

INTRODUZIONE

LE RAGIONI DI UN PROBLEMA

Quando fu approvata la l. n. 689 del 1981, che stabiliva i principi generali relativi alle sanzioni amministrative conseguenza di procedimenti di depenalizzazione, la sanzione minima indicata era di 12 mila lire mentre la sanzione massima era determinata in 20 milioni di lire (circa 10 mila euro). Se non si può parlare di sanzioni “bagatellari” trattandosi di indicazioni economiche risalenti a quasi quaranta anni orsono, si trattava tuttavia di sanzioni di modesta entità. Molto favorevole era anche il pagamento in misura ridotta (terza parte del massimo o il doppio del minimo edittale).

Il sistema si basava sull'atto di accertamento effettuato dalla Pubblica Amministrazione che ricostruiva il fatto (valido sino a querela di falso) e sull'opposizione all'ordinanza ingiunzione che apriva un processo ordinario.

Su questa base, negli anni, si era formata una corposa giurisprudenza tendente ad escludere per questo tipo di sanzioni le garanzie del diritto penale, sia in relazione al procedimento di irrogazione che in relazione ai corollari sostanziali (divieto di retroattività, retroattività *in mitius*). Questa giurisprudenza era logica stante la sostanziale diversità, in termini di afflizione personale, di quelle sanzioni amministrative rispetto alle sanzioni penali.

Oggi bisogna prendere atto che lo scenario è totalmente cambiato. Le sanzioni amministrative pecuniarie in materia finanziaria irrogate da Consob e Banca d'Italia sono elevatissime. Più avanti nel testo si farà l'esempio di un caso di depenalizzazione di un illecito punito con la previsione di una sanzione amministrativa sino a 15 milioni di euro con confisca per equivalente, rispetto ad una pena con massimo edittale di 2 anni di reclusione (che quindi normalmente beneficia della sospensione condizionale). Quale sanzione, indipendentemente dal *nomen* formale (amministrativa o

penale) incide maggiormente nella vita di una persona?¹

Per queste sanzioni, immediatamente esecutive, non è possibile il pagamento in forma ridotta. Non sono assicurabili e il responsabile in solido *deve* (e non può) esercitare il diritto di regresso. Ad esse si accompagnano anche sanzioni accessorie che incidono nella vita professionale e di relazione. Sempre la sanzione è pubblicata; alle volte ad essa è correlato il divieto di assunzione di cariche in società; le sanzioni costituiscono elementi per la valutazione dei requisiti di onorabilità per assumere funzioni di indirizzo, direzione e controllo negli intermediari creditizi; in alcuni casi vengono comunicate agli albi professionali per l'irrogazione di una ulteriore sanzione.

Alle sanzioni di per sé gravi, si aggiunge un cambiamento di prassi e di "stile" di vigilanza. Il potere sanzionatorio, che prima del "decennio terribile" (iniziato nel 2008) era utilizzato marginalmente, e spesso con sanzioni quantitativamente più vicine ai minimi che ai massimi edittali, è diventato, con la crisi economica, lo strumento principale della punizione economica e sociale.

Le sanzioni amministrative rappresentano oggi lo strumento più utilizzato nell'azione di vigilanza per reprimere comportamenti non corretti degli operatori bancari e di società quotate. Esse sono irrogate nella fascia alta del massimo edittale², sono accompagnate normalmente non solo dalla pubblicazione normativamente prevista, ma anche da pubblicazioni su giornali non specializzati, e implicitamente o esplicitamente sono commentate come gravi sentenze di condanna penale. Il disvalore sociale conseguente all'irrogazione di una sanzione di tal genere è aumentato dall'insofferenza popolare verso il sistema bancario e finanziario e verso i suoi esponenti.

Negli ultimi sei anni la Consob ha emesso sanzioni per un valore complessivo di circa 90 milioni di euro³. Nei bollettini di vigilanza mensili della

¹ La osservazione è tratta da F. VIGANÒ *Un'altra deludente pronuncia della Corte costituzionale in materia di legalità e sanzioni amministrative punitive*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017.

² Come rilevato dal Governatore Visco nella *Relazione annuale anno 2016*: «a fronte di gravi mancanze abbiamo irrogato sanzioni nella misura massima prevista dall'ordinamento»: così le Considerazioni finali del Governatore, *Relazione annuale*, Roma 31 maggio 2017, reperibile all'indirizzo www.consob.it/web/area-pubblica/relazione-annuale.

³ Come emerge dalle relazioni annuali della Consob (anch'esse reperibili all'indirizzo www.consob.it/web/area-pubblica/relazione-annuale), l'importo complessivo delle sanzioni pecuniarie applicate dalla Consob, a tutti gli operatori finanziari presenti sul mercato, nel 2011 ammontava a 7,8 milioni di euro e nel 2012 a 9,26 milioni di euro, mentre nel 2013 giunse a quota 32,5 milioni di euro (più che triplicato rispetto al 2012), raggiungendo il secondo picco più alto dopo quello del 2007, che superò i 40 milioni. E su 142 provvedimenti iniziati,

Banca d'Italia il numero dei provvedimenti amministrativi pecuniari supera molto ampiamente ogni altro provvedimento di vigilanza⁴.

Si sottolineava, in passato, che la depenalizzazione di alcune fattispecie di illecito era ricollegabile alla scelta di politica legislativa di alleggerire il sistema penale dagli illeciti a ridotta riprovevolezza sociale, ma a chiaro contenuto patrimoniale⁵. Oggi non è più così, non solo perché la riprovevolezza sociale della condotta non è affatto inferiore all'illecito penale, ma anche perché, in certi casi, le sanzioni economiche sono così elevate che tra la sanzione amministrativa e la sanzione penale è la prima ad essere la più afflittiva.

In questo contesto, nel quale l'ordinamento ha attribuito alle autorità di regolazione e controllo un potere sanzionatorio *ex post* pari o superiore a quello conferito al giudice penale, gli strumenti di tutela e di garanzia processuale appaiono inadeguati alle nuove esigenze ordinamentali.

Le autorità irrogano la sanzione, certamente dopo un procedimento arti-

ben 135 si sono conclusi con l'applicazione di sanzioni. Nella maggior parte dei casi – come risulta dalla relazione Consob per l'anno 2013 – si è trattato di abusi di mercato (14 casi contro i 12 del 2012) con 21,6 milioni di euro di sanzioni, rispetto ai 3,9 milioni del 2012. Nel 2014 la Consob ha emesso sanzioni per un valore complessivo 20,6 milioni di euro, nel 2015 per 12,1 milioni di euro e nel 2016 pari circa a 7,8 milioni di euro, con un evidente trend di diminuzione dell'importo complessivo. Tuttavia, a fronte della diminuzione dell'importo, bisogna registrare un progressivo incremento delle sanzioni accessorie interdittive se nel corso del 2016 sono state comminate per complessivi 144 mesi rispetto ai 138 mesi nel 2015 e, ad esito di procedimenti per violazioni di abusi di mercato, sono stati confiscati beni per un valore corrispondente a circa 1 milione di euro (594.000 euro nell'anno precedente). E come segnalato ancora nel Discorso del Presidente della Consob al mercato finanziario sulla “*Relazione per l'anno 2016*”, tenuto a Milano, 8 maggio 2017 (reperibile anch'esso all'indirizzo sopra indicato), le sanzioni comminate alle sole banche dal 2011 a oggi ammontano a oltre 22 milioni di euro, di cui più di 9 milioni nei primi quattro mesi del 2017.

⁴ La pubblicazione mensile dei bollettini di vigilanza della Banca d'Italia è reperibile sul sito: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-vigilanza/>. Da luglio 2015, come è noto, il Bollettino di Vigilanza non è più pubblicato (art. 8 del TUB). Il Bollettino di Vigilanza contiene, dunque, gli atti delle autorità creditizie (Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio, Ministro dell'economia e delle finanze e Banca d'Italia) o, comunque, di rilievo per la Vigilanza emanati fino a giugno 2015. Gli atti a carattere generale e i provvedimenti di carattere particolare emanati da luglio 2015 sono disponibili nella sezione Compiti > Vigilanza sul sistema bancario e finanziario, accedendo rispettivamente ai link indicati all'indirizzo sopra segnalato.

⁵ Cfr. ad esempio, P. DE BIASI, *Persuasione e castigo. Le sanzioni amministrative nel TUB e nel TUF*, Milano, 2003, 4 ss.

colato nel quale le parti possono interloquire, ma senza che vi sia la possibilità di svolgere una reale istruttoria su fatti che sono quasi sempre molto complessi. Il contraddittorio è formalmente garantito, ma nella sostanza, non essendovi possibilità di istruttoria, poco utile. Predomina ancora l'idea che il punto di riferimento sia il contraddittorio procedimentale della legge sul procedimento amministrativo e non il contraddittorio orizzontale processuale. Nella sostanza la ricostruzione del fatto è inevitabilmente lasciata all'autorità amministrativa procedente.

Anche la separazione tra chi istruisce la sanzione e chi la decide, come rilevato in una sentenza del Consiglio di Stato del 2015 (Cap. 4) è solo formale. Al contrario negli Stati Uniti la separazione tra attività istruttoria e decisoria è sostanziale; in Francia, come si vedrà più avanti, anche sulla spinta della giurisprudenza sovranazionale, è stata realizzata una riforma delle autorità finalizzata a rendere sostanziale ed effettiva questa separazione.

Il giudizio di opposizione alla sanzione, a sua volta, è modellato sugli schemi "antichi" del giudizio di opposizione alle sanzioni previsto in passato per le sanzioni della Banca d'Italia. Competenza della Corte di Appello in unico grado e giudizio camerale deformalizzato (Cap. 5). In questo tipo di giudizio l'attività istruttoria, pure in astratto non esclusa, di fatto non è mai concessa, perché predomina ancora l'idea – storicamente basata sulla l. n. 689 del 1981 – che l'accertamento del fatto è compito della pubblica amministrazione. Si decide, pertanto, su un fatto costruito dall'autorità amministrativa, che le parti non possono rimettere in discussione, normalmente in una sola udienza di discussione che fisiologicamente poco o nulla può aggiungere agli atti scritti. La mancata previsione del doppio grado di giudizio, inoltre, previsto invece per tutte le altre sanzioni che non siano di Consob e di Banca d'Italia, sembra difficilmente spiegabile dal punto di vista della ragionevolezza del sistema.

Su questo sistema ha inciso la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di equo processo (previsto nell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – CEDU –). La sentenza *Grande Stevens* del 2014⁶, che ha ribadito con riferimento ai procedimenti sanzionatori della Consob, l'applicazione dell'art. 6 CEDU alle sanzioni amministrative afflittive e sostanzialmente penali, ha creato in Italia grande scalpore, ma è solo il frutto di un orientamento

⁶ Cfr. Corte EDU, 4 marzo 2014, ricc. nn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, *Grande Stevens e a. c. Italia*.

della Corte di Strasburgo assolutamente consolidato sin dal 1976 sulle sanzioni amministrative e sull'applicazione, a queste sanzioni, in presenza di determinati criteri, dei principi sull'equo processo (Cap. 2). Forse meno consolidata, ancorché conseguente, è stata l'applicazione del principio del *ne bis in idem* al concorso tra sanzioni penali in senso proprio e sanzioni amministrative qualificabili come sostanzialmente penali, che ha aperto a una serie di questioni estremamente complesse, non ancora risolte, di cui si darà conto nel Capitolo 8.

Alcuni aggiustamenti, sia al procedimento che al processo, a seguito di questa sentenza e della citata decisione del Consiglio di Stato, sono stati effettuati (Cap. 5). Si tratta però di aggiustamenti modesti, senza una visione complessiva di sistema, effettuati da un legislatore un po' troppo timido nel conformarsi ai principi minimi posti dalla Corte di Strasburgo per non incorrere in altre sanzioni, ma che fatica nel portare avanti soluzioni più moderne e soprattutto organiche e complessive.

D'altra parte, anche la giurisprudenza sembra resistere, probabilmente per una serie di concause. La Corte costituzionale difende la sua interpretazione della Costituzione ed il suo ruolo di garante del sistema, ponendo vari limiti alla efficacia delle sentenze di Strasburgo. Le questioni relative alle sanzioni, poi, toccano profili ordinamentali complessi che la Corte cerca, con fatica, di bilanciare. Se si estendono a tutte le sanzioni amministrative le regole e le garanzie del diritto penale, si rischia di vanificare i procedimenti di depenalizzazione. Se se ne estendono solo alcune, si rischia di creare incertezze dogmatiche.

Le autorità di regolazione difendono un modello sostanzialmente amministrativo, che certamente presenta indubbi vantaggi nella gestione dei procedimenti. Gli organi giurisdizionali, legati ad una giurisprudenza risalente nel tempo difendono un modello processuale, che sostanzialmente prevede un sindacato solo sulle linee esterne del provvedimento e che spesso si risolve, come si diceva, in una sola udienza (Cap. 6). Tutte queste difese sono, alla fine, saldate dalla sicurezza che l'opinione pubblica non disapprova certo, in questo campo, un modello punitivo anche meno garantista, purché efficace.

Solo la dottrina sembra essere in gran parte schierata – ma per la verità lo era da tempo – verso una visione più garantistica e conforme ai principi non solo europei, ma per vero anche costituzionali del giusto processo⁷.

⁷ Gli autori sono molti e saranno citati in relazione ai punti specifici. In generale per una

In questo contesto i problemi interpretativi, anche di grande portata, non solo non mancano, ma sembrano ben lontani dall'essere risolti. La questione del *ne bis in idem*, pur con le difficoltà per la Corte costituzionale di assumere decisioni così “ordinamentali”, meriterebbe qualcosa di più – in un senso o nell'altro – di una decisione di inammissibilità o di restituzione degli atti al giudice *a quo* (Cap. 7). La questione della retroattività della normativa più favorevole forse necessiterebbe di una interpretazione di sistema, invece di un inciso in un'altra sentenza di inammissibilità della Corte costituzionale (Cap. 8). La questione dell'efficacia del giudicato civile e amministrativo forse richiederebbe una decisione della Corte costituzionale, come quella adottata nel 2011 sulla revisione del giudicato penale, invece di una decisione di infondatezza con invito al legislatore a provvedere (Cap. 8).

È evidente che si tratta di questioni che i giudici, di ogni livello, faticano a risolvere, perché oggi il grado di afflizione delle sanzioni amministrative è molto diverso. L'impressione è che si sia ormai davanti a differenti categorie di sanzioni amministrative con differenti gradi di afflittività. Ma ancora una volta è difficile per il giudice “formare” queste categorie ed applicare ad esse le garanzie in maniera differenziata.

Un tentativo di classificazione di questa differente afflittività – secondo i parametri della Corte EDU – verrà effettuato nel Capitolo 2, perché non è neppure ragionevole pensare che la espressione “afflittività” possa valere ad attrarre, ad ogni sanzione amministrativa, le garanzie dell'equo processo e magari anche le altre garanzie che la CEDU prevede per le norme penali. Al contrario non è neppure ragionevole che a sanzioni di enorme portata economica e di forte afflizione personale, vengano applicati i principi che erano stati pensati per sanzioni “bagatellari”.

Da un punto di vista di sistema, queste difficoltà stanno però incidendo sugli effetti positivi del c.d. “dialogo tra le Corti”. L'impressione attuale è che oggi, su temi giuridicamente complessi e socialmente sensibili, questo dialogo possa portare ad una sorta di rinvio della decisione. Soprattutto a fronte di difficoltà sistemiche, la Corte costituzionale tende a preferire una pronuncia di inammissibilità, che non la contrappone alla Corte EDU e lascia il problema irrisolto con qualche indicazione “tra le righe”. La sentenza di

visione garantista collegata alla giurisprudenza della Corte EDU, M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012, e prima ancora, per una visione processuale del contraddittorio, M. CLARICH, *Autorità indipendenti, Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005.

inammissibilità, della quale la Corte su questi temi fa larghissimo uso, finisce però per lasciare il giudice solo con i propri strumenti interpretativi e lo induce, per il futuro, ad essere meno sollecito nel sollevare questioni di costituzionalità.

Il libro vorrebbe fare il punto, con un taglio attento alla giurisprudenza di Strasburgo, sulle varie questioni problematiche relative alle sanzioni di Banca d'Italia e di Consob che si sono aperte in conseguenza della giurisprudenza europea. È un campo nel quale, inevitabilmente, si intrecciano materie diverse: il diritto CEDU, il diritto costituzionale, il diritto amministrativo, il diritto processuale ed anche il diritto penale. Queste interrelazioni sono estremamente complesse, ma danno anche la misura di come gli ordinamenti, interni ed esterni, siano oggi dipendenti gli uni dagli altri. Il che è senz'altro un valore, purché complessità e interrelazione non creino confusione e incertezza del diritto.

La soluzione concreta dei problemi, comunque, al di là dei profili ordinali, è certamente molto difficile. La linea argomentativa di fondo del libro tende a mettere in luce che anche la categoria “sanzione amministrativa avente natura penale” ha diverse sfaccettature. Nel Capitolo 3 si cerca di sistematizzare gli orientamenti della Corte EDU distinguendo tre tipi di sanzioni “astrattamente penali” ma con differente grado di afflittività: le *minor offences* senza necessità di accertamento sul fatto, le *minor offences*, e le *criminal offences*. A queste differenti categorie di sanzioni corrispondono crescenti gradi di tutela processuale e sostanziale. Anche recenti sentenze della Corte di Strasburgo, del resto, utilizzano la distinzione tra *criminal offence* e *minor offence* in relazione alla difficilissima questione del *ne bis in idem* (Cap. 8).

La distinzione tra le diverse sanzioni amministrative costituisce probabilmente lo strumento per risolvere anche il grande problema, di natura ordinamentale e di politica legislativa che sta dietro – ma che condiziona inevitabilmente – tutta questa problematica. Le strategie di depenalizzazione degli ordinamenti sono destinate a fallire se alle sanzioni amministrative, conseguenza di un processo di depenalizzazione, si applicassero alla fine tutte le garanzie del diritto penale. Questo sembra essere il retropensiero di molte decisioni della Corte costituzionale ma anche della Corte di Cassazione. Non-dimeno una gradazione delle categorie consentirebbe a sua volta una gradazione della estensione delle garanzie e quindi, nella sostanza, un possibile bilanciamento tra le esigenze di garanzia e i fini della depenalizzazione.

Questo lavoro è frutto di una visione comune dei due autori. L'introduzione è stata scritta congiuntamente. I Capitoli 1, 2, 3 e 7 sono di Elena Bindi. I Capitoli 4, 5, 6 e 8 sono di Andrea Pisaneschi.

CAPITOLO 1

CORTE EDU E ORDINAMENTO INTERNO

1.1. Il contesto di riferimento. – 1.2. Il margine di apprezzamento e il *consensus standard*. – 1.3. L'efficacia delle sentenze della Corte EDU nell'ordinamento italiano: le c.d. sentenze gemelle della Corte costituzionale. – 1.4. Le barriere poste dalla Corte costituzionale: dal caso *Maggio* al caso *Varvara*. – 1.5. Tra flessibilità e attuazione l'equilibrio è difficile.

1.1. Il contesto di riferimento

Quale è la forza delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nel nostro ordinamento? In che misura sono vincolati i giudici all'applicazione del diritto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo? Le classificazioni che la Corte EDU effettua in materia di sanzioni sono vincolanti per il giudice italiano? Queste domande, che subito dopo il 2007 (dopo le sentenze c.d. gemelle della Corte costituzionale)¹, potevano costituire le classiche, semplici domande istituzionali di un esame di diritto costituzionale, hanno oggi risposte molto complesse, che in gran parte derivano dalle battute di arresto del processo di integrazione tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento sia europeo che sovranazionale.

A sessanta anni dalla firma dei Trattati di Roma, il percorso verso il consolidamento delle Istituzioni comunitarie vive un momento di profonda crisi. Dalla caduta del muro di Berlino, nonostante le paure suscitate dal ruolo

¹ Sulle c.d. sentenze gemelle cfr., ampiamente, *infra*, par. 1.3 di questo capitolo. Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, che saranno citate nel corso del lavoro, sono tutte reperibili all'indirizzo <http://www.echr.coe.it/echr>. Così come sono reperibili le sentenze della Corte costituzionale italiana all'indirizzo <http://www.cortecostituzionale.it> e le sentenze della Corte di Giustizia all'indirizzo <http://www.curia.europa.eu/>.

che avrebbe potuto rivestire la Germania riunificata², il processo verso una integrazione anche politica sembrava irreversibile. Soprattutto dopo il discorso solenne del Ministro federale degli Affari esteri Joschka Fischer, tenuto il 12 maggio 2000 all'Università Humboldt di Berlino³, dopo la approvazione della Carta dei diritti fondamentali, proclamata a Nizza nel dicembre 2000⁴, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 che a tale Carta ha riconosciuto «*lo stesso valore giuridico dei Trattati*», il percorso verso un'unione politica sembrava andare avanti, sebbene a ritmi meno serrati dei primi anni duemila⁵. Ma la stagione adesso appare problematica, perché il proseguire di una lunga fase di stagnazione economica spinge partiti e società ad individuare in gran parte nella perdita delle sovranità nazionali e nei condizionamenti esterni, il nemico cui addebitare il permanere di una situazione di difficoltà. Non è un fenomeno nuovo. Richiamando uno scritto di Franz Neumann del 1957 sull'esperienza di Weimar è stato messo in luce il parallelismo con il momento attuale perché «ancora una volta la crescente alienazione economica e sociale di massa alimenta una visione cospirativa della storia che compatta il «popolo» contro un nemico esterno cui imputare la colpa»⁶.

² Cfr. P. CRAVERI, *L'arte del non governo*, Venezia, 2016.

³ Dal titolo «*Dalla confederazione alla federazione – Riflessioni sulla finalit  dell'integrazione europea*».

⁴ Con la quale, come   noto, si   proceduto ad una ricognizione scritta delle tradizioni costituzionali comuni, elaborate in via pretoria, dalla Corte di Giustizia. In particolare il Preambolo insiste sul carattere ricognitivo della Carta di Nizza nella parte in cui prevede che essa «[...] riafferma i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal trattato sull'Unione europea e dai trattati comunitari, dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libert  fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunit  e dal Consiglio d'Europa, nonch  i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunit  europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo».

⁵ Soprattutto in conseguenza del fallimento della «Costituzione europea» dovuta agli esiti negativi dei referendum francese e olandese.

⁶ L. PAGGI, *Introduzione* in A. BARBA, M. D'ANGELILLO, S. LEHONDORFF, L. PAGGI, A. SOMMA, *Rottamare Maastricht. Questione tedesca, Brexit e crisi della democrazia in Europa*, Roma, 2016. Come   noto Newman nel 1957 scrisse il saggio «*Angoscia e politica*» (cfr. F. NEUMANN, *Angoscia e politica*, pubblicato in traduzione italiana in *Rivista il Mulino*, n. 6/72) e avvalendosi dell'esperienza di Weimar, mise a fuoco che il sentimento di insicurezza produce l'angoscia, che   uno stato diverso dalla paura, perch    la sensazione di vari pericoli incombenti che possono determinare conseguenze disastrose sul piano esistenziale. A que-

Ma le varie forme di risentimento verso ciò che è esterno non risparmiano neppure le Corti europee e quindi neppure il sistema di protezione dei diritti dell'uomo. Pur nella diversità di tutela offerta dalla Carta di Nizza e dalla Convenzione europea, non vi è dubbio che la Corte di Lussemburgo e la Corte di Strasburgo, inserite in un sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali, hanno vissuto parallelamente una parabola crescente e parallelamente devono fare i conti con un periodo di minor popolarità. La spinta al rafforzamento di una base comune di valori⁷ deve confrontarsi con la tutela delle identità nazionali, che sembra voler ridimensionare quella visione irenica di uno *jus* comune europeo patrimonio di valori omogeneamente condivisi⁸.

Per la verità, i timori verso valori onnicompartiti che rischiano di sacrificare le specificità e il pluralismo delle tradizioni europee, sono stati avvertiti soprattutto con riguardo all'Unione europea, già dopo l'approvazione della Carta di Nizza. Le sentenze della Corte di Giustizia fissano difatti *standard* in materia di diritti fondamentali che necessariamente devono essere rispettati in tutta l'Unione.

Diverso è il ruolo svolto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla Corte di Strasburgo, che si rivolge individualmente al singolo Stato e eventualmente lo condanna in caso di violazione di diritti fondamentali, ma non enuncia un principio direttamente applicabile anche negli altri ordinamenti del sistema CEDU⁹. In questo modo, la Corte riesce a porsi in una

sto punto l'unico modo per alleviare il senso di angoscia è individuare un nemico esterno al quale addossare le cause del malessere G. PITRUZZELLA, *Introduzione al Convegno "Unione europea e diritto della concorrenza a 60 anni dalla firma del Trattato di Roma"*, incontro tenutosi a Roma presso l'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato, il 14 marzo 2017.

⁷ I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002, 501 ss.; nella dottrina italiana v., almeno, G. SILVESTRI, *Verso uno ius comune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quaderni cost.*, 2006, 7 ss.; A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002.

⁸ M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 2006, 1463 ss.

⁹ M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in EAD. (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, 2007, 63, che sottolinea come «questo elemento dovrebbe essere sempre tenuto adeguatamente presente quando ci si riferisce alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, specie da parte dei giudici nazionali»; sul punto diffusamente EAD., *La CEDU e l'ordinamento italiano: rapporti tra fonti, rapporti tra giurisdizioni*, relazione introduttiva in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *All'incrocio tra Costituzione e CEDU*.

posizione agevolata nel salvaguardare le identità nazionali, anche in conseguenza dell'applicazione, nelle sue decisioni, della dottrina del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati membri (quella sfera di discrezionalità accordata agli Stati che permette loro di decidere il grado di tutela dei diritti sanciti nella Convenzione).

Ciò nonostante, anche la Corte europea è sovente costretta a confrontarsi con movimenti di opinioni sfavorevoli. Come affermato recentemente dal presidente della Corte EDU, «allo scetticismo “popolare”, che si manifesta soprattutto quando le sentenze della Corte sembrano tutelare soggetti i quali a giudizio di molti non meriterebbero protezione, si accompagna poi in alcuni casi l'insofferenza di alcuni governi rispetto a talune prese di posizione giurisprudenziali della Corte, considerate non sufficientemente rispettose del “margine di apprezzamento” che la stessa giurisprudenza di Strasburgo pure riconosce agli Stati»¹⁰.

L'approccio nei confronti delle sanzioni, qualificate nell'ordinamento italiano come amministrative, ma ritenute dalla Corte EDU sostanzialmente penali, è emblematico al riguardo. Soprattutto con riguardo alle sanzioni amministrative altamente afflittive (basti pensare a quelle in materia di abusi di mercato), non si sfugge alla sensazione che ben poca simpatia e ancor meno empatia suscitano i soggetti sanzionati nell'opinione pubblica. A ciò si aggiunge l'alzata di scudi delle autorità italiane, le quali non sembrano così sollecite nel procedere alle modifiche necessarie a conformarsi agli *standard* di Strasburgo, e che in più occasioni hanno richiamato l'attenzione sulla necessità di bilanciare diritti individuali con interessi generali.

Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo, Torino, 2007.

¹⁰ G. RAIMONDI, *Presentazione*, in A. DI STASI, *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, Padova, 2016, V. Come peraltro sottolinea sempre il presidente Raimondi la Corte, pur «attaccata da politici di ogni sorta e nazionalità, [...] gode di un grande rispetto internazionale ed è un baluardo dei diritti umani e dei diritti dei più deboli e vulnerabili» (così ID., *Chi esercita funzioni pubbliche ha il dovere della laicità*, intervista di S. Maurizi, in <http://espresso.repubblica.it/plus/articoli/2015/12/18/news/guido-raimondi-chi-esercita-funzioni-pubbliche-ha-il-dovere-della-laicita>).

1.2. Il margine di apprezzamento e il *consensus standard*

La Corte europea dei diritti dell'uomo, nel suo ruolo di interprete della CEDU, ha dunque il compito, non facile, di assicurare un *minimo standard* di tutela dei diritti fondamentali in essa sanciti, contemporaneamente preservando la «meravigliosa ricchezza delle diversità dei contesti statali»¹¹. L'attività della Corte deve pertanto muoversi tra due poli: il polo della dimensione *universale* dei diritti fondamentali e quello dalla dimensione *particolare*, radicata nelle specificità religiose, morali, linguistiche, culturali e politiche di ciascun popolo¹². Le modalità tecniche per gestire questi due estremi sono la dottrina del margine di apprezzamento statale e il c.d. *consensus standard*. Con il primo la Corte di Strasburgo determina il *quantum* di spazio lasciato ai singoli Stati in sede di applicazione della CEDU. Con il secondo la Corte accerta che vi è consenso internazionale circa il livello di tutela del diritto esistente nei diversi paesi e lo eleva a *standard minimo* di tutela per tutti i paesi. Il *margine di apprezzamento*, dunque, serve a *lasciare* un certo margine di discrezionalità allo Stato nel limitare un diritto, mentre il *consensus standard* serve alla Corte a *limitare* quel margine di discrezionalità conservato in capo agli Stati.

Determinare la latitudine del margine di apprezzamento, tuttavia, non è facile.

Il primo riferimento normativo è dato dall'art. 15 CEDU, che consente di derogare agli obblighi comunitari in caso di guerra o di altro pericolo pubblico o interna emergenza¹³, e dagli artt. 8, 9, 10 e 11 e l'art. 1, Prot. 1, CEDU, i quali, dopo aver proclamato l'universalità di un diritto – nella specie il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8), alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 9), di espressione (art. 10), di riunione e di associazione (art. 11), il diritto di proprietà (art. 1, Prot. 1) –, prevedono un elenco di condizioni che permettono agli Stati membri di limitare il diritto in questione. Sono in essi previste, per così dire, «clausole di interferenza»¹⁴, pre-

¹¹ Cfr. P. MAHONEY, *Mervellous Richness of Diversity or Invidious Cultural Relativism?*, in *Human Rights Law Journal*, vol. 19, 1998, 3 ss.

¹² Cfr. M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, cit., 62.

¹³ La Francia, ad esempio, di fronte all'emergenza terrorismo ha attivato il meccanismo di deroga alla Convenzione previsto nell'art. 15, una misura questa che garantisce la sopravvivenza della Convenzione anche nei momenti più difficili.

¹⁴ Cfr. F. DONATI, P. MILAZZO, *La dottrina del margine di apprezzamento nella giuri-*

sentì del resto anche in molte Costituzioni del secondo dopoguerra, che permettono al potere pubblico di restringere legittimamente la portata assoluta dei diritti fondamentali, sulla base dell'interesse generale.

Tra le clausole di interferenza, che riconoscono il potere statale di comprimere i diritti, possono essere ricordate, ad esempio, le «*mesures necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui*» (art. 8, comma 2), «*alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, [...], alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario*» (art. 10, comma 2).

A parte queste norme, il fondamento giuridico del margine di apprezzamento è individuato diversamente a seconda del ruolo che viene attribuito alla Corte. C'è chi tende ad identificare il margine di apprezzamento con il concetto di sussidiarietà, richiamando a suo fondamento giuridico sia gli artt. 1, 35, comma 1, e 53 sia gli artt. 8-11, 15 e 1 del Prot. 1, CEDU¹⁵. Chi, invece, tiene distinti il *principio di sussidiarietà* dal *margine di apprezzamento* (pur essendo entrambi corollari di quel principio di prossimità in base al quale gli Stati devono intervenire in prima battuta) definendo il primo espressione di una *regola di precedenza* e il secondo espressione di un *criterio di limite*. Cosicché sulla base di questa distinzione il fondamento giuridico del principio di sussidiarietà sarebbe individuato negli artt. 1, 35, comma 1, e 53 CEDU, mentre quello del margine di apprezzamento negli artt. 8-11, 15 e 1 del Prot. 1, CEDU¹⁶.

sprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, in *Riv. AIC* (<http://www.associazionedei costituzionalisti.it>), 2002, 21 ss.

¹⁵ Su queste impostazioni dottrinali, cfr. P. TANZARELLA, *Il margine di apprezzamento*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, cit., 152, spec. 52.

¹⁶ Cfr. M.R. MORELLI, *Sussidiarietà e margine di apprezzamento nella giurisprudenza delle Corti europee e della Corte costituzionale*, incontro di studio tenutosi a Roma presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il 20 settembre 2013, dal titolo “*Principio di sussidiarietà delle giurisdizioni sovranazionali e margine di apprezzamento degli Stati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*”, il quale sottolinea come «*sussidiarietà*» e «*margine di apprezzamento*» sono due aspetti di un più generale “*principio di prossimità*”, che si porge – nel sistema di tutela dei diritti consacrati nella Convenzione europea ed in quello della *governance* multilivello dell'Unione europea – come complessivo canone regolatore del ri-

Quale che sia il fondamento giuridico del margine di apprezzamento, da collegare ad un numero più o meno esteso di disposizioni convenzionali – e che adesso, come vedremo, ha trovato un esplicito riferimento nel Preambolo della CEDU¹⁷ –, ciò che è indubbio è la presenza nella Convenzione di disposizioni che affermano principi generali *senza alcuna limitazione testuale* e disposizioni che attraverso le *clausole di interferenza* riconoscono il potere statale di comprimere i diritti, tanto che in dottrina si è distinto tra *inviolabile core rights* e *personal freedoms*¹⁸, tra diritti assoluti e diritti limitati¹⁹.

Le limitazioni ai diritti convenzionali, tuttavia, sono ammesse soltanto se *previste dalla legge*, se perseguono uno *scopo legittimo* e se le misure sono *proporzionate* rispetto al suo scopo (si deve trattare pertanto di una «*misura necessaria in una società democratica*»).

Le modalità di valutazione della legittimità dello scopo risentono ovviamente dell'indeterminatezza che caratterizza le clausole d'interferenza sopra richiamate, quali, la pubblica sicurezza, la protezione della salute o della morale pubblica, l'interesse generale. La Corte, infatti quando deve applicare clausole dal contenuto vago e indeterminato, esercita un controllo meno stringente sulle scelte legislative statali ed è attenta nel dare rilievo alle concrete situazioni vigenti nei diversi paesi e, in particolare, al caso concreto da cui origina il ricorso.

parto di competenze tra giurisdizioni ed organi nazionali e corrispondenti autorità sovranazionali. Il principio di “*proximità*” trova la sua *ratio* nella considerazione che nella graduatoria degli interventi tra Stati nazionali e Corti europee, nelle materie di competenza comune, spetta agli Stati di intervenire in prima battuta, poiché sono questi che si trovano, rispetto a quelle Corti, in una *better position* ai fini del raggiungimento degli obiettivi dell'intervento. E ciò in quanto – come si legge in motivazione della sentenza CEDU del 1976 sul caso *Regno Unito c. Irlanda* – sono, appunto, gli Stati ad essere, da un lato, *responsabili per la vita della nazione e, dall'altro, in continuo e diretto contatto con i bisogni della collettività e in una posizione, quindi, migliore per apprezzarli*». Sulla distinzione tra dottrina del margine di apprezzamento e principio di sussidiarietà v. anche P.G. CAROZZA, *Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law* (2003), Scholarly Works, Paper 564 (in http://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/564).

¹⁷ Cfr., *infra*, in questo capitolo il par. 1.5.

¹⁸ Cfr. H.C. YOUROW, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, The Hague, 1996, 189 ss.

¹⁹ S. GREEN, *The Margin Of Appreciation: Interpretation And Discretion Under The European Convention On Human Rights*, luglio 2000, Council of Europe Publishing ([www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-17\(2000\).pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-17(2000).pdf)). Su queste differenti impostazioni dottrinali, cfr. P. TANZARELLA, *Il margine di apprezzamento*, cit., 145 ss., spec. 160.

La Corte, nondimeno, richiede un giusto equilibrio tra il diritto fondamentale che viene limitato e le esigenze della collettività²⁰, ma nel valutare tale bilanciamento tra diritto del singolo e interesse generale, riconosce appunto il *margin of appreciation* di cui godono le autorità statali²¹. Queste ultime, «*per il fatto di essere in continuo contatto con le forze vitali del paese*», si trovano «*in linea di principio in una posizione migliore rispetto al giudice internazionale per dare opinioni sull'esatto contenuto dei limiti*»²² e apprezzare ciò che è «*nell'interesse pubblico*»²³, alla luce del quale giustificare limitazioni

²⁰ Con riferimento alla proporzionalità dell'ingerenza cfr. Corte EDU, *Grande Chambre*, 19 dicembre 1989, ricc. nn. 10522/82, 11011/84 e 11070/84, *Mellacher e altri c. Austria*, par. 48, dove si legge testualmente che «*une mesure d'ingérence doit ménager un "juste équilibre" entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. La recherche de pareil équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 (P1-1) tout entier, donc aussi dans le second alinéa. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé*». Al riguardo la Corte richiama le sentenze *Sporrong e Lonroth v. Svezia*, cit., par. 69 e *James e altri v. Regno Unito*, cit., par. 59.

²¹ Sulla dottrina del margine di apprezzamento, oltre alla dottrina citata nelle note seguenti, cfr. *ex multis*, W. GANSHOFF VAN DER MEERSCH, *Le caractère autonome des termes et la marge d'appréciation des gouvernements dans l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Mélanges Wiarda*, Carl Heymans Verlag, 1988, 201 ss.; A.D. OLINGA, C. PICHERAL, *La théorie de la marge d'appréciation dans la jurisprudence récente de la Cour européenne de droits de l'homme*, in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 1995, n. 24, 567 ss.; M. DELMAS MARTY, M.L. IZORCHE, *Marge nationale d'appréciation et internationalisation du droit*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2000; Y. ARAI-TAKAHASHI, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerp, Intersentia, 2002; J. GARCIA ROCA, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Cuadernos Civitatis, Aranzadi, 2010; F.R. BARBAROSA DELGADO, *Los Límites a La Doctrina Del Margen Nacional De Apreciación En El Tribunal Europeo Y La Corte Interamericana De Derechos Humanos: Intervención Judicial En Torno a Ciertos Derechos De Las Minorías Étnicas Y Culturales*, in *Revista Derecho del Estado*, n. 26, 2011, 107 ss.; nonché, volendo, E. BINDI, *Test de proporcionalidad en el "age of balancing"*, in *Revista de Derecho Político*, n. 96, 2016, 289 ss., spec. 317 ss.

²² Così Corte EDU, *Handyside v. Regno Unito*, ric. 5493/1972, 7 dicembre 1976, par. 48.

²³ Cfr. ad esempio, Corte EDU, *Lithgow e altri v. Regno Unito*, ricc. nn. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9313/81, 9405/81, 8 luglio 1986, nel quale la Corte ha respinto il ricorso avverso una legge di nazionalizzazione sospettata di contrastare con l'art. 1, del Prot. 1, a causa della inadeguatezza dell'indennizzo accordato, osservando che le autorità nazionali sono in una condizione migliore per stabilire quale debba essere la misura più appropriata dell'indennizzo in relazione alle circostanze e al caso. Nella sentenza sul caso *James e*

del diritto o interferenze con il pacifico godimento dei beni da parte di misure generali aventi natura legislativa²⁴.

Allo spazio di scelta lasciato agli Stati fa però da contraltare il controllo della Corte sulla proporzionalità delle misure derogatorie alle disposizioni CEDU. È attraverso il giudizio di proporzionalità che la Corte controlla il margine di apprezzamento e ne fissa i confini, ancorché caso per caso²⁵, dando conto di tutti i passaggi del *test* di proporzionalità quando affronta materie sulle quali gli Stati godono di un ampio margine di discrezionalità²⁶.

altri v. Regno Unito del 1986, cit., la Corte ripropone la propria giurisprudenza in ordine alla *better position* che gli Stati manterrebbero nella valutazione dell'interesse pubblico, ed in ordine all'assenza di principi comuni degli Stati sulla legittimità dell'espropriazione della proprietà.

²⁴ Con particolare riferimento ai metodi interpretativi adottati dalla Corte EDU, soprattutto con riguardo al diverso grado di deferenza nei confronti delle scelte delle autorità nazionali in tema di politiche economiche e sociali, cfr. L. MOLA, *The Margin of Appreciation Accorded to States in Times of Economic Crisis: An Analysis of the Decision by the European Committee of Social Rights and by the European Court of Human Rights on National Austerity Measures*, in *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, n. 5, 2015, 174 ss. (http://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/1188).

²⁵ Cfr. il saggio di X. CONTIADES, A. FOTIADOU, *Social Rights in the Age of Proportionality: Global Economic Crisis and Constitutional Litigation*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 10, 2012, 660 (<http://icon.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1093/icon/mor080>), che, tra le altre cose, dimostra come il ricorso ad una tecnica decisoria quale la proporzionalità permetta la costruzione del contenuto dei diritti sociali sulla base di bilanciamento degli interessi in conflitto, gettando così una serie di regole di base per il legislatore; nonché il volume di T.I. HARBO, *The Function of Proportionality Analysis in European Law*, vol. 8, Brill Nijhoff, 2015, soprattutto cfr. le osservazioni conclusive dove l'A. si sofferma su come i *test* di proporzionalità possono essere strutturati al fine di garantire meglio la legittimità del controllo svolto.

²⁶ Cfr. Corte EDU, *Grande Chambre*, 15 ottobre 2015, ric. n. 27510/08, *Perinçek c. Svizzera*. Su alcuni importanti aspetti del *test* di proporzionalità cfr. M. KLATT, M. MEISTER, *Proportionality—a Benefit to Human Rights? Remarks on the I{middle dot}CON Controversy*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2012, 10, 687 (<http://icon.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1093/icon/mos019>); M. KHOSLA, *Proportionality: An Assault on Human Rights?: A Reply*, in *International journal of constitutional law*, 2010, 8, 298 (<http://icon.oxfordjournals.org/content/8/2/298.short>); J. GERARDS, *How to Improve the Necessity Test of the European Court of Human Rights*, in *Int'l J. Const. L.*, 2013, 11. Come è noto, il principio di proporzionalità, o meglio il *test* di proporzionalità, come tecnica argomentativa, nata nell'ordinamento tedesco, si è ormai irradiato, anche grazie all'opera della Corte di Giustizia, in molti paesi dell'Unione europea, ed è addirittura divenuto uno dei concetti centrali del costituzionalismo globale, in quanto strumento che favorisce il dialogo tra le Corti mediante la circolazione di modelli

Il margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte EDU, in conclusione, non è altro che lo spazio assegnato ai singoli Stati, in sede di applicazione della CEDU, per operare il bilanciamento tra adempimento degli

giuridici e standard argomentativi. Il modello tedesco, difatti, non ha avuto soltanto diffusione nei paesi dell'area europea e nei sistemi dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, ma è riuscito a penetrare anche nei paesi di *Common law*, e in particolare nel Canada (cfr. Corte Suprema del Canada, *Regina v. Oakes*, 28 febbraio 1986, che rappresenta il primo caso in cui la Corte Suprema utilizza il *test*, distinguendolo in più fasi): cfr. al riguardo, T. GROPPI, *User-friendly Court. The influence of Supreme Court of Canada Decisions Since 1982 on Court Decisions in Other Liberal Democracies*, in *Supreme Court Law Review*, 2007, 337 ss.; I. COVARRUBIAS CUEVAS, *La desproporción del test de proporcionalidad: aspectos problemáticos en su formulación y aplicación*, in *Revista Chilena de Derecho*, vol. 39, n. 2, 2012, 447 ss.; D. GRIMM, *Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence*, in *University of Toronto Law Journal*, vol. 57, n. 2, 2007, 383 ss.; G. TELESE, *Le limitazioni al godimento di diritti fondamentali secondo i principi generali elaborati dalla Corte suprema del Canada*, in G. ROLLA (a cura di), *Lo sviluppo dei diritti in Canada tra universalità e diversità culturale*, Milano, 2000, 83 ss.; V.C. JACKSON, *Constitutional Law in an Age of Proportionality*, in *The Yale Law Journal*, vol. 124, n. 8, 2015, 2680 ss.). Vista l'ampia diffusione dell'utilizzo di queste tecniche argomentative, il dibattito teorico internazionale più recente ha richiamato l'attenzione sui pericoli insiti nello scrutinio di proporzionalità e più in generale su tutte le tecniche argomentative di bilanciamento (la letteratura al riguardo è sterminata, v. R. ALEXY, *Teoria dei diritti fondamentali* (1986), Bologna, 2012; D. BEATTY, *The Ultimate Rule of Law*, Oxford, 2004, 162; A. BARAK, *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, 2010, Cambridge, 2012, Cap. 7; G. PINO, *Proporzionalità, diritti, democrazia*, in *Dir. e società*, n. 3, 2014; ID., *Diritti fondamentali e principio di proporzionalità*, in *Ragion pratica*, 2014; A. STONE SWEET, J. MATTHEWS, *Proportionality Balancing and Global Constitutionalism*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 47, 2008, 73 ss., spec. 80; M. COHEN ELIYA, J. PORAT, *Proportionality and Constitutional Culture*, Cambridge, 2013, Cap. 1; L. PRIETO SANCHÍS, *El constitucionalismo de los derechos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2004, 47 ss.; K. MÖLLER, *The Global Model of Constitutional Rights*, Oxford, 2012; B. CELANO, *I diritti nello Stato costituzionale*, Bologna, 2013, capp. 3 e 4; per ulteriori riferimenti bibliografici, sia consentito rinviare a E. BINDI, *Test de proporcionalidad en el "age of balancing"*, cit., 289 ss.). La paura di fondo è che il principio di proporzionalità, strumento per eccellenza della c.d. *età del bilanciamento* finisca per soffocare l'autonomia politica democratica (per una critica al ricorso alle tecniche di bilanciamento e al *test* di proporzionalità, v. L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti*, Roma-Bari, 2013, 121 ss., nonché M.B. NIMMER, *The Right to Speak from Times to Time. First Amendment Theory Applied to Libel and Misapplied to Privacy*, in *California Law Review*, vol. 56, 1968, 947; L.B. FRANZ, *The First Amendment in the Balance*, in *The Yale Law Journal*, vol. 71, n. 81962, 1424 ss.; B. NEUBORNE, *Notes for a Theory of Constrained Balancing in First Amendment Cases: An Essay in Honor of Tom Emerson*, in *Case Western Law Review*, vol. 38, 1988, 578; P. DE LORA, *Tras el rastro de la ponderación*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2000, n. 60, 367 (recensione al libro di J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2000)).

obblighi pattizi e perseguimento dei propri interessi statali²⁷, bilanciamento che deve comunque superare il *test* di proporzionalità. È dunque una tecnica di *flessibilità*, che permette di modulare le soluzioni giurisprudenziali in funzione dell'identità dei singoli Stati: «*lo scopo del margine di apprezzamento varia a seconda delle diverse circostanze, della materia oggetto della controversia e del bagaglio culturale*»²⁸.

Se la Corte si ostinasse a imporre le sue decisioni senza tenere conto del loro impatto nel paese nel quale è originato il caso e del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati, potrebbe correre seriamente il rischio non solo di non vedere eseguite le proprie sentenze, ma anche di minare la tenuta della Convenzione stessa, il cui fine è realizzare un *minimo standard* di protezione dei diritti²⁹. E il calare da Strasburgo una tradizione culturale e sociale non agevola il percorso di condivisione dei valori.

A tal fine, la Corte EDU, come si è anticipato, ha elaborato il criterio del *consensus standard*, criterio mediante il quale accerta se vi è un consenso nei diversi paesi membri circa il livello di tutela di un diritto convenzionale. Rilevatane l'esistenza, tale livello viene elevato a *standard minimo* di tutela per tutti i paesi.

Ovviamente se non c'è *consensus*, si *allarga* il margine di apprezzamento degli Stati, e quindi la loro discrezionalità³⁰, come avviene con riferimento

²⁷ La dottrina maggioritaria sottolinea come il margine non può ovviamente essere concepito come una "pagina bianca" che lascia un potere incondizionato agli Stati in tema di tutela dei diritti fondamentali (cfr. P. MAHONEY, *Mervellous Richness of Diversity or Invidious Cultural Relativism*, cit., 6). Se è indubbio che il margine di apprezzamento comporta un certo potere discrezionale, rimane comunque uno spazio sottratto alle scelte discrezionali dei legislatori nazionali: cfr. A.D. OLINGA, C. PICHERAL, *La théorie de la marge d'appréciation dans la jurisprudence récente de la Cour européenne de droits de l'homme*, cit., 603; J. KRATOCHVÍL, *Inflation of the Margin of Appreciation by the European Court of The Human Rights*, in *Neth. Q. Hum. Rts.*, 2011, 29, 324 (www.corteidh.or.cr/tablas/r26992.pdf); J. GERARDS, *Pluralism, Deference and the Margin of Appreciation Doctrine*, in *European Law Journal*, 2011, 17.

²⁸ Corte EDU, 28 novembre 1984, ric. n. 8777/1979, *Rasmussen v. Danimarca*, par. 40.

²⁹ Come affermato a chiare lettere nel Preambolo, lo scopo è costruire una unione più stretta fra «*quei popoli animati da uno stesso spirito e forti di un patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto delle libertà e di preminenza del diritto mediante la salvaguardia dei diritti universali*».

³⁰ O. GROSS, F. NÍ AOLÁIN, *From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights Quarterly*, vol 23, n. 3, 2001, 624 ss.; E. BREMS, L. LAVRY-

alle questioni concernenti il diritto di proprietà (ambito nel quale gli Stati membri non hanno elaborato *standard* comuni di tutela³¹) o per la materia fiscale, soprattutto in tempi nei quali gli Stati sono costretti a fronteggiare una crisi economica di natura strutturale³².

Al contrario, il margine di apprezzamento *si restringe* notevolmente con riferimento all'art. 6 CEDU (in tema di equo processo), dato che tale articolo prescrive condizioni dettagliate e di tipo procedurale che ben poco spazio concedono a interpretazioni difformi³³. Nondimeno ciò non toglie che vi possono essere alcuni casi nei quali la Corte di Strasburgo riconosce agli Stati un margine piuttosto ampio di apprezzamento in relazione all'obbligo di motivazione. Non è mancato, ad esempio, un caso in cui la Corte ha ritenuto compatibili con l'art. 6, par. 1, CEDU, alcune pronunce prive di motivazione³⁴, oppure casi nei quali il margine di apprezzamento è stato riconosciuto in relazione al diritto di accesso alla giustizia³⁵.

SEN, *Procedural Justice in Human Rights Adjudication: The European Court of Human Rights*, *ivi*, 2013, 35, 176 ss. (muse.jhu.edu/article/497804/pdf).

³¹ Come ad esempio sulla legittimità dell'indennizzo da espropriazione: cfr. F. DONATI, P. MILAZZO, *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., 21 e 26.

³² Cfr., *ex multis*, Corte EDU, 14 maggio 2013, ric. n. 66529/11, *N.K.M. c. Ungheria*, e la giurisprudenza ivi richiamata. Nel caso di specie, la signora NKM era stata sottoposta a un'imposta il cui tasso *superava di circa tre volte* l'imposta generale sul reddito personale, sopportando così un onere *eccessivo e sproporzionato* in un momento di *considerevole difficoltà personale*. Pertanto la tassazione non è stata ritenuta *ragionevolmente proporzionata* allo scopo perseguito, in violazione dell'art. 1 Prot. n. 1, CEDU. Sul punto, volendo, cfr. E. BINDI, *La Corte Edu alla ricerca del giusto equilibrio tra politica fiscale e tutela dei diritti fondamentali* (sentenza 1 maggio 2013, N.K.M. v. Ungheria), in *Ianus*, n. 14/2016.

³³ Cfr. N. LAVENDER, *The Problem of the Margin of Appreciation*, in *EHRLR*, 1997, 380 ss.; spec. 383. Tuttavia, il margine può tornare ad allargarsi di fronte ad alcune emergenze, *in primis* il terrorismo. Come ha ricordato il presidente Raimondi con riferimento all'art. 6 della Convenzione relativo alla garanzia dell'equo processo, «in questo caso la Corte europea dei diritti umani riconosce agli stati un certo margine, tenendo conto della gravità delle questioni che la lotta al terrorismo pone. Questa è la cifra europea della lotta al terrorismo» (cfr. G. RAIMONDI, *Chi esercita funzioni pubbliche ha il dovere della laicità*, intervista di S. Maurizi, in <http://espresso.repubblica.it/plus/articoli/2015/12/18/news/guido-raimondi-chi-esercita-funzioni-pubbliche-ha-il-dovere-della-laicità>).

³⁴ Corte EDU, sent. 2 febbraio 1999, ric. n. 31913/96, *Refik Saric c. Daniamrca*; sul punto D. FANCIULLO, *Obbligo di motivazione e rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia* (art. 6, par. 1, CEDU), in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano*, cit., 442.

³⁵ Per fare un altro esempio, si può ricordare come la Corte, fin dal caso *Hornsby c. Gre-*

1.3. L'efficacia delle sentenze della Corte EDU nell'ordinamento italiano: le c.d. sentenze gemelle della Corte costituzionale

Una volta rilevato che nella Convenzione vi sono *inviolabile core rights* e *personal freedoms*, o, detto altrimenti, diritti assoluti e diritti limitati, in funzione dei quali la Corte ha elaborato i criteri del margine di apprezzamento e del *consensus standard*, si apre il problema della forza che assume la norma convenzionale, come interpretata dalla Corte EDU, nell'ordinamento interno.

Come è ben noto, l'Italia ha introdotto nel proprio ordinamento le norme della Convenzione europea con la l. ordinaria 4 agosto 1955, n. 848, che ne ha autorizzato la ratifica e ordinato l'esecuzione. Stante la sua esecuzione mediante legge ordinaria, la CEDU, come gli altri Trattati internazionali, si colloca quindi a *livello primario* nella gerarchia delle fonti.

Il nostro paese ha dunque accolto un approccio *dualista* dell'ordinamento interno rispetto al diritto internazionale, in base al quale l'ordinamento statale è originario e separato dal diritto internazionale³⁶. Al contrario, la Francia, ad esempio, ha effettuato una scelta *monista* nella quale il diritto statale trova fondamento nel diritto internazionale, il che comporta poi ripercussioni sulle questioni relative all'esecuzione delle sentenze della Corte europea.

La diversità delle scelte è tuttavia legittima. La stessa Corte europea ha affermato che rientra nella discrezionalità degli Stati membri decidere la collocazione della Convenzione europea nel sistema delle fonti, a condizione che essi assicurino la protezione dei diritti e delle libertà ivi previsti, come sancito dall'art. 1 della medesima³⁷.

Le norme della Convenzione presentano, tuttavia, nel nostro ordinamen-

cia (cfr. Corte EDU, sent. 19 marzo 1997, ric. n. 18357/91, *Hornsby c. Grecia*, spec. par. 40), ha affermato che il diritto all'esecuzione di una pronuncia giudiziaria costituisce uno degli aspetti del diritto di accesso alla giustizia, ex art. 6 CEDU. Tale diritto sostiene la Corte, non è assoluto, e per sua stessa natura richiede un certo margine di apprezzamento statale. È compito peraltro della Corte europea decidere in ultima istanza sul rispetto delle garanzie convenzionali e stabilire la legittimità delle limitazioni del diritto del singolo di accesso alla giustizia, limitazioni conformi all'art. 6, par. 1 CEDU, solo se previste dalla legge, se perseguono uno scopo legittimo e se sussiste proporzionalità tra misure previste e fine perseguito (cfr. A. DI STASI, *Il sistema convenzionale di tutela dei diritti dell'uomo: profili introduttivi*, in EAD. (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano*, cit., 60).

³⁶ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, X ed., Napoli, 2015, 334.

³⁷ Corte EDU, 8 luglio 1986, ric. n. 9006/80, *Lithgow e altri c. Regno Unito*, par. 205.

to una indubbia *valenza materialmente costituzionale*, cosicché, prima della modifica dell'art. 117, comma 1, Cost., si pose il problema di dar loro copertura costituzionale implicita. Sono così stati richiamati l'art. 2 Cost., inteso come fattispecie aperta mediante la quale dare ingresso nel nostro ordinamento a nuovi diritti; l'art. 10 Cost., perché prevede una clausola di adattamento automatico alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute; l'art. 11 Cost., in analogia al percorso seguito per dare copertura costituzionale ai Trattati istitutivi dell'Unione europea³⁸. Anche la Corte costituzionale si è inserita in questo percorso con la sent. n. 10 del 1993, con la quale ha individuato nella CEDU una *particolare forza di resistenza*, in quanto fonte riconducibile ad una competenza atipica e come tale insuscettabile di essere abrogata o modificata dalla legge ordinaria³⁹ (sentenza peraltro rimasta isolata⁴⁰).

³⁸ Per una analisi delle diverse teorie proposte dalla dottrina, cfr. F. COCOZZA, *Diritto comune delle libertà in Europa. Profili costituzionali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Torino, 1994; in particolare, A. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Palermo, 1956, 62 ss., richiama il principio "*pacta sunt servanda*", contenuto nell'art. 10 per dare copertura costituzionale anche al diritto dei Trattati; A. BARBERA, *Commento all'art. 2 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 59 ss.; e A. LA PERGOLA, *L'adeguamento dell'ordinamento interno alle norme del diritto internazionale dei diritti umani*, in AA.VV., *I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale*, Padova, 1989, i quali, sulla base del principio personalista previsto nell'art. 2 Cost., danno copertura costituzionale anche ai diritti fondamentali contenuti nei documenti internazionali. Sul punto, cfr. anche P. BARILE, *Rapporti tra norme primarie comunitarie e norme costituzionali e primarie italiane*, in *La comunità internazionale*, 1966; A. D'ATENA, *Problemi relativi al controllo di costituzionalità delle norme di adattamento ai trattati internazionali*, in *Giur. cost.*, 1967, 614 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, V ed., Torino, 2016, 384 ss.

³⁹ Cfr. l'*obiter dictum* contenuto nella sent. n. 10 del 1993; al riguardo, v. E. LUPO, *Il diritto dell'imputato straniero all'assistenza dell'interprete tra codice e convenzioni internazionali*, in *Giur. cost.*, 1993, 66 ss.

⁴⁰ All'*obiter dictum* contenuto nella sent. n. 10 del 1993, fece seguito difatti la sent. n. 38 del 1999, con la quale la Corte costituzionale, dopo aver escluso che la CEDU potesse integrare il parametro di costituzionalità, pose l'accento sul rapporto di integrazione tra le diverse disposizioni contenute nelle Carte, da realizzarsi attraverso lo strumento interpretativo (al riguardo, cfr. L. MONTANARI, *Dalla Corte una conferma sul rango primario della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: ma forse con un'inedita apertura*, in *Giur. cost.*, 1999, 3001 ss.). La Corte si è poi assestata sul proprio precedente orientamento giurisprudenziale consolidato: sul punto si rinvia a A. PERTICI, *La Corte Costituzionale e la Corte Europea dei diritti dell'Uomo*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La corte Costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003.

Poi la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 ha introdotto il nuovo art. 117, comma 1, che tra i limiti alla legislazione statale e regionale annovera i *vincoli derivanti dagli obblighi internazionali*. Gli obblighi internazionali sono divenuti, quindi, un vincolo alla potestà legislativa statale e regionale⁴¹.

A seguito di questa modifica, la Corte ha ridisegnato il ruolo della CEDU e con essa quello della Corte di Strasburgo, chiamata ad interpretare i principi convenzionali. Con le citate sentt. nn. 348 e 349 del 2007, entrambe in materia di indennità di espropriazione, la Corte costituzionale italiana pareva aver svolto in termini finalmente chiari il complesso intreccio dei rapporti tra la CEDU e l'ordinamento italiano⁴². Gli obblighi derivanti dalla Convenzione, al pari di quelli scaturenti da ogni altro trattato internazionale, si

⁴¹ Come si legge testualmente nella sent. n. 349 del 2007, cit., punto 6.2. «*Non v'è dubbio, pertanto, alla luce del quadro complessivo delle norme costituzionali e degli orientamenti di questa Corte, che il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato una lacuna e che, in armonia con le Costituzioni di altri Paesi europei, si collega, a prescindere dalla sua collocazione sistematica nella Carta costituzionale, al quadro dei principi che espressamente già garantivano a livello primario l'osservanza di determinati obblighi internazionali assunti dallo Stato.*

Ciò non significa, beninteso, che con l'art. 117, primo comma, Cost., si possa attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, com'è il caso delle norme della CEDU. Il parametro costituzionale in esame comporta, infatti, l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli "obblighi internazionali" di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale».

⁴² Cfr., *ex multis*, sulle sentt. nn. 348 e 349, c.d. sentenze gemelle, cfr. in dottrina, C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 347 e 348 del 2007*, in *ConsultaOnline*, in *Studi*, 2007; A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*; A. GUAZZAROTTI, A. COSSIRI, *La CEDU nell'ordinamento italiano: la Corte Costituzionale fissa le regole*, *ivi*; 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 cost.*, n. 1, 2008, 133 ss.; R. DICKMANN, *Corte Costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'art. 117 primo comma della Costituzione*, in *Federalismi.it*; B. RANDAZZO, *Costituzione e Cedu: il giudice delle leggi apre una "finestra" su Strasburgo*, in *Giornale dir. Amm.*, n.1, 2008; C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Riv. AIC* (<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>). Per una panoramica ampia e esaustiva della giurisprudenza costituzionale relativa alla CEDU, cfr. T. GROPPI, *La jurisprudence de Strasbourg dans les décisions de la Cour constitutionnelle italienne*, in *Federalismi.it*, 2 novembre 2016.

interpongono tra le norme costituzionali e le norme ordinarie, con «*in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata "norma interposta"*». L'art. 117, comma 1, Cost. costituisce dunque, il veicolo che permette l'estensione del parametro costituzionale, il quale viene così integrato non più soltanto dai più specifici e stringenti «*vincoli comunitari*», ma anche dagli «*obblighi internazionali*» nell'interpretazione offerta dalla Corte EDU⁴³. «*Ne conseq[ue] [prosegue la Corte] che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale 'interposta', egli deve investire [... la] Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma*»⁴⁴.

Il giudice deve, quindi, cercare di interpretare la norma interna *conformemente al diritto convenzionale* e nel caso in cui questa strada non sia percorribile, e soltanto in questo caso, sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., attraverso la violazione della norma convenzionale "interposta".

La norma convenzionale "interposta"⁴⁵, inoltre, non è soltanto la disposizione convenzionale, ma la disposizione convenzionale *come interpretata dal-*

⁴³ Cfr. sent. n. 348 del 2007, cit., punto 3.3.

⁴⁴ Cfr. sent. n. 349 del 2007, cit., punto 6.2.

⁴⁵ Cfr. sent. n. 348 del 2007, cit., punto 4.6 dove si legge: «*La CEDU presenta, rispetto agli altri trattati internazionali, la caratteristica peculiare di aver previsto la competenza di un organo giurisdizionale, la Corte europea per i diritti dell'uomo, cui è affidata la funzione di interpretare le norme della Convenzione stessa*». Difatti l'art. 32, par. 1, stabilisce: «*La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa alle condizioni previste negli articoli 33, 34 e 47. Poiché le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, i giudici in primo luogo, la naturale conseguenza che deriva dall'art. 32, paragrafo 1, della Convenzione è che tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione. Non si può parlare quindi di una competenza giurisdizionale che si sovrappone a quella degli organi giudiziari dello Stato italiano, ma di una funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea, contribuendo con ciò a precisare i loro obblighi internazionali nella specifica materia*».

la Corte EDU alla quale, ai sensi dell'art. 32, par. 1, CEDU, è attribuita una competenza esclusiva d'interpretazione ed applicazione: «*Poiché le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, i giudici in primo luogo, la naturale conseguenza che deriva dall'art. 32, paragrafo 1, della Convenzione è che tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione. Non si può parlare quindi di una competenza giurisdizionale che si sovrappone a quella degli organi giudiziari dello Stato italiano, ma di una funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea, contribuendo con ciò a precisare i loro obblighi internazionali nella specifica materia.*».

Le norme convenzionali entrano così nel nostro sistema nel significato offerto dalla Corte europea, la cui interpretazione diviene *vincolante* (anche se la Corte italiana in questo passaggio la definisce *eminente*⁴⁶) per il giudice interno⁴⁷, ma «*rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale, ed è necessario che esse siano conformi a tutte le disposizioni costituzionali*»⁴⁸.

Se dunque non è possibile risolvere in via interpretativa il contrasto tra norma interna e norma convenzionale, così come interpretata dalla Corte europea, non rimane altra via che la dichiarazione di incostituzionalità della norma interna per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., attraverso il parametro interposto della norma CEDU, *sempre* che la norma convenzionale *sia a sua volta conforme* a Costituzione⁴⁹. Infatti, nel caso in cui sia invece la

⁴⁶ Sembrando, almeno in questo passaggio, optare per una funzione autorevolissima dei precedenti della Corte EDU, ma non per la loro vincolatività.

⁴⁷ P. FERRUA, *La prova nel processo penale*, I, *Struttura e procedimento*, Torino, 2015, 327; ID., *L'interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il preteso monopolio della Corte di Strasburgo*, in *Processo penale e giustizia*, n. 4, 2011, 118.

⁴⁸ Cfr. sent. n. 348 del 2007, cit., punto 4.7, che prosegue affermando: «*La particolare natura delle stesse norme, 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 (ex plurimis, sentenze n. 183 del 1973, n. 170 del 1984, n. 168 del 1991, n. 73 del 2001, n. 454 del 2006) o dei principi supremi (ex plurimis, sentenze n. 30 e n. 31 del 1971, n. 12 e n. 195 del 1972, n. 175 del 1973, n. 1 del 1977, n. 16 del 1978, n. 16 e n. 18 del 1982, n. 203 del 1989), ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le "norme interposte" e quelle costituzionali.*».

⁴⁹ Cfr. ancora sent. n. 348 del 2007, cit., punto 4.7 dove si legge: «*L'esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è*