato gli Stati adottavano la teoria monista nazionalista, secondo cui il diritto internazionale è diritto statale esterno, ispirato all'idea della piena sovranità dello Stato, che anche fuori dai confini nazionali agisce per perseguire i propri interessi, fino ad affermare il suo diritto di fare la guerra. Tale tesi (che in sostanza negava l'esistenza del diritto internazionale come ordinamento indipendente, come evidenzia E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, 2003, 71), funzionale a politiche autoritarie del passato, confligge, però, con la previsione costituzionale secondo cui la sovranità esterna è limitata, da cui deriva che in politica estera l'Italia persegue i propri fini solo mediante la pacifica cooperazione. Sembra allora corrispondere alla realtà odierna la teoria dualista, secondo cui il diritto internazionale è un diritto delle relazioni tra Stati, che vincola questi nella sfera dell'ordinamento internazionale, ma può essere applicato negli ordinamenti interni solo dopo essere stato da essi recepito. Tale tesi, che nel corso dei lavori preparatori non fu mai messa in discussione, implica che gli obblighi internazionali richiedono, per diventare tali, un'accettazione da parte degli Stati, in omaggio al principio della loro eguaglianza sovrana. Occorre, tuttavia, prendere atto che le teorie monistiche internazionaliste (H. KELSEN, *Il fondamento della validità del diritto*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1958, 497 e seguenti), finalizzate ad affermare valori universali, si stanno diffondendo in misura sempre maggiore, perché sono gli stessi Stati a volere l'integrazione: si pensi a quelle Costituzioni che affermano il primato del diritto internazionale su quello interno addirittura senza nemmeno sentire la necessità di dichiararlo espressamente (articolo

delle norme statali contrastanti con i valori fondamentali dell'ordinamento internazionale. Tali tribunali, insomma, sono l'estrema conseguenza della teoria spontaneista della consuetudine, che implica che gli Stati siano vincolati anche senza il loro consenso ad obblighi che ormai non esprimono più solo esigenze di rispetto dell'altrui sovranità ma anche, in una certa misura, la coscienza collettiva della Comunità Internazionale.

L'evoluzione verso forme più o meno intense di globalizzazione è considerata utile per il perseguimento degli obiettivi del sistema giuridico. Il diritto è infatti un mezzo, finalizzato al raggiungimento degli scopi che l'ordinamento si propone<sup>449</sup>. Anche prescindendo da qualsiasi giudizio su questi ultimi, di cui la presente trattazione non si è occupata, pare inevitabile osservare che ordinamenti territorialmente limitati escludono alcuni interessi, ossia quelli ad essi esterni, dal novero di quelli da prendere in considerazione<sup>450</sup>. In tal modo nel sistema degli Stati nazionali è legittimo garantire piccoli vantaggi ai

12 comma 3 della Costituzione del Kirghizistan e articolo 138 della Costituzione lituana). Di conseguenza non può stupire che, come si è visto, anche in Italia si stia utilizzando una disposizione costituzionale, che è l'articolo 10 comma 1, per affermare che valori internazionali penetrano nell'ordinamento interno con carattere di prevalenza (dato che il primato dei principi supremi affermato dalla Consulta ha un rilievo essenzialmente teorico). In altre parole, la tesi secondo cui il recepimento delle consuetudini internazionali conformi ai principi supremi, che peraltro vengono interpretati come principi astratti e non come volti ad assicurare un ragionevole bilanciamento tra interessi contrapposti nell'ambito territoriale italiano, è un principio supremo (*contra* G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 2009, 112 e seguenti) crea una breccia nella sovranità nazionale, perché l'Italia in tal modo nega il proprio potere di impedire la vigenza interna di determinate norme internazionali, con cui peraltro nemmeno fa valere una rigida ripartizione di competenze.

<sup>449</sup> F. ATTINÀ – G. NATALICCHI, *L'Unione Europea. Governo, istituzioni, politiche*, 2007, 73 e seguenti, contrappongono teorie dell'integrazione europea di natura prescrittiva e descrittiva.

<sup>450</sup> Secondo O. CHESSA, *La tutela dei diritti oltre lo Stato tra "diritto internazionale dei diritti umani" e "integrazione costituzionale europea"*, in R. NANIA – P. RIDOLA, *I diritti costituzionali*, I, 2006, 246, il divieto di ingerenza negli affari interni di altri Stati è il maggior ostacolo teorico alla formazione di un diritto internazionale dei diritti umani.

propri cittadini rifiutando di soddisfare bisogni fondamentali degli stranieri, diminuendo il livello medio di raggiungimento degli obiettivi del sistema giuridico. Viceversa, uno Stato mondiale non è affatto lesivo delle diversità tra le varie zone del mondo, come talvolta si afferma, perché non implica affatto la necessità di una disciplina unitaria, ma offre semplicemente una possibilità in più, consentendo così la creazione di un sistema in cui tutte e solo le istanze particolaristiche che non ne ostacolano in misura maggiore altre trovano garanzia di accoglimento. In tal modo esso consente di eliminare tutte le cesure che impediscono al Legislatore di tenere in considerazione tutti gli elementi almeno potenzialmente rilevanti in occasione di ogni deliberazione, ricollegando l'intero ordinamento ad una razionalità unitaria, basata sul principio dell'adozione dell'assetto maggiormente funzionale al raggiungimento degli scopi perseguiti<sup>451</sup>.

---

<sup>451</sup> Cesure che, invece, sembrano ancora presenti nella teoria di J. RAWLS, *Il diritto dei popoli*, 2002 – che pure è considerata la proposta teorica maggiormente all'avanguardia – laddove egli elabora due “posizioni originarie” diverse a seconda che si tratti di creare una disciplina nazionale o di regolamentare i rapporti internazionali.

**BIBLIOGRAFIA**

ADAM R. – TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, 2010.

ALBERGHINI D., *A proposito di convenzioni internazionali e parametri di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 339 e seguenti.

ALBERGHINI D., *Le norme internazionali pattizie di fronte alla Corte: questioni nuove?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 450 e seguenti.

ALBINO L., *Il sistema delle fonti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, 2001, 923 e seguenti.

AMADEO S., *I trattati internazionali dinanzi alla Corte Costituzionale*, 1999.

AMBROSI A., *Norme comunitarie direttamente applicabili e giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Le Regioni*, 1993, 1761 e seguenti.

AMIRANTE C., *Dalla forma Stato alla forma mercato*, 2008.

AMOROSO G., *La giurisprudenza costituzionale nell'anno 1995 in tema di rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale: verso una "quarta" fase?*, in *Foro italiano*, 1996, V, 73 e seguenti.

ANGIOLINI V., *I "principi fondamentali" della Costituzione italiana corrono (non senza pericoli) sul filo del diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, 143 e seguenti.

ANZILLOTTI D., *Corso di diritto internazionale*, ristampa a cura della SIOI della terza edizione del 1928, 1955.

APOSTOLI A., *La tutela dei diritti fondamentali al di là della Costituzione nazionale*, in ZANON N. (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. Le Corti dell'integrazione europea e la Corte Costituzionale italiana*, 2006, 1 e seguenti.

ASTONE F., *Il processo normativo dell'Unione Europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, 2007.

ATTINÀ F. – NATALICCHI G., *L'Unione Europea. Governo, istituzioni, politiche*, 2007.

AZZENA L., *Corte Costituzionale e Corte di Giustizia CEE a confronto sul tema dell'efficacia temporale delle sentenze*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, 688 e seguenti.

BALBONI E. – PAPA A., *Regolamenti comunitari e ripartizione costituzionale delle competenze verso nuove frontiere?*, in *Le Regioni*, 1988, 352 e seguenti.

BALLARINO T., *Adattamento alle convenzioni internazionali sul diritto privato*, in LEANZA U. (a cura di), *Costituzione dello Stato e norme internazionali*, 1988.

BARATTA R., *In tema di "effetti diretti" (o di "diretta applicabilità") delle direttive comunitarie*, in *Giustizia civile*, 1988, 2173 e seguenti.

BARBERA A., *Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1984, 439 e seguenti.

BARBERA A., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in BARBERA A. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, 2000, 3 e seguenti.

BARBERA A. - FUSARO C., *Corso di diritto pubblico*, 2002.

BARILE G., *Costituzione e rinvio mobile – a diritto straniero, diritto canonico, diritto comunitario, diritto internazionale*, 1987.

BARILE P., *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, 2406 e seguenti.

BARILE P., *Un patto tra il diritto comunitario e la Costituzione italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 641 e seguenti.

BARILE P., *Un patto tra il diritto comunitario e la Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il primato del diritto comunitario e i giudici italiani*, 1979.

BARONCINI S. (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, 2008.

BARONE A., *L'efficacia diretta delle direttive Cee nella giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, 1991, 130 e seguenti.

BARONE A., *La Corte costituzionale ritorna sui rapporti tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Foro italiano*, 1995, I, 2050 e seguenti.

BARTOLE F., *L'efficacia temporale delle sentenze ed il bilanciamento dei valori costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 17 e seguenti.

BARTOLE S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, 2004.

BARTOLE S., *Integrazione e separazione della tutela costituzionale e convenzionale dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 291 e seguenti.

BASCHERINI G., *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, 2007.

BATTINI S., *La globalizzazione del diritto pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, 325 e seguenti.

BELLETTI M., *Fungibilità ed interscambiabilità tra leggi nazionali e fonti comunitarie. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2003, 4, 34 e seguenti.

BENVENUTI M., *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, 2007.

BENVENUTI M., *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, 2010.

BERNARDINI A., *L'art. 10 della Costituzione e i poteri dello Stato della bandiera sulle navi in mare libero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 1253 e seguenti.

BERNARDINI A., *Pretesi spostamenti delle competenze costituzionali di organi italiani in ordine all'adattamento al diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1965, 428 e seguenti.

BERNARDINI A., *Inesistenza del diritto soggettivo asseritamente violato e controllo di costituzionalità di una supposta norma di*

*adattamento ad accordo internazionale, in Giurisprudenza costituzionale, 1966, 205 e seguenti.*

BERNARDINI A., *Considerazioni dottrinarie sull'art. 35, 3 co., Cost.*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1975, 3 e seguenti.

BERNARDINI A., *Norme internazionali e diritto interno. Formazione e adattamento*, 1989.

BERRI M., *Composizione del contrasto tra Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Giurisprudenza italiana*, 1984, I, 1521 e seguenti.

BIENTINESI F., *Regolamenti comunitari e controllo preventivo delle leggi regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 3458 e seguenti.

BILANCIA F., *Con l'obiettivo di assicurare l'effettività degli strumenti di garanzia la Corte costituzionale italiana funzionalizza il margine di "apprezzamento", statale, di cui alla giurisprudenza CEDU, alla garanzia degli stessi diritti fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 4772 e seguenti.

BIN R., *All'ombra della "La Pergola". L'impugnazione in via principale delle leggi contrarie a norme comunitarie*, in *Le Regioni*, 1995, 1140 e seguenti.

BIN R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi, Relazione al Seminario di studio su Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità. Università di Messina, 6 aprile 2001*, in *Le Regioni*, 2001/4, 613 e seguenti.

BIN R. – BRUNELLI G. – PUGIOTTO A. – VERONESI P., *All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo. Atti del Seminario ferrarese del 9 marzo 2007*, 2007.

BIN R. - PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, 2008.

BIN R. - PITRUZZELLA G., *Le fonti del diritto*, 2009.

BON VALSASSINA M., *Considerazioni sulla sentenza n. 14 della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 133 e seguenti.



BRUNELLI G., *Modello costituzionale e prassi legislativa nelle deleghe per l'attuazione di norme comunitarie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 2034 e seguenti.

BULTRINI A., *Le sentenze 348 e 349/2007 della Corte Costituzionale: l'inizio di una svolta?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008/1, 171 e seguenti.

BUTTERINI D., *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano ed europeo*, 2009.

BUTTERINI D., *La partecipazione paritaria della Costituzione e della norma sovranazionale all'elaborazione del contenuto indefettibile del diritto fondamentale. Osservazioni a margine di Corte cost. n. 317 del 2009*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 1816 e seguenti.

CAFARI PANICO R. – TOMASI L., *Il futuro della CEDU tra giurisprudenza costituzionale e diritto dell'Unione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 186 e seguenti.

CALVANO R., *Verso un sistema di garanzie costituzionali dell'UE? La giustizia costituzionale comunitaria dopo il Trattato di Nizza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 209 e seguenti.

CALVANO R., *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, 4436 e seguenti.

CALVANO R., *La Corte costituzionale e la CEDU nella sentenza n. 348/2007: orgoglio e pregiudizio*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, 573 e seguenti.

CANNIZZARO E., *Disciplina internazionale della responsabilità del vettore aereo e Costituzione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1985, 279 e seguenti.

CANNIZZARO E., *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, 1991.

CANNIZZARO E., *Gerarchia e competenza nei rapporti tra trattati e leggi interne*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, 351 e seguenti.

CANNIZZARO E., *Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, 84 e seguenti.

CANNONE A. (a cura di), *Le grandi decisioni della Corte Costituzionale in materia internazionale ed europea*, 2009.

CAPELLI F., *L'efficacia orizzontale delle direttive secondo una giurisprudenza incompiuta*, in *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1994, 51 e seguenti.

CAPELLI F., *L'efficacia delle direttive: due modeste proposte per risolvere un problema antico*, in *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2004, 755 e seguenti.

CAPOTOSTI P.A., *Questioni interpretative della attuale giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, 3810 e seguenti.

CAPURSO M., *Le ideologie giuridiche dello Stato nazionale moderno e l'ordinamento comunitario nella giurisprudenza italiana*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1975, 249 e seguenti.

CAPURSO M., *Criteri ermeneutici in ordine all'applicazione di norme comunitarie, convenzionali e derivate, confliggenti con norme primarie di diritto interno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1975, 2, 1057 e seguenti.

CARELLA G., *L'estradizione passiva nei trattati internazionali e il divieto costituzionale della pena di morte*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1981, 270 e seguenti.

CARELLA G., *Il diritto internazionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in DANIELE L. (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 3 e seguenti.

CARETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1993, 7 e seguenti.

CARETTI P., *I diritti fondamentali nell'ordinamento nazionale e nell'ordinamento comunitario: due modelli a confronto*, in *Diritto pubblico*, 2001, 939 e seguenti.

CARETTI P., *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, 311 e seguenti.

CARETTI P. – DE SIERVO U., *Istituzioni di diritto pubblico*, 2010.

CARLASSARE L., *Adattamento ordinario e referendum abrogativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, 462 e seguenti.

CARLOTTO I., *Il riparto delle competenze tra Stati membri ed Unione Europea alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 107 e seguenti.

CARTABIA M., *Nuovi sviluppi nelle competenze comunitarie della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, 1012 e seguenti.

CARTABIA M., *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 2044 e seguenti.

CARTABIA M., *Principi inviolabili e integrazione europea*, 1995.

CARTABIA M., *Nota senza titolo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, 560 e seguenti.

CARTABIA M., *Le sentenze “gemelle”: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 3564 e seguenti.

CARTABIA M., *Gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali*, in PERRONE B. (a cura di), *Istituzioni pubbliche e garanzie del cittadino. Atti del convegno nazionale dell’U.G.C.I. per il 60° di IUSTITIA. Milano, 3-4 luglio 2008*, 2009, 13 e seguenti.

CARTABIA M. - CELOTTO A., *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 4477 e seguenti.

CARTABIA M.– WEILER J., *L’Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, 2000.

CASSESE A., *L’art. 10 della Costituzione italiana e l’incostituzionalità di atti normativi contrari a norme interne di*

*adattamento al diritto internazionale generale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1964, 348 e seguenti.

CASSESE A., *Artt. 10-12*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 1975.

CASSESE A., *Diritto internazionale. I lineamenti*, 2003.

CASSESE S., *La Costituzione Europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, 487 e seguenti.

CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, 323 e seguenti.

CASSESE S., *La funzione costituzionale dei giudici non statali. Dallo spazio giuridico globale all'ordinamento giuridico globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 609 e seguenti.

CASTORINA E., *Riflessioni sul processo costituente europeo*, 2010.

CATALANO N., *Portata dei Trattati istitutivi della Comunità europea e limiti dei poteri sovrani degli Stati membri*, in *Foro italiano*, 1964, IV, 152 e seguenti.

CATALANO N., *Nota senza titolo*, in *Foro italiano*, 1966, 9 e seguenti.

CATALANO S., *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in ZANON N. (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. Le Corti dell'integrazione europea e la Corte Costituzionale italiana*, 2006, 129 e seguenti.

CATALANO S., *Trattato di Lisbona e adesione alla CEDU: brevi riflessioni sulle problematiche comunitarie e interne*, in BILANCIA P.E D'AMICO M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, 2009, 233 e seguenti.

CATALDI G., *Convenzione europea dei diritti umani e ordinamento italiano: una storia infinita?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 321 e seguenti.

CELOTTO A., *La prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno: orientamenti della Corte Costituzionale e spunti di teoria generale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 4481 e seguenti.

CELOTTO A., *Un ulteriore passo in avanti nell'affermazione della prevalenza del diritto comunitario (considerazioni in margine alla sentenza 18 aprile 1991 n. 168 della Corte costituzionale)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, I, 1651 e seguenti.

CELOTTO A., *L'incostituzionalità di norme regionali per violazione di direttive comunitarie: un'altra ipotesi di intervento della Corte costituzionale nel contrasto tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Le Regioni*, 1993, 156 e seguenti.

CELOTTO A., *La Corte costituzionale ribadisce l'idoneità delle norme comunitarie a derogare a norme interne di rango costituzionale...ma lascia aperti notevoli problemi teorici*, in *Giurisprudenza italiana*, 1995, 193 e seguenti.

CELOTTO A., *Dalla non applicazione alla disapplicazione del diritto interno incompatibile con il diritto comunitario*, in *Giurisprudenza italiana*, I, 1995, 341 e seguenti.

CELOTTO A., *Le "modalità" di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, 1473 e seguenti.

CELOTTO A., *I controlimiti "presi sul serio"*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it) 2005.

CELOTTO A., *L'esperienza applicativa della legge comunitaria*, in VIGNUDELLI A. (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, 2009, 77 e seguenti.

CELOTTO A., *Venisti tandem! La Corte, finalmente, ammette che le norme comunitarie sono "cogenti e sovraordinate"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 382 e seguenti.

CELOTTO A., *Italia*, in CELOTTO A. – TAJADURA J. – DE MIGUEL BARCENA J., *Giustizia costituzionale e Unione Europea. Una comparazione tra Austria, Francia, Germania, Italia, Spagna e Portogallo*, 2011, 245 e seguenti.

CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale*, 2008.

CERULLI IRELLI V., *I rapporti tra ordinamento dell'Unione Europea e ordinamento interno*, in BASSANINI F. - TIBERI G. (a

cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, 2010, 415 e seguenti.

CHESSA O., *La tutela dei diritti oltre lo Stato tra “diritto internazionale dei diritti umani” e “integrazione costituzionale europea”*, in NANIA R. E RIDOLA P. (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, 2006, 229 e seguenti.

CHINÈ G., *Fonti interne e fonti comunitarie: criteri di risoluzione delle antinomie e tutela delle posizioni giuridiche soggettive di diritto comunitario*, in LIPARI N. (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, 2006, 181 e seguenti.

CHITI M.P., *I signori del diritto comunitario: la Corte di Giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1991, 796 e seguenti.

CIANCIO A., *Persona e “demos”. Studi sull'integrazione politica in Italia e in Europa*, 2010.

CICCONETTI S.M., *Lezioni di giustizia costituzionale*, 2001.

CICCONETTI S.M., *Diritto parlamentare*, 2010.

COCCO G., *Una convivenza voluta ma sofferta: il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, 641 e seguenti.

COCCO G., *Riserva di ordinamento e specialità del diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, 767 e seguenti.

COCOZZA F., *Diritto comune delle libertà in Europa. Profili costituzionali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 1994.

CONDORELLI L., *Il caso Simmenthal e il primato del diritto comunitario: due Corti a confronto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 669 e seguenti.

CONDORELLI L., *Il “riconoscimento generale” delle consuetudini internazionali nella Costituzione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1979, 5 e seguenti.

CONDORELLI L., *Le immunità diplomatiche e i principi fondamentali della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, 455 e seguenti.

CONDORELLI L., *La Corte Costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 301 e seguenti.

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, 2002.

CONFORTI B., *Atteggiamenti preoccupanti della giurisprudenza italiana sui rapporti fra diritto interno e trattati internazionali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 581 e seguenti.

CONFORTI B., *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali in materia di espropriazione*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, 569 e seguenti.

CONTI R., *Il problema delle norme interne contrastanti con il diritto dell'Unione non immediatamente efficaci fra rimedi interni ed eurounitari*, in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n.10/2010.

CORASANITI A., *Protezione costituzionale e protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, in *Diritto e società*, 1993, 589 e seguenti.

CORTE COSTITUZIONALE, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. Riferimenti comparatistici. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 13 e 14 ottobre 1994*, 1994.

CORVINO N. – SCOLARO S., *Lo straniero in Italia dall'ingresso all'integrazione*, 2006.

CORZANI V., *Giurisdizione universale e amnistia di fronte alla Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, 636 e seguenti.

COSTANZO P., MEZZETTI L. E RUGGERI A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, 2006.

CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, 1952.

CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, 775 e seguenti.

CRISAFULLI V., *Trieste e la “ragion di Stato”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 619 e seguenti.

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, 1976.

CROSA E., *Diritto costituzionale*, 1955.

D’ALESSANDRO G., *Prime impressioni sull’impatto della costituzionalizzazione del “vincolo comunitario” sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 207 e seguenti.

D’ALESSIO R., *Decreti reali in materia di estradizione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, 415 e seguenti.

D’ALTERIO E. – MARI C., *La costruzione giurisprudenziale dell’ordine giuridico globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 775 e seguenti.

D’AMICO M., *I diritti contesi*, 2008.

D’ANDREA L., *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, 2005.

DANIELE L., *Ancora sui rapporti tra diritto comunitario e diritto interno incompatibile secondo l’ordinamento costituzionale italiano*, in *Il diritto negli scambi internazionali*, 1985, 463 e seguenti.

DANIELE L., *Costituzione italiana ed efficacia nel tempo delle sentenze della Corte di giustizia comunitaria*, in *Foro italiano*, 1990, 1855 e seguenti.

DANIELE L., *Corte Costituzionale e direttive comunitarie*, in *Foro italiano*, 1992, I, 662 e seguenti.

DANIELE L., *L’attuazione in Italia della sentenza “Francovich” all’esame della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, 1994, I, 393 e seguenti.

D’ATENA A., *Problemi relativi al controllo di costituzionalità delle norme di adattamento ai trattati internazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967.

D’ATENA A., *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’Unione Europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002/4, 913 e seguenti.



DE CARIA R., *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, 2191 e seguenti.

DELLA CANANEA G., *I poteri pubblici nello spazio giuridico globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003, 1 e seguenti.

DE MARCO E., *Istituzioni in cammino. Scritti di diritto costituzionale italiano ed europeo*, 2010.

DEMURO G., *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di applicazione dei regolamenti comunitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, 2366 e seguenti.

DEMURO G., *Costituzionalismo europeo e tutela multilivello dei diritti. Lezioni*, 2009.

DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale*, 2008.

DE VERGOTTINI G., *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, 2010.

DE WITTE B., *Il processo semi-permanente di revisione dei Trattati*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 499 e seguenti.

DI FRANZIA A., *La condizione giuridica dello straniero in Italia nella giurisprudenza*, 2006.

DI SERI C., *Un "tentativo" di applicazione dei "controlimiti"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 3408 e seguenti.

DOGLIANI M., *La sindacabilità delle leggi costituzionali, ovvero la "sdrammatizzazione" del diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 1990, 774 e seguenti.

DONATI F., *I rapporti tra diritto interno e diritto comunitario: problemi e prospettive alla luce di una recente sentenza della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 3467 e seguenti.

DONATI F., *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, 1995.

DONDI S., *Sulla "legittimità comunitaria" del nuovo modello di giustizia costituzionale francese: quando il legislatore è guardato a vista*, in *Quaderni Costituzionali*, 2010, 843 e seguenti.

DONNARUMMA M.R., *Rapporti tra diritto interno e diritto comunitario: rottura o continuità d'indirizzo nella più recente giurisprudenza costituzionale?*, in *Giurisprudenza italiana*, 1996, I, 80 e seguenti.

D'ORAZIO G., *Lo straniero nella Costituzione italiana (asilo – condizione giuridica – estradizione)*, 1992.

DORIGO S. – PUSTORINO P., *Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e revisione dei processi penali: la Corte Costituzionale e il caso Dorigo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, 85 e seguenti.

DRAETTA U., *Diritto dell'Unione Europea e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano: un contrasto non più solo teorico*, in DANIELE L. (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale, La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 281 e seguenti.

DRZEMCZEWSKY A., Art. 46, in BARTOLE S. – CONFORTI B. – RAIMONDI S. (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 2001.

ELIA L., *Introduzione*, in *La Repubblica delle Autonomie*, 2002, 9 e seguenti.

ESPOSITO C., *Brevi note sul regime giuridico delle leggi di attuazione di direttive comunitarie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 3931 e seguenti.

FABBRINI F., *Sulla "legittimità comunitaria" del nuovo modello di giustizia costituzionale francese: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Melki*, in *Quaderni Costituzionali*, 2010, 840 e seguenti.

FARDELLA F., *Il dogma della sovranità dello Stato. Un consuntivo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, 1064 e seguenti.

FERNANDEZ ESTEBAN M.L., *La Corte di Giustizia quale elemento essenziale nella definizione di Costituzione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, 221 e seguenti.

FERNANDEZ SEGADO F., *Il giudice nazionale come giudice comunitario*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2005, 129 e seguenti.

FERRARI G.F., *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 1849 e seguenti.

FERRARI BRAVO L., *Diritto internazionale e diritto interno nella stipulazione di trattati internazionali*, 1964.

FERRARI S. - IBAN I.C., *Diritto e religione in Europa occidentale*, 1997.

FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico. Edizione compatta*, 2010.

FIORAVANTI M., *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, 2009.

FLORIDIA G.G., *Diritto interno e diritto internazionale: profili storico-comparatistici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, III, 1340 e seguenti.

FOCARELLI C., *Lezioni di diritto internazionale. Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità*, 2008.

FOIS S., *Il problema degli effetti temporali alla luce delle fonti sul processo costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 27 e seguenti.

FOIS S., *Ragionevolezza e valori: interrogazioni progressive verso le concezioni delle forme di Stato e del diritto*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza della giurisprudenza della Corte Costituzionale. Riferimenti comparatistici*, 1994.

FOIS S., *Il modello costituzionale del "giusto processo"*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, 569 e seguenti.

FROSINI T.E., *Brevi note sul problematico rapporto fra la Corte Costituzionale italiana e le Corti europee*, in FERRARI G.F. (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. Corti nazionali e Corti europee*, 2006, 365 e seguenti.

GAJA G., *Sull'accertamento delle norme internazionali da parte della Corte Costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1968, 315 e seguenti.

GAJA G., *La Corte Costituzionale di fronte al diritto comunitario*, in DANIELE L. (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La*

*dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 255 e seguenti.

GAMBINO S., *Stato e diritti sociali. Fra Costituzioni nazionali e Unione Europea*, 2009.

GARDINO CARLI A., *Giudici e Corte costituzionale nel sindacato sulle leggi. Gli "elementi diffusi nel nostro sistema di giustizia costituzionale"*, 1998.

GAROFALO R., *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, 2009.

GEMMA G., *Un'opportuna composizione di un dissidio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, 1222 e seguenti.

GEMMA G., *Giurisprudenza costituzionale in materia comunitaria (1964-1976) e superamento della sovranità nazionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, 1175 e seguenti.

GENNUSA M.E., *Un'eccezione alla necessaria applicazione del diritto comunitario?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2010, 379 e seguenti.

GIANFRANCESCO F., *Giudizio in via d'azione su leggi regionali ed obblighi comunitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 3477 e seguenti.

GIANGASPERO P., *Note sull'utilizzazione del diritto comunitario immediatamente applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 3482 e seguenti.

GIANNINI L., *La ratifica italiana del Trattato costituzionale europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 664 e seguenti.

GIGLIOTTI A., *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, 2009.

GIULIANO M., *Una recente sentenza della Corte Costituzionale e l'ordine di esecuzione di trattati internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1985, 225 e seguenti.

GRASSO P.G., *I poteri residui del Commissario generale per il territorio di Trieste*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 626 e seguenti.

GRECO G., *Legge regionale contrastante con una norma (di legge attuativa) di direttiva comunitaria: quale il giudice competente?*, in *Le Regioni*, 1993, 572 e seguenti.

GROPPI T., *Le norme comunitarie quale parametro nel giudizio (preventivo) di legittimità costituzionale delle delibere legislative regionali*, in *Le Regioni*, 1995, 923 e seguenti.

GUASTINI R., *La certezza del diritto come principio di diritto positivo*, in *Le Regioni*, 1986, 1090 e seguenti.

GUASTINI R., *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da CICU A. - MESSINEO F. e continuato da MENGONI L., 1998.

GUASTINI R., *Lezioni di teoria costituzionale*, 2001.

GUASTINI R., *Le fonti del diritto: fondamenti teorici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da CICU A. – MESSINEO F. – MENGONI L. e continuato da SCHLESINGER P., 2010.

GUAZZAROTTI A., *I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 25 e seguenti.

GUAZZAROTTI A., *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 467 e seguenti.

GUAZZAROTTI A., *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standards di tutela alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.* in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 3574 e seguenti.

GUAZZAROTTI A., *La CEDU e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, 491 e seguenti.

GUAZZAROTTI A., *Il caso Dorigo: una piccola rivoluzione nei rapporti tra CEDU e ordinamento interno?*, in [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it).

GUZZETTA G., *Costituzione e regolamenti comunitari*, 1994.

GUZZETTA G., *L'annullamento delle leggi regionali "anticomunitarie": crisi di un modello giurisprudenziale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 4238 e seguenti.

GUZZETTA G., *Spunti ed interrogativi in tema di processo costituzionale e di certezza del diritto in una recente sentenza della Corte in materia comunitaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, 2138 e seguenti.

HARTWIG M., *Repubblica federale tedesca: la Corte Costituzionale tedesca e il diritto comunitario*, in *Quaderni Costituzionali*, 1987, 417 e seguenti.

IADICICCO M.P., *Violazione del riparto costituzionale delle competenze e rispetto degli obblighi comunitari: questioni processuali e possibile contrasto tra parametri del giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 4397 e seguenti.

JELLAMO A., *Teoria e prassi dei diritti umani*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994, 257 e seguenti.

JEMOLO A.C., *Primo confronto della Costituzione col Concordato davanti alla Corte Costituzionale*, in *Rivista di diritto processuale*, 1971, 299 e seguenti.

KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, 1952, edizioni di Comunità.

KELSEN H., *Il fondamento della validità del diritto*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1958, 497 e seguenti.

LA PERGOLA A., *L'art. 10, 1° comma, Cost. ed i controlli di costituzionalità*, in *Giurisprudenza italiana*, 1962, 777 e seguenti.

LA PERGOLA A., *Costituzione ed integrazione europea: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 1998, 819 e seguenti.

LA PERGOLA A., *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, 2419 e seguenti.

LA TORRE M. E SPADARO A., *La ragionevolezza nel diritto*, 2002.

LOTITO P.F., *Corte Costituzionale: diretta applicabilità delle norme comunitarie ed efficacia delle sentenze della Corte di Giustizia nella*

giurisprudenza costituzionale, in *Quaderni Costituzionali*, 1990, 161 e seguenti.

LOTITO P.F., *Comunità europee: Corte costituzionale e direttive self executing*, in *Quaderni Costituzionali*, 1991, 613 e seguenti.

LOTITO P.F., *Nota a Corte costituzionale. Sentenza 10 novembre 1994 n. 384*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, 153 e seguenti.

LUCIANI M., *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 1992, 557 e seguenti.

LUCIANI M., *Costituzione, integrazione europea, globalizzazione*, in *Questione giustizia*, 2008/6, 65 e seguenti.

LUPO E., *Il diritto dell'imputato straniero all'assistenza dell'interprete tra codice e convenzioni internazionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 66 e seguenti.

MANCINI S., *Un mostro bifronte: il recesso dall'Unione Europea nella Costituzione Europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 637 e seguenti.

MANNINO A., *Diritto parlamentare*, 2010.

MANZELLA A., *Dal mercato ai diritti*, in MANZELLA A. – MELOGRANI P. – PACIOTTI E. – RODOTÀ S., *Riscrivere i diritti in Europa*, 2001, 29 e seguenti.

MARINELLI C., *I principi generali del diritto comunitario*, 1994.

MARTINEZ T., *Diritto costituzionale*, dodicesima edizione interamente riveduta da SILVESTRI G., 2010.

MARZANATI A., *La Corte costituzionale alla ricerca di nuovi spazi nella composizione dei conflitti tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, 158 e seguenti.

MARZANATI A., *Nota senza titolo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, 568 e seguenti.

MARZUILLO V., *Primazia del diritto UE e controllo ultra vires. I recenti sviluppi giurisprudenziali nel dialogo tra Corte di giustizia e corti costituzionali europee*, in BALDUZZI R. – CAVINO M. – LUTHER J. (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la*

svolta. *Atti del Seminario svoltosi a Stresa il 12 novembre 2010*, 2011, 263 e seguenti.

MASSA M., *La "sostanza" della giurisprudenza europea sulle leggi retroattive*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 4679 e seguenti.

MASSAI A., *Istituzioni europee: direttive comunitarie e Parlamento nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981, 611 e seguenti.

MASSERA A., *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, 1 e seguenti.

MASTROIANNI R., *Le direttive comunitarie nel giudizio di costituzionalità*, in DANIELE L. (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 325 e seguenti.

MASTROIANNI R., *Le norme comunitarie non direttamente efficaci costituiscono parametro di costituzionalità delle leggi interne?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 3520 e seguenti.

MASTRONUZZI PELLECCIA R., *Il nuovo significato dell'art. 11 della Costituzione in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 170 dell'8 giugno 1984*, in *Il diritto degli scambi internazionali*, 1986, 94 e seguenti.

MAZZIOTTI M., *Appunti sulla sentenza della Corte costituzionale riguardante la legge istitutiva dell'ENEL*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 444 e seguenti.

MAZZIOTTI M., in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, 1329 e seguenti.

MEDINA C., *La dichiarazione di incostituzionalità della limitazione di responsabilità del vettore aereo internazionale*, in *Il diritto marittimo*, 1986, 212 e seguenti.

MENGOZZI P., *Un orientamento radicalmente nuovo in tema di rapporti tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, 708 e seguenti.

MENGOZZI P., *Il diritto della Comunità europea*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. GALGANO, XV, 1990.



MERCADURI E., *Estradizione e pena di morte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, 418 e seguenti.

MEZZETTI L., *Diritto costituzionale. Manuale breve*, 2011.

MEZZETTI L. – BELLETTI M. – D'ORLANDO E. – FERIOLI E., *La giustizia costituzionale*, 2007.

MODUGNO F., *È illegittimo l'art. 189 del Trattato di Roma nella interpretazione della Corte di Giustizia delle Comunità europee?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, I, 916 e seguenti.

MODUGNO F., *I criteri della distinzione diacronica tra norme e disposizioni in sede di giustizia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 37 e seguenti.

MODUGNO F., *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 1649 e seguenti.

MODUGNO F. – AGRÒ A.S. – CERRI A. (a cura di), *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, 2008.

MODUGNO F. – CELOTTO A. – RUOTOLO M., *Aggiornamenti sulle riforme costituzionali (1998-2008)*, 2008.

MONACO R., *Riflessioni sull'adeguamento dell'ordinamento italiano al diritto comunitario*, in *Rivista di diritto europeo*, n. 1, 1973, 1 e seguenti.

MONACO R., *La costituzionalità dei regolamenti comunitari*, in *Foro italiano*, 1974, I, 315 e seguenti.

MONACO R., *Norma comunitaria e norma di legge interna successiva*, in *Foro italiano*, 1975, I, 2662 e seguenti.

MONTANARI L., *Dalla Corte una conferma sul rango primario della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: ma forse con un'inedita apertura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 3001 e seguenti.

MORBIDELLI G., *Controlimiti o contro la pregiudiziale comunitaria?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 3404 e seguenti.

MORI A., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Patto delle Nazioni Unite e Costituzione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1983, 306 e seguenti.

MORI P., *In tema di efficacia interna dei Trattati comunitari: le leggi contrastanti vanno espressamente abrogate*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1987, 661 e seguenti.

MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, 2001.

MORRONE A., *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, 2007.

MORTATI C., *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 29 e seguenti.

NANIA R., *A prima lettura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, 374 e seguenti.

NAPOLI C., *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*, 2007, 137 e seguenti.

NAPOLITANO G., *Diritto comunitario e diritto italiano nella sentenza 170/1984 della Corte costituzionale*, in *Comunicazioni e studi*, 1985, 353 e seguenti.

NICOTRA GUERRERA I., *Norma comunitaria come parametro di costituzionalità tra monismo e dualismo*, in PITRUZZELLA G. – TERESI F. – VERDE G. (a cura di), *Il parametro del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi. Atti del seminario di Palermo 28-29 maggio 1998*, 1998, 437 e seguenti.

NICOTRA GUERRERA I., *Diritto pubblico e costituzionale*, 2010.

NINATTI S., *Non sempre si può fare a meno dell'intervento della Corte Costituzionale nell'attuazione del diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, 1016 e seguenti.

NINATTI S., *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea*, 2004.

OLIVETTI M., *Le funzioni legislative regionali*, in *La Repubblica delle autonomie*, 2001, 89 e seguenti.

ONIDA V., “*Armonia tra diversi*” e problemi aperti. *La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, III, 549 e seguenti.

OPPERMANN T., *Il processo costituzionale europeo dopo Nizza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003, 353 e seguenti.

ORLANDO P.R., *Nota*, in *Rivista di diritto europeo*, 1976, 368 e seguenti.

PACE A., *La tutela costituzionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 51 e seguenti.

PACE A., *La limitata incidenza della C.E.D.U. sulle libertà politiche e civili in Italia*, in *Diritto pubblico*, 2001, 1 e seguenti.

PADELLETTI M.L., *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, 349 e seguenti.

PAGOTTO C., *La disapplicazione della legge*, 2008.

PAJNO S., *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, 2001.

PAJNO S., *Alla ricerca del diritto ragionevole. Esperienze giuridiche a confronto*, 2004.

PALADIN L., *Il sindacato della Corte costituzionale sulla “utilità” delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 144 e seguenti.

PALADIN L., *Forma italiana di governo ed appartenenza dell'Italia all'Unione Europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 1994, 403 e seguenti.

PALCHETTI P., *La rilevanza dell'atteggiamento degli Stati parti nell'accertamento del diritto internazionale generale da parte della Corte Internazionale di Giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, 647 e seguenti.

PALAZZOLO E., *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, 2003.

PANUNZIO S.P., *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, in PANUNZIO S.P. (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, 2005, 3 e seguenti.

PANZERA C., *Il bello dell'essere diversi. Corte Costituzionale e Corte europea ad una svolta*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2009, 1 e seguenti.

PASSAGLIA P. – PERTICI A. – ROMBOLI R., *Le fonti del diritto e gli organi di garanzia giurisdizionale*, volume III, in ROMBOLI R. (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, 2009.

PATERNITI F., *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, 2101 e seguenti.

PATRUNO L., *Il modello istituzionale europeo e l'idea di Costituzione*, 2006.

PAU G., *Il trattato istitutivo della Comunità Economica Europea e la sua attuazione nell'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1967, 245 e seguenti.

PAU G., *Il diritto della Comunità Economica Europea nell'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1984, 513 e seguenti.

PEDERZOLI P., *La Corte Costituzionale*, 2008.

PEDRAZZA GORLERO M., *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, 2010.

PETRI V., *La formazione delle leggi (artt. 70-82 Cost.)*, in CELOTTO A. (a cura di), *Il coordinamento finale della Costituzione*, 2009, 129 e seguenti.

PIAZZA M., *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, 2002.

PIERANDREI F., *La Corte Costituzionale e le modificazioni tacite della Costituzione*, in *Foro padano*, 1951, IV, 185 e seguenti.

PIGNATELLI N., *Le sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la dilatazione della tecnica della "interposizione" (e del giudizio costituzionale)*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, 140 e seguenti.

PINELLI C., *Le fonti del diritto nell'epoca dell'internazionalizzazione*, in *Diritto pubblico*, 1995, 359 e seguenti.

PINELLI C., *La durata ragionevole del processo fra Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 2997 e seguenti.

PINELLI C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, 2001, V, 194 e seguenti.

PINELLI C., *Effetti orizzontali di direttive comunitarie e rispetto degli obblighi comunitari e internazionali ex art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 3512 e seguenti.

PINELLI C., *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 3518 e seguenti.

PINELLI C., *Interpretazione conforme (rispettivamente, a Costituzione e al diritto comunitario) e giudizio di equivalenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 1364 e seguenti.

PINELLI C., *Tutela dei diritti e dislocazione dei livelli di governo in Europa*, in PENSABENE LIONTI S. (a cura di), *Tutela dei diritti e policentrismo giuridico tra rivendicazioni regionalistiche e dinamiche dell'integrazione comunitaria*, 2008, 209 e seguenti.

PIRIS J.C., *Una valutazione politica del Trattato di Lisbona*, in *Quaderni Costituzionali*, 2011/1, 179 e seguenti.

PIZZETTI F.G., *Revisione dei trattati ed accesso e recesso dall'Unione Europea*, in BILANCIA P.E D'AMICO M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, 2009, 173 e seguenti.

POCAR F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità Europee*, 2003.

POLI C., *La tutela dei diritti delle donne e la violenza sessuale come crimine internazionale. Evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, 396 e seguenti.

POLITI F., *Diritto pubblico*, 2011.

PROSPERI F., *La tutela dei diritti umani tra teoria generale e ordinamento comunitario*, 2009.

QUADRI R., *Diritto internazionale pubblico*, 1963.

RANDAZZO B., *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, 1303 e seguenti.

RANDAZZO B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in ZANON N. (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, 2006, 295 e seguenti.

RANGONE N., *Fonti rinnovabili di energia: stato della regolazione e prospettive di riforma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 1490 e seguenti.

RAWLS J., *Il diritto dei popoli*, 2002.

RAZZANO G., *Verso l'integrazione europea: una quarta fase nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1996, I, 74 e seguenti.

RESCIGNO G.U., *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 767 e seguenti.

RESCIGNO G.U., *Corso di diritto pubblico*, 2009.

RICCIOLI F.D., *Preoccupanti contrasti tra Corte comunitaria e Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, IV, 1978, 204 e seguenti.

RIGANO F., *La Corte di Strasburgo s'arrende e il legislatore italiano trasforma in moneta il diritto alla ragionevole durata del processo*, in FANZEA P. – SPADARO A. – VENTURA L., *La Corte Costituzionale e le Corti d'Europa. Atti del Seminario svoltosi a Copanello (CZ) il 31 maggio – 1 giugno 2002*, 2003, 497 e seguenti.

RINOLDI D., *Sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, in QUADRIO CURZIO A. (a cura di), *Profili della Costituzione economica europea*, 2001, 209 e seguenti.

RIVELLO P.P., *Una tematica spesso trascurata: il procedimento a carico dei soggetti alloghetti*, in *Giurisprudenza italiana*, 1993, 1613 e seguenti.

ROLLA G., *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni*, 2002, 325 e seguenti.

RONZITTI N., *Introduzione al diritto internazionale*, 2009.

ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, 1996, 199 e seguenti.

ROSSI L.S., *L'attuazione in Italia del diritto comunitario mediante atti amministrativi*, in *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1987, 391 e seguenti.

ROSSI L.S., *La dichiarazione preventiva di illegittimità costituzionale di una legge contrastante con il diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1995, 168 e seguenti.

ROSSI L.S., *Supremazie incrociate: Trattato Costituzionale europeo e Costituzioni nazionali*, in DANIELE L. (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, 2006, 399 e seguenti.

ROSSOLINI R., *La legge regionale contrastante con il diritto comunitario tra incostituzionalità e disapplicazione*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1995, 177 e seguenti.

RUGGERI A., *Comunità europee, Stato e Regioni dopo la sentenza n. 170/1984 della Corte costituzionale sull'efficacia dei regolamenti comunitari*, in *Le Regioni*, 1985, I, 433 e seguenti.

RUGGERI A., *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. n. 170 del 1984, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla "teoria" della separazione alla "prassi" dell'integrazione intersistemica?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 1583 e seguenti.

RUGGERI A., *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I, *L'ordinazione in sistema*, 1993.

RUGGERI A., *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, 469 e seguenti.

RUGGERI A., *Le pronunzie della Corte Costituzionale come “controlimiti” alle cessioni di sovranità a favore dell’ordinamento comunitario?*, sul *Forum di Quaderni Costituzionali*.

RUGGERI A., *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*, 2008/1, 215 e seguenti.

RUGGERI A., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, 2010.

RUOTOLO M., *Competenza della Corte costituzionale in materia di contrasto tra norme comunitarie e leggi regionali impugnate dal Governo in via principale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1995, I, 333 e seguenti.

RUOTOLO M., *La funzione ermeneutica delle convenzioni internazionali sui diritti umani nei confronti delle disposizioni costituzionali*, in *Diritto e società*, 2000, 291 e seguenti.

SAJA F., *L’efficacia nel tempo delle sentenze di accoglimento*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 7 e seguenti.

SALERNO F., *L’impatto del fattore internazionale sulla Costituzione: il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in DANIELE L. (a cura di), *Cinquant’anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell’esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 137 e seguenti.

SALERNO F., *Diritto internazionale. Principi e norme*, 2008.

SALERNO F., *Il costituzionalismo oltre lo Stato*, in PATRONO M., *Studiando i diritti. Il costituzionalismo sul palcoscenico del mondo dalla Magna Charta ai confini del (nostro) tempo. Lezioni*, 2009, 105 e seguenti.

SANDULLI M.A., *Due aspetti della recente riforma al Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, 949 e seguenti.

SANTOLI S., *La disapplicazione di leggi ordinarie in contrasto con la CEDU in Italia ed in Francia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 2227 e seguenti.



SBOLCI L., *Controversia internazionale, questione, processo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977, 5 e seguenti.

SBOLCI L., *L'immediata applicabilità delle direttive comunitarie e l'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977, 17 e seguenti.

SCHILLACI A., *La Corte torna sui "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario": scelta del parametro, interposizione normativa e processo di integrazione tra ordinamenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 2655 e seguenti.

SCIARABBA V., *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali* in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 3579 e seguenti.

SCIARABBA V., *La "riapertura" del giudicato in seguito a sentenze della Corte di Strasburgo: questioni generali e profili interni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 513 e seguenti.

SCISO E., *Diritto alla vita, pena di morte, estradizione: il contributo della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, 975 e seguenti.

SEMENTILLI F., *Brevi note sul rapporto tra la Corte Costituzionale italiana e la Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 4771 e seguenti.

SICLARI M., *Le "norme interposte" nel giudizio di costituzionalità*, 1992.

SICO L., *La posizione spettante alle norme di adattamento al diritto internazionale nella valutazione del giudice italiano*, in *Comunicazioni e studi*, XVI, 1980, 301 e seguenti.

SICO V., *Norme internazionali pattizie e dovere di estradizione a proposito della sent. n. 58 del 1997 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 1161 e seguenti.

SILEONI S., *La CEDU e l'espulsione di immigrati stranieri: il caso Saadi c. Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 719 e seguenti.

SILVESTRI G., *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 61 e seguenti.

SINAGRA A., *I rapporti della Corte europea dei diritti dell'uomo con le altre "giurisdizioni" internazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1990, 548 e seguenti.

SINAGRA A., *Il "sistema" comunitario dopo l'Atto Unico Europeo e le sue incidenze sull'ordinamento giuridico ed istituzionale italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, 103 e seguenti.

SINAGRA A. - BARGIACCHI P., *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, 2009.

SOCINI P., *L'adeguamento degli ordinamenti statuali all'ordinamento internazionale*, 1954.

SORRENTI G., *Le Corti internazionali sui diritti umani: un'ipotesi di "copertura" costituzionale a più facce*, in *Politica del diritto*, 1997.

SORRENTINO F., *Brevi osservazioni sulle leggi contrastanti con norme comunitarie: incostituzionalità e/o disapplicazione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, 3239 e seguenti.

SORRENTINO F., *Abrogazione e incostituzionalità nei rapporti tra leggi nazionali e regolamenti comunitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, 1548 e seguenti.

SORRENTINO F., *Corte di Giustizia o Corte federale delle Comunità europee?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 654 e seguenti.

SORRENTINO F., *Ammissibilità del conflitto e "cammino comunitario" della Corte. Un passo avanti o due indietro?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, 2816 e seguenti.

SORRENTINO F., *Delegazione legislativa e direttive comunitarie direttamente applicabili*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 1418 e seguenti.

SORRENTINO F., *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 1993, 71 e seguenti.

SORRENTINO F., *Una svolta apparente nel cammino comunitario della Corte: l'impugnativa statale delle leggi regionali per contrasto con il diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 3456 e seguenti.

SORRENTINO F., *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002/2, 1355 e seguenti.

SORRENTINO F., *È veramente inammissibile il “doppio rinvio”?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 781 e seguenti.

SPERDUTI G., *In tema di rapporti fra diritto comunitario e diritto interno*, in *Foro italiano*, 1977, I, 289 e seguenti.

SPERDUTI G., *Diritto comunitario e diritto interno nella giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana e della Corte di Giustizia delle Comunità Europee: un dissidio da sanare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 791 e seguenti.

SPERDUTI G., *Sulle “limitazioni di sovranità” secondo l’articolo 11 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1978, 473 e seguenti.

SPERDUTI G., *La prevalenza, in caso di conflitto, della normativa comunitaria sulla legislazione nazionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1979, 3 e seguenti.

SPERDUTI G., *Una sentenza innovativa della Corte costituzionale sul diritto comunitario*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1984, 263 e seguenti.

SPERDUTI G., *Una modifica elementare ed essenziale della Costituzione italiana*, in *Foro italiano*, 1984, V, 201e seguenti.

STAIANO S. (a cura di), *Quaderni del gruppo di Pisa. Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni. Atti del convegno annuale del “Gruppo di Pisa”. Capri, 3-4 giugno 2005*, 2006.

STRADELLA E., *Le deleghe legislative per finalità*, in ROSSI E. (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all’analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, 2009, 143 e seguenti.

STROZZI G., *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto comunitario e ordinamenti degli Stati membri*, in *Scritti degli allievi in memoria di Giuseppe Barile*, 1995, 710 e seguenti.

TAMBURINI M., *Natura ed efficacia del diritto della Comunità Economica Europea nelle pronunce dei giudici italiani*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1976, 255 e seguenti.

TEGA D., *Le Carte dei diritti nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (e oltre)*, in PACE A. (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, 2006, 953 e seguenti.

TEGA D., *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*, 2007, 133 e seguenti.

TEGA D., *La CEDU nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2007/2, 431 e seguenti.

TEGA D., *La CEDU e l'ordinamento italiano*, in CARTABIA M. (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, 2007, 67 e seguenti.

TELCHINI I., *La giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (Primo semestre 1976)*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1977, 122 e seguenti.

TESAURO G., *Diritto comunitario*, 2005.

TIZZANO A., *Sull'"incostituzionalità" delle leggi italiane incompatibili con i regolamenti comunitari*, in *Foro italiano*, 1976, I, 2299 e seguenti.

TIZZANO A., *La Corte costituzionale e il diritto comunitario: vent'anni dopo...*, in *Foro italiano*, I, 1984, 2063 e seguenti.

TORCHIA L., *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001/2, 1203 e seguenti.

TRACANNA L., *Limiti della competenza della Corte di Giustizia della Cee ex art. 177 lett. a) del Trattato 25 marzo 1957. Diritto comunitario e diritto interno innanzi alla Corte Costituzionale ed alla Corte di Giustizia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 1381 e seguenti.

TREVES G., *Le limitazioni di sovranità e i trattati internazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, 1, 561 e seguenti.

TROMBINO M., *Sovranità*, in BARBERA A. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, 2000, 193 e seguenti.

UBERTIS G., *Sistema multilivello dei diritti fondamentali e prospettiva abolizionista del processo contumaciale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 4765 e seguenti.

VEROLA N., *La federazione di Stati nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 389 e seguenti.

VIARENGO I., *Diritto comunitario e valori fondamentali tra sindacato di costituzionalità e controllo di validità della Corte di Giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1997, 367 e seguenti.

VIARENGO I., *Corte Costituzionale, Corte di Giustizia e tutela dei diritti fondamentali in Europa*, in DANIELE L. (a cura di), *Cinquant'anni di Corte Costituzionale. La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte Costituzionale*, 2006, 435 e seguenti.

VIGNUDELLI A., *Diritto costituzionale*, 2005.

VIGNUDELLI A., *Sulla forza del Trattato costituzionale europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 159 e seguenti.

VOLPI M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, 2010.

WEILER G.H.H., *L'Unione e gli Stati membri*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000, 5 e seguenti.

ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, 1988.

ZAGREBELSKY G., *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle sue pronunce*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, 67 e seguenti.

ZAGREBELSKY V., *Violazioni strutturali e Convenzione europea dei diritti umani: interrogativi a proposito di Broniowsky*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 5 e seguenti.

ZANON N., *Premesse ad uno studio sui “principi supremi” di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 1891 e seguenti.

ZICCARDI CAPALDO G., *I rapporti tra diritto interno e diritto internazionale: i cocci della commissione bicamerale e le prospettive di riforma*, in *Riforme costituzionali. Prospettiva europea e prospettiva internazionale. IV Convegno. Salerno 29-30 aprile 1999. A cura della Società Italiana di Diritto Internazionale*, 2000.

ZILLER J., *Il Trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del Trattato costituzionale del 2004*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, 875 e seguenti.

ZOLO D., *Cosmopolis. La prospettiva di un governo mondiale*, 1995.

**ELENCO DELLE SENTENZE CITATE**

## CORTE COSTITUZIONALE

1/1956

38/1957

67/1961

14/1964

53/1964

98/1965

20/1966

48/1967

120/1967

6/1970

30/1971

109/1971

169/1971

183/1973

232/1975

69/1976

205/1976

206/1976

163/1977

16/1978

48/1979

54/1979

30/1981

170/1982

31/1983

170/1984

113/1985

132/1985

202/1985

210/1986

286/1986

128/1987  
399/1987  
403/1987  
1146/1988  
203/1989  
232/1989  
323/1989  
389/1989  
47/1991  
168/1991  
366/1991  
421/1991  
307/1992  
329/1992  
10/1993  
115/1993  
285/1993  
117/1994  
384/1994  
94/1995  
536/1995  
15/1996  
317/1996  
319/1996  
330/1996  
58/1997  
329/1997  
267/1999  
73/2001  
249/2001  
252/2001  
85/2002  
469/2002  
94/2003



257/2003

7/2004

24/2004

95/2004

165/2004

166/2004

272/2005

406/2005

434/2005

70/2006

80/2006

129/2006

324/2006

454/2006

284/2007

348/2007

349/2007

371/2007

39/2008

103/2008

108/2008

109/2008

129/2008

306/2008

415/2008

125/2009

143/2009

239/2009

311/2009

317/2009

28/2010

80/2010

93/2010

124/2010

138/2010  
187/2010  
196/2010  
227/2010  
288/2010  
1/2011  
80/2011  
113/2011

#### TRIBUNALI INTERNAZIONALI

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 26/1962  
Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 6/1964  
Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 29/1969  
Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 11/1970  
Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 48/1975  
Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 52/1975  
Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 106/1977  
Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 294/1983  
Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 168/1985  
Corte Internazionale di Giustizia, parere 26/4/1988  
Corte di Giustizia dell'Unione Europea, parere 1/1991  
Corte Internazionale di Giustizia, parere 8/7/1996  
Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 188/2010-189/2010

#### GIUDICI ORDINARI

Tribunale di Milano, ordinanza 16/11/1978  
Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 4674/1997  
Corte di Appello di Roma, Sezione Lavoro, ordinanza 11/4/2002  
Corte di Cassazione, I Sezione Civile, 10542/2002  
Consiglio di Stato, I Sezione, 1926/2002  
Corte di Cassazione, Sezione Tributaria, 17564/2002  
Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 1339/2004  
Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, 4932/2004  
Consiglio di Stato, IV Sezione, 1559/2004

Consiglio di Stato, V Sezione, 4207/2005

Corte di Cassazione, I Sezione Penale, 2800/2007

Corte di Cassazione, V Sezione Penale, 4395/2007

Corte di Cassazione, I Sezione Civile, 23934/2008

Corte di Cassazione, VI Sezione Penale, 45807/2008