

VI

COSTITUZIONE EUROPEA, “DEFORMALIZZAZIONE”
DELLE DINAMICHE DELLA NORMAZIONE
E BILANCIAMENTI DI ORDINE ASSIOLOGICO
NELLA PROSPETTIVA DELLA COSTRUZIONE
DI UN ORDINAMENTO “INTERCOSTITUZIONALE”

ANTONIO RUGGERI *

1. *La tesi che vuole vieppiù dominante il ruolo delle forme, in ordine alla composizione degli atti in sistema, con l'ulteriore avanzata del processo costituente europeo e l'indebito trapianto, che essa comporta, di schemi usualmente adottati in ambito statale alla dimensione sovranazionale.* – Toccherò, nel corso di questo mio intervento, unicamente un paio di punti, peraltro strettamente collegati ed entrambi di cruciale rilievo, nei quali possono mettersi a fuoco alcune tra le più salienti tendenze della normazione del tempo presente, allo stesso tempo prefigurandosene gli ulteriori, eventuali sviluppi, con specifico riguardo ai rapporti tra le fonti di diritto europeo e le fonti di diritto interno.

La questione è, *in nuce*, riassunta nel titolo dato a questa mia riflessione, il cui significato di fondo è che quanto più si porta in avanti il processo costituente europeo in corso fino a giungere alla sua compiuta maturazione, tanto più scema il rilievo delle forme in ordine alla composizione delle fonti in sistema venendo piuttosto prepotentemente ad emergere il bisogno di qualificazioni di ordine assiologico-sostanziale, in un contesto peraltro segnato dalla problematica coesistenza di due Costituzioni, l'europea e la nazionale, all'affannosa ricerca di un reciproco equilibrio e di un complessivo, originale *modus vivendi*. Ciò che obbliga a ripensare *ab ovo* ai modi (ai metodi ed alle tecniche) coi quali far luogo alla ri-

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Messina.

costruzione dei meccanismi di composizione del sistema delle fonti, una volta che dovessero rivelarsi comunque inadeguati i criteri d'ispirazione formale- astratta al riguardo usualmente adoperati.

Della cosa, per la verità, la più avveduta dottrina si è ripetutamente dichiarata consapevole, con riferimento alle dinamiche produttive in ambito europeo, facendosi da tempo notare come ciò che solo, a conti fatti, importi sia non già il *nome* portato dalle singole fonti bensì la *sostanza normativa* dalle stesse espressa, da essa discendendo, per un verso, vincoli dalla graduata intensità prescrittiva per fonti ulteriori (segnatamente, di diritto interno) alle stesse variamente, funzionalmente connesse e, per un altro, garanzie ora più ed ora meno cospicue ed efficaci per le situazioni soggettive, sullo specifico piano dei rimedi di ordine processuale. Non risulta, tuttavia, ad oggi chiaro, a scorrere l'ormai abbondante letteratura in argomento, se siffatta tendenza possa esser ostacolata o, addirittura, invertita con l'ulteriore avanzata del processo di costituzionalizzazione dell'Unione (in specie, alla luce e sotto la spinta del nuovo Trattato costituzionale), nonché, da un altro angolo visuale, se l'ulteriore radicamento della tendenza medesima sul terreno delle esperienze interordinamentali si rifletta altresì sulle dinamiche produttive di diritto interno, concorrendo per la sua parte (ed in una non secondaria misura) alla "deformalizzazione" delle stesse o – il che è praticamente lo stesso – all'impianto su basi nuove dell'intero sistema delle fonti: basi, appunto, non più di natura formale, quali per le più diffuse (ancorché, a mia opinione, inaccettabili) credenze sono quelle su cui poggiano le relazioni tra gli atti di normazione e la complessiva ricostruzione dell'ordinamento.

Ora, a me pare che non poca dottrina si sia, in modo assai marcato ed evidente, orientata a favore della facile (ma, come tenterò di mostrare, illusoria) equazione che vuole quanto più l'Unione "somigliante" ad una sorta di "Superstato", anche in forza dunque della sua avanzata costituzionalizzazione, tanto più dominante il rilievo delle forme e, ulteriormente risalendo, dei criteri ordinatori della gerarchia e (soprattutto) della separazione delle competenze, coi quali le forme stesse ricevono il loro inquadramento e la sistemazione. Non a caso, d'altronde, si ha cura di porre l'accento sullo sforzo di "razionalizzazione" prodotto dal Trattato costituzionale, specie con la previsione delle leggi e delle leggi-quadro, quale emblematica testimonianza dell'intento volto ad una generale tipizzazione delle competenze e degli atti in ambito europeo.

In realtà, in tal modo, per un verso si enfatizzano alcuni elementi, pure innegabilmente presenti, coi quali si tenta di mettere ordine in seno alle dinamiche produttive a livello sovranazionale, allo stesso tempo però lasciando in ombra altri elementi di segno opposto. Per un altro (ed ancora più rilevante) verso, poi, si trascura di riportare e saldamente legare le metanorme contenute nel Trattato ai principi di struttura dell'ordinamento europeo, che, proprio perché tali, dovreb-

bero costantemente presiedere sia ai processi produttivi che alle loro teoriche raffigurazioni, a partire proprio dal principio di attribuzione, nonché dai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Di più: si fa (a mia opinione, indebitamente) luogo ad un meccanico ed incontrollato trapianto di schemi a finalità di sistemazione elaborati in ambito statale (e, in questo stesso, peraltro, dimostratisi ormai palesemente invecchiati ed inadeguati a spiegare anche solo in parte le esperienze della normazione), senza interrogarsi a riguardo della loro capacità di resistenza (seppur con corposi adattamenti) nella dimensione europea.

Il vero è che, una volta affermatesi alcune pratiche a livello di Unione, assai poco comprensibili e descrivibili a mezzo di schemi d'ispirazione formale-astratta, sono piuttosto queste ultime a riflettere la propria immagine sulle pratiche di diritto interno, condizionandone in non secondaria misura il verso e, per ciò stesso, alimentando (quanto meno, così *dovrebbe* essere ...) la formazione di nuovi schemi d'inquadramento ad esse congeniali.

2. *Il rapporto di mutua condizionalità che s'intrattiene tra il Trattato costituzionale e il sistema delle fonti nello stesso descritto.* – Tenterò ora di argomentare quest'assunto muovendo da alcune succinte, preliminari considerazioni che consiglierei nondimeno di non perdere di vista nel corso dell'analisi che segue.

Innanzitutto, merita di esser rilevato il rapporto di mutua condizionalità che può determinarsi tra il Trattato costituzionale ed il sistema delle fonti da esso stabilito.

Molto di oscuro c'è attorno sia all'uno che all'altro, per un verso risultando – come si sa – assai discussa la stessa natura del Trattato, se possa a buon diritto fregiarsi del titolo di “Costituzione”, pur in una peculiare accezione, ovvero se sia, a conti fatti, un accordo di diritto internazionale al pari degli altri che l'hanno preceduto (e che potrebbero seguirlo). Per un altro verso, poi, anche le relazioni tra le fonti di diritto europeo, sia *inter se* che con le fonti di diritto interno, sono gravate da non poche né lievi incertezze ed, anzi, connotate da una vistosa fluidità di tratti complessivi, che – come tenterò di dire meglio tra un momento – non rimane priva di riflessi anche in ambito interno e che, ad ogni buon conto, può per la sua parte condizionare la qualifica da dare al Trattato. E va subito avvertito che, per l'uno e per l'altro verso, le analisi *in vitro*, frutto di una prima ricognizione dei dati letterali offerti dal nuovo documento posto a base dell'Unione, sono assai poco appaganti e di certo non risolutive, se è vero che unicamente *ex post*, per il modo con cui gli stessi dovessero prendere corpo nell'esperienza, potranno aversi sia pur parziali conferme delle indicazioni dalla carta ricevute. Se, insomma, il Trattato costituzionale è o no (o, forse meglio, *fino a che punto* è o diventerà) una vera Costituzione può dirsi non già alla luce di ciò

che esso dispone o per come è venuto a formazione (o per altro ancora) bensì per le “forme” concretamente assunte, per la sua capacità dunque di commutarsi in *diritto costituzionale vivente* dell’Unione. Lo stesso, coi dovuti adattamenti, è poi da dire quanto al sistema delle fonti delineato nel Trattato, esso pure inidoneo ad essere colto anche solo nei suoi lineamenti di fondo su un piano di considerazioni teorico-astratte e piuttosto bisognoso di esser verificato *in vivo*, quanto meno alla luce delle sue prime e più significative sperimentazioni.

Così impostata, la questione rischia tuttavia di avvolgersi in un circolo diabolico: la ricostruzione dell’intero ordine delle fonti risente del modo con cui è previamente qualificato il documento che ne contiene il disegno e ne prefigura i possibili sviluppi; allo stesso tempo, il documento rimanda naturalmente ai suoi contenuti (e, dunque, tra questi, giust’appunto a quelli relativi all’assetto delle fonti) nei quali si specchia la sua immagine ed originale, irripetibile natura.

Eppure, ferma restando l’avvertenza dianzi fatta, che obbliga a far capo ad un’esperienza ad oggi largamente imprevedibile, ugualmente è lecito avanzare, pur con la necessaria cautela, qualche ipotesi ricostruttiva circa il modo con cui l’esperienza stessa potrebbe prendere corpo sulla base delle indicazioni offerte dal Trattato. Un documento questo – giova sin d’ora avvertire – che, quand’anche non dovesse poi vedere la luce, per l’ostilità dichiarata in alcuni ambienti nazionali (e il riferimento è ora specificamente fatto alla Francia ed all’Olanda), ugualmente non resterebbe privo di interesse, vuoi per la ragione di ordine generale secondo cui esso rende testimonianza di alcune idee da tempo circolanti nella cultura giuridica e politico-istituzionale del tempo della sua maturazione e vuoi (e soprattutto) per la ragione specifica per cui la sua eventuale bocciatura, per quanto se ne può ad oggi dire, non sembra di doversi legare alle previsioni riguardanti l’ordine delle fonti e i modi della loro composizione in sistema. Piuttosto, si avrebbe per cause diverse, sia di politica interna maldestramente mascherate e fatte riversare sul terreno europeo, e sia pure legate ad altre parti dell’impianto stabilito nel Trattato, specificamente dedicate alla descrizione dei meccanismi istituzionali: alla forma di governo ed alla stessa “forma di Unione” (per adattare alla dimensione sovranazionale una formula usualmente applicata in ambito statale alle relazioni tra apparato governante e comunità governata).

Si vuol dire, insomma, che il rilancio del processo d’integrazione pure a seguito dell’eventuale messa da canto del Trattato (ad es., in quanto rigettato dalla volontà popolare prevalente in alcuni Paesi) non *dovrebbe* passare per una sostanziale revisione dei tipi di fonte e dei loro rapporti, quali risultano sommarariamente (e, a dire il vero, non poco confusamente) stabiliti nel Trattato stesso, quanto piuttosto attraverso la rinegoziazione di altri contenuti di quest’ultimo.

Si diceva che già una prima lettura delle più significative e (sulla carta) innovative previsioni del Trattato consente di affacciare alcune possibili soluzioni di ordine ricostruttivo, delle quali potrebbe, quanto meno in parte, aversi quindi riscontro nell'esperienza, con riflessi immediati peraltro sullo stesso Trattato. Così, la circostanza che alcune delle nuove fonti europee portino il nome di "leggi" parrebbe invero avvalorare l'ipotesi favorevole alla qualificazione di quest'ultimo come "costituzionale", sì da giustificare il tentativo di trapianto di alcuni schemi d'inquadramento usualmente invalsi in ambito interno anche all'Europa in costruzione.

Il vero è, però, che giudizi troppo marcati e pendenti dall'una o dall'altra parte rischiano di dar vita comunque a torsioni ricostruttive ed a sbilanciate sistemazioni. E così, per un verso, sono, con ogni probabilità, nel giusto quanti rifugono sia dal negare che il Trattato sia una "Costituzione" che dall'ammetterlo senza riserva alcuna e per intero, ove si convenga che esso porta con sé segni che parrebbero piuttosto asseverare tanto l'una quanto l'altra qualificazione. Per un altro verso, poi, anche del sistema delle fonti, di cui il Trattato stesso getta le basi, può dirsi che vi si specchiano alcune delle esperienze maturate in ambito statale; allo stesso tempo (e non contraddittoriamente), il quadro delineato nel Trattato si distacca risolutamente dalle esperienze medesime, tracciando percorsi originali di sviluppo dei processi produttivi e di complessiva connotazione degli atti che in essi prendono forma.

Nulla di strano è, peraltro, da vedere in tutto ciò; di contro, si ha ulteriore conferma, da una prospettiva singolarmente illuminante, che il Trattato costituzionale si pone quale simbolo e momento, di indubbio e cruciale rilievo, di un processo costituente in corso, che pure col documento in parola, qualora riuscisse finalmente a vedere la luce, non perverrebbe comunque alla sua meta finale, precostituendosi in esso piuttosto le basi per il suo (non si sa quanto prossimo ma necessario) superamento.

Una Costituzione *in progress*, insomma, naturalmente rimanda ad un sistema delle fonti ugualmente *in progress*, portato a distendersi sempre di più sugli ambiti ricoperti dal diritto interno, ad attrarli a sé per un verso, comunque a condizionarne le vicende per un altro.

3. *L'artificiosa separazione su basi materiali delle competenze di Unione e Stati e la ugualmente forzosa tipizzazione degli atti secondo forma, alla luce di un orientamento metodico-teorico che stranamente trascura di riportare e saldamente legare le metanorme del Trattato ai principi di struttura dell'ordine europeo ed all'indicazione di valore in essi espressa.* – Queste prime (e sia pure del tutto insufficienti) notazioni mostrano quanto sia problematico ed arduo seguire a di-

scorrere, come invece usualmente si fa, di una *separazione* tra le fonti (e, più largamente, tra gli ordinamenti) su basi materiali, nonché di una perdurante caratterizzazione degli atti *secondo forma*.

È vero che il *principio di attribuzione* informa (o, diciamo meglio, che *aspira* ad informare) di sé le relazioni interordinamentali; e, tuttavia, si assiste – mi è parso giusto di dire altrove – ad una sorta di “oscuramento” del principio stesso ad opera dei *principi di esercizio* delle competenze, sussidiarietà e proporzionalità.

Nessun insuperabile steccato, invero, si ha, tale da rendere impossibile il passaggio sia dall’una che dall’altra parte; tutt’all’inverso, gli scambi, in spirito di “leale cooperazione”, sono astrattamente consentiti (ed anzi agevolati a formarsi) in entrambi i versi di marcia: gli Stati potendo mettere piede negli stessi campi di esclusiva spettanza dell’Unione (sia pure dietro autorizzazione di quest’ultima: art. I-12 Tr. cost.) e l’Unione potendo, a sua volta, variamente appropriarsi, specie grazie agli interventi “sussidiarii” ed in applicazione della clausola di flessibilità, di competenze allocate al basso.

La proporzionalità degli interventi dell’Unione risulta, nondimeno, essere adottata non già nella sua forma “pura” bensì – potrebbe dirsi – in una “temperata” o corretta, dovendosi comunque gli interventi stessi contenere allo stretto indispensabile al conseguimento degli obiettivi dell’Unione (art. I-11 Tr. cost.). Ciò che, nel mentre ulteriormente rimarca il significato della motivazione degli atti europei, spiana in astratto la via ad un severo scrutinio di validità sugli stessi, sia con riguardo alla *necessità* della loro adozione che in relazione alla loro *congruità* rispetto allo scopo (in una parola, alla loro *ragionevolezza*, per una pregnante accezione della stessa, assiologicamente orientata).

Di qui, quella fluidità di rapporti tra gli atti (ma, possiamo ormai dire, tra *norme*), cui si faceva cenno poc’anzi e che si coglie ed apprezza – a me pare – per l’intero sviluppo dell’articolato ora sottoposto ad un primo, largamente incompleto commento, attraversandone la trama e segnandone i possibili sviluppi nell’esperienza. Ed ancora una volta, lo spessore ed il complessivo rilievo di siffatta caratterizzazione possono essere compiutamente stimati alla sola condizione che le metanorme del Trattato non siano fatte oggetto di autoreferenziale considerazione, per ciò che esse dunque *in sé e per sé* dicono, bensì siano riportate e saldamente legate ai principi di struttura dell’ordinamento europeo ed ai valori in essi espressi.

Ed, invero, pecca – a me pare – di eccessivo schematismo ed astrattismo la lettura, pure non poco diffusa, che vuole nettamente tipizzate le competenze dell’Unione (e, discendendo, specularmente tipizzati gli atti che ne costituiscono manifestazione).

Così, la distanza tra la competenza *esclusiva* e la competenza *concorrente* dell’Unione potrebbe visibilmente accorciarsi, fino ad annullarsi del tutto, per il

caso che agli Stati sia dato di mettere piede con misure “attuative” in modi sostanzialmente non dissimili nei campi materiali (o “settori”, come li chiama il Trattato) rimessi all’una ed all’altra disciplina.

Certo, con tutta evidenza, la valorizzazione degli apporti offerti dagli Stati può esser diversa a seconda che essi siano destinati a ricadere nell’una ovvero nell’altra area materiale (in via di principio, maggiormente intensa la “cooperazione” statale nel secondo caso). Eppure, nulla vieta che, in qualche campo o momento, le forme della “cooperazione” medesima non si diversifichino, tanto più laddove riuscisse finalmente a prendere corpo il “valore” – ché di questo, a conti fatti, si tratta – della partecipazione, la massima alle condizioni storicamente date, degli Stati (e delle loro articolazioni interne) alla produzione normativa avviata in ambito europeo e quindi corposamente perfezionata in ambito interno.

Una lettura ... *letteralistica* del disposto di cui all’art. I-12, par. 2, del Trattato, relativo alla dinamica della potestà concorrente, ha fatto dire a molti che essa sarebbe qui intesa “alla tedesca” e che, pertanto, gli spazi d’intervento consentiti agli Stati sarebbero unicamente quelli insindacabilmente (e, però, ragionevolmente) voluti dall’Unione, col fatto stesso di far distendere i propri interventi sui campi materiali soggetti alla competenza in parola. Il vizio di un’impostazione siffatta, tuttavia, è proprio quello, cui si accennava poc’anzi, di non leggere le metanorme iscritte nell’art. I-12 legandole a filo doppio ai principi di cui all’art. I-11, al primo non casualmente precedente.

La prospettiva d’ispirazione formale-astratta porta, dunque, a vedere in modo comunque distinto competenze ed atti; la prospettiva d’ispirazione assiologico-sostanziale, di contro, riduce fino ad appiattare del tutto le differenze: quanto meno, lo fa *secondo modello* (che, poi, l’esperienza assecondi quest’ultimo e si manifesti con le medesime movenze che sono da esso sollecitate a formarsi è, ovviamente, tutto un altro discorso).

Lo scadimento delle forme, sul piano delle relazioni al livello di Unione (e, quindi, a cascata, sul piano delle relazioni interordinamentali), è poi ulteriormente testimoniato dalla varietà dei tipi in cui può articolarsi uno stesso atto (e, segnatamente, il regolamento), tanto per l’aspetto *funzionale* quanto per quello *strutturale* (v., part., art. I-33). Per l’uno, dandosi accanto ai regolamenti di attuazione delle leggi (a loro volta, bisognosi di ulteriore caratterizzazione a seconda della specie di legge cui in concreto si raccordano, se – diciamo così – “legge-regolamento” ovvero “legge-direttiva”) i regolamenti di attuazione della Costituzione; per l’altro aspetto, possono poi aversi tanto regolamenti obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali quanto regolamenti provvisti di capacità di vincolo unicamente in relazione allo scopo: potremmo dire, *regolamenti-regolamenti* e *regolamenti-direttive*. Insomma, una “fonte-contenitore”, quella regolamentare, idonea a percorrere tutti i gradi della

scala gerarchica, dotandosi allo stesso tempo di un apparato di enunciati dalla varia estensione e capacità di penetrazione negli ordinamenti interni. Quale migliore testimonianza di questa del fatto che ciò che conta è non già la forma bensì – come si diceva – la *sostanza normativa* dei singoli atti, la *funzione* dalla stessa assolta e la *struttura nomologica* da essa esibita?

4. *La varia forza normativa in senso sostanziale degli atti, in ragione della loro struttura e funzione, e il parziale, ridotto significato assunto dalle forme a finalità sistematica, anche sul versante dei rapporti interordinamentali (prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale a confronto).* – Allo stesso modo con cui l’“attuazione” di una norma da parte di un’altra norma si manifesta in vario modo al livello di Unione, ugualmente può aversi nell’ordine interno, per il caso (che poi, come si diceva, dovrebbe essere proprio quello di maggiore frequenza) che l’“attuazione” stessa prenda corpo a mezzo di interventi degli Stati, con le loro articolazioni interne (Regioni, enti infraregionali, ecc.), secondo i riparti costituzionali delle competenze dei singoli ordinamenti.

Di qui, una prima, rilevante conclusione: che la *forza normativa in senso sostanziale*, intesa cioè come *vis* innovativa idonea ad esprimersi in prescrizioni ora più ed ora meno intense e stringenti, varia non già in ragione delle *forme* bensì della *struttura* dei singoli atti e dei *contenuti* di cui gli stessi risultino effettivamente dotati, molti appunto essendo i modi coi quali un atto (*rectius*, una norma) può dare “attuazione” ad un altro atto (o norma), in rapporto agli interessi di volta in volta in gioco ed ai valori costituzionali di riferimento.

La qualità dei soggetti produttori non rimane, nondimeno, ininfluente, segnatamente sul versante dei rapporti interordinamentali, laddove le differenze di forma, quali pure in qualche modo rilevanti in ambito europeo, sfumano ed interamente si dissolvono all’impatto con le fonti (e le pratiche giuridiche in genere) di diritto interno, la *primauté* del diritto sovranazionale essendo proprietà di quest’ultimo in quanto tale (più che, o prima che, delle sue singole manifestazioni positive), seppur condizionata dalla astrattamente sempre possibile ma praticamente remota attivazione dei “controlimiti” (su ciò, anche sul finire di questa riflessione).

Su questo versante si ha, dunque, forse la migliore riprova dell’appiattimento delle distinzioni secondo forma e delle sistemazioni degli atti (secondo gerarchia ovvero secondo competenza) in ambito europeo, della inadeguatezza degli schemi d’inquadramento che si arrestano alla sola osservazione degli atti stessi e dei loro rapporti, trascurando piuttosto di guardare agli ordinamenti cui essi appartengono nel loro unitario e complessivo modo di porsi l’uno davanti all’altro. Cosa importa, infatti, se il precetto è contenuto in una legge ovvero in un regola-

mento dell'Unione, una volta che ad entrambi si riconosca una capacità di vincolo astrattamente non diversa a carico degli atti interni (persino di quelli di grado più elevato)?

Eppure, nuovamente, peccherebbe di evidente astrattismo e si rivelerebbe palesemente insufficiente l'esito ricostruttivo, di cui si sente invece appagata la comune dottrina, secondo cui l'uno diritto prevale, pressoché per sistema, sull'altro (ad oggi, in forza della "copertura" offerta dall'art. 11 cost., domani – chissà ... – forse *motu proprio*). La prevalenza, piuttosto, richiede – come si è venuti dicendo – analisi supplementari, di ordine strutturale e funzionale assieme, con le quali si misuri l'effettiva capacità di condizionamento di cui le une fonti sono dotate all'incontro con le altre. Ed, a questo riguardo, come pure si è fatto sopra notare, l'indicazione di tendenza che viene ora ulteriormente ripresa e con chiarezza affermata dal Trattato (ma che, come si sa, ha risalenti ascendenze) è nel senso di un diritto sovranazionale "mite", che lasci cioè ampio spazio in sede di "attuazione", già in ambito europeo e, quindi e soprattutto, in ambito nazionale.

Un punto, nondimeno, si presenta della massima importanza, attorno al quale la riflessione corrente non appare forse essere ancora giunta ad un grado apprezzabile di approfondimento. Ed è che con l'ulteriore espansione nei territori dell'Unione della normativa sovranazionale, il *virus* delle qualificazioni di ordine strutturale-funzionale – se così vogliamo chiamarlo, venendo (ma senza convinzione ...) incontro a quanti rimangono pervicacemente affezionati a qualificazioni di stampo formale – contagerà sempre di più e senza rimedio anche le dinamiche produttive ed i modi del loro inquadramento di diritto interno. Quanto meno così sarà, avuto specifico riguardo alle esperienze di normazione, destinate peraltro a crescere in modo esponenziale, nel corso delle quali fonti interne saranno chiamate a variamente raccordarsi a fonti sovranazionali (è chiaro che, laddove nessuna interferenza dovesse determinarsi tra gli atti dei due ordinamenti, le quiete sistemazioni secondo forma potrebbero seguire ad affermarsi, per quanto – per ragioni che non mi è ora dato di tornare a dire – esse ugualmente mostrino, a mia opinione, limiti evidenti di rendimento).

Così, a che serve dire che ad una certa disciplina comunitaria è data "attuazione" interna con regolamento anziché con legge, quando poi l'uno esattamente al pari dell'altra *può* resistere a tentativi di modifica di fonti ulteriori (forse, persino di grado ancora superiore: di atti costituzionali), tutte le volte che l'innovazione dovesse comunque dimostrarsi incompatibile col diritto comunitario? Nessuna "pietrificazione", ovviamente, si ha degli atti di diritto interno strumentalmente connessi agli atti comunitari, in ogni tempo rimuovibili, sempre che non si smarrisca comunque il carattere servente dei primi rispetto ai secondi. Anzi: proprio la connotazione strutturale a maglie larghe del diritto sovranazionale, laddove se ne abbia effettivo riscontro, dovrebbe portare a considerare in via di

principio consentita questa eventualità: consentita, cioè, la ricerca di soluzioni attuative costantemente aggiornate ed in modo crescente adeguate alle esigenze di regolazione espresse dalla disciplina sovranazionale. La normazione di prima attuazione – se così vogliamo chiamarla – funge, dunque, da *tertium comparationis*, in operazioni di “bilanciamento”, come sempre assiologicamente connotate, con le quali si misura il grado o l’intensità dell’attuazione stessa: tra ciò che è disposto *prima* e ciò che è disposto *poi*, in rapporto con le previsioni del diritto comunitario, al fine di stabilirne la complessiva congruità. In ogni caso, com’è chiaro, il diritto sovranazionale si pone quale punto costante di riferimento, in sede di verifica della validità delle norme di diritto interno, delle prime in ordine di tempo come pure di quelle posteriormente adottate.

Eppure – se ci si pensa – le forme (e le sistemazioni sulla loro base operate) ugualmente non escono per intero di scena. Un regolamento che in ambito interno dia attuazione a direttiva comunitaria può – come si diceva – resistere ad innovazioni anche di atti sovraordinati; ma, un regolamento sopravveniente, quando pure si consideri maggiormente idoneo all’attuazione, non può di certo affermarsi a discapito di una legge (o atto equiparato) posta dapprima in essere al servizio del diritto sovranazionale. Diciamo allora che l’appiattimento delle forme si apprezza più sul versante della *forza passiva* che su quello della *forza attiva*; su quest’ultimo può ugualmente venire ad emersione, ma alla sola condizione che sia nel frattempo adottata una nuova disciplina comunitaria alla quale si dia seguito *omisso medio* per via regolamentare, dietro abilitazione in tal senso da parte della legge comunitaria (v., ora, art. 11, l. n. 11 del 2005), alla quale, pertanto, secondo lo schema ormai invalso per le delegificazioni, sia appunto riportato l’effetto abrogativo delle norme primarie anteriori (questa conclusione, com’è chiaro, è da tener ferma anche con riguardo al caso che la disciplina comunitaria non subisca modifiche nell’ordinamento suo proprio e che ugualmente la legge comunitaria o altra legge di diritto interno autorizzi una nuova forma di attuazione della disciplina medesima, volendo appunto a mezzo di regolamenti).

Quel che, ad ogni buon conto, importa, conclusivamente sul punto, notare è che l’unico parametro della validità del diritto interno e delle dinamiche che lo connotano nel tempo è comunque dato dal diritto sovranazionale, *quali che siano le forme in cui esso si esprime*, da esso discendendo poi vincoli di varia intensità a seconda della struttura degli enunciati in cui si articola e svolge, nonché del loro modo di porsi davanti ai valori fondamentali sia dell’ordinamento di appartenenza che dell’ordinamento interno (ai “controlimiti”, appunto).

Le forme, ovviamente, non rimangono affatto prive di rilievo giuridico alcuno; ed anzi, proprio sul piano delle dinamiche processuali e del sistema delle garanzie, esse sono addirittura decisive, avuto specifico riguardo alle vicende di di-

ritto interno, segnatamente a quelle di alcuni ordinamenti statali, tra i quali – come si sa – il nostro (non si dimentichi che proprio sulle forme si appunta e radica la competenza di organi diversi, Corte costituzionale e giudici comuni).

Dal punto di vista delle garanzie in sede di Unione, tuttavia, non si dà – com'è assai noto – alcuna preclusione all'impugnazione di questa o quella specie di atto in relazione alla loro forma, dovendo il soggetto ricorrente (laddove non “privilegiato”) esclusivamente dar prova di essere portatore di un interesse individuale e concreto, che ne legittimi l'azione. Nuovamente, dunque, come si vede, viene naturalmente ad emergere un criterio di qualificazione di ordine assiologico-sostanziale, il solo che acquisti risolutivo rilievo sul piano delle esperienze processuali: specchio fedele di una parimenti assiologico-sostanziale connotazione delle dinamiche produttive, delle relazioni tra gli atti prodotti, della loro finale sistemazione insomma.

Ove, comunque, si sposti l'analisi dal piano delle garanzie al piano delle dinamiche produttive, il solo al quale qui si volge specificamente lo sguardo, ci si avvede di quanto sia parziale ed a conti fatti distorsiva la prospettiva formale d'inquadramento sistematico, che porta a sovraccaricare di significati e complessive valenze elementi invece dotati di mediocre capacità di ordine e di ancora più scarsa utilità a finalità di qualificazione, allo stesso tempo sottostimando altri elementi invece di centrale, corposo rilievo.

La prospettiva formale porta, infatti, a considerare non solo gerarchicamente ma qualitativamente dominante il ruolo esercitato dagli atti che avviano i processi produttivi, dagli atti “attuandi” appunto, in rapporto a quello meramente strumentale e servente degli atti attuativi. La prospettiva assiologico-sostanziale obbliga, invece, ad un'analisi di ordine strutturale e funzionale assieme, i cui esiti non possono essere in alcun modo precostituiti in un senso o nell'altro; di modo che non di rado proprio gli atti attuativi potrebbero essere quelli che giocano la parte più lunga, impegnativa, espressiva sul “teatro” della normazione. Ancora una volta, il modello non guarda con sfavore (tutt'altro!) a siffatta evenienza, sollecitando e variamente promuovendo la “leale cooperazione”, con apporti qualitativamente e quantitativamente variabili, di Unione e Stati al fine del conseguimento di obiettivi ormai sempre più di frequente non esclusivi né di quella né di questi bensì comuni ad entrambi.

La prospettiva formale porta a guardare agli atti individui, assumendo assiomaticamente che ciascuno di essi (appunto, in ragione della forma di cui si riveste) possieda connotati invarianti, pur col variare dei contenuti, ed esprima una forza normativa sempre identica a sé, dalla quale unicamente discenda la determinazione del “posto”, esso stesso stabile ed immutabile, detenuto in seno al sistema. La prospettiva assiologico-sostanziale si volge, invece, a cogliere, in tutta la ricchezza e varietà delle sue sfaccettature, l'essenza delle relazioni che

s’impiantano e dinamicamente s’intrattengono e svolgono tra le *norme* (e non tra gli *atti*) e, perciò, naturalmente si dispone all’osservazione non già degli atti individuali bensì dei *processi produttivi* in cui essi s’immettono, dando vita a *catene di norme* strutturalmente e funzionalmente connesse e dislocate a livelli istituzionali diversi (da quello sovranazionale a quello statale, regionale, locale, nonché a quelli di autonomia privata). Induce, cioè, a guardare – mi è venuto di dire altrove (e con riguardo ad un diverso ordine tematico) – non alla *normazione per atti* bensì alla *normazione per risultati*, tentando poi di stabilire in quale misura in ciascun segmento e momento dei processi produttivi si diano apporti ora più ed ora meno intensi e fecondi (ed ora più dall’una ovvero dall’altra fonte) al raggiungimento dello scopo comune. La prospettiva non formale, insomma, come pure si faceva dietro notare, obbliga ad interrogarsi circa la *forza sostanziale* manifestata da questo o quell’atto, in un rapporto con altri atti omologhi o diversi (ed indipendentemente dalla loro “graduata” collocazione) che è sempre vario, così come varii sono gli interessi di volta in volta in campo ed i valori costituzionali di riferimento.

La prospettiva formale ammette, come si diceva, la *separazione* tra atti (e competenze), che anzi è naturalmente portata ad affermarsi e sempre di più farsi valere; la prospettiva assiologico-sostanziale è culturalmente pervasa e dominata dalla “logica” della *integrazione*. L’una seguita a vedere come reciprocamente distinti (ed anzi alternativi) i criteri ordinatori; l’altra ne sfuma, fino a dissolvere del tutto, i tratti identificanti e le peculiarità operative, per il modo con cui le norme dinamicamente si scompongono/ricompongono senza sosta in sistema, in ragione delle esigenze dei casi e delle “coperture” di valore di cui le stesse possano vantare di essere provviste per i contenuti di volta in volta posseduti.

5. *Lo sdoppiamento dei punti di unificazione-integrazione delle dinamiche produttive, in un contesto segnato dalla formazione in fieri di un ordinamento “intercostituzionale”, la necessità che la Costituzione europea e la Costituzione nazionale si volgano l’una verso l’altra, alimentandosi e sorreggendosi a vicenda, i “bilanciamenti” di ordine assiologico da esse sollecitati ad impiantarsi ed aperti ad esiti plurimi, in ragione della varietà dei casi ed alla luce del metaprinzipio-valore che vuole impostati i rapporti tra le Costituzioni su basi paritarie ed orientati alla loro affermazione magis ut valeant.* – Il punto merita un supplemento finale di riflessione.

Si è altrove tentato di mostrare come, anche in ordinamenti fondati sul più largo riconoscimento delle autonomie, si assista alla riduzione ad unità dei criteri ordinatori diversi dalla gerarchia, assorbiti da quest’ultima, di cui costituiscono peculiari e varie manifestazioni. Di solito, si tiene ad esaltare le capacità ordi-

native del criterio della competenza, siccome il più congeniale a dare forma al pluralismo istituzionale, specie nelle sue più dense ed emblematiche espressioni. Se, tuttavia, si vuol tener ferma la partenza secondo cui uno solo è il punto di unificazione-integrazione dell'ordinamento, interamente occupato dalla Costituzione quale *norma normans* (e non *normata*) da cui l'intero ordinamento esclusivamente si tiene, se ne ha che ogni qualificazione sulla validità non può, risalendo per gradi, che risolversi in una qualificazione di conformità ovvero difformità rispetto alla Costituzione. D'altro canto, è di tutta evidenza che la violazione del canone della competenza, in tanto si ha, in quanto si manchi appunto di rispetto alla norme che fondano e spartiscono le competenze medesime (nei rapporti tra fonti di primo grado, alle norme costituzionali). Com'è stato felicemente detto, la competenza si alimenta "parassitariamente" dalla gerarchia, finendo appunto col dissolversi interamente in essa.

La ricostruzione ora in estrema sintesi rappresentata ha alla sua base, come può agevolmente vedersi, una concezione assolutistica della Costituzione (e, risalendo, del potere costituente), come di un *unicum* irripetibile, in cui è il fondamento di qualunque fonte o processo di produzione giuridica (ciò che non è contraddetto dal riconoscimento che eventualmente si faccia dell'esistenza di campi materiali rimessi all'autodeterminazione delle forze politico-sociali, ove si convenga che il pluralismo e l'autonomia, nella più larga e densa accezione, in tanto possono manifestarsi in tutto il loro potenziale espressivo, in quanto siano pur sempre riconosciuti ed elevati a valore dalla Costituzione). Un *unicum*, poi, dotato di una forza normativa che non ha eguali ma, al più concedere, solo simili; e, nuovamente, l'esistenza di fonti, quali le leggi di revisione costituzionale, dotate di capacità innovativa idonea a portare alla riscrittura della Carta, non suona quale contestazione bensì quale ulteriore testimonianza e conferma della tesi che riconosce comunque nella Carta stessa il fondamento dei mutamenti costituzionali. Privo, infatti, dell'abilitazione data dalla legge fondamentale, nessun atto di potere costituito potrebbe introdurre modifiche al prodotto primo ed esclusivo della volontà costituente, fatti nondimeno salvi, per la più accreditata opinione, i principi fondamentali dell'ordinamento.

Senza che possa ora farsi luogo ad approfondimenti, di cui è evidentemente altra la sede, a riguardo della esistenza di spazi materiali vuoti di regole costituzionali (e, pur tuttavia, a mia opinione, ugualmente pervasi dai principi) come pure a riguardo della misura dei mutamenti costituzionali consentiti e delle forme idonee a farvi luogo (anche a mezzo di fatti di normazione, quali le consuetudini, essi pure ad ogni modo limitati dai principi di base dell'ordinamento), due notazioni debbono sul punto essere fatte, sia pure in modo assai sbrigativo e rimandando per i loro necessari, ulteriori svolgimenti ad altri luoghi di riflessione.

La prima è che anche la *forza normativa in senso sostanziale* della Costituzione è, ad ogni buon conto, varia, così come varii ne sono gli enunciati, per struttura e complessiva connotazione, in relazione ai contenuti ed alla carica di valore di cui ciascuno di essi risulta dotato. Le conclusioni prima raggiunte con riguardo alle esperienze dell'“attuazione” sul fronte dei rapporti tra le fonti dell'Unione (sia *inter se* che con le fonti di diritto interno) possono, coi dovuti adattamenti, esser ora riproposte anche per il piano costituzionale, con la non secondaria precisazione che il vincolo è qui, in via tendenziale, ancora più lasso, conformemente alla struttura spiccatamente aperta degli enunciati costituzionali (quanto meno di quelli di ordine sostantivo e di valore in grado eminente, in minor misura di quelli di natura organizzativa, specie di alcuni). Il ventaglio in cui può dispiegarsi l'“attuazione” stessa appare dunque essere singolarmente esteso, in esso manifestandosi forme assai varie d'intensità prescrittiva e di condizionamento in genere esercitato dalle norme “attuande” a carico delle norme “attuative”. Non si trascuri, poi, che – in forza di un riconoscimento ormai indiscusso (per quanto invero di assai discutibile, problematico fondamento) – il diritto dell'Unione risulta provvisto di una forza – piace a me dire – “paracostituzionale”, sì da poter prender il posto di disposti costituzionali anteriori, con l'effetto di rendere mobile, e nuovamente ora più ed ora meno intensa, la capacità prescrittiva nei riguardi di atti ulteriori di normazione.

La seconda notazione è, poi, di ordine generale, radicale, obbligando a rivedere da cima a fondo la ricostruzione dietro prospettata, che muove dall'assunto della unicità ed irripetibilità della Costituzione.

Se si conviene a riguardo dello stadio ormai avanzato del processo costituente europeo, lo scenario che si profila per un futuro forse non molto lontano è quello della possibile (ed anzi necessaria) coesistenza di due Costituzioni simultaneamente vigenti ed obbligate comunque a stare in reciproco equilibrio, acquisendo un *modus vivendi* improntato non già alla “logica”, politicamente impraticabile e giuridicamente inconcepibile, della incondizionata primazia dell'una sull'altra (e, segnatamente, di quella sovranazionale su quella nazionale) – ciò che riproporrebbe, su basi diverse, l'esito ricostruttivo dianzi raggiunto a riguardo dell'unicità del *punctum unionis* delle dinamiche produttive, anche nelle loro proiezioni interordinamentali – bensì alla “logica” della paritaria, armonica, simultanea vigenza. Se v'è un autentico *Grundwert* che è, ad un tempo, l'unica, vera *Grundnorm* del nuovo ordine in costruzione nei territori dell'Europa, questo è quello della *pari dignità* – se così può dirsi – delle Costituzioni: un *principio ordinatore*, dunque, delle relazioni interordinamentali, al massimo livello di positività giuridica, che, proprio per ciò, è anche un *valore*, portatore e garante dei valori attorno ai quali si va facendo l'Europa, dopo che si sono rifatte le strutture degli Stati a partire dalla fine del secondo conflitto

bellico (e, con riguardo ai Paesi dell'Est, del crollo del muro di Berlino), di cui rende riassuntiva testimonianza l'art. I-2 del Trattato. Un "metaprinzipio-valore", insomma, questo delle relazioni paritarie tra le Costituzioni, all'insegna del quale possono essere convenientemente ricercate le forme più appaganti, alle condizioni storicamente date, di mutua composizione degli ordinamenti nel nuovo contesto segnato da un'integrazione ormai matura. Un "metaprinzipio" che si rivolge al *dopo*, allorché il processo costituente in corso sarà appunto giunto a compimento, ma che è anche una guida per l'*oggi*, nello sforzo dagli operatori (e, segnatamente, dai giudici) quotidianamente prodotto per ripianare le antinomie tra le fonti dei due ordinamenti e ridurre appunto questi ultimi ad unità di sistema.

I rapporti tra ordinamenti ormai *pleno iure* integrati e congiuntamente orientati a volgersi sia alla Costituzione europea che alle Costituzioni nazionali (alle "tradizioni costituzionali comuni" ed alle stesse tradizioni dei *singoli* ordinamenti, comunque bisognose di essere salvaguardate: art. 6 del Trattato di Maastricht ed ora, con più estesa articolazione di disposto, art. I-5 del Trattato costituzionale) non possono, dunque, che far simultaneamente capo a due punti di unificazione-integrazione, non più ad uno solo. Se più piace (come a me piace) dire così, viene sollecitato a formarsi un *ordinamento "intercostituzionale"*, fondato cioè su una dinamica incessante, oscillante tra due Costituzioni, senza nondimeno farsi per intero attrarre ed esclusivamente qualificare da nessuna delle due.

Qui, però, è il fuoco della questione ora rapidamente discussa: che per l'eventualità che le qualificazioni risultino diverse a seconda dell'angolo visuale dal quale sono fatte, ciascuna Costituzione potrebbe sentirsi tentata di avanzare l'inappagabile pretesa ad affermarsi a discapito dell'altra, ponendosi quale unico, "vero" punto finale di unificazione delle dinamiche produttive.

Vi è un solo modo, a mia opinione, per sfuggire a questa morsa soffocante, che obbligherebbe – come si vede – a fare scelte esclusivizzanti, per l'uno o per l'altro verso comunque inquietanti ed insoddisfacenti, siccome portate a "graduare" le Costituzioni e, per ciò stesso, a far dissolvere le proprietà identificanti della Costituzione recessiva, mettendo alla fine in crisi l'idea stessa di Costituzione, nelle sue più accreditate rappresentazioni storico-teoriche. E il modo è quello di evitare in partenza di far luogo ad osservazioni *parziali*, da questa o quella parte, delle dinamiche produttive, dovendosi piuttosto far luogo ad osservazioni *integrate* (da questa e quella parte assieme), sì da dar vita a letture concilianti delle Carte, particolarmente adatte a formarsi sul terreno del riconoscimento e della tutela dei diritti fondamentali.

Si tratta, in altri termini, di avviare processi interpretativi a doppio verso di marcia, in seno ai quali ciascuna delle due Carte si volga verso l'altra, entrambe disponendosi docilmente a farsi alimentare semanticamente a vicenda, sì da av-

viare un nuovo corso – mi è parso giusto di dire in altro luogo – di *interpretazioni doppiamente conformi*, della Costituzione nazionale alla luce di quella europea, e viceversa. L'immagine verticale, che vuole ordinate gerarchicamente le Costituzioni, sia pure in relazione alle peculiari esigenze dei casi, si flette e rinchiude in se stessa, prendendo dunque forma circolare: senza che vi sia alcun *prius* o *posterius* ma, appunto, un unico percorso in cui s'immettono e senza sosta si inseguono i materiali normativi offerti dall'una e dall'altra Carta, con l'unico finale obiettivo di dar modo agli operatori di attingere a quelli di volta in volta considerati maggiormente adeguati ai casi, senza alcuna preorientata, assiomatica esclusione.

Certo, è ben possibile che, in relazione agli interessi in campo, possa apparire di maggior spessore l'apporto che viene ora da questo ed ora da quell'ordinamento. Non è qui, com'è chiaro, il punto. Ciò che solo importa è che, *secondo modello*, nessun ordinamento può più fare a meno dell'altro: nei suoi elementi di base come pure nei vertici, le Costituzioni.

D'altro canto, nulla di strano o di "rivoluzionario" è da vedere in tutto ciò. Per un scenario segnato da un'integrazione interordinamentale ormai matura, così come già oggi si considerano pacificamente effettuabili in ambito interno operazioni di "bilanciamento" – come usa chiamarle – tra interessi costituzionalmente protetti, che nondimeno non di rado (e, forse, sempre ...) comportano il sacrificio di valori costituzionali recessivi al confronto con altri valori, dominanti in relazione ai bisogni in campo, allo stesso modo potranno (e dovranno) un domani aversi "bilanciamenti" tra interessi rappresentati in questa e quella Carta costituzionale. L'unica differenza, ovviamente non da poco, è che, nell'un caso, la ponderazione ha luogo nella cornice della Costituzione nazionale, nel secondo invece su un terreno più largo, quello dell'*ordinamento "intercostituzionale"* appunto.

D'altro canto, già oggi alle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno dovrebbe, a mio modo di vedere, applicarsi la "logica" mite del reciproco temperamento delle loro manifestazioni positive: una "logica" che, per gli effetti che possono aversene nel nostro ordinamento, si rivela idonea a portare a bilanciamenti, come sempre dagli esiti astrattamente imprevedibili, tra il principio-valore della pace e della giustizia tra le Nazioni, di cui all'art. 11, nel quale – come si sa – si è soliti far riposare la *primauté* del diritto sovranazionale, e i principi fondamentali restanti.

L'idea corrente, che vede invece per sistema recessivo il primo davanti ai secondi, per un verso insensatamente ripropone quella visione piramidale che è qui decisamente scartata; per un altro verso, poi, si rivela esser espressiva di quella concezione assolutistica di Costituzione alla quale parimenti si ritiene di non poter accedere. E ciò, in quanto l'idea stessa – come si è venuti dicendo – fa sempre e comunque prevalere ora il diritto sovranazionale sul diritto interno (laddove

non siano toccati i “controlimiti”), ora il secondo sul primo (per il caso di attacco portato ai “controlimiti” stessi).

Né varrebbe opporre che la clausola di salvaguardia delle identità costituzionali degli Stati membri, nel mentre recepisce un bisogno profondamente avvertito in ambito interno e fatto appunto proprio in ambito europeo, torna poi nello stesso ordinamento nazionale a mezzo della legge di esecuzione del Trattato, cui è quindi offerta “copertura” dal *solo* art. 11. Di modo che quest’ultimo si porrebbe, ad un tempo e nella medesima misura, quale espressione della *primauté* comunitaria e quale vincolo a carico del diritto sovranazionale di portare comunque rispetto ai principi-valori fondamentali dell’ordinamento nazionale. In altri termini, l’art. 11 non darebbe puntello ad un primato *incondizionato* del diritto sovranazionale, suscettibile di entrare occasionalmente in conflitto con principi fondamentali diversi, bensì ad uno *condizionato* alla scrupolosa osservanza dei principi medesimi.

Un argomentare siffatto, come si vede, rovescerebbe l’impostazione usuale, secondo cui l’art. 11 costituirebbe una potenziale minaccia per gli altri principi fondamentali, col fatto stesso di spianare la via all’ingresso nell’ordine interno del diritto comunitario, rinvenendosi, all’inverso, in esso proprio la più efficace garanzia dell’osservanza dei principi medesimi.

Dalla prospettiva ora adottata, l’“europeizzazione” dei controlimiti – come m’è parso giusto di chiamarla – porterebbe, dunque, ad una riunificazione degli ordinamenti che, *dal punto di vista del diritto interno*, avrebbe nell’art. 11 il suo esclusivo fondamento. Solo che – in disparte la circostanza per cui un esito siffatto potrebbe apprezzarsi unicamente da un punto di vista (quello interno, appunto), che fa considerare come necessaria l’opera ricostruttiva posta in essere dall’art. 11 allo scopo di dare vigore al diritto sovranazionale – in tal modo non potrebbe sfuggirsi alla conclusione che vuole i principi fondamentali “altri” rispetto a quello della pace e della giustizia tra le Nazioni legati indissolubilmente a questo e da esso, anzi, *quodammodo* derivati e “coperti”. Con il che il principio in parola finirebbe nuovamente col porsi quale l’unico, “vero” *Grundwert* dell’ordinamento, idoneo a giustificare, ad un tempo, se stesso ed anche gli altri valori fondamentali, ed a farlo, appunto, *per sistema*.

Per un altro verso, poi, anche a stare all’ordine di idee sopra ipotizzato, ugualmente non potrebbe escludersi, per un assiomatico convincimento, che si diano norme comunitarie simultaneamente idonee a servire uno o più valori fondamentali ed a metterne a rischio altri (magari, proprio quello della pace e della giustizia, in alcune sue possibili realizzazioni). Né più né meno, peraltro, di ciò che può aversi (ed, anzi, ordinariamente si ha) sul piano delle esperienze di diritto interno. Certo, nessuna norma di origine sovranazionale potrebbe trovare accoglienza in ambito interno qualora si ponga in frontale, irrimediabile antitesi coi principi di

base della Carta, né l'art. 11 né qualsivoglia altro principio fondamentale possedendo la forza di autorizzare la produzione di effetti tal da privare in radice i principi fondamentali soccombenti dell'attributo loro proprio della "fondamentalità". Non ha pratico senso indugiare, dunque, a discettare se ad un'evenienza siffatta si opponga lo stesso art. 11, per l'ipotesi sopra ragionata, ovvero direttamente ed esclusivamente, *per forza propria*, questo o quel "controlimite" occasionalmente urtato, idoneo da se medesimo a farsi fino in fondo valere.

Scartata, pertanto, l'idea del contrasto *in astratto*, ugualmente esso può verificarsi *in concreto*, come sempre d'altronde può aversi con riguardo a norme di produzione interna, tutte le volte che, in ragione delle peculiari esigenze dei casi, si dimostri che esse allo stesso tempo si volgono a servire un principio-valore e, però, a mettere in uno stato di sofferenza un altro. Ed allora è chiaro che nessuna opzione può esser, in partenza e per partito preso, fatta in un senso o nell'altro, dovendo piuttosto risultare quale l'esito di complesse e non di rado sofferte ponderazioni di natura assiologica, sollecitate a prendere forme assai varie in rapporto ai casi.

L'unitarietà della Costituzione non è, dunque, minata dalle scelte, alle volte non poco laceranti, che si è obbligati a fare in sede di composizione dinamica dei valori in relazione alle esigenze dei casi, come pure non è contestata la supremazia della Costituzione stessa sul diritto sottostante sol perché alle volte quest'ultimo esce indenne da un giudizio di costituzionalità, malgrado possa apparire irrispettoso di uno o più valori (recessivi), allo stesso tempo in cui si offra al servizio di un altro o altri (dominanti in sede di "bilanciamento"). E così è pure nell'arena più larga in cui si dispongono in cerchio la Costituzione europea e la Costituzione nazionale: *distinte*, come distinti sono, nel modo di porsi gli uni davanti agli altri, i valori di diritto interno, ma pure *integrate*, come parti di un tutto armonico sono, nuovamente, i valori suddetti.

Nessuno nega l'autonomia concettuale e positiva dei principi-valori che stanno a base dei singoli ordinamenti nazionali, pur nella consapevolezza che essi hanno comunque bisogno di appoggiarsi costantemente gli uni agli altri e che solo appunto nel concorso che reciprocamente si danno alla loro incessante rigenerazione semantica acquistano il più genuino ed espressivo significato. I valori possono anche trovarsi occasionalmente in conflitto; ma, lungi dall'indebolire la forza della Costituzione o dal metterne in crisi l'idea di fonte costitutiva dell'intero ordinamento, è proprio in evenienze siffatte che la Costituzione si manifesta ed afferma in tutto il suo spessore, la ricchezza e varietà dei materiali di cui è dotata, la sua spiccata, impareggiabile attitudine ad offrire comunque una risposta alle domande che vengono dai casi, appagando (fin dove possibile ...) i bisogni da essi espressi. Nell'ordinamento "intercostituzionale" queste proprietà non si vedono ridotte o, peggio, smarrite; tutto all'opposto, la forza, complessi-

vamente considerata, della Costituzione nazionale, anziché svilirsi all'incontro con la Costituzione europea, riceve da questa ulteriore sostegno e tutela, grazie al flusso ininterrotto di materiali che *ab extra* s'immettono nel terreno coperto dalla Carta nazionale concorrendo alla incessante rigenerazione semantica di questa.

Dal punto di vista di ciascun ordinamento, si potrà – volendo – anche discorrere della unicità del punto di unificazione-integrazione, una volta che sia pur sempre riaffermata in tutto il suo vigore la capacità di ordine ora di questa ed ora di quella Costituzione, seppur costantemente reinterprete e fatte valere l'una *anche* alla luce dell'altra. Quel che, ad ogni buon conto, dev'esser chiaro è che nessun ordinamento può ormai rinchiuersi a riccio in se stesso per far capo a qualificazioni aventi la loro esclusiva radice nella Costituzione, in una *sola* Costituzione.

L'integrazione europea non è, dunque, una sconfitta, la dissoluzione delle identità nazionali (che, torno a dire, il Trattato costituzionale vuole anzi viepiù valorizzate e protette), esattamente così come la salvaguardia di queste non equivale a negazione dell'identità europea che, anzi, proprio grazie (ed attorno) alle prime si costruisce e rinnova. Quanto meno, così dovrebbe essere *secondo modello*, per l'idea che sono venuto al riguardo facendomi e nella quale sempre di più mi radico, alla luce del “metapincipio-valore” dietro indicato. Si tratta, poi, come si diceva, di attendere gli sviluppi concreti delle esperienze di normazione, in ambito europeo come pure nel loro prolungamento nazionale, al fine di verificare se i buoni propositi enunciati nel Trattato saranno seguiti dai fatti, per il modo con cui le esperienze medesime prenderanno corpo all'uno ed all'altro livello istituzionale e per il modo con cui esse saranno quindi, se del caso, riviste e fatte oggetto di aggiustamento dagli organi di garanzia (specie da quelli supremi dei due ordinamenti).

Coltiviamo fiduciosi la speranza che, sul solco delle previsioni dell'una e dell'altra Costituzione, possano scorrere pratiche produttive ed applicative comunque orientate verso valori di fondo largamente comuni, idonee a darvi (fin dove possibile ...) un soddisfacente appagamento, alle pur disagioli condizioni del tempo presente e, forse, alle ancora più inquietanti condizioni del tempo a venire.