



**E. CHITI, A. DI MARTINO, G. PALOMBELLA, *L'era dell'interlegalità*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 528\***

**D**i fronte alla crescente complessità giuridica del nostro tempo, espressione di un diritto dalle forme inedite che ondeggia tra spinte centrifughe e centripete nello spazio giuridico globale, il volume curato da E. Chiti, A. Di Martino e G. Palombella si propone di offrire un articolato paradigma interpretativo idoneo ad abbracciare tale complessità.

Il contributo degli Autori si pone in piena linea di continuità con la preliminare costruzione delle fondamenta di detto paradigma, avvenuta con la pubblicazione del volume *The Challenge of Interlegality* (Cambridge, Cambridge University Press, 2019), curato da J. Klabbers e G. Palombella. Prendendo le mosse da quest'ultimo volume, l'opera qui recensita viene divisa in tre parti, riservando, nella prima, la trattazione del complessivo quadro di riferimento dell'interlegalità e, nella seconda e nella terza, l'analisi rispettivamente delle fasi di decisione e di regolazione, quali momenti dell'ordinamento giuridico nei quali il paradigma si afferma con particolare chiarezza.

Con specifico riferimento alla prima parte, la linea argomentativa degli Autori viene impostata secondo lo stile metodologico baconiano, affiancando alla costruzione dell'impianto teorico dell'interlegalità una *pars destruens*, tesa a mettere all'evidenza del lettore l'inadeguatezza delle tradizionali categorie interpretative della pluralità giuridica e la distanza del paradigma dell'interlegalità dalle stesse.

A tal proposito, l'interlegalità non pare riconducibile ad una lettura monista, che, citando gli Autori, pur apparendo una legittima scelta normativa, si pone su un piano diverso rispetto all'ottica interlegale, presupponendo una *overarching legality* già esistente, che, nella logica interlegale, non può trovare spazio. In ragione di ciò, viene marcata la differenza rispetto al paradigma de *l'intercostituzione*, che, riconoscendo un rapporto di sistema tra le carte dei diritti, approda ad un sistema unitario imperniato sulla regola della tutela dei diritti al massimo livello (p. 38). Analogamente, la prospettiva dell'interlegalità si distanzia dalle ipotesi di *global constitutionalism*, quale nuova formula monista, sia pur attenuata e multilivello, operante su un piano universalizzante, che include *inter alia* la tesi avallata da L. Ferrajoli circa la necessità ed

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

urgenza di una *Costituzione per la Terra*. Rispetto a tale formula, dunque, l'interlegalità si distanzia nella misura in cui l'interferenza tra ordinamenti, come si è visto, non trova la sua risoluzione nell'ambito di una meta norma ma nel medesimo dispiegarsi della dinamica dell'interferenza.

Come intuibile, l'interlegalità si distingue altresì dai modelli interpretativi dualisti, che, pur nel condiviso rifiuto di presupposti sostantivi unificanti, escludono in linea di principio la possibilità di interferenze tra ordinamenti, come il caso KADI porta all'evidenza (cfr. Case C-402/05 P e C-415/05, P. Kadi e Al Barakaat International Foundation /Consiglio e Commissione).

A ben vedere, la linea argomentativa degli Autori si spinge oltre, attentamente puntualizzando altresì la non riconducibilità del paradigma interlegale a ipotesi di *reicentrismo medievale*. Pur condividendo, come si vedrà *infra*, l'orientamento verso il caso, nel contesto medievale le norme non erano espressione dell'*auctoritas* ma di una preesistente *convenientia rerum*, ovverosia di un presupposto ordine universale ispirato dall'alto. Con la ragione moderna e, dunque, con l'affermazione dell'idea illuministica del diritto, quale artificio del soggetto legislatore e non come mera ricognizione autoritativa di un oggetto preesistente, è stato tuttavia segnato un punto di cesura tale da impedire il tracciamento di una linea di continuità tra quest'ultimo e il diritto del nostro tempo.

A partire da quest'insieme di precisazioni ed esclusioni, l'interlegalità sembrerebbe allora presentarsi come un metodo cui gli Autori ne suggeriscono l'impiego agli operatori del diritto. In specie, tale metodo risulterebbe finalizzato alla lettura dei fenomeni giuridici che prendono forma sul terreno della pluralità e, quindi, nel 'luogo' dove a manifestarsi è l'eccesso di diritto derivante dalla legalità al plurale, ovverosia dalle plurime qualificazioni giuridiche che insistono sul medesimo fatto.

Si tratta, dunque, di un metodo che individua il suo baricentro nel caso concreto, inteso, secondo la limpida prospettiva di A. Di Martino, come il fatto (ovverosia l'accadimento temporale idoneo a modificare la realtà materiale) che diviene oggetto di più qualificazioni possibili e concorrenti derivanti da ordinamenti giuridici differenti (pp. 65 ss.). Ed è a partire da tale baricentro che il giurista, a seguito di un'operazione di bilanciamento, individua quale sia la regola da applicare.

Trattasi certamente di una prospettiva interessante che sfida-come si diceva- i paradigmi tradizionali del diritto che hanno interpretato il pluralismo giuridico, in special modo se la si confronta con l'accezione tradizionale della legalità (al singolare). A tal proposito, si potrebbe richiamare la voce *Legalità (principio di)* di S. Fois (in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1970, 683 ss.), che, ravvisando il fondamento costituzionale del principio nell'art. 101, co. 2, Cost., sosteneva che il giudice debba fondare le sue decisioni, oltre che sulla Costituzione, solo su atti attraverso i quali si esprime quella sovranità popolare, coerentemente con l'identificazione della legge come tessera fondamentale della mitologia giuridica moderna. Analogamente, risulta all'evidenza la distanza tra siffatta prospettiva e il mito positivista della completezza e autosostenibilità del sistema e dalla corrispondente accezione della legalità. Si tratta di un'accezione del concetto di legalità efficacemente metaforizzata da M. Vogliotti (voce *Legalità*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, VI, Milano, Giuffrè, 2013, 421) con l'immagine

dell'orologio, in ragione della riconducibilità della funzione di controllo ad un'autorità unica, che, secondo una struttura centralistica di comando, comunica con i membri subordinati del sistema attraverso unidirezionali relazioni di causa/effetto. Secondo tale prospettiva, dunque, l'ordine dipende dal sistema centrale di controllo, con la conseguente identificazione dell'attività giurisdizionale e amministrativa come una sillogistica attività di mera esecuzione meccanica del comando dell'orologiaio (il legislatore).

Nella prospettiva dell'interlegalità sembra allora trovare cittadinanza quella metamorfosi del principio di legalità, non più intesa esclusivamente come conformità e non incompatibilità dell'atto (che sia decisione del giudice o un provvedimento amministrativo) all'*auctoritas*, ma una legalità come *Ευπραξία* (*Eupraxia*), da intendere come misura di conformità dell'azione allo scopo proprio del sapere giuridico, ossia l'agire giustamente (cfr. M. VOGLIOTTI, *Legalità*, cit., 424). Ed è ciò, ossia la minimizzazione dell'ingiustizia, che sembra muovere il *pathos* dei teorici dell'interlegalità.

Orbene, dal quadro qui sommariamente prospettato parrebbe che l'agire giustamente nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali e amministrative implichi l'inclusione della pluralità, secondo una forma di identità tra giustizia e non lacunosità del ragionamento giuridico. Per meglio dire, secondo la lettura dei teorici dell'interlegalità, la minimizzazione dell'ingiustizia passerebbe attraverso la ricognizione di tutte le possibili qualificazioni giuridiche e il conseguente bilanciamento dell'operatore.

Tuttavia, ciò non può che rimanere un assunto, intorno al quale si potrebbe richiamare la sollecitazione di G. Capograssi (*Pensieri dalle lettere*, Roma, Editrice Studium, 1958, 32), per la quale di fronte alla misteriosa idea di giustizia vivente nell'animo degli uomini non si è fatto altro che balbettare, vista la distanza che separa nella giustizia il sentimento dalla definizione, la validità dalla sua razionale giustificazione. Ciò che si intende sostenere con un simile richiamo è che nel campo delle intersezioni dell'interlegalità, che non si affermano sullo sfondo di unità monolitica di valori etici e giuridici propria del diritto medievale, la decisione 'giusta' (inter)legalmente (i.e. la decisione che tiene conto di tutte le possibili qualificazioni giuridiche) potrebbe al contempo risultare ingiusta nel senso di una non conformità all'orizzonte ideologico proprio della coscienza sociale relativa all'ordinamento di appartenenza. Chiaramente, si tratta di un'ipotesi che fa riferimento all'accezione di giustizia come ideologia, richiamata da E. Opocher nella voce *Giustizia (filosofia del diritto)* (in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 586), tale per cui l'ingiustizia del giudizio non inficerebbe comunque sulla validità giuridica dello stesso. Ad ogni modo, una simile possibilità non può che configurarsi come il naturale corollario del fatto che la qualificazione giuridica propria di un ordinamento diverso da quello di appartenenza dell'operatore giuridico di riferimento (che sia un giudice o un'amministrazione) sia tutt'altro che neutra, ma portatrice di valori propri dell'ordinamento giuridico da cui siffatta qualificazione prende forma. Ed è in tal dimensione che, ad avviso di chi scrive, sembrano porsi le questioni che vengono opportunamente lasciate aperte da A. Spinoza, che, nella prima parte del volume, si domanda «Come far sì che, da quest'opera di tessitura, il bilanciamento risultante sia realmente volto verso giustizia? Come

evitare che le ragioni in conflitto non siano sistematicamente cucite su misura degli interessi del più forte?» (p. 107).

Come già sottolineato, il metodo che i teorici dell'interlegalità propongono non viene rivolto esclusivamente agli operatori giuridici nell'esercizio delle relative funzioni giurisdizionali. A ben vedere difatti, come ipoteticamente prospettato da E. Chiti, l'interlegalità emergerebbe anche nei processi di elaborazione e attuazione amministrativa delle politiche pubbliche da parte delle istituzioni competenti nei vari ordinamenti politici.

Dunque, secondo tale ipotesi, l'interlegalità si affermerebbe sia con riferimento alla fase ascendente del processo regolatorio, visto il condizionamento risultante da norme di altri ordinamenti, che con riferimento alla fase discendente del ciclo regolatorio, nell'ambito della quale le amministrazioni domestiche si trovano, sempre più spesso, a confrontarsi con una varietà di norme, sia procedurali che sostanziali, prodotte da ordinamenti differenti. Al riguardo vengono richiamate, a titolo esemplificativo, le autorità amministrative indipendenti italiane, che, nelle rispettive aree di operatività, sono tenute a dare applicazione non solo a discipline settoriali statali, ma anche a principi e regole dell'ordinamento dell'Unione europea e dei regimi globali.

Nell'ambito di un'articolata e riccamente diversificata realtà giuridica con cui la prospettiva proposta intende misurarsi, le situazioni di interlegalità si prestano a forte variabilità, condizionatamente alla fisionomia della relazione che si instaura tra i meccanismi di attuazione di una politica pubblica di un ordinamento e quelli previsti dall'ordinamento con i quali si presenta l'interferenza. A tal proposito, vengono allora distinti tre modi di riconoscimento: l'ipotesi di responsabilità congiunta, orientata a condividere con altri ordinamenti la responsabilità dell'attuazione di una politica; l'ipotesi di coordinamento delle diverse responsabilità nella fase esecutiva; l'ipotesi di conflitto di responsabilità, nell'ambito della quale si assiste ad una protezione dei processi di esecuzione delle proprie politiche regolatorie. Sono tali scenari, dunque, a configurarsi come il luogo nel quale le situazioni di interlegalità si presentano cangianti, nella misura in cui il senso e i modi della rilevanza del diritto composito variano al mutare delle scelte regolatorie, con le conseguenti ambiguità e contraddizioni. Di fronte a tali complessità, allora, l'interlegalità si presenterebbe come un 'meta criterio' che informerebbe l'insieme di principi e delle regole specifiche attraverso cui il sistema amministrativo attua le proprie politiche pubbliche. Trattasi, pertanto, di un 'meta criterio' funzionale alla facilitazione del processo di riconoscimento delle situazioni di interlegalità nella relativa ricchezza e complessità.

Una simile prospettiva di analisi non può non confrontarsi, ad avviso di chi scrive, con un altro filone dottrinale che ha attivamente contribuito ad interpretare la complessità del diritto contemporaneo, ovvero sia la dottrina del *Global Administrative Law*. Come noto, si tratta di un impianto teorico che, analogamente, non è teso al riconoscimento di un ordinamento giuridico unitario cosmopolitico o funzionale alla redazione di codici cosmopolitici, bensì alla dimostrazione dell'esistenza di principi ed istituti comuni, che esprimono una capacità di comunicazione tra diverse culture giuridiche. Essenzialmente, trattasi di una dottrina che ha intercettato delle linee di continuità tra amministrazioni domestiche e amministrazioni altre,

riconosciute, a titolo esemplificativo, pur con le dovute imperfezioni e, in alcuni casi, solo ad uno stato embrionale, nel diritto di essere uditi, nell'obbligo di motivazione delle proprie decisioni, nel riesame delle decisioni amministrative.

A partire da un simile sguardo incrociato parrebbe allora opportuno domandarsi se ci siano possibili margini per un incontro tra le due letture, seppur nel corredo genetico del paradigma interlegale il gene dei presupposti sostantivi unificanti risulta espressamente sconosciuto. Per meglio dire, ci si potrebbe interrogare se, nell'ambito delle circostanze di interlegalità, a porsi come minimo, ed unico, comune determinatore sia il solo fatto, ovvero se, oltre a ciò, a valle del processo regolatorio, l'interferenza tra ordinamenti si manifesti sullo sfondo di un patrimonio giuridico composto da comuni principi di carattere procedurale, come quelli richiamati. Trattandosi di un'ipotesi che non sembra espressamente esclusa, un simile sguardo incrociato potrebbe potenzialmente configurarsi come un fertile terreno sul quale poter coltivare ulteriori riflessioni.

Da ultimo, un ulteriore profilo su cui potrebbe risultare interessante indirizzare l'attenzione concerne il fatto che, nell'utilizzo di un simile metodo, lo sforzo richiesto agli operatori del diritto risulta particolarmente significativo. A ben vedere, difatti, l'opera di bilanciamento tra le plurime qualificazioni giuridiche è preceduta da un'operazione di riconoscimento della validità della norma non domestica, il che implica, a livello logico, l'ampliamento dello sguardo verso l'intero ordinamento di appartenenza, nella misura in cui è la medesima appartenenza ad esso che costituisce il metro per riconoscere l'esistenza-vigenza della norma (cfr. F. MODUGNO, *Legge. Ordinamento giuridico pluralità degli ordinamenti. Saggi di teoria generale del diritto*, Milano, Giuffrè, 1985). Dovendo, dunque, rivolgere lo sguardo congiuntamente alla norma in sé e al sistema di cui essa è parte, appare inevitabile l'esigenza di un rafforzamento, per l'operatore, delle proprie 'capacità empatiche' che consentano allo stesso di assumere il punto di vista dell'altro.

Al di là delle ineludibili ricadute sulla formazione del giurista che la condivisione di un simile approccio implicherebbe, tale aspetto sollecita un ulteriore quesito. In specie, ci si potrebbe domandare se, ai fini di una piena operabilità del paradigma interlegale e, dunque, dell'integrale inclusione della pluralità all'interno del proprio ragionamento giuridico, non sia necessaria la previsione, ovvero, in alcuni casi, il rafforzamento, degli istituti che consentono effettivamente un dialogo tra ordinamenti. Per meglio dire, il riferimento è ai meccanismi che, nella fase che precede l'operazione di bilanciamento cui l'operatore ultimo è tenuto, permettono a quest'ultimo di ricevere l'esegesi congiunta della norma e del sistema di cui è parte da una voce che è parte stessa del sistema. Il richiamo è, a titolo esemplificativo, all'istituto del rinvio pregiudiziale a livello europeo, all'istituto che risulterà dalla ratifica del Protocollo n. 16 alla CEDU, ovvero, sul piano dell'attuazione amministrativa, a ciò che viene auspicato nella parte terza del volume con riferimento ad un'ipotetica agenzia globale decentrata in materia di anticorruzione, quale soggetto globale capace di dar voce ai regolatori dei vari Stati partecipanti.

In conclusione, diverse sono dunque le questioni che rimangono aperte, ma ciò non può che configurarsi come il naturale corollario di un'innovatività di tale portata di cui la prospettiva in esame è portatrice. Risulta ormai all'evidenza di ognuno l'esistenza di aree di regolazione che rendono inadeguate le concezioni che sono state richiamate *supra*. Si pensi all'inevitabile

pluralità giuridica che viene in gioco nei casi di finanza decentralizzata, nel nascente sistema di realtà virtuale nel quale gli utenti interagiscono in uno spazio metafisico con sistemi di realtà aumentata, e le relative ricadute sul piano della privacy (visto l'infinito corredo di dati biometrici forniti), della tutela della proprietà intellettuale, dell'individuazione della giurisdizione competente nell'ipotesi di fatti di reato ivi commessi, ovvero nei classici casi che attengono alle questioni ambientali e alle questioni climatiche, nell'ambito delle quali le decisioni degli apparati giurisdizionali hanno un'esternalità, nel senso di ricadute materiali che fuoriescono dalla giurisdizione del collegio. Se dunque nel 1972 N. Bobbio in *Giusnaturalismo e positivismo giuridico* (Milano, Edizioni di Comunità, 99 ss.) asseriva che i giuristi non possono che proporsi come assertori convinti della legalità, allora, nelle ipotesi qui riconosciute, ma non solo, questi ultimi non possono rinunciare ad impostare il ragionamento giuridico nei termini proposti dai teorici dell'interlegalità.

Riccardo Stupazzini