

La complessità del sistema delle fonti del diritto: le norme costituzionali e sovranazionali*

di Luigi Salvato

procuratore generale aggiunto Corte di cassazione

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Sistema delle fonti e Costituzione. – 3. Natura del rapporto tra fonti interne ed esterne. – 4. Fonti interne e CEDU. – 5. Fonti interne ed UE. – 6. Nuove questioni.

1. Premessa

Per porre in luce la rilevanza del tema oggetto dell'incontro, è sufficiente ricordare con Roberto Bin che, «per dire che cosa sia il diritto si ricorre ad una metafora, quella della “fonte”. Le fonti del diritto sono tutti quei documenti o quei comportamenti accreditati della capacità [...] di produrre regole [...]. Sicché, individuate le “fonti”, il giurista ha risolto il problema di che cosa sia il diritto e può iniziare il suo lavoro»¹. Stabilire «qual è il “diritto” dello Stato di diritto», identificare e ricostruire il sistema delle fonti è tuttavia opera diventata nel tempo sempre più complessa. Nel Novecento, con la crisi della società moderna, caratterizzata «dalla completa identificazione del diritto nella legge»², «tutto è stato rimesso in discussione, a cominciare da quel sacrario intoccabile che era il recinto proibito delle fonti»³ e, quindi, anche il ruolo della fonte dominante, la legge. Ne è conseguentemente uscita complicata la questione dell'interpretazione (sintetizzabile negli interrogativi: in cosa consiste? Quali sono i suoi limiti?) e, quindi, del rapporto tra il giudice e la legge o, se si preferisce, tra il legiferare ed il giudicare, tra il dettare e l'applicare le regole dell'agire⁴.

Si tratta di un tema antichissimo. Basta ricordare che Vittorio Emanuele Orlando, nella prefazione ad un volume del 1948 sui lavori preparatori della Costituzione, ricordava che «quando l'Imperatore Giustiniano compì la prodigiosa codificazione del suo “*Corpus Juris*” e pubblicò come legge del suo Impero quella che doveva poi essere la legge di tutto il mondo civile, emanò nel tempo stesso la famosa costituzione, contenuta in C. I, 12, con cui vietava severamente la pubblicazione di libri che servissero ad interpretazione o commento del suo Codice immortale, prescrivendo al giudice, in caso di dubbio, di rivolgersi alla stessa Maestà Imperiale, la sola autorizzata a risolvere i dubbi nell'applicazione di quello. Ma anche la stessa onnipotenza dell'Imperatore non poté questa volta vincere gli ostacoli che rendevano assurda e inattuabile quella sua pretesa, di sopprimere ogni maniera di interpretazione obiettiva: il che val quanto dire sopprimere la giurisprudenza. Il divieto dunque non fu mai osservato e si è sempre ritenuto che sia stato abrogato da un cosiddetto “diritto consuetudinario generale”: caso rarissimo»⁵. La questione ha nondimeno continuato ad essere riproposta nei secoli, soprattutto nel diritto premoderno. Una delle cause scatenanti del processo rivoluzionario e dell'affermazione del principio che il giudice deve essere mera “*bocca della legge*”, in quanto «fonte primaria del diritto che ai giudici spetta applicare in modo rigoroso e senza margini di autonomia», fu infatti la moltiplicazione delle fonti del diritto e l'inesistenza di una chiara gerarchia tra le stesse che avevano consentito un'indeterminata espansione del potere

* Il testo riproduce l'intervento all'incontro di studio del 31 gennaio 2022, organizzato dalla SSM, sul tema “Il sistema delle fonti”.

¹ R. Bin, *Il sistema delle fonti. Un'introduzione*, in *www.unikore.it*.

² P. Grossi, *Novecento giuridico: un secolo posmoderno*, in *Introduzione al Novecento giuridico*, Bari, 2012, 6.

³ P. Grossi, *L'identità del giurista, oggi*, in *Introduzione*, cit., 121.

⁴ R. Rordorf, in L. Salvato-R. Rordorf, *Conversando su diritto legislativo e diritto giurisprudenziale, giustiziainsieme.it*, 2 febbraio 2021.

⁵ V. E. Orlando, *Prefazione*, in V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, *La costituzione della Repubblica italiana, illustrata con i lavori preparatori, con prefazione di V.E. Orlando*, Roma, 1948.

interpretativo dei magistrati, avvertita come lesiva di fondamentali esigenze, di giustizia e di certezza, anche perché essi esprimevano «prevalentemente il punto di vista dei ceti nobiliari» cui appartenevano o aspiravano ad appartenere⁶.

Nell'impossibilità di ripercorrere, sia pure sommariamente, il dibattito che, soprattutto a seguito dell'avvento della Costituzione, ha messo in discussione e fatto rivedere tale approdo, è sufficiente osservare che la questione, dal punto di vista della magistratura, sembrava avviata a soluzione dal lontano 1965, quando il congresso dell'A.n.m. di Gardone approvò una mozione unitaria che conteneva una conclusione in cui si dichiarava «decisamente contrario alla concezione che pretende di ridurre l'interpretazione ad un'attività puramente formalistica indifferente al contenuto e all'incidenza concreta della norma nella vita del paese».

L'emergere di nuovi bisogni e di nuovi diritti in una società che si evolve sempre più velocemente e pone nuovi problemi con una rapidità tale che il legislatore non è in grado di risolvere tempestivamente, la transizione dal diritto acquisito all'accordo regolato contrattualmente, il passaggio dal dominio della tradizione a quello della razionalità, la «dissoluzione delle strutture tradizionali»⁷, la globalizzazione, hanno segnato il definitivo tramonto della modernità giuridica e dell'ideale illuministico del «diritto chiaro e preciso» e l'irrompere della *pos-modernità* in cui il diritto è «frutto di invenzione» (nell'accezione di Paolo Grossi).

L'esito è stato l'espansione del potere giudiziario, tipica di tutte le democrazie occidentali, senz'altro non ascrivibile alla volontà dei magistrati (almeno, non solo), in quanto è stata frutto di condizioni nuove nella società e nelle istituzioni politiche del regime rappresentativo, della nuova natura della legislazione e della domanda di giustizia che ne è conseguita⁸. E' così accaduto che, mentre il giudice dell'età liberale tendeva a decidere secondo norme precise e precostituite (sebbene già allora non vi riuscisse), il giudice dell'età contemporanea lavora invece come un rilevante, attivo, cooperatore allo sviluppo dell'intero sistema normativo. La funzione giurisdizionale è attività non più meramente servente della legislazione (se mai lo è stata), bensì promotrice e realizzatrice dei principi costituzionali.

Nel momento di massima crisi della fattispecie, dell'espansione della dimensione dell'interpretazione e dell'affermarsi della giurisprudenza quale fonte del diritto hanno ripreso vigore gli interrogativi sul c.d. *attivismo giudiziale* (espressione dell'interpretazione c.d. creativa) da parte della dottrina⁹, ma anche (almeno sotto certi profili) della giurisprudenza costituzionale, con il ridimensionamento dell'interpretazione costituzionalmente orientata¹⁰ ed il rinnovato richiamo al valore vincolante della lettera della legge¹¹, stabilito dall'art. 12, primo comma, delle preleggi, riaffermato anche dalla più recente giurisprudenza di

⁶ C. Salvi, *Capitalismo e diritto civile*, Bologna, 2015, 32.

⁷ R. Dahrendorf, *Libertà attiva. Sei lezioni su un mondo instabile*, Bari, 2003, 28.

⁸ *Ex plurimis*, A. Pizzorno, *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*, Bari, 1998, in particolare, 41ss.

⁹ Nella vasta letteratura sul tema, tra gli scritti più recenti, M. Luciani, *L'attivismo, la deferenza e la giustizia del caso singolo*, in *Questione giustizia*, 2020, n. 4, 37.

¹⁰ Nella declinazione offerta dalla sentenza n. 356 del 1996, secondo cui il mancato approfondimento delle ragioni impeditive dell'interpretazione adeguatrice dava luogo all'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale. In seguito, la Corte costituzionale ha affermato che la non adeguata utilizzazione dei poteri interpretativi e la mancata esplorazione di diverse, pur praticabili, soluzioni ermeneutiche determinano la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale (tra le molte, Corte cost. n. 221 e n. 262 del 2015; n. 45, n. 95, n. 204 del 2016) e, se il rimettente ha considerato la possibilità di una interpretazione adeguatrice, ma l'abbia motivatamente scartata, «la valutazione sulla correttezza o meno dell'opzione ermeneutica prescelta riguarda non già l'ammissibilità della questione sollevata, bensì il merito di essa», sentenze n. 50 del 2020 e n. 204 del 2021, anche per ulteriori richiami.

¹¹ Tra le più recenti, sentenze n. 102 del 2021, 221, n. 158, n. 141 e n. 54 del 2019.

legittimità¹², mentre si è imposta all'attenzione anche la questione dei confini che delimitano l'agire della Corte costituzionale, significativamente sollevata anche dallo *interno* della stessa¹³.

Queste pur sommarie considerazioni sono sufficienti a dare conto della circostanza che il sistema delle fonti (con tutti i suoi corollari) resta un cantiere aperto, con le originarie e le nuove complessità. Lo è in quanto investe i cardini essenziali dello Stato liberale di diritto (i principi di separazione dei poteri e di legalità come aspetti della forma democratica), l'eterno «nodo» della «giustizia sostanziale o del caso singolo» e l'identificazione dell'istituzione in grado di garantirla, temi ai quali sono dedicate intere biblioteche, in ambito non solo giuridico¹⁴. La problematicità dei temi è esemplarmente riassunta dalla nota vicenda del mugnaio di *Saint Souci* (o di *Potsdam*), se però considerata nel suo completo dipanarsi. Occorre infatti ricordare - ha sottolineato Romano Ricciotti - che il mugnaio, per ottenere giustizia, dovè sì ricorrere, in un primo tempo, al giudice, ma in seguito, affinché ciò fosse, fu per i suoi eredi necessario rivolgersi all'imperatore Federico II¹⁵.

Il tema involge altresì questioni fondamentali concernenti la collocazione ordinamentale del magistrato. La soggezione del giudice al diritto legislativo giustifica, infatti, che il magistrato sia un pubblico funzionario, reclutato mediante concorso, in virtù di una configurazione che, forse, tollera una dose minima di creatività dell'interpretazione. La validità del modello sembra invece messa in crisi dalla dimensione integrativo-creatrice dell'interpretazione giurisprudenziale e può dare forza all'interrogativo di Salvatore Mannuzzu secondo cui occorrerebbe allora chiedersi «da dove viene, come si giustifica un loro potere così grande»¹⁶, influenzando altresì sull'agire quotidiano del magistrato (tra l'altro, sulla finalità e sulla modalità della motivazione dei provvedimenti) e sui tipi di responsabilità prefigurabili in relazione all'esercizio della funzione giurisdizionale.

2. Sistema delle fonti e Costituzione

Siffatte considerazioni inducono a ricordare che nel nostro ordinamento il sistema delle fonti era stato chiaramente fissato nell'art. 12 delle preleggi, stabilendo la gerarchia tra le stesse quale presupposto caratterizzante. Il sistema è stato innovato dalla Costituzione: da un canto,

¹² In particolare, con esemplare chiarezza da S.U. n. 24413 del 2021: «la funzione assolta dalla giurisprudenza è di natura "dichiarativa", giacché riferita ad una preesistente disposizione di legge, della quale è volta a riconoscere l'esistenza e l'effettiva portata, con esclusione di qualunque efficacia direttamente creativa».

¹³ «La Costituzione dice quel che c'è scritto, non già quel che *oggi* ci piacerebbe che essa dicesse, sulla base di improbabili letture «dinamiche»», «La Costituzione, insomma, non è affatto, nonostante fiumi di retorica sostengano il contrario, un *living document*, che «sta al passo coi tempi»: come se i tempi, tra l'altro, dovessero mutare sempre e solo di bene in meglio, in un incessante e inarrestabile progresso dei diritti individuali e collettivi, e la Costituzione, cambiando insieme ai tempi, dovesse riflettere «*the evolving standards of decency that mark the progress of a maturing society*»», N. Zanon, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in *Federalismi*, 2021, n. 3, 9786 ss, e nella vasta letteratura sul tema, *ivi* gli scritti di M. Ruotolo, *Oltre le 'rime obbligate'*, 54, e di D. Tega, *La Corte costituzionale alla ricerca di legittimazione*, 86. La considerazione secondo cui «la formula corretta non è dove deve fermarsi la Corte, ma fino a dove si estende la Costituzione che la Corte è chiamata a difendere» (S. Cassese, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015, 54), indubbiamente suggestiva, si risolve in una formulazione diversa (peraltro, solo apparentemente) della questione, ma forse non aiuta a risolverla.

¹⁴ Il secondo, efficacemente delineato da M. Luciani, *L'attivismo, la deferenza e la giustizia del caso singolo*, cit., 40, osservando: «Il nodo è la giustizia sostanziale o del caso singolo: si deve fare di tutto (anche a costo di forzare o addirittura violentare le fonti da applicare) per dare al caso la soluzione più «giusta»? Oppure si deve restare un passo indietro, perché non spetta al giudice rendere Giustizia, ma solo esercitare la giurisdizione?», quesito oggetto di riflessioni anche nella filosofia, nella letteratura, e non solo.

¹⁵ R. Ricciotti, *La vera storia del mugnaio di Saint Souci e la responsabilità dei magistrati*, in *Critica penale*, 2005, 99.

¹⁶ S. Mannuzzu, *Il fantasma della giustizia*, Bologna, 1998, 74.

è stata confermata nell'art. 101, secondo comma Cost., la soggezione del giudice alla legge; dall'altro, il primato della Carta fondamentale ha reso la funzione giurisdizionale attività non meramente servente della legislazione (se mai lo è stata), ma promotrice ed attuatrice dei principi e dei valori costituzionali. La Carta ha altresì attribuito nuova e precisa rilevanza ai diritti fondamentali, proclamati «inviolabili» (art. 2), assicurandone una protezione rinforzata contro ogni tentativo di modifica proveniente dall'interno, ma anche dall'esterno. Essi valgono, infatti, «a salvaguardare la continuità dell'ordinamento a fronte dell'alternarsi degli orientamenti politici e dei cambiamenti di indirizzo politico delle maggioranze al governo; nei rapporti esterni, europei e internazionali, essi costituivano una zona impenetrabile, deposito dei tratti fondamentali della cultura di un popolo, da preservarsi di fronte alla internazionalizzazione e alla globalizzazione»¹⁷.

In tal modo la Costituzione non ha tuttavia realizzato una chiusura del nostro ordinamento. Anzi, la Carta è caratterizzata da una forte impronta e vocazione universalistica¹⁸ e proprio questa ha contribuito ad innovare il sistema delle fonti sul versante esterno¹⁹. Nata nel clima storico segnato dalla seconda guerra mondiale, espressione del costituzionalismo contemporaneo, la Costituzione ha infatti aperto il nostro Paese alle relazioni internazionali e legittimato le limitazioni di sovranità necessarie a dare vita ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni. Proprio per questo, è stata ricompresa tra le più ambiziose «anche per quanto concerne la determinazione dell'atteggiamento dello Stato italiano rispetto alla comunità internazionale». Essa annovera «ben quindici precetti internazionalistici», nella «consapevolezza che lo Stato è interamente calato nella realtà internazionale, la quale ne condiziona direttamente e in larga misura anche la vita interna»²⁰. La Costituzione ha dunque accolto una nuova concezione della sovranità dello Stato rispetto a quella soltanto pochi anni prima consacrata negli articoli del capo primo delle preleggi del codice civile («Delle fonti del diritto»)²¹, attuata attraverso il processo di integrazione europea²² e la trasformazione subita dal diritto internazionale, diventato anche il diritto degli individui²³.

Nel tessuto dei principi e delle regole che i giudici sono chiamati ad applicare si è attenuato il rapporto fra norma e territorio; lo *ius dicere* ha assunto «un respiro internazionale e, soprattutto, europeo», in conseguenza della molteplicità e concorrenza delle fonti di produzione normativa nel quadro di un sistema in cui «il diritto non è monopolio dei giuristi»; conseguentemente, «il giurista deve impadronirsi con maggiore sicurezza degli approcci e delle tecniche sperimentati dagli studi del diritto compiuti da non giuristi, uscendo dal chiuso del proprio metodo»²⁴. Nel lessico giuridico (e non solo) sono comparse e si sono affermate locuzioni quali «ordinamento multilivello», «globalizzazione dei diritti e delle tutele», «superamento della territorialità del diritto», «dissoluzione del rapporto tra norma e territorio», «dialogo tra le corti», «tutela multilivello», formule che sintetizzano efficacemente il superamento della dimensione nazionale dell'ordinamento giuridico, cui sono seguite una congerie di questioni; tra queste, quella del «pericolo di una “Babele” dei diritti (e delle loro

¹⁷ M. Cartabia, *La Costituzione italiana 60 anni dopo: i diritti fondamentali*, 15 e 23, Atti del Convegno dell'Accademia dei Lincei su «*La Costituzione ieri e oggi*», Roma, 9-10 gennaio 2008, 92-93.

¹⁸ V. Onida, *La Costituzione del 1948, ieri e oggi*, Atti del Convegno dell'Accademia dei Lincei su «*La Costituzione ieri e oggi*», cit., 15.

¹⁹ V. Onida, *La Costituzione del 1948, ieri e oggi*, cit., 15.

²⁰ A. Cassese, *Commentario della Costituzione, sub artt. 10 e 11*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 461 ss.

²¹ Ispirati alla «assolutezza del potere statale nei rapporti internazionali», A. Pizzorusso, *E' possibile parlare ancora di un sistema delle fonti ?*, in *Foro it.*, 2009, V, 215.

²² Integrazione che ha incrinato il «rapporto biunivoco ritenuto fondamentale dalla scienza giuridica moderna, e cioè quello tra Stato e diritto, emblema della sovranità statale», A. Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione (sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto)*, Milano, 2010, 4.

²³ Anche grazie all'istituzione di corti internazionali cui gli individui possono rivolgersi direttamente per conseguire forme di tutela dei loro diritti fondamentali, A. Pizzorusso, *E' possibile parlare ancora di un sistema delle fonti ?*, cit., 215.

²⁴ S. Cassese, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, 2010, 518.

tutele)»²⁵. Si tratta di un pericolo frutto, tra l'altro: della nuova complessità del sistema delle fonti, non limitato dai confini dello Stato; della facoltà dei singoli di rivolgersi, in taluni casi, direttamente alle Corti *esterne*²⁶; della difficoltà di armonizzare le giurisdizioni nazionali, sovranazionali ed internazionali; di una tendenza caratterizzata anche dal richiamo in modo disinvolto delle fonti esterne, senza preoccuparsi di accertarne rango ed efficacia nell'ordinamento interno²⁷.

3. Natura del rapporto tra fonti interne ed esterne

Indiscussa la complessità del sistema delle fonti, il tema, con riguardo a quelle esterne, va affrontato muovendo dalla premessa che il rapporto tra fonti interne ed esterne ha valenza costituzionale. E', infatti, «nella Costituzione che normalmente, con formule diverse e di portata più o meno ampia, si trova il riferimento all'osservanza del diritto internazionale» e sovranazionale, che consente ed impone l'applicazione delle relative norme e, in determinate ipotesi, un confronto tra le norme esterne, le norme della Costituzione ed i principi fondamentali dell'assetto costituzionale dello Stato²⁸.

Tale rapporto ha, inoltre, valenza internazionale, dato che all'ordinamento internazionale inerisce l'obbligo degli Stati, in tutte le articolazioni interne, di osservarne le norme (di natura consuetudinaria, o derivanti da accordi, obbligo sintetizzato dai brocardi *consuetudo est servanda* e *pacta sunt servanda*), nel rispetto del «principio fondamentale che preclude agli Stati di far valere una norma interna, ancorché costituzionale, per giustificare una violazione del diritto internazionale, ciò che nella sostanza si traduce in una *primauté* di principio della norma internazionale sulla norma nazionale, che lascia salva, specularmente, soltanto la verifica di sintonia con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale interno»²⁹.

Il dovere del legislatore, dei giudici e della pubblica amministrazione, di assicurare l'osservanza degli obblighi dello Stato nei confronti dell'intera Comunità internazionale e degli altri Stati sovrani singolarmente considerati, che ha fonte nella Costituzione, ha aperto il nostro Paese ed il suo ordinamento giuridico alla vita di relazione internazionale ed alle sue regole, operando con differenti meccanismi.

In primo luogo, tra i principi fondamentali è stata inserita la previsione dell'adattamento automatico alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10, primo comma, Cost.), ai trattati sulla condizione giuridica dello straniero (art. 10, secondo comma, Cost.), ai Patti Lateranensi sui rapporti tra Stato e Chiesa (art. 7 Cost.). In secondo luogo, la Costituzione ha ripudiato la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali³⁰ ed ha legittimato le «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», nonché la partecipazione ad organismi internazionali rivolti a tale scopo, con una disposizione

²⁵ C. Panzera, *Il bello dell'essere diversi. Corte costituzionale e Corti europee ad una svolta*, in *Riv. trim.dir.pubb.*, 2009, 1.

²⁶ Della quale costituisce esempio la circostanza che la Corte di Strasburgo, al fine di potenziare l'efficacia delle proprie sentenze, in alcuni casi, ha cominciato ad accompagnare le condanne con l'indicazione delle misure, generali o specifiche, ritenute più idonee per il rispetto e l'attuazione della decisione da parte dello Stato sanzionato, o anche per evitare future condanne simili: C. Panzera, *Il bello dell'essere diversi*, cit., 1 ss.

²⁷ Privilegiando nella decisione dei casi soluzioni pseudo-equitative, prive di un sicuro fondamento normativo, con il rischio di «consegnare i diritti fondamentali alla mercé del consenso» ed alimentare la cd. *juristocracy*, termine utilizzato «per sottolineare la tendenza un po' aristocratica di individuare nelle aule giudiziarie le sedi più appropriate per le decisioni sui diritti fondamentali», M. Cartabia, *La Costituzione italiana 60 anni dopo*, cit., 106.

²⁸ G. Tesaurò, *Costituzione e norme esterne*, in *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, *Scritti in onore di L. Carlassare*, Napoli, 2009, 399.

²⁹ G. Tesaurò, *Costituzione e norme esterne*, cit., 398.

³⁰ Con disposizione di portata chiaramente pacifista, G. De Vergottini, *Guerra e Costituzione*, Bologna, 2004.

«collocata tra i "principi fondamentali" della Costituzione» (art. 11 Cost.)³¹. La novellazione dell'art. 117, primo comma, Cost., ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha infine completato l'apertura alle fonti esterne, imponendo al legislatore ordinario (statale e regionale) il rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»³².

In passato, era stata sostenuta la riferibilità della regola dell'adattamento automatico, stabilita per le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, anche alle norme convenzionali, con tesi che non ha avuto successo³³. La giurisprudenza costituzionale ha, infatti, affermato che le norme contenute negli accordi internazionali non hanno copertura costituzionale (qualora, ovviamente, non siano state recepite con legge costituzionale) e, diversamente da quelle contemplate dall'art. 10, primo comma, Cost., devono costituire oggetto di una legge di adattamento *ad hoc*³⁴. Questa soluzione aveva, tuttavia, determinato un rilevante problema pratico: la sintonia con le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute si traduceva, infatti, nel loro primato, salvo il limite dei principi fondamentali interni; l'adattamento ai trattati realizzato dalla legge ordinaria comportava, invece, che questi soccombevano all'impatto con la prima legge ordinaria successiva che ne contraddiceva, in tutto o in parte, il contenuto e/o la portata³⁵. Il problema era emerso soprattutto in riferimento ai diritti fondamentali ed aveva spesso posto i giudici *comuni* di fronte alla difficoltà di garantire agli stessi la più ampia tutela eventualmente prevista dalle fonti esterne, soprattutto quando ciò era (o sembrava) impedito dalle fonti interne.

E' nel quadro di detti principi che va affrontata la questione del rapporto tra fonti interne e norme sovranazionali, con distinto riguardo alle norme della CEDU e dell'UE, diversamente risolta, tenuto conto della differente modalità di ingresso delle stesse nel nostro ordinamento.

4. Fonti interne e CEDU

La valenza costituzionale ed internazionale del rapporto tra fonti interne ed esterne impone di ritenere che le regole di ingresso delle seconde sono quelle stabilite dalla Costituzione, come

³¹ Sentenza 27 dicembre 1973, n. 183.

³² Su tale modifica, tra i molti, B. Conforti, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Foro it.*, 2002, IV, c. 229; G. Serges, *Art. 117, 1° comma*, in Bifulco-Celotto-Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. III, p. 2215; F. Sorrentino, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Dir. pubbl. comp. europeo*, 2002, 1335.

³³ Propugnata da R. Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, 59.

³⁴ Le argomentazioni a conforto del principio sono state diffusamente svolte, in particolare, nella sentenza n. 323 del 1989: «Emerge in modo inequivocabile dai lavori dell'Assemblea costituente - e dottrina e giurisprudenza sono concordi - che l'art. 10, primo comma, della Costituzione prevede l'adattamento automatico del nostro ordinamento esclusivamente alle "norme del diritto internazionale generalmente riconosciute", intendendosi per tali le norme consuetudinarie. L'adattamento alle norme internazionali pattizie avviene invece per ogni singolo trattato con un atto *ad hoc* consistente nell'ordine di esecuzione adottato di regola con legge ordinaria. Ne consegue che i trattati internazionali vengono ad assumere nell'ordinamento la medesima posizione dell'atto che ha dato loro esecuzione. Quando l'esecuzione è avvenuta mediante legge ordinaria, essi acquistano pertanto la forza ed il rango di legge ordinaria che può essere abrogata o modificata da una legge ordinaria successiva. È rimasta minoritaria in dottrina, e non è mai stata condivisa dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, né di questa Corte, la tesi 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. In tal modo si verrebbe a ricondurre 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, in quanto la norma generale "*pacta sunt servanda*" è norma strumentale non suscettibile di applicazione nell'ordinamento interno».

³⁵ G. Tesaurò, *Costituzione e norme esterne*, cit., 404.

interpretata, con efficacia vincolante per il giudice *comune*, dal Giudice delle leggi, il quale ha enunciato principi chiari e precisi che hanno risolto in modo tendenzialmente esaustivo le principali questioni.

Volgendo l'attenzione alle norme della CEDU, regola fondamentale è quella secondo cui, qualora con le stesse sia in contrasto una norma interna, il giudice *comune* è privo del potere di "non applicare" quest'ultima, in quanto, come si dirà, la Corte costituzionale lo ha escluso.

Non convince la considerazione che tale questione «rest[erebbe] nelle mani del giudice *comune*, e quindi in ultima analisi della Corte di cassazione (oltre che, beninteso, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti)»³⁶. L'inesistenza nel nostro ordinamento di un monopolio dell'interpretazione delle norme costituzionali in capo al Giudice delle leggi non esclude, infatti, che, quando una questione ha valenza costituzionale, è a questo che spetta l'ultima parola. La regola enunciata dalla Corte costituzionale può, ovviamente, costituire oggetto di critica, ma si impone al giudice *comune*³⁷, anche in ordine al parametro che viene in rilievo³⁸.

Sarebbe un fuor d'opera (comunque, non è possibile) procedere alla ricognizione dell'evoluzione degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale e *comune* in ordine alla questione del rango e dell'efficacia della CEDU³⁹. E' sufficiente ricordare che, sino alla novellazione dell'art. 117, primo comma, Cost., secondo la Corte costituzionale, alle norme convenzionali non era riferibile l'art. 10, primo comma, Cost.; in relazione alle stesse neppure veniva in rilievo l'art. 11 Cost. (non essendo individuabile, con riferimento alla CEDU «alcuna limitazione della sovranità nazionale») e, quindi, la Convenzione aveva lo stesso rango della legge ordinaria che l'aveva resa esecutiva nel nostro ordinamento.

Sono state le cc.dd. *sentenze gemelle* del 2007 (n. 348 e n. 349) ad avere enunciato l'innovativo principio, in seguito ribadito⁴⁰, secondo cui alla CEDU non è riferibile l'art. 11 Cost. e le norme convenzionali «non si collocano a livello costituzionale», alle stesse neanche attribuito dall'art. 117, primo comma, Cost., il quale ha stabilito «l'obbligo del legislatore ordinario di rispettar[le]», con la conseguenza che la disposizione nazionale con esse in contrasto lo «viola per ciò stesso» e, appunto per questo, è costituzionalmente illegittima.

Corollari di tale principio sono che il giudice *comune*, qualora in una fattispecie venga in rilievo la CEDU, individuata la pertinente norma applicabile, avuto riguardo all'interpretazione offerta dalla Corte di Strasburgo, se la ritenga vulnerata da una norma interna e non sia possibile eliminare l'antinomia mediante l'interpretazione conforme, ovvero valorizzando il margine di apprezzamento spettante al giudice nazionale, deve sollevare questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., essendo privo del potere di "non applicarla"⁴¹. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che, con l'art. 6, ha

³⁶ L'intervento della Corte costituzionale dovrebbe, quindi, ritenersi «riservato ai casi di sua violazione "flagrante", vale a dire allorché la norma posteriore esprima, anche implicitamente, la volontà di contravvenire a quella internazionale, mentre nei casi "ordinari" dovrebbe essere il giudice comune a far prevalere la norma internazionale, disapplicando quella interna configgente», G. Raimondi, *I diritti fondamentali nell'ordinamento integrato*, in *appinter.csm.it*, 18.

³⁷ La configurazione del contrasto con la norma CEDU come questione di legittimità costituzionale non esclude la possibilità di evocare quale parametro l'art. 10, primo comma, Cost. «ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta», sentenza n. 311 del 2009.

³⁸ Evocare uno diverso significa destinare la questione ad una decisione di infondatezza, come accaduto per quella oggetto della sentenza n. 129 del 2008 (caso *Dorigo*).

³⁹ Per esigenze di sintesi, per una ricognizione di tali orientamenti, sia consentito rinviare a L. Salvato, *La tutela dei diritti fondamentali nelle fonti interne ed "esterne" ed i poteri ed i compiti del giudice "comune"*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2011, 259; ID, *Norme interne e norme della CEDU: poteri e compiti del giudice 'comune' alla luce di tre sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *www.appinter.csm.it*.

⁴⁰ Tra le altre, sentenze. n. 311 e n. 317 del 2009; n. 80 e n. 113 del 2011; n. 68 del 2017; n. 25 e n. 311 del 2019.

⁴¹ Particolarmente chiara, tra le altre, la sentenza n. 80 del 2011: «si deve, dunque, conclusivamente escludere che, in una fattispecie quale quella oggetto del giudizio principale, il giudice possa ritenersi

attribuito alla Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione europea giuridico dei Trattati, senza estendere le competenze dell'Unione, aveva indotto a prefigurare la *comunitarizzazione* della CEDU (che avrebbe consentito di estendere a questa il potere di 'non applicazione'), che è stata tuttavia esclusa dalla Corte costituzionale⁴².

L'art. 117, primo comma, Cost. ha realizzato «un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati», ma quest'ultima «è soggetta a sua volta [...], ad una verifica di compatibilità» con riguardo alle «pertinenti norme della Costituzione»⁴³. Diversamente da quanto accade per le norme comunitarie e concordatarie, lo scrutinio del Giudice delle leggi non è dunque limitato «alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali» da parte della disposizione della Convenzione. Qualora il contenuto precettivo desunto dalla disposizione convenzionale dalla Corte di Strasburgo vulneri norme della Costituzione, «tale ipotesi, pure eccezionale, esclude l'operatività del rinvio alla norma internazionale»⁴⁴, «e, non potendosi evidentemente incidere sulla sua legittimità, comporta [...] l'illegittimità, per quanto di ragione, della legge di adattamento»⁴⁵. La Corte costituzionale accerta altresì «che il contrasto sia determinato da un tasso di tutela della norma nazionale inferiore a quello garantito dalla norma CEDU, dal momento che la diversa ipotesi è considerata espressamente compatibile dalla stessa Convenzione europea all'art. 53».

Siffatto meccanismo d'ingresso delle norme convenzionali e la negazione del potere del giudice *comune* di “non applicare” quella interna con esse in contrasto non deprime compiti e ruolo allo stesso attribuiti, che risultano anzi esaltati dal “decalogo” declinato dalla Corte costituzionale⁴⁶. Il potere interpretativo del giudice *comune* è certo meno ampio di quello spettante in relazione agli obblighi internazionali diversi dalla CEDU, ma ciò è frutto della scelta di istituire un organo giurisdizionale sovranazionale quale custode della medesima, titolare del potere nomofilattico⁴⁷. Resta nondimeno fermo il potere di applicare la CEDU

abilitato a non applicare, *omisso medio*, le norme interne ritenute incompatibili con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU»; analogamente, sentenza n. 93 del 2010 (il giudice *comune* non può «disapplicare la norma interna contrastante» con la disposizione convenzionale) e le altre richiamate nella nota che precede.

⁴² Sentenza n. 80 del 2011.

⁴³ Successivamente alle sentenze *gemelle*, in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 113, n. 181 e n. 236 del 2011 e quelle ulteriori richiamate nelle note che seguono.

⁴⁴ Sentenza n. 311 del 2009, dato che è questa una «ipotesi nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato» sentenza n. 113 del 2011.

⁴⁵ Sentenza n. 311 del 2009.

⁴⁶ E. Lamarque, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, relazione al seminario tenutosi a Palazzo della Consulta sul tema *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate*, 2009, 4, www.cortecostituzionale.it, che ha desunto dalle sentenze cc.dd. *gemelle* del 2007 i «dieci comandamenti che la Corte costituzionale ha ricavato in via interpretativa» dall'art. 117, primo comma, Cost.

⁴⁷ Al riguardo, giova riportare il passo della sentenza n. 349 del 2007, nella parte in cui la Corte afferma: «In relazione alla CEDU, inoltre, occorre tenere conto della sua peculiarità rispetto alla generalità degli accordi internazionali, peculiarità che consiste nel superamento del quadro di una semplice somma di diritti ed obblighi reciproci degli Stati contraenti. Questi ultimi hanno istituito un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali. L'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri, cui compete il ruolo di giudici comuni della Convenzione. La definitiva uniformità di applicazione è invece garantita dall'interpretazione centralizzata della CEDU attribuita alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, cui spetta la parola ultima e la cui competenza “si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa nelle condizioni previste” dalla medesima (art. 32, comma 1, della CEDU). Gli stessi Stati membri, peraltro, hanno significativamente mantenuto la possibilità di esercitare il diritto di riserva relativamente a questa o quella disposizione in occasione della ratifica, così come il diritto di denuncia successiva, sì che, in difetto dell'una e dell'altra, risulta palese la totale e consapevole accettazione del sistema e delle sue implicazioni. In considerazione di questi caratteri della Convenzione, la rilevanza di quest'ultima, così

anche a casi che non siano già stati oggetto di puntuali pronunce da parte della Corte di Strasburgo, dato che «[l]’applicazione e l’interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri». In questa attività interpretativa il giudice *comune* «incontra il solo limite costituito dalla presenza di una normativa nazionale di contenuto contrario alla CEDU. In tale caso, la disposizione interna va impugnata innanzi a questa Corte per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., ove non sia in alcun modo interpretabile in senso convenzionalmente orientato»⁴⁸.

La costruzione elaborata dalla Corte costituzionale neanche incide sull’effettività della tutela dei diritti fondamentali, vieppiù in quanto sono stati oramai superati i dubbi in ordine all’ammissibilità della tutela cautelare, quanto al *fumus boni iuris*, se ritenuto sussistente in considerazione della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale⁴⁹.

5. Fonti interne ed UE

Volgendo l’attenzione alle norme dell’Unione Europea (in precedenza, Comunità economica europea), in relazione a queste risulta più marcato il superamento della dimensione nazionale del diritto, grazie anche ai principi enunciati dalla Corte costituzionale.

Pregnante interesse riveste la preliminare considerazione che la modalità di ingresso delle norme sovranazionali e tre fondamentali principi del relativo ordinamento (il principio del primato del diritto dell’UE su quelli nazionali⁵⁰; il principio dell’efficacia diretta delle norme del Trattato e delle direttive non attuate⁵¹; il principio della responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell’UE⁵²) hanno matrice giurisprudenziale, in quanto enunciati all’esito di un serrato dialogo (‘a distanza’, in una prima lunga fase) tra Corte costituzionale e Corte di giustizia, avviato negli anni ‘60 (con la sentenza della Corte cost. 24 febbraio 1964, n. 14) e sostanzialmente concluso (quanto almeno alla prima fase) dalla sentenza 8 giugno 1984, n. 170.

All’esito di tale dialogo, la Corte costituzionale ha indicato nell’art. 11 Cost. la norma che ha permesso l’adesione dell’Italia alla CE e la configurazione dei due ordinamenti come "distinti ed al tempo stesso coordinati". La costruzione ha assicurato il primato del diritto dell’UE, grazie al controllo diffuso di compatibilità "comunitaria" ed al potere del giudice *comune* di "non applicare" la disposizione interna in contrasto con la norma comunitaria avente effetto diretto, con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale sollevata per denunciare l’antinomia di una norma interna con una norma UE avente effetto diretto è inammissibile, per irrilevanza⁵³. Nel tempo è stato poi precisato che il potere di "non applicazione" esige anzitutto di identificare il criterio di collegamento tra il diritto dell’Unione e la riconducibilità della fattispecie nel cono di applicazione delle norme sovranazionali (in

come interpretata dal “suo” giudice, rispetto al diritto interno è certamente diversa rispetto a quella della generalità degli accordi internazionali, la cui interpretazione rimane in capo alle Parti contraenti, salvo, in caso di controversia, la composizione del contrasto mediante negoziato o arbitrato o comunque un meccanismo di conciliazione di tipo negoziale».

⁴⁸ Sentenza n. 68 del 2017.

⁴⁹ In ordine a detta questione, per ragioni di sintesi, si rinvia a L. Salvato, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269 del 2017*, in www.forumcostituzionale.it, 2017.

⁵⁰ In virtù di tale principio il diritto dell’UE prevale sul diritto interno con esso in contrasto, che, quindi, “non è applicabile”, sentenza 15 luglio 1964, C-6/64, *Costa v. Enel*.

⁵¹ In riferimento al primo, sentenza 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend & Loos*, alle seconde, sentenza 4 dicembre 1974, C-41/74, *Van Duyn*. In virtù di tale principio, la norma comunitaria che presenta determinati caratteri è idonea a dare vita a diritti ed obblighi direttamente ed utilmente in capo ai soggetti dell’ordinamento (persone fisiche o giuridiche), che possono farli valere dinanzi al giudice nazionale, anche nel caso in cui si tratti di norme indirizzate agli Stati membri, che a questi impongono un obbligo di fare o di non fare, la cui osservanza si collega comunque ad un diritto del singolo.

⁵² Sentenza 19 novembre 1991, C-6/90, 9/90, *Francovich*.

⁵³ Tra le tante, Corte cost. n. 284 del 2007, b. 125 del 2009, n. 227 del 2010.

quanto, appunto, disciplinata dalle stesse), che non hanno carattere di generalità⁵⁴. Siffatto potere sussiste in relazione alle norme dell'UE aventi effetto diretto⁵⁵, alle sentenze della Corte di giustizia⁵⁶ e nei casi di violazione di un principio generale del diritto eurounitario⁵⁷, di non completa applicazione della norma dell'Unione da parte della disposizione nazionale, ovvero di insufficienza della seconda all'attuazione della prima⁵⁸. Il potere di non applicazione del giudice *comune* incontra il solo limite dell'intangibilità, da parte della norma dell'UE, dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili garantiti dalla Costituzione (cc.dd. *controlimiti*). La violazione dei *controlimiti* determina l'illegittimità, per quanto di ragione, della legge di ratifica, nella parte in cui ha permesso l'ingresso nel nostro ordinamento della disposizione sovranazionale; il relativo accertamento spetta esclusivamente alla Corte costituzionale, alla quale la questione può e deve essere sottoposta dal giudice *comune*⁵⁹.

Il dialogo tra le Corti è stato, infine, rafforzato a partire dal 2008 (ordinanza n. 203), grazie al rinvio pregiudiziale disposto per la prima volta in un giudizio principale e, successivamente, anche in giudizi incidentali⁶⁰.

6. Nuove questioni

Il complesso di detti principi ha definito in modo tendenzialmente esaustivo il rapporto tra fonti interne e CEDU, tra ordinamento nazionale e dell'Unione europea. Nondimeno, alcune questioni continuano ad essere dibattute e controverse, altre, nuove, sono emerse, come è naturale, tenuto conto che – è stato icasticamente sottolineato da Giuseppe Capograssi – «nessun ordinamento è definitivo, perché nessuna situazione della vita esaurisce le invenzioni della vita. E nessun ordinamento resta intatto di fronte al mutare della storia perché non è

⁵⁴ Di recente, Corte di giustizia, 28 maggio 2020, C-17/20, *MC*; Corte cost. n. 33 e n. 30 del 2021.

⁵⁵ Questo effetto connota gli atti vincolanti dell'Unione, comprese le direttive, scaduto il termine di recepimento (Cass. 25 febbraio 2004, n. 3762; Cons. Stato, sez. VI, 8 marzo 2006, n. 1270), qualora le relative disposizioni "appaiono, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise" (Corte giust. 5 ottobre 2004, C-397-403/01, *Pfeiffer*; Cons. Stato, sez. VI, 3 settembre 2009, n. 5197), se da esse derivi un diritto del cittadino, azionabile nei confronti dello Stato (Corte cost. n. 28 del 2010; n. 168 del 1991), anche quando formalmente non siano destinate ai singoli (così da Corte giust. 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend en Loos*).

⁵⁶ Le pronunce hanno "operatività immediata negli ordinamenti interni", nel caso sia di decisioni interpretative rese in via pregiudiziale (Corte cost. n. 113 del 1985; Cass. 21 dicembre 2009, n. 26897; 22 ottobre 2007, n. 22067), sia di decisioni pronunciate in sede contenziosa (Corte cost. n. 389 del 1989; con riguardo ad entrambi i casi, Corte cost. n. 227 del 2010). Esse, infatti, si inseriscono "direttamente nell'ordinamento interno con il valore di *jus superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quelle norme conservano efficacia e devono essere applicate" (Corte cost. n. 268 e n. 241 del 2005; n. 168 del 1991). Analogamente, sono provviste di effetto diretto le decisioni della Commissione che dichiarano l'incompatibilità di un aiuto statale (Cass. 3 marzo 2010, n. 2428; 10 novembre 2006, n. 24065; 28 ottobre 2005, n. 21083; per Cass. 2 aprile 2010, n. 8082, la decisione della Commissione adottata ai sensi dell'art. 88 del Trattato "non dà luogo ad una valutazione definitiva ed insindacabile circa la compatibilità dell'aiuto, potendo essere oggetto di un rinvio pregiudiziale di validità d'ufficio, ai sensi dell'art. 234 CE, anche se non impugnata dai soggetti legittimati").

⁵⁷ Corte giust. 12 dicembre 2002, C-442/00, *Rodríguez Caballero*.

⁵⁸ Cons. Stato, sez. VI, 23 febbraio 2009, n. 1054. Inoltre, secondo la Corte di Lussemburgo, il giudice nazionale deve assicurare la piena efficacia del principio generale (nella specie, di non discriminazione in ragione dell'età) disapplicando ogni contraria disposizione di legge nazionale, anche quando il termine di trasposizione della direttiva non è ancora scaduto (Corte giust. 22 novembre 2005, C-144/04, *Mangold*); l'equità non consente, inoltre, di derogare all'applicazione delle norme comunitarie al di fuori dei casi previsti dalla normativa o nell'ipotesi in cui la normativa stessa sia dichiarata invalida (Corte giust. 26 ottobre 2006, C-248/04, *Koninklijke Coöperatie Cosun UA*).

⁵⁹ Corte cost. n. 284 del 2007; n. 454 del 2006; nella giurisprudenza amministrativa, *contra*, ma del tutto isolata, Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2005, n. 4207.

⁶⁰ Corte cost., n. 207 del 2013, n. 24 del 2017, n. 117 del 2019, n. 182 del 2020.

possibile prevedere l'imprevedibilità della vita»⁶¹. Esula dai limiti del presente intervento la puntuale identificazione (*a fortiori*, l'approfondimento) di siffatte questioni ed è possibile soltanto richiamare l'attenzione su alcune di esse.

Con riguardo alle norme della CEDU, resta oggetto di dibattito il dovere del giudice *comune*, nell'identificare il contenuto precettivo della norma convenzionale, di fare riferimento alla giurisprudenza della Corte europea e di applicarla nel significato attribuitole da quest'ultima⁶². Secondo la giurisprudenza costituzionale, occorre infatti rispettare «*la sostanza*» della giurisprudenza europea, alla luce degli specifici margini di apprezzamento riservati al giudice nazionale e di adeguamento che gli permette di tenere conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi. Il giudice *comune* non può «sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo», ma può (e deve) «valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano»⁶³. La violazione del parametro convenzionale, «ove già emergente dalla giurisprudenza della Corte EDU, può comportare l'illegittimità costituzionale della norma interna sempre che nelle pronunce di quella Corte sia identificabile un "approdo giurisprudenziale stabile" [...] o un "diritto consolidato"»⁶⁴. La puntualizzazione è rispettosa delle norme della CEDU⁶⁵ ed è coerente con (ed imposta dal) contenuto della Convenzione. Al riguardo, è dirimente la puntualizzazione di Vladimiro Zagrebelsky secondo cui «correttamente» la Corte costituzionale ha fatto rinvio alla giurisprudenza europea, tenuto conto che «il contenuto della Convenzione (e degli obblighi che da essa derivano) è essenzialmente quello che si trae dalla giurisprudenza che nel corso degli anni essa ha elaborato», essendo il testo della stessa «sovente vago e ridotto all'essenziale»⁶⁶.

Neppure è convincentemente contestabile l'affermata riserva, in capo alla Corte costituzionale, del potere di accertare l'eventuale *vulnus* arrecato dalla sentenza della Corte EDU a valori costituzionali equiordinati. Si tratta infatti di una riserva saldamente radicata nel «predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU»⁶⁷, giustificata dall'esigenza di garantire la tutela di tutti gli interessi costituzionalmente protetti e di evitare che pronunce e norme di altri ordinamenti alterino la tutela dei valori costituzionali complessivamente considerati. La Corte

⁶¹ G. Capograssi, *Il problema della scienza del diritto*, Milano, 1962, 202.

⁶² Per tale principio, sentenza n. 236 del 2011, n. 236, ove una completa indicazione delle sentenze che, a partire dal 2007, hanno lo hanno affermato; successivamente, sentenza n. 25 del 2019.

⁶³ La sentenza n. 311 del 2009, che ha deciso la questione dei limiti di legittimità delle leggi interpretative, alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che ritiene vietata l'interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia destinata a influenzare l'esito della controversia, salvo che sia giustificata da motivi imperativi di interesse generale (*impérieux motifs d'intérêt général*). Secondo la Corte costituzionale, fare salvi i «motivi imperativi d'interesse generale» che suggeriscono al legislatore nazionale interventi interpretativi nelle situazioni che qui rilevano non può non lasciare ai singoli Stati contraenti quanto meno una parte del compito e dell'onere di identificarli, in quanto nella posizione migliore per assolverlo, trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo. Le decisioni in questo campo implicano, infatti, una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali che la Convenzione europea lascia alla competenza degli Stati contraenti, come è stato riconosciuto, ad esempio, con la formula del margine di apprezzamento, nel caso di elaborazione di politiche in materia fiscale, salva la ragionevolezza delle soluzioni normative adottate». La regola, dopo la sentenza della Corte di Strasburgo 7 giugno 2011, *Agrati*, è stata ribadita dalla sentenza n. 236 del 2011.

⁶⁴ Corte cost. sentenza n. 25 del 2019, ove ulteriori richiami, avendo altresì la Corte avuto cura di esplicitare una serie di indicatori del consolidamento.

⁶⁵ In particolare, con le spiegazioni all'art. 8 del Protocollo n. 14, che ha modificato l'art. 28, M.G. Civinini, *Il valore del precedente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Questione giustizia*.

⁶⁶ V. Zagrebelsky, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il principio di legalità nella materia penale*, 72, in V. Zagrebelsky-V. Manes (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, Milano 2011.

⁶⁷ Corte cost., sentenze n. 25 del 2019 e n. 49 del 2015.

costituzionale, diversamente da quella di Strasburgo, opera infatti «una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante»⁶⁸, allo scopo di scongiurare che un diritto assurga ingiustificatamente a *tiranno*, in pregiudizio di altro diritto pure garantito dalla Costituzione ed equiordinato. La Costituzione, essenzialmente, è anche una Carta di diritti fondamentali e fissa i principi preordinati a preservare i caratteri originari e fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, la cui ragionevole difesa non costituisce esaltazione della sovranità politica del legislatore statale, ma «si traduce, per così dire, nella sovranità della Costituzione, il cui nucleo essenziale, come è sottratto agli attacchi esterni, così è protetto dagli attacchi interni»⁶⁹. Affinché tale risultato sia conseguito, occorre peraltro che sia ben chiara la diversità tra il limite di ingresso opponibile alle norme CEDU ed alle norme dell'UE (cc.dd. *controlimiti*), come non sempre accade⁷⁰.

Siffatte considerazioni confortano l'importanza del *dialogo* tra le Corti, sostantivo suadente, di grande successo, che tuttavia esige attenzione anche da parte delle Corti sovranazionali a ciò che dicono (e perché lo dicono) i giudici nazionali e richiede poi una precisa formalizzazione dei modi con i quali realizzarlo. Ed è proprio questa la finalità del Protocollo 16, la cui ratifica ha però innescato l'ennesima guerra di religione, mentre sarebbe necessario approfondire le modalità per assicurare che abbia segno positivo, senza arroccarsi in aprioristiche posizioni contrarie o favorevoli.

Tra i profili oggetto di maggiore attenzione vi è quello della mancanza di strumenti in grado di garantire piena tutela nel caso di accertata violazione della convenzione da parte della Corte di Strasburgo, ritenuta non rimediabile nel processo civile ed in quello amministrativo⁷¹. La lacuna si avvia ad essere eliminata grazie alle previsioni contenute nella legge-delega 23 novembre 2021, n. 206, che reca principi e criteri direttivi con cui il legislatore si è dimostrato attento all'esigenza di tutelare i diritti dei terzi ed il «rispetto nei loro confronti della certezza

⁶⁸ Corte cost., n. 264 del 2012; negli stessi termini, la sentenza n. 25 del 2019 e le altre in questa richiamate.

⁶⁹ G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, 383.

⁷⁰ Ad esempio, alcune sentenze della Corte di cassazione (Cass. 8 ottobre 2013, n. 22874; Cass. 17 giugno 2013, n. 15080, Cass. 9 maggio 2013, n. 15079, n. 15078, Cass. 13 maggio 2013, n. 11406; Cass. 8 aprile 2013, n. 8487; Cass. 5 aprile 2013, n. 8446 e n. 8445; Cass. 27 marzo 2013, n. 7680), concernenti il caso delle pensioni svizzere, con argomentazione sostanzialmente ripetuta in modo identico hanno affermato: «Ricordando a questo ultimo proposito anche la giurisprudenza della Corte E.D.U. relativamente al margine di apprezzamento riservato al legislatore nazionale nell'identificare i cosiddetti controlimiti, vale a dire i motivi imperativi di interesse generale che suggeriscono interventi della legislazione nazionale interpretativi o comunque retroattivi», utilizzando impropriamente il sostantivo, con tutti i rischi che possono conseguire.

⁷¹ Tenuto conto della dichiarazione di infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale delle norme del processo amministrativo e civile che non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo, dichiarate infondate dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 123 del 2017 («nelle materie diverse da quella penale, dalla giurisprudenza convenzionale non emerge, allo stato, l'esistenza di un obbligo generale di adottare la misura ripristinatoria della riapertura del processo, e che la decisione di prevederla è rimessa agli Stati contraenti, i quali, peraltro, sono incoraggiati a provvedere in tal senso, pur con la dovuta attenzione per i vari e confliggenti interessi in gioco») e n. 93 del 2018, sulle quali, M. Branca, *L'esecuzione della sentenza CEDU e la riapertura del processo civile o amministrativo: Corte cost. n. 123 del 2017, n. 6 e n. 93 del 2018*, in *Giur. cost.*, 2018, 1521; E. D'Alessandro, *Violazione della Cedu e revocazione del giudicato civile: 'nihil novi sub sole'*, in *Foro it.*, 2018, I,2291. Relativamente al processo penale, nell'inerzia del legislatore nel prevedere la riapertura di procedimenti giudiziari a seguito di violazioni della CEDU, la Corte cost., con sentenza n. 113 del 2011 dichiarò invece costituzionalmente illegittima «la mancanza un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando sia necessario, ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti umani, per conformarsi a una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti umani».

del diritto garantita dalla *res iudicata*», espressamente sottolineati dalla Corte costituzionale⁷². Restano sul campo non pochi dubbi, anche legati al rischio di un'evoluzione dell'ordinamento multilivello che, nel dare detta soluzione al dilemma tra incremento delle cause risarcitorie e flessibilità del giudicato, può preludere ad una sorta di «eterno processo», ad una «flessibilizzazione del giudicato» pregiudizievoli di molteplici esigenze⁷³, in particolare della certezza (pur nella nuova dimensione della prevedibilità), specie in considerazione della ricordata vaghezza del testo della Convenzione.

In relazione al rapporto tra ordinamento interno e dell'Unione europea, di pregnante interesse per il giudice *comune* è la recente puntualizzazione del contenuto dell'obbligo di rinvio pregiudiziale operata dalla sentenza 6 ottobre 2021, C-561/19, *Consorzio Italian Management*, che dovrà costituire oggetto di approfondimento. La pronuncia, da un canto, ha infatti ribadito i principi enunciati dalla sentenza *Cilfit*, anche in ordine al significato del contenuto dello '*atto chiaro*'; dall'altro, ha gravato il giudice nazionale di ultima istanza di un onere interpretativo di evidente complessità⁷⁴. La sentenza, forse, non ha peraltro adeguatamente considerato le convincenti conclusioni rese nel giudizio dall'Avvocato Generale Michal Bobek, laddove ha sottolineato che l'obbligo di controllare la corretta applicazione della legge in ogni singolo caso è compito assai arduo, ricordando quanto argutamente affermato dall'avvocato generale Nils Wahl: «incontrare un "vero" caso di *acte clair* sarebbe probabile, nella migliore delle ipotesi, quanto l'incontro con un unicorno». Inoltre, ha rimarcato che «lo scopo dell'obbligo di rinvio pregiudiziale è quello di garantire l'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione, non l'applicazione corretta di tale diritto. Pertanto, l'uniformità ricercata non è e non è mai stata a livello di singolo esito di ciascun caso di specie, bensì a livello di norme giuridiche da applicare. Ciò, logicamente, significa che mentre esiste un ragionevole grado di uniformità delle norme giuridiche, può esistere una diversità in termini di esiti specifici» (§ 149).

La Corte di giustizia, con la sentenza 21 dicembre 2021, C-497/20, *Randstad*, da ultimo, ha affermato che, per garantire l'applicazione del diritto dell'UE e porre rimedio ad una violazione imputabile ad una sentenza del Consiglio di Stato, non occorre che questa debba poter essere impugnata per tale ragione dinanzi alle Sezioni unite civili della Corte di cassazione. Alla questione è sotteso lo strisciante conflitto innescato tra Corte costituzionale e Corte di cassazione dalla restrittiva interpretazione del ricorso *ex art. 111*, ultimo comma, Cost. affermata dalla sentenza n. 6 del 2018 che, sconfessando la concezione c.d. dinamica dell'eccesso di potere giurisdizionale (anche quella più moderata), lo ha sostanzialmente svuotato di contenuto. Nell'impossibilità di sostenere una nozione dei "motivi inerenti alla giurisdizione" diversa da quella accolta dal Giudice delle leggi (come riconosciuto dalla stessa Corte di cassazione e, senza approfondire la praticabilità di altre strade⁷⁵), quest'ultima ha

⁷² L'esigenza di tutela, sottolineata dalla sentenza n. 123 del 2017, costituisce infatti oggetto del criterio direttivo dell'art. 1, comma 10 della legge-delega n. 206 del 2021 secondo cui i decreti-delegati dovranno «prevedere che, nell'ambito del procedimento per revocazione a seguito di sentenza emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, siano fatti salvi i diritti acquisiti dai terzi in buona fede che non hanno partecipato al processo svoltosi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo».

⁷³ Effacemente poste in luce da G.Montedoro (*La Corte di Giustizia risponde alle S.U. sull'eccesso di potere giurisdizionale. Quali saranno i "seguiti" a Corte Giust., G. S., 21 dicembre 2021 - causa C-497/20, Randstad Italia?*, in *giustiziansieme.it*, 18 gennaio 2022, e, in precedenza, negli scritti in questo richiamati).

⁷⁴ In quanto «deve maturare il convincimento che la stessa evidenza» nell'interpretare una determinata situazione «si imporrebbe altresì ai giudici di ultima istanza degli altri Stati membri e alla Corte», in applicazione dei criteri (appunto complessi) enunciati nei §§ 41-46.

⁷⁵ Non viene infatti in discussione la questione del riparto della titolarità del potere interpretativo delle norme ordinarie (alla base della teorica del 'diritto vivente' e del c.d. conflitto tra le Corti), ma la delimitazione del confine delle attribuzioni di organi appartenenti ad ordini diversi di uno stesso potere stabilito da una norma costituzionale, che appunto per questo rientra nella competenza tipica e propria della Corte costituzionale, quale interprete ultima delle norme della Carta. Le S.U. hanno, affermato che la nozione dei "motivi di giurisdizione" va stabilita «in coerenza» con quella esplicitata dalla Corte costituzionale (S.U. n. 31023 del 2019), rientrando nella «competenza naturale della stessa» (S.U. n. 29082 del 2019) e che, quindi, ha «carattere vincolante (S.U. n. 15338 e n. 15744 del 2019;

cercato (non trovandola) una sponda esterna per recuperare una concezione più aderente alla *ratio*, alle finalità sottese al ricorso ed al sistema plurale di giurisdizioni⁷⁶. La sentenza della Corte di giustizia non ha fugato tutti i dubbi⁷⁷, anche quanto alla percorribilità di altre strade per porre rimedio alla violazione⁷⁸. La pronuncia assume inoltre particolare significato per il preciso ed espresso richiamo – non nuovo, ma emblematico nel contesto della pronuncia, tenuto della questione decisa – dello «obbligo di risultato chiaro e preciso» in virtù del quale «i giudici nazionali devono disapplicare, se necessario le disposizioni di diritto che comportano tale violazione [del diritto dell’Unione, n.d.r.], quand’anche tali disposizioni abbiano natura costituzionale» (così nel § 54), che sollecita riflessioni di sistema sulle quali non è qui possibile soffermarsi.

Riconducibile alla questione dei rimedi esperibili nel caso di violazione del diritto dell’Unione è il rinvio pregiudiziale con cui il Consiglio di Stato (ordinanza 18 marzo 2021, n. 2327) ha interrogato la Corte di giustizia sul se gli articoli 4, paragrafo 3, 19, paragrafo 1, del TUE e 2, paragrafi 1 e 2, e 267 TFUE, letti anche alla luce dell’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, ostino ad un sistema, quale quello fissato dalle norme regolatrici del processo amministrativo, che non consente di usare il rimedio del ricorso per revocazione per impugnare sentenze del Consiglio di Stato confliggenti con sentenze della Corte di Giustizia, ed in particolare con i principi di diritto affermati dalla Corte di Giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, evidenziando una lacuna che è dubbio possa essere eliminata dai decreti attuativi della legge-delega n. 206 del 2021⁷⁹.

Un’ultima questione che resta sul campo, cui è davvero possibile soltanto accennare, è quella riaperta dalle sentenze 22 giugno 2010, C-189/10, *Melki e Abdeli*, e 11 settembre 2014, C-112/13, *A.B ed altri*, secondo cui il diritto dell’Unione non osta allo svolgimento della questione

analogamente, S.U. n. 8842 e n. 8843 del 2020). La mancata osservanza del principio enunciato dalla Corte costituzionale potrebbe essere denunciata mediante un nuovo (ma non extravagante) tipo di conflitto di attribuzione tra poteri, di cui sarebbero parti la Corte suprema di cassazione ed il Consiglio di Stato.

⁷⁶ Tenuto conto che, come sottolineato da G.Montedoro (*La Corte di Giustizia risponde alle S.U.*, cit.) «il provvedimento abnorme è un non provvedimento non un provvedimento viziato da violazione di legge sostanziale o processuale», con tutte le conseguenze che ne derivano, benché tale crinale sia indubbiamente «delicato».

⁷⁷ La sentenza ha infatti dichiarato priva di «attinenza con l’oggetto della controversia» la questione dell’esclusione dell’esperibilità del ricorso *ex art.* 111, ultimo comma, Cost., per censurare l’immotivata violazione da parte del Consiglio di Stato, quale organo giurisdizionale di ultima istanza, dell’obbligo di rinvio pregiudiziale, a fronte dell’espressa istanza di una parte. Da un canto, «la pronuncia sembrerebbe aver lasciato aperta la questione» della censurabilità di tale violazione con il ricorso *ex artt.* 111, ottavo comma, Cost., «dal momento che ha ritenuto irricevibile la questione perché priva di “attinenza con l’oggetto della controversia del procedimento principale”. Mi pare che la Corte di Giustizia abbia cercato di evitare di prendere una posizione chiara e netta sulla questione preliminare dell’obbligo di rinvio pregiudiziale» (F. Francario, in R. Conti, F. Francario, *La Corte di Giustizia risponde alle S.U. sull’eccesso di potere giurisdizionale. Quali saranno i “seguiti” a Corte Giust., G. S., 21 dicembre 2021 - causa C-497/20, Randstad Italia?*, in *giustiziainsieme.it*, 12 gennaio 2022). Dall’altro, potrebbe invece ritenersi che «la questione non è stata trattata espressamente dalla Corte UE ma non potrebbe avere sorte diversa da quella relativa alla violazione del diritto UE», in quanto «ciò traspare dal complesso della motivazione della sentenza e deriva dal principio di autonomia procedurale o processuale degli Stati membri» (G.Montedoro, *La Corte di Giustizia risponde alle S.U.*, cit.).

⁷⁸ La sentenza della Corte di giustizia afferma infatti: «nessun elemento menzionato nella domanda di pronuncia pregiudiziale o nelle osservazioni presentate alla Corte induce a ritenere *a priori* che il diritto processuale italiano abbia, di per sé, l’effetto di rendere impossibile o eccessivamente difficile l’esercizio, in tale settore del diritto amministrativo dei diritti conferiti dal diritto dell’Unione» (63).

⁷⁹ La legge-delega prevede che siano introdotte nuove ipotesi di revocazione nel caso di contrasto sopravvenuto con sentenze della Corte CEDU. Secondo G. Montedoro (*La Corte di Giustizia risponde alle S.U.*, cit.) «andrebbe valutato, in sede di attuazione della delega, se estenderla al caso di contrasto con sentenze preesistenti al giudicato ed altresì se includervi le sentenze della Corte UE».

prioritaria di costituzionalità, se sono rispettate tre “riserve di compatibilità”⁸⁰. Le sentenze, in parte, hanno infatti rimeditato l’ortodossia comunitaria inaugurata dalla sentenza *Simmenthal*, spianando la strada alla questione della doppia pregiudizialità (locuzione peraltro criticata da una parte della dottrina⁸¹), cui sono sottesi importanti interrogativi⁸². L’*an* ed il *quomodo* dell’attivazione dei controlimiti, esemplarmente declinati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 238 del 2014 (sui crimini nazisti), ha infine costituito oggetto della c.d. *saga Taricco*⁸³ (significativamente definita nel comunicato della Corte costituzionale del 31 maggio 2018 come «Vicenda emblematica di dialogo tra corti») che lascia presagire ulteriori sviluppi.

In conclusione, l’apertura del sistema delle fonti a quelle esterne ha onerato il giudice di più ampi poteri, ma anche di sempre più gravosi compiti, da adempiere nell’osservanza di un preciso rigore formale. La distinzione (di diritto positivo e di rango costituzionale) tra obblighi internazionali, diritto dell’Unione europea e della CEDU; la previsione, nell’ordinamento dell’UE, di apposite procedure per la formazione di tale diritto, diversamente da quello della CEDU, di matrice sostanzialmente (e pressoché solo) giurisprudenziale; la carenza di efficacia di una Carta internazionale, quando non recepita nei modi e nelle forme stabiliti dalla Costituzione, esigono infatti che i giudici: in primo luogo, non indulgano con eccessiva, inesatta, semplificazione nel richiamo di norme (e di giurisprudenze) esterne anche quando prive di efficacia cogente⁸⁴, in violazione del sistema delle fonti, tuttora esistente, sia pure in una nuova dimensione e con nuove complessità; in secondo luogo, improntino la loro azione a *judicial modesty*, al detto del giudice Jackson della Corte suprema U.S.A.: «*We are not final because we are infallible, but we are infallible only because we are final*», riferito alle Corti supreme⁸⁵, ma concernente tutti i giudici, in quanto in ogni vicenda hanno sempre l’ultima parola, sia pure limitatamente ad una determinata fase del suo complessivo dipanarsi.

⁸⁰ In sintesi, è ammissibile che il meccanismo di controllo di costituzionalità possa sospendere o ritardare il potere del giudice di dare piena ed immediata soddisfazione ai diritti invocati in forma di norme UE direttamente efficaci se il giudice *comune*, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale, può rivolgere quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia ed adottare misure cautelari provvisorie, mentre la tutela piena è rimandata all’esito del giudizio di costituzionalità; sulle questioni poste dalle sentenze, per tutti, R. Mastroianni, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità: Simmenthal revisited?*, in *Giur. cost.*, 2014, 4089. ID, *L’ordinamento giuridico nazionale nei rapporti con le regole dell’unione europea. la posizione della Corte costituzionale italiana*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2007, 589.

⁸¹ A seguito della soluzione adottata dalla sent. n. 269 del 2017 e dei successivi seguiti costituiti dalle decisioni n. 182 del 2020 e nn. 117, 69 e 20 del 2019. Sulla questione, *ex plurimis*, R. Mastroianni, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, www.europeanpapers.eu, 2020, con una precisa critica delle ragioni che dimostrerebbero l’improprietà della locuzione.

⁸² Tenuto conto delle molteplici, sopravvenute, modifiche del diritto dell’UE, dell’intersecazione che caratterizza i principi ed i diritti enunciati dalla Carta ed i diritti garantiti dalla Costituzione italiana che richiedono un’ulteriore riflessione sulla riserva in capo alla Corte costituzionale del sindacato, anche sulla scorta delle considerazioni sviluppate da Augusto Barbera, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia, relazione tenuta all’incontro tra i Tribunali e le Corti costituzionali di Italia, Francia, Portogallo e Spagna*, in www.rivistaaic.it, 2017.

⁸³ Tra i molti commenti, R. Mastroianni, *Supremazia del diritto dell’Unione e “controlimiti” costituzionali: alcune riflessioni a margine del caso Taricco*, in *Dir.pen.contemporaneo*; ID, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant’Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, in www.osservatoriosullefonti.it; A. Natale, *Le tappe della cd. saga Taricco e alcune riflessioni in ordine sparso*, in *Questione giustizia*, 2017.

⁸⁴ Rilevando allora le stesse esclusivamente quale dato fattuale, come avviene quando si cita un fatto storico o un’opinione dottrinale, G. De Vergottini, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, 2010.

⁸⁵ Il detto è ricordato da S. Cassese, *Dentro la Corte*, cit., 21.