



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2019, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, Consigliere della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Giudice della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesauo, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Cattedratico de Derecho internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Claudia Morviducci, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Giudice della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari



COMITATO DEI REFERES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Assistant Professor in European Law, University of Twente
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Stefania Negri, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho
Chiara Enrica Tuo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Caterina Fratea, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario

2019, n. 2

Editoriale

Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, diritti fondamentali e dialogo tra giudici p. 1
Guido Raimondi

Saggi e Articoli

In tema di informazioni sui Paesi di origine nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale p. 4
Giovanni Cellamare

Comentarios sobre el reto de una estrategia española de seguridad aeroespacial y ciertas lagunas jurídicas p. 17
Juan Manuel de Faramiñán Gilbert

Rapporti interordinamentali e rapporti interistituzionali in circolo (scenari, disfunzioni, rimedi) p. 35
Antonio Ruggeri

Commenti e Note

To trust or not to trust? Fiducia e diritti fondamentali in tema di mandato d'arresto europeo e sistema comune di asilo p. 64
Valentina Carlino e Giammaria Milani

The challenge of today's Area of Freedom, Security and Justice: a re-appropriation of the balance between claims of national security and fundamental rights p. 90
Roila Mavrouli

The tale of the European sandcastle: on the convergence and divergence of national detention systems across the European Union p. 120
Christos Papachristopoulos

La nécessaire harmonisation du visa humanitaire dans le droit de l'Union Européenne au prisme de l'asile p. 140
Chiara Parisi



Il primo parere consultivo della Corte europea dei diritti dell'uomo tra maternità surrogata e genitorialità “intenzionale”: il possibile impatto nell'ordinamento giuridico italiano p. 160
Luigimaria Riccardi

Il difficile cammino verso una “tutela integrata” delle donne vittime di violenza nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: sviluppi normativi e perduranti profili di criticità p. 184
Valeria Tevere



RAPPORTI INTERORDINAMENTALI E RAPPORTI INTERISTITUZIONALI IN CIRCOLO (SCENARI, DISFUNZIONI, RIMEDI)

Antonio Ruggeri*

SOMMARIO: 1. Le mutue implicazioni che s'intrattengono tra i rapporti interordinamentali e quelli interistituzionali, la crisi della rappresentanza politica, il sovraccarico di responsabilità gravante sui giudici, specie al fine di far fronte a plurime e viepiù ingravescenti emergenze. – 2. La crisi economica e le alterazioni profonde che se ne sono avute (e possono ulteriormente aversene) nelle dinamiche della forma di governo (con specifico riguardo alla violazione dei canoni relativi al procedimento di formazione delle leggi registratasi in occasione del varo della legge di bilancio nel dicembre scorso, esempio emblematico di come l'andamento delle relazioni interordinamentali possa lasciare un segno marcato sulle vicende istituzionali maturate in ambito interno). – 3. I riflessi di questo stato di cose sull'esercizio delle funzioni di garanzia (segnatamente, da parte della Corte delle leggi) e il ruolo di cruciale rilievo giocato dalla giurisprudenza nel processo costituente europeo in corso. – 4. La svolta epocale determinata dall'affermarsi di una dimensione propriamente europea dei diritti fondamentali, la loro tutela all'insegna del "metaprincipio" della massima salvaguardia possibile, in un contesto segnato dalla pari condizione giuridica delle Corti chiamate ad assicurarla. – 5. I lineamenti del modello predisposto al fine di assicurare un adeguato appagamento ai diritti, attraverso la "leale cooperazione" di giudici e legislatore, a questi toccando di porre una disciplina duttile, essenzialmente *per principia*, idonea a dare il riconoscimento dei diritti, ed a quelli di darvi quindi la opportuna "attuazione" per le specifiche esigenze dei casi. – 6. La recente, marcata tendenza al "riaccentramento" del sindacato in merito alle antinomie tra norme eurounitarie e norme interne riguardanti i diritti: aporie teoriche e pratici inconvenienti. – 7. Gli immediati e gravi riflessi che possono aversi per effetto della manovra di "riaccentramento" tanto al piano dei rapporti istituzionali di diritto interno quanto a quello dei rapporti interordinamentali. – 8. Al tirar delle somme.

1. Le mutue implicazioni che s'intrattengono tra i rapporti interordinamentali e quelli interistituzionali, la crisi della rappresentanza politica, il sovraccarico di responsabilità gravante sui giudici, specie al fine di far fronte a plurime e viepiù ingravescenti emergenze

Risulta da molti segni avvalorata l'idea secondo cui tra i rapporti interordinamentali e quelli interistituzionali si intrattiene un flusso ininterrotto di suggestioni e mutue implicazioni, al punto da rivelarsi estremamente disagevole stabilire quale sia il verso maggiormente battuto, da dove cioè si abbiano i condizionamenti maggiormente rilevanti e significativi. A rendere poi ancora più complicato il quadro è, per un verso, la

* Professore Ordinario f.r. di Diritto Costituzionale nell'Università di Messina. E-mail: antonio.ruggeri4848@gmail.com.

circostanza per cui, quanto ai rapporti della seconda specie, occorre tenere presenti sia quelli che si intrattengono in ambito sovranazionale e sia quelli che si hanno in ambito interno, i quali poi, a loro volta, si riproducono a plurimi livelli (statale, regionale, locale)¹; per un altro verso, va considerato il mutamento continuo del contesto in cui tutti siffatti rapporti s'inscrivono e svolgono, da cui vengono ulteriori sollecitazioni per adattamenti degli equilibri che, in modo assai precario, man mano si fissano tra gli operatori.

Il riferimento al contesto è prezioso e non dovrebbe mai venire meno nel corso delle analisi dedicate ai rapporti in parola; in particolare, va prestata la massima attenzione alle molte e soffocanti emergenze del tempo presente, da quella economica a quella terroristica, la ambientale, la migratoria, e via dicendo, che, per la loro parte (e in significativa misura), rendono viepiù evidente la crisi politica o, diciamo meglio, di sistema politico che affligge molti ordinamenti dell'eurozona, tra i quali – per ciò che qui specificamente importa – il nostro, ad oggi alla affannosa e sofferta ricerca di un suo *ubi consistam*, di una identità e sia pur relativa stabilità problematicamente suscettibile di essere raggiunte e preservate. Ed è di tutta evidenza che la crisi dei partiti naturalmente ridonda e si risolve in crisi della rappresentanza (o, meglio, della rappresentatività)², da cui poi si alimenta un sovraccarico di responsabilità e di ruolo dei giudici, di tutti i giudici (europei e nazionali, costituzionali e non), a riguardo del quale si registrano preoccupate notazioni da parte sia dei commentatori che degli stessi operatori.

Non si commetta, ad ogni buon conto, l'errore di ritenere che le storture registratesi al piano sia dei rapporti interordinamentali che di quelli interistituzionali abbiano la loro causa diretta ed esclusiva nelle crisi in parola, considerate a mo' di eventi della natura,

¹ Di ciò che si ha ai livelli infrastatali, come pure in ordine ai rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali dotati di autonomia, nulla ora può dirsi, richiedendosi analisi specificamente mirate ed approfondite che qui non possono essere neppure avviate. Mi limito solo a rilevare che la crisi della rappresentanza politica, cui a breve farò cenno, proprio perché crisi di "sistema", si riproduce anche in seno agli enti suddetti, con gli squilibri che ne conseguono, sui quali m'intratterò in questo studio.

² Innumerevoli le sedi in cui se ne è variamente discusso: ancora di recente, tra gli altri, v. i contributi ai Seminari su *Crisi della rappresentanza e nuove dinamiche della regolazione. Le prospettive della democrazia pluralista in Europa*, Catania 3-4 aprile 2017, in www.osservatoriosullefonti.it, 2017, n. 3, e *Crisi della rappresentanza e metamorfosi della funzione giurisdizionale*, Catania 8-9 novembre 2018, in *paper*; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017; AA.VV., *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, a cura di P. BILANCIA, Torino, 2018; A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale*, 2018, n. 1, p. 95 ss., e, dello stesso, ora, *amplius*, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018; P. PINNA, *Il popolo rappresentato*, Torino, 2018; F. GIRELLI, *Il mandato parlamentare e lo spazio della sua "libertà". Per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione*, Napoli, 2018; infine, G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Consulta OnLine*, 2019, n. 2, 20 maggio 2019, 249 ss. e, dello stesso, *L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in www.federalismi.it, 2019, n. 12, 19 giugno 2019; i contributi al convegno su *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, a cura di A. CIANCIO, Catania 24-25 maggio 2019 (part., *ivi*, quelli di F. SCUTO, A. CIANCIO, R. DI MARIA, A.G. LANZAFAME). Con riguardo alla dimensione sovranazionale, v., almeno, A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018; in prospettiva comparata, da ultimo, A.G. LANZAFAME, *La vis expansiva della rappresentanza. Forme di governo, vocazione presidenziale, resistenze costituzionali*, Torino, 2019.

quali gli tsunami o i terremoti. Nulla (o quasi) avviene per mero accidente: al di fuori, forse, proprio delle calamità da ultimo richiamate, ogni altra ha quale sua causa scatenante “fatti” dovuti alla mano dell’uomo, a responsabilità che sono cioè da imputare a comportamenti in forma sia commissiva che omissiva che ne determinano o, come che sia, ne agevolano l’impianto: comportamenti che, in primo seppur non esclusivo luogo, sono appunto da imputare al legislatore.

Più volte, ho già avuto modo di toccare questo punto che qui pure mi preme mettere in evidenza³. Si assiste infatti al verificarsi di “fatti” (nella loro più larga accezione) che sono da valutare in sé e per sé come nocivi e che però – qui è il cuore della questione oggi nuovamente discussa – non spuntano come i funghi in un bosco dopo una notte di pioggia ma, all’inverso, sono la diretta e naturale conseguenza di precisi comportamenti degli operatori, a partire proprio dal legislatore, sul cui capo gravano le prime e maggiori responsabilità per quanto, di buono o di cattivo, avviene in seno alle comunità politicamente organizzate⁴. L’esito paradossale e particolarmente inquietante che, poi, si ha per effetto di questo stato di cose è che i “fatti” in parola (tra i quali le emergenze sopra richiamate) sollecitano il legislatore ad adottare misure “insolite” – come pudicamente le ha definite una nota pronunzia della Consulta di molti anni addietro, la n. 15 del 1982, adottata per far fronte al terrorismo rosso allora imperante –, vale a dire misure in buona sostanza contrarie a Costituzione e giustificate appunto unicamente per il tempo dell’emergenza che ha portato alla loro venuta alla luce, tanto da farsi premura la stessa Consulta di precisare che le misure in parola avrebbero dovuto essere prontamente rimosse una volta cessata l’emergenza stessa, a pena del loro sicuro annullamento⁵.

Dall’esempio appena fatto (e da molti altri nello stesso senso che potrebbero essere addotti) si ha conferma che possono aversi distorsioni dei ruoli istituzionali a cascata, dal momento che la messa in atto da parte del legislatore di provvedimenti incompatibili con la Costituzione (persino – si faccia caso – con principi e diritti fondamentali della stessa⁶) ha quindi indotto il giudice costituzionale ad offrirvi “copertura”, sia pure solo *ad tempus*

³ Maggiori ragguagli possono, se si vuole, aversi dal mio *Fatti “interposti” nei giudizi di costituzionalità, sacrifici insostenibili imposti ai diritti fondamentali in tempi di crisi economica, tecniche decisorie a salvaguardia dell’etica pubblica repubblicana*, in *Consulta OnLine*, 6 novembre 2014.

⁴ Utilizzo – come si vede – l’espressione al plurale, considerandola connotata da varietà di caratteri ed ampiezza di raggio e, dunque, con essa mi riferisco non soltanto agli Stati ma anche ad enti sia interni che esterni a questi, tra i quali – per ciò che qui principalmente importa – l’Unione europea.

⁵ Sulla gestione degli stati di emergenza, con specifica attenzione al nostro Paese, riferimenti, ora, in L. BUSCEMA, *The state of emergency and the (inalienable) firmness of the values of freedom of a democratic order: the italian approach*, in *www.rivistaaic.it*, 2019, n. 2, 18 maggio 2019, p. 210 ss.

⁶ ... nella circostanza sopra evocata, la libertà personale (e, più ancora, la stessa dignità) di detenuti sospetti di appartenere alle BR ed in attesa di giudizio, la cui carcerazione preventiva ha patito un abnorme prolungamento temporale, allo scopo di evitare che potessero essere rilasciati per scadenza dei termini. Tutto ciò, a motivo del “fatto” che la macchina della giustizia non era in grado di assicurare un celebre svolgimento dei processi a loro carico. Il “fatto” abnorme – come si vede – ha generato una misura mostruosa, cui poi il giudice delle leggi ha concesso il suo generoso e benevolo avallo. Alla “logica” perversa dell’emergenza, poi, è da riportare la recentissima ord. n. 17 del 2019, con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso di alcuni esponenti politici dell’opposizione avverso la legge di bilancio approvata nel dicembre 2018 (a questa decisione si farà di qui a momenti richiamo, interessando specificamente il tema ora fatto oggetto di studio).

(per quanto la durata della stessa fosse assolutamente imprevedibile).

2. La crisi economica e le alterazioni profonde che se ne sono avute (e possono ulteriormente aversene) nelle dinamiche della forma di governo (con specifico riguardo alla violazione dei canoni relativi al procedimento di formazione delle leggi registratasi in occasione del varo della legge di bilancio nel dicembre scorso, esempio emblematico di come l'andamento delle relazioni interordinamentali possa lasciare un segno marcato sulle vicende istituzionali maturate in ambito interno)

È, poi, ovvio che i condizionamenti possono assumere varietà di forme e dar vita ad effetti parimenti di vario segno.

Alle volte, gli effetti stessi parrebbero rilevare ed attecchire esclusivamente nell'*hortus conclusus* in cui operano i decisori politici; in realtà, essi si rendono immediatamente visibili in quest'ambito ma è chiaro che poi si aprono a raggiera e diffondono, sia pure per canali sotterranei e in forme comunque non sempre appariscenti, per l'intero ordinamento, con riflessi immediati dunque anche sul fronte dei rapporti tra i decisori stessi ed altri operatori (in ispecie, i giudici).

Si pensi, ad esempio, alla sorte infausta toccata a numerosi Governi dell'eurozona, tra i quali il nostro, costretti a rassegnare le dimissioni nel momento in cui la crisi raggiungeva il suo acme.

La vicenda è particolarmente istruttiva e dimostra fino a qual punto di torsione del modello costituzionale è possibile pervenire in presenza di un'emergenza gravissima, proprio per il carattere fortemente "integrato" delle relazioni che s'intrattengono tra operatori istituzionali dislocati a livelli diversi. In particolare, la vicenda stessa rende testimonianza della profonda alterazione subita dalla forma di governo del nostro ordinamento (una conclusione questa che, *mutatis mutandis*, può considerarsi valevole anche per altri ordinamenti), avvalorando l'ipotesi che il Governo debba godere non soltanto delle fiducia delle Camere – come prescrive l'art. 94 della nostra Carta – ma anche (e, forse, soprattutto) di quella dei *partners* europei e dei mercati internazionali⁷.

Governi deboli nei rapporti con l'Unione europea (e, segnatamente, con la Commissione), *proprio per ciò*, si presentano forti nei rapporti interni: con l'altro organo della direzione politica, per un verso, e, per un altro verso, con i giudici (particolarmente, con il giudice costituzionale).

Altamente istruttiva al riguardo la vicenda definita con la ord. n. 17 del 2019, sopra già richiamata, dalla quale si hanno molti insegnamenti.

In primo luogo, essa ulteriormente conferma che l'avanzata del processo d'integrazione sovranazionale porta naturalmente all'effetto di una crescente contrazione della sovranità dello Stato, perlomeno nelle sue più salienti manifestazioni al piano della

⁷ Così, nel mio *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati"* (nota minima a commento della nascita del Governo Monti), in www.federalismi.it, 2011, n. 23, 30 novembre 2011.

direzione politica⁸. È stato, infatti, il Governo del nostro Paese a far sì che gli eventi prendessero la piega che hanno quindi avuto: *imputet sibi*, dunque. Predisponendo una manovra finanziaria che prevedeva l'innalzamento del debito pubblico al 2,40 %, si è resa inevitabile una defatigante e particolarmente sofferta trattativa con la Commissione che ha quindi portato all'abbassamento della soglia prevista al 2,04 %. Solo che ciò ha poi comportato una grave, mortificante compressione del ruolo delle Camere in sede di approvazione della legge di bilancio (si faccia caso: dell'intero Parlamento, come istituzione centrale della forma di governo che da esso prende appunto il nome, e non soltanto delle opposizioni, anche se comprensibilmente solo queste, e segnatamente una loro parte, hanno poi imboccato la strada del ricorso alla Consulta). La legge è, dunque, venuta alla luce in palese disprezzo delle norme costituzionali e regolamentari relative al procedimento legislativo; il giudice costituzionale, tuttavia, non ha riconosciuto il carattere "manifesto" della violazione in parola e proprio cu ciò ha fatto leva per dichiarare inammissibile il ricorso presentato da alcuni senatori del PD (oltre che dal gruppo di appartenenza⁹).

La verità è, però, un'altra; ed è questa che, ai fini dello studio che si va ora facendo, ha specifico rilievo. E, invero, la Corte ha qui effettuato un singolare ed anomalo bilanciamento tra la violazione in parola (ad opinione mia e di molti altri, "manifesta"¹⁰) e il contesto in cui essa è maturata, segnato da un defatigante braccio di ferro tra il Governo e la Commissione, un braccio di ferro che, al tirar delle somme, ha avuto carattere risolutivo. Come dire che la legge andava comunque varata, *ad ogni costo*, anche

⁸ Su ciò, da ultimo, ampia ed approfondita trattazione dallo specifico angolo visuale e per le peculiari esigenze ricostruttive del diritto penale, ma con notazioni di respiro teorico-generale di particolare interesse, in A. BERNARDI, *La sovranità penale tra Stato e Consiglio d'Europa*, in *paper*. In realtà, accedendo ad una diversa accezione della sovranità, siccome desoggettivizzata e riferita ai valori, secondo la densa riflessione teorica di un'accreditata dottrina [G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto* (1996), ora anche in *Lo Stato senza Principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005 e, quindi, *Sovranità vs. diritti fondamentali*, in *Questione giustizia*, 2015, n. 1, spec. 57 ss., sul cui pensiero v. i punti di vista manifestati, tra gli altri, da L. VENTURA, *Sovranità. Da J. Bodin alla crisi dello Stato sociale*, Torino, 2014, p. 55 ss.; E. CASTORINA, C. NICOLOSI, "Sovranità dei valori" e sviluppo della tutela dei diritti fondamentali: note sull'evoluzione della giurisprudenza statunitense, in www.forumcostituzionale.it, 19 novembre 2015, nonché in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Torino, 2016, p. 519 ss. e, pure *ivi*, II, G. GEMMA, *Riflessioni sul pensiero di Silvestri in tema di sovranità*, p. 1068 ss.; A. MORRONE, *Sovranità*, in www.rivistaaic.it, 2017, n. 3, 2 agosto 2017, p. 92 s., e, pure *ivi*, C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, p. 8, e A. SPADARO, *Dalla "sovranità" monistica all'"equilibrio" pluralistico di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, p. 2 s.], la sovranità stessa risulta – a mio modo di vedere – ulteriormente rafforzata e promossa al piano delle relazioni interordinamentali, grazie alle opportunità di tutela offerte ai diritti fondamentali dal proliferare delle Carte e, di conseguenza, al ruolo giocato dalle Corti europee a loro salvaguardia.

⁹ Quest'ultimo è stato però escluso dalla partita con la speciosa argomentazione che non risultava la formale adozione della delibera di ricorso, che avrebbe potuto considerarsi implicita nella sottoscrizione dello stesso da parte di un numero di senatori superiore a quello della maggioranza degli appartenenti al gruppo.

¹⁰ V., al riguardo, *ex plurimis*, i contributi alla tavola rotonda su *La garanzia costituzionale del procedimento legislativo*, organizzata dall'AIC e svoltasi a Catania l'11 giugno scorso, e, ora, T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi «intra-potere» dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 2, p. 291 ss.; F. FABRIZZI, *L'ord. 17/2019 e l'accesso del singolo parlamentare tra profilo soggettivo e profilo oggettivo*, in www.federalismi.it, 2019, n. 13, 3 luglio 2019.

a quello di mettere da canto alcuni dei canoni fondamentali che reggono le dinamiche della forma di governo. E proprio perché la legge doveva comunque aver via libera, la Corte costituzionale non poteva dichiarare il vizio racchiuso nel suo DNA, frutto di una gestazione e di un parto non rispettosi della Costituzione (e dei regolamenti camerale). *Salus rei publicae suprema lex esto*, insomma.

D'altronde, gli stessi ricorrenti non ne chiedevano l'annullamento (cosa di per sé alquanto singolare, facendo a pugni tra l'altro – a me pare¹¹ – con il disposto di cui all'art. 38 della legge n. 87 del 1953, laddove è a chiare lettere stabilito che, con la dichiarazione circa la spettanza della competenza oggetto di ricorso al giudice costituzionale, ove sia stato emanato un atto viziato, il giudice stesso è chiamato ad annullarlo). Non ne è chiara, per vero, la ragione, se cioè essa si debba ad una precisa strategia processuale, nell'intento di fare opera di persuasione sulla Corte, rafforzando dunque le *chances* dell'accoglimento del ricorso, ovvero per mera carità di patria, nella consapevolezza che l'annullamento della legge avrebbe avuto esiti catastrofici di ordine economico, politico, istituzionale (con lo *spread* schizzato alle stelle, il crollo della fiducia dei *partners* europei e dei mercati, ecc.)¹².

Si è indugiato nella descrizione di una vicenda che ha fatto molto discutere unicamente per le rilevanti (e, per lo studio che si va ora facendo, significative) indicazioni che da essa si hanno, tra le quali proprio quella che alimenta il timore che leggi adottate in attuazione di impegni assunti in ambito sovranazionale naturalmente si sottraggano alla loro eventuale caducazione ad opera del giudice costituzionale, esattamente così come resistono, in forza della “copertura” loro offerta dall'art. 11, ad innovazioni ad esse apportate dallo stesso legislatore che comunque comportino l'esposizione dello Stato a responsabilità per inadempimento degli obblighi discendenti dall'appartenenza dello Stato stesso all'Unione¹³.

Una vicenda, quella appena rammentata, dunque emblematicamente espressiva del fatto che la piega avuta dalle relazioni interordinamentali può avere, come appunto ha avuto nella circostanza sopra riferita, i suoi immediati riflessi sia sul versante dei rapporti tra gli organi della direzione politica, con lo svilimento registratosi del ruolo e della stessa dignità costituzionale delle Camere, sia su quello dei rapporti con la Corte costituzionale,

¹¹ Il rilievo è anche in G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 (e qualche suggestione sulla scia dell'ordinanza n. 207 del 2018)*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2019, n. 1, par. 4, nonché nel mio *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, Intervento alla tavola rotonda, sopra cit., in www.rivistaaic.it, 2019, n. 2, 18 giugno 2019, p. 599, in nt. 8. Diversamente, R. BIN, *Il conflitto di attribuzioni è la risposta giusta, ma bisogna farlo bene*, in www.laCostituzione.info, 28 dicembre 2018, che ha prefigurato, ancora prima della presentazione del ricorso, l'opportunità che non fosse fatta richiesta alla Corte dell'annullamento dell'atto che vi ha dato origine.

¹² Così, nel mio scritto da ultimo cit.; cfr., in argomento, C. MASCIOTTA, *Il nuovo limite delle “violazioni manifeste” nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2019, n. 1.

¹³ Con i dovuti adattamenti, questa conclusione parrebbe reggere anche sul versante dei rapporti con la Comunità internazionale, per quanto i vincoli aventi causa nel diritto eurounitario risultino essere ancora più stringenti – perlomeno sul piano politico, se non pure su quello giuridico – rispetto a quelli discendenti dalla Comunità suddetta.

sostanzialmente impedita di far valere il suo ufficio di garante della legalità costituzionale¹⁴.

3. I riflessi di questo stato di cose sull'esercizio delle funzioni di garanzia (segnatamente, da parte della Corte delle leggi) e il ruolo di cruciale rilievo giocato dalla giurisprudenza nel processo costituente europeo in corso

La vicenda alla quale si è appena fatto richiamo assume, poi, un particolare significato per ciò che attiene a quel sovraccarico di responsabilità dei giudici, cui si faceva poc' anzi cenno.

Nella circostanza sopra descritta, il giudice costituzionale ha avuto – come si è visto – le mani legate; quanto meno, questa è la sensazione che, con ogni probabilità, lo stesso deve aver provato, ritenendosi obbligato ad una scelta di sicuro non poco sofferta, alla quale nondimeno non ha potuto sottrarsi, non dandosi a suo giudizio altra alternativa.

Il non lineare cammino fin qui compiuto dalla integrazione sovranazionale (e, con ogni probabilità anche il suo ulteriore avanzamento) è lastricato di pronunzie dei giudici preorientate e alle volte fortemente condizionate dal contesto in cui sono venute alla luce. La giurisprudenza costituzionale, in particolare, unitamente a quella sovranazionale, ha costituito (e costituisce) un tassello importante del *processo costituente europeo* in corso: un processo dai tratti complessivi assai originali, problematicamente spiegabili ricorrendo agli schemi usualmente adottati per descrivere e qualificare le più salienti vicende del processo stesso e quest'ultimo nel suo insieme. Come si è tentato di mostrare in altri luoghi, forse è doveroso riconoscere che esso è (e sarà), per sua natura e vocazione, strutturalmente *in progress*, diversamente dai processi costituenti invalsi in ambito statale che o riescono, portando all'affermazione di un nuovo ordine costituzionale, ovvero

¹⁴ Anche l'altro organo supremo di garanzia, il Capo dello Stato, si è trovato in evidente disagio nella circostanza odierna, così come in altre nel corso delle quali ha mostrato di risentire, in occasione dell'esercizio dei suoi poteri, del contesto internazionale ed europeo e dei vincoli da esso discendenti (ad es., con riguardo al discusso caso Savona, che ha fortemente segnato la nascita del Governo Conte. In generale, sui vincoli in parola, v., ora, M. FERRARA, *Capo dello Stato vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Napoli, 2019). Non poche volte, poi, come si sa, l'influenza di fattori di contesto si è avvertita, come nella vicenda della approvazione dell'ultima legge di bilancio, in sede di promulgazione di leggi dalla assai dubbia compatibilità con la Costituzione, venendosi in tali casi ad accompagnare la promulgazione stessa con una motivazione... *contraria*, come ho ritenuto altrove di chiamarla. Così, ad es., di recente con la nuova disciplina della legittima difesa (sulla vicenda, tra gli altri commenti, v. quelli di A. MORELLI, *La promulgazione "abrogante" della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, in www.laCostituzione.info, 28 aprile 2019; C. MELZI D'ERIL - G.E. VIGEVANI, *Legittima difesa, la lettera di Mattarella segna una svolta*, in www.ilsole24ore.com, 29 aprile 2019; S. PRISCO, *Promulgazione presidenziale con indicazioni per l'interpretazione: segni dell'evoluzione delle garanzie costituzionali*, in www.laCostituzione.info, 30 aprile 2019; L. GATTA, *Legittima difesa nel domicilio: considerazioni su profili di legittimità costituzionale, a margine della lettera con la quale il Presidente della Repubblica ha comunicato la promulgazione della legge n. 36 del 2019*, in www.penalecontemporaneo.it, 6 maggio 2019; M. FERRARA, *La promulgazione "presidenzialmente osservata" della novella sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle camere*, in www.osservatorioaic.it, 2019, n. 3, 4 giugno 2019, p. 43 ss.).

falliscono, con la conseguente restaurazione dell'ordine preesistente e la dura condanna irrogata a carico di coloro che hanno combattuto per abbatterlo.

Non siamo, per vero, in grado di dire se il processo europeo giungerà mai a compiuta maturazione né quale ne sarà il volto; sappiamo, però, che esso è, in ogni suo passo, il frutto di una convergenza di intenti e di sforzi prodotti tanto dai decisori politici (o politico-istituzionali) quanto dai giudici, tutti essendosi in varia misura ed intensità spesi per la sua affermazione, dandosi alimento e sostegno a vicenda.

Tutto ciò, nondimeno, ha avuto (ed ha) un costo per ciò che attiene alla rigorosa ed integrale osservanza della Costituzione. È chiaro, infatti, che se di vero processo costituente europeo si tratta, come a me pare, esso non avrebbe potuto sin dall'inizio essere avviato né potrebbe proseguire nel suo affannoso cammino restando fedeli all'impianto costituzionale. Le strettoie risultanti dal disegno istituzionale tracciato sulla Carta andavano, infatti, *ad ogni costo* allargate, sì da insinuarsi negli spazi così conquistati il seme della costruzione europea alla cui edificazione ci si accingeva a porre mano.

Di qui, la innaturale conversione – come la si è in altri luoghi definita – di una *norma di valore*, di cui all'art. 11, in *norma sulla produzione giuridica*, anzi in un autentico motore permanente di produzione, offrendosi dunque generosa “copertura” alle leggi di esecuzione dei trattati comunitari prima e, quindi, a quelle adottate a partire dalla istituzione dell'Unione, nonché al diritto derivato avente fondamento nei trattati stessi.

Sia chiaro. L'idea di Europa non era del tutto estranea all'orizzonte teorico-ideale del Costituente¹⁵, il quale nondimeno non aveva consapevolezza né della sua fattibilità né di ciò che avrebbe dovuto farsi per il conseguimento dello scopo.

D'altro canto, l'art. 11 non spiana affatto – come, invece, ritenuto dalla giurisprudenza e dai suoi benevoli *laudatores* – la via a limitazioni di sovranità poste in essere con legge comune (di esecuzione dei trattati), limitandosi ad enunciare il principio della loro affermazione in funzione della salvaguardia della pace e della giustizia tra le nazioni. Un'affermazione che, riferendosi proprio al valore fondamentale di apertura del libro costituzionale, avrebbero piuttosto a mia opinione richiesto l'obbligatorio ricorso alle procedure di cui all'art. 138, secondo quanto peraltro – come si sa – si è avuto in altri ordinamenti nei quali si è opportunamente inserita una *Europaklausel* in Costituzione¹⁶.

¹⁵ ... secondo quanto di recente documentato da uno studio monografico sulla CEDU che dedica il suo primo capitolo ad una rilettura dei lavori preparatori della Carta costituzionale: v., dunque, A. RANDAZZO, *La tutela dei diritti fondamentali tra CEDU e Costituzione*, Milano, 2017.

¹⁶ È appena il caso qui di precisare che con legge costituzionale possono concretarsi limitazioni della sovranità ma non può, ovviamente, aversi l'integrale superamento di quest'ultima, nella sua stessa essenza. La qual cosa pone, poi, la micidiale questione teorico-pratica di stabilire *fino a qual punto* le limitazioni stesse sono tollerabili, senza che dunque che si convertano e risolvano nel superamento stesso. È infatti pacifico, alla luce della teoria classica del potere costituente, che il massimo strumento di normazione, in quanto pur sempre espressivo di potere costituito, non può mai porsi a giustificazione dell'avvento di un nuovo potere costituente, dal momento che quest'ultimo si giustifica sempre (e solo) da se medesimo, *quale che sia il modo con cui si afferma ed impone*. Una conclusione, questa, che vale dunque per ogni atto giuridicamente regolato, qual è anche – perlomeno, secondo modello – una pronuncia della Corte costituzionale, ancorché sottratta ad impugnazione (art. 137, ult. c., cost.); peraltro, si è altrove affacciata l'ipotesi di considerare lo stesso enunciato ora richiamato, pur se ritenuto espressivo di un principio

Ragioni di ordine storico-politico a tutti note hanno da noi impedito l'adozione di questa soluzione e ci si è dunque trovati costretti a ripiegare su uno strumento di normazione in sé inadeguato allo scopo: *una decisione politica, questa, cui ha quindi offerto generoso avallo un'altra decisione parimenti politica del giudice costituzionale.*

Si è, insomma, siglata una *convenzione costituzionale*, presentatasi come *interpretativa* e, al più concedere, *integrativa* della Costituzione (ma, come si è venuti dicendo, in realtà *derogatoria* della stessa), che ha quindi goduto della pronta adesione dei giudici comuni e degli operatori in genere, convertendosi perciò rapidamente in una vera e propria *consuetudine costituzionale* ormai non più contestata da alcuno e della cui esistenza perciò non resta che prendere atto. Si è, dunque, richiesto uno sforzo congiunto posto in essere dal legislatore e dai giudici, col non secondario apporto di una sensibile dottrina, tutti sollecitati ad andare di pari passo verso la meta comune della progressiva “costituzionalizzazione” delle Comunità prima e dell'Unione poi.

Nel frattempo, una spinta poderosa verso quest'esito veniva prodotta in ambito sovranazionale, dove ugualmente si è resa manifesto un tacito patto tra i decisori politico-istituzionali e la Corte di giustizia, grazie al quale l'organizzazione sovranazionale ha potuto, sia pure con non poca fatica ed alle volte vero e proprio travaglio, portarsi avanti.

4. La svolta epocale determinata dall'affermarsi di una dimensione propriamente europea dei diritti fondamentali, la loro tutela all'insegna del “metaprincipio” della massima salvaguardia possibile, in un contesto segnato dalla pari condizione giuridica delle Corti chiamate ad assicurarla

Di particolare significato si è, al riguardo, rivelato il riconoscimento di una dimensione propriamente europea dei diritti fondamentali.

La svolta può davvero definirsi epocale ed è testimoniata in modo visibile dalla venuta alla luce dapprima della CEDU e quindi della Carta dei diritti dell'Unione.

La rottura rispetto agli antichi e collaudati schemi invalsi nell'esperienza costituzionale degli Stati non avrebbe potuto essere più netta e vistosa. La teoria tradizionale del potere costituente e della Costituzione, quale suo prodotto oggettivo, considerava indiscutibile l'idea della unicità della Costituzione, nella sua propria accezione di documento in cui sono riconosciuti i diritti fondamentali e, a questi servente, il principio della separazione dei poteri, secondo la mirabile, efficacissima formula dell'art. 16 della Dichiarazione del 1789. Quello che un tempo era considerato un attributo

fondamentale o comunque da questo “coperto”, suscettibile di partecipare ad operazioni di bilanciamento secondo valore, secondo quanto è proprio di ogni principio fondamentale, tanto più laddove dovesse sopravvenire *ab extra* una pronuncia di una Corte europea idonea ad innalzare il livello di tutela di un diritto rispetto al modo con cui lo stesso è stato protetto dal giudice costituzionale (ma delle operazioni in parola si dirà ancora meglio a momenti). Il vero è che – come qui pure si viene dicendo – non di rado le decisioni della Consulta si pongono nei fatti quali atti di pura forza, manifestazioni di un autentico potere costituente vivente, in specie allorché con esse si abbia la riscrittura dei principi fondamentali (cosa che, secondo la comune dottrina, non sarebbe consentita alle stesse leggi di revisione costituzionale).

identificante e, come tale, esclusivo della Costituzione viene, però, ora ad essere condiviso con altri documenti essi pure “tipicamente costituzionali”, per riprendere la qualifica che della Carta dell’Unione dà una nota e discussa pronunzia, la n. 269 del 2017, chiaramente valevole a mio modo di vedere altresì per ogni altra Carta dei diritti¹⁷; e “tipicamente costituzionali” (o, diciamo meglio e con doverosa cautela, *tendenzialmente* costituzionali) non possono perciò che essere anche le Corti che ne sono istituzionalmente garanti¹⁸.

Il principio di apertura al diritto internazionale e sovranazionale ha poi fatto (e fa) il resto: è come un grimaldello che scardina dall’interno la porta un tempo chiusa a doppia mandata della cittadella statale, in linea con lo schema teorico-istituzionale invalso al tempo dello Stato nazionale. Di contro, la felice intuizione del Costituente circa la necessità di aprire l’ordine interno all’ingresso di materiali normativi e giurisprudenziali idonei a concretare limiti per la sovranità dello Stato determina – sia pure, se si vuole, senza che se ne avesse (e, ancora oggi, da parte di molti se ne abbia) piena consapevolezza – un’autentica *trasformazione strutturale della Costituzione* che, per effetto dell’apertura stessa, diventa così – piace a me dire – “intercostituzionale”¹⁹, assumendo dentro di sé e metabolizzando i materiali normativi e giurisprudenziali provenienti *ab extra* ed idonei, per la loro parte, a concorrere alla sua incessante rigenerazione semantica.

È chiaro che l’apertura in parola non è affatto incondizionata ma non è neppure –

¹⁷ L’attributo in parola, infatti, non è di certo da riportare al rango o, diciamo pure, alla forza normativa della Carta di Nizza-Strasburgo, non diversa *quoad formam* da quella di ogni altra fonte (ieri comunitaria ed oggi) eurounitaria; si deve piuttosto a ciò che la Carta è *in sé e per sé*, al riconoscimento che è in essa fatto dei diritti fondamentali dell’Unione: dunque, alla “materia” (“tipicamente costituzionale”, appunto) ed al modo della sua trattazione (a mezzo di espressioni normative essenziali, secondo quanto usualmente si ha per le Costituzioni nazionali, eccezion fatta di alcune particolarmente lunghe e dettagliate). Da questo angolo visuale, si ha pertanto conferma che l’attributo suddetto è condiviso da ogni Carta dei diritti.

¹⁸ Rimarcano il punto, soffermandosi sulle più salienti evoluzioni della giurisprudenza dell’una e dell’altra Corte europea, tra gli altri, O. POLLICINO, in più scritti, tra i quali *Allargamento ad est dello spazio giuridico europeo e rapporto tra Corti costituzionali e Corti europee. Verso una teoria generale dell’impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, Milano, 2010; O. POLLICINO, V. SCIARABBA, *Tratti costituzionali e sovranazionali delle Corti europee: spunti ricostruttivi*, in E. FALETTI, V. PICCONE (a cura di), *L’integrazione attraverso i diritti. L’Europa dopo Lisbona*, Roma, 2010, 125 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012; B. RANDAZZO, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell’uomo*, Milano, 2012; D. TEGA, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Milano, 2012, spec. p. 63 e p.143; altri riferimenti in A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l’Italia: sui rischi dell’ibridazione delle tutele giurisdizionali dei diritti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, n. 4, p. 3657 ss., del quale v., inoltre, pure *ivi*, *La costituzionalizzazione della CEDU e della sua Corte: la (dis)illusione di un’Unione sempre più stretta*, 2016, n. 1, p. 381 ss.; C. PADULA (a cura di), *La Corte europea dei diritti dell’uomo. Quarto grado di giudizio o seconda Corte costituzionale?*, Napoli, 2016; G. REPETTO, *Tra procedura e legittimazione politica. Il (fragile) momento costituzionale della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in F. BUFFA, M.G. CIVININI (a cura di), *La Corte di Strasburgo*, in www.questionegiustizia.it, spec., aprile 2019. Fa, da ultimo, il punto sulla questione A. BERNARDI, *La sovranità penale tra Stato e Consiglio d’Europa*, cit. Risolutamente contrario all’accostamento della Corte dell’Unione alla Corte costituzionale, tra gli altri, M. LUCIANI, *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo*, in www.osservatoriocostituzionale.it, 2017, n. 1, 21 aprile 2017, spec. l’ult. par.

¹⁹ Ho iniziato a discorrerne nel mio *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo “intercostituzionale”*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, n. 2, p. 544 ss., facendone quindi oggetto di ripetute messe a punto teoriche in altri studi.

come, invece, comunemente si pensa – condizionata alla osservanza di *ogni* principio fondamentale di diritto interno, secondo la veduta corrente dei c.d. “controlimiti”²⁰. Come si è tentato di mostrare in altri luoghi, si dà un autentico “metaprincipio” che governa le concrete movenze dei principi fondamentali anche al piano delle relazioni interordinamentali; ed è quello della ricerca della massima affermazione possibile, alle condizioni oggettive di contesto ed in ragione delle peculiari esigenze dei casi, dei diritti fondamentali in gioco, nel loro mutuo bilanciamento come pure nel loro porsi in rapporto con altri interessi costituzionalmente protetti parimenti evocati in campo dai casi stessi²¹.

I bilanciamenti – come si sa – possono non di rado obbligare principi e diritti fondamentali a sacrifici anche di non poco conto²², persino a momentanei accantonamenti di questo o di quello di essi per far spazio ad altri principi o diritti giudicati meritevoli di prioritaria tutela, in vista pur sempre della fissazione il più in alto possibile del punto di sintesi tra gli stessi, sì da dar modo alla Costituzione di potersi affermare al meglio di sé,

²⁰ Riferimenti a questa nota teoria che, specie in occasione di *Taricco*, ha fatto numerosi altri proseliti, in S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, Napoli, 2018, nonché L. FEDERICI, *Recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale tra teoria dei controlimiti e norme internazionali*, in www.osservatorioaic.it, 2018, n. 3, 26 settembre 2018, p. 89 ss.; D. PARIS, *Limiting the ‘Counter-limits’. National Constitutional Courts and the Scope of the Primacy of EU Law*, in *Constitutional Adjudication in Europe between Unity and Pluralism*, a cura di P. FARAGUNA, C. FASONE, G. PICCIRILLI, in *Italian Journal of Public Law*, 2018, n. 2, p. 205 ss.; A. ALPINI, *Diritto italo-europeo e principi identificativi*, Napoli, 2018; S. GAMBINO, *I diritti fondamentali fra Unione europea e Costituzioni nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, num. spec. maggio 2019, p. 280 ss.; G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”. Evoluzioni costituzionali, influenza sovratatuali*, Torino, 2019, spec. p. 109 ss.; F. FERRARI, *Studio sulla rigidità costituzionale. Dalle Chartes francesi al Political Constitutionalism*, Milano, 2019, p. 109 ss., spec. p.122 ss.

²¹ Il canone fondamentale in parola ha attratto l’attenzione di una nutrita schiera di studiosi: *ex plurimis*, A. RANDAZZO, *La tutela dei diritti fondamentali tra CEDU e Costituzione*, cit., spec. p. 222 ss., ma *passim*; G. SILVESTRI, *L’individuazione dei diritti della persona*, in www.penalecontemporaneo.it, 29 ottobre 2018; R. ROMBOLI, *La influenza della Cedu e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *Consulta OnLine*, 2018, n. 3, 24 dicembre 2018, p. 626 ss.; D. TRABUCCO, *Tutela multilivello dei diritti e sistema delle fonti nei rapporti tra la CEDU e l’ordinamento italiano. Verso un ritorno ai criteri formali- astratti a garanzia della superiorità della Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2018, n. 3, 31 dicembre 2018, spec. p. 10 ss.; T. MAZZARESE, *La giustizia del diritto secondo il costituzionalismo (internazionale e una domanda apparentemente disorientante)*, in *Lo Stato*, 2018, n. 11, p. 78 ss.; V. SCARABBA, *Il ruolo della CEDU tra Corte costituzionale, giudici comuni e Corte europea*, Frosinone, 2019; S. GAMBINO, *I diritti fondamentali fra Unione europea e Costituzioni nazionali*, cit., p. 269 ss. Riserve sulla sua operatività sono manifestate da M. NISTICÒ, *Limiti e prospettive del circuito di tutela su più livelli dei diritti fondamentali*, in www.costituzionalismo.it, 2018, n. 1, p. 272 ss. Risolutamente contrario, poi, al suo riconoscimento si è dichiarato R. BIN, in più scritti (tra i quali, di recente, in *Critica della teoria dei diritti*, Milano, 2018, spec. p. 63 ss., ma *passim*, e, da ultimo, in *Cose e idee. Per un consolidamento della teoria delle fonti*, in *Diritto costituzionale*, 2019, n. 1, p. 11 ss., spec. p. 21 ss., nonché nell’intervista sul tema *Giudice e giudici nell’Italia postmoderna*, a cura di R.G. CONTI, in www.giustiziainsieme.it, 10 aprile 2019). Una difesa dello stesso può, invece, vedersi nell’intervista da me resa allo stesso R.G. Conti, pure *ivi*, nonché nel mio *Teoria generale del diritto e teoria costituzionale (note sparse a partire da un libro recente)*, in www.dirittifondamentali.it, 2019, n. 1, 1 giugno 2019, spec. al par. 4. Cfr., inoltre, ancora in www.giustiziainsieme.it, 8-9-10 maggio 2019, i punti di vista rappresentati da L. TRUCCO, G. MARTINICO e V. SCARABBA, nell’intervista su *La Carta UE in condominio fra Corte costituzionale e giudici comuni. Conflitto armato, coabitazione forzosa o armonico menage?*

²² Ne ha, ancora da ultimo, trattato, per le specifiche esigenze ricostruttive del diritto penale ma con notazioni di ampio respiro, A. TESAURO, *Corte EDU e Corte costituzionale tra operazioni di bilanciamento e precedente vincolante. Spunti teorico-general e ricadute penalistiche*, in www.penalecontemporaneo.it, 24 giugno 2019.

come “sistema” appunto (o, diciamo meglio, alla luce delle notazioni appena svolte, come “*sistema di sistemi*”).

In un siffatto contesto teorico-ricostruttivo, ogni forma di irrigidimento delle relazioni interordinamentali sarebbe, a dir poco, ingenua, praticamente improponibile, oltre che metodicamente sbagliata.

Così è, appunto, con riguardo alla fin troppo abusata dottrina dei “controlimiti”, la quale – a tacer d’altro – non tiene conto della circostanza per cui, da un canto, i bilanciamenti tra i principi fondamentali fanno parte delle esperienze correnti della giustizia costituzionale e, perciò, così come si hanno in ambito nazionale possono parimenti aversi al piano delle relazioni interordinamentali, mentre, da un altro canto, non si vede come si possa predicare la limitabilità in astratto e l’effettiva limitazione in concreto della sovranità senza che ad essa naturalmente si accompagni altresì la limitazione degli altri principi fondamentali che con quello di apertura del dettato costituzionale fanno appunto “sistema”²³.

Mutatis mutandis, questa conclusione vale altresì dal punto di vista degli ordinamenti o sistemi normativi²⁴ esterni, nel loro porsi in rapporto con quello interno.

Sul “metaprinzipio” della massimizzazione della tutela si riscontra infatti piena convergenza da parte sia della Carta dei diritti dell’Unione che della CEDU, entrambe espressamente ritagliando per sé un ruolo “sussidiario” e dichiarando, pertanto, di poter valere in ambito interno alla sola condizione d’innalzare il livello della tutela dei diritti rispetto a quello raggiungibile dalla sola normativa nazionale (Costituzione compresa)²⁵. È pur vero tuttavia che ogni Corte vede le cose a modo proprio, mostrandosi assai poco incline a riconoscere in Carte diverse da quella di cui ciascuna di esse è istituzionalmente garante l’attitudine a portare più in alto il livello della tutela stessa²⁶. Non mancano, ad

²³ Si è in altri luoghi argomentata la tesi secondo cui ogni principio fondamentale entra, per la sua parte, a comporre la struttura dei principi restanti, tutti essendo inautonomi e perciò bisognosi di darsi mutuo sostegno, ed anzi proprio in ciò è il loro essere “fondamentali”, esattamente come nel mondo fisico lo sono le basi su cui si regge una struttura che o stanno insieme o insieme crollano. Anche le limitazioni a carico di un principio (per ciò che qui è di specifico interesse, della sovranità) ridondano, dunque, in limitazioni a carico di altri, comunque miranti all’obiettivo della congiunta affermazione di tutti, la massima possibile alle condizioni oggettive di contesto ed in ragione delle complessive esigenze dei singoli casi.

²⁴ Adopero qui pure questa seconda dizione per non scontentare la Corte costituzionale che, a partire dalle sentenze “gemelle” del 2007, ha – come si sa – escluso che la CEDU goda della “copertura” riconosciuta invece al diritto (ieri comunitario ed oggi) eurounitario. Resto, ad ogni buon conto, convinto anch’io, al pari di molti altri, che questo punto di diritto non disponga di solide basi argomentative a suo sostegno ed anzi, a dirla tutta, sia essenzialmente inesatto.

²⁵ Basterebbe già solo la considerazione di questo dato a replicare alla tesi di R. Bin laddove, negli scritti sopra richiamati, insiste sul fatto che, dandosi spazio al canone fondamentale della massimizzazione della tutela, si verrebbe fatalmente all’esito di sottrarre il giudice alla esclusiva soggezione alla legge. Di contro, sono proprio le leggi di esecuzione della CEDU e del trattato dell’Unione, che a sua volta – come si sa – riconosce alla Carta di Nizza-Strasburgo la sua stessa forza normativa, ad imporre agli operatori di fare utilizzo del canone in parola. Che, poi, possa farsene un uso cattivo, è, ovviamente, da mettere in conto; questa evenienza, però, vale sempre, per ogni caso in cui si amministra giustizia.

²⁶ Di recente, un riconoscimento in tal senso si è avuto da Corte cost. n. 25 del 2019, nella quale nondimeno si ribadisce il “primato assiologico” – come alla Consulta piace chiamarlo – spettante alla Costituzione nei riguardi della CEDU; e francamente non si capisce come quest’orgogliosa rivendica di una (a mia opinione, impossibile) *primauté* per sistema della nostra legge fondamentale sulla Convenzione possa conciliarsi con la premessa che ammette la più avanzata tutela di un diritto da parte della seconda in rapporto alla prima.

ogni buon conto, le manifestazioni di buona volontà, di disponibilità al reciproco ascolto, secondo quanto è ad es. testimoniato dal mutamento d'indirizzo registratosi nel passaggio dalla prima alla seconda pronunzia della Corte dell'Unione su *Taricco*²⁷.

Questo metodo della mutua collaborazione piegata al servizio dei diritti è indeclinabile ed ha il suo *humus* più fertile da cui si alimenta ed incessantemente rinnova nel modo di essere dell'identità costituzionale di ciascun ordinamento. Identità non è (e non può essere) contrapposizione, come se l'ordinamento interno e quello dell'Unione o della Comunità internazionale fossero eserciti schierati su fronti contrapposti, pronti a farsi una guerra senza risparmio di colpi e destinata a concludersi solo con l'annientamento del nemico. Ancora una volta, altamente significativo, davvero emblematico, è il riferimento fatto nell'art. 11 alle limitazioni di sovranità in funzione della salvaguardia della pace e della giustizia tra le nazioni: limitazioni che hanno, dunque, la loro ragion d'essere nel bisogno, intensamente avvertito dopo l'immane tragedia del secondo conflitto bellico, di porre le condizioni necessarie per l'affermazione di quei valori fondamentali di libertà ed eguaglianza (e, in ultima istanza, dignità della persona umana) che il conflitto suddetto ha dimostrato potersi affermare unicamente in un contesto internazionale pacificato.

Si dà, insomma, una consecuzione sistematica non casuale tra i valori iscritti negli artt. 2 e 3 della nostra Carta e il principio di apertura al diritto avente origine esterna, di cui agli artt. 10 e 11: senza questo, quelli sarebbero fatalmente condannati, a mo' di piante prive d'acqua, ad appassire ed a spegnersi. È vero, tuttavia, anche l'inverso; e la fioritura di libertà ed eguaglianza in ambito interno naturalmente ridonda e si riflette nella pace e nella giustizia fra le nazioni.

In un contesto segnato da una integrazione sovranazionale avanzata, seppur ancora bisognosa di fare un lungo tratto di strada prima di pervenire alla propria compiuta maturazione, l'identità di ciascun ordinamento è, sì, *distinzione* ma è anche, appunto, *integrazione*; e la cerniera è data proprio dal principio di reciproca apertura degli ordinamenti, del quale rende testimonianza *per tabulas* l'art. 4.2 del trattato dell'Unione²⁸

²⁷ Un mutamento (ma, a mia opinione, *in peius*...) si è altresì avuto anche da parte della Consulta che ha dapprima, con la ord. di rinvio pregiudiziale del 2017, fatto leva sulla categoria delle tradizioni costituzionali comuni, annoverandosi tra queste anche il principio di legalità in materia penale, mentre nella decisione di fine partita, la 115 del 2018, ha spostato il tiro facendo ricorso alla categoria dell'identità costituzionale, di cui il principio stesso sarebbe parte integrante. Come si è fatto notare altrove, non è, però, senza significato che l'una categoria dia voce ed alimento alla "logica" della integrazione tra gli ordinamenti, a differenza dell'altra, invece espressiva della "logica" opposta della loro separazione. In realtà, se ci si pensa, ogni principio fondamentale è, a un tempo, espressivo della identità costituzionale dell'ordinamento di appartenenza e però pure componente le tradizioni suddette; e ciò, per la elementare ragione che gli ordinamenti sono, sì, distinti ma tendenzialmente integrati e che, dunque, la identità dell'uno entra, per la sua parte, a comporre, quella dell'altro (ma v., sul punto, quanto se ne dice subito appresso).

²⁸ Sui modi con cui esso è stato (ed è) inteso e fatto valere, riferimenti, di recente, in G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, 2017, e, dello stesso, ora, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti inter-ordinamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 2, p. 333 ss.; S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, cit.; C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Milano, 2018; G. MARTINICO, *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico: un ripensamento del ruolo dei conflitti costituzionali?*, in *Diritto pubblico*

e, con specifico riguardo alla salvaguardia dei diritti fondamentali, il principio di reciproca sussidiarietà delle Carte, la loro disponibilità a combinarsi reciprocamente e variamente in ragione dei casi all'insegna del "metaprincipio" della massima tutela.

Gli enunciati che esprimono il principio di apertura tanto nell'ordine interno quanto in quello sovranazionale possiedono, dunque, una duplice proiezione, *introversa* ed *estroversa*, ponendo le basi su cui ha luogo l'incontro e la stessa mutua integrazione dei principi fondamentali degli ordinamenti.

Se non ci fosse il principio di apertura e non si avesse quell'autentica direttiva di metodo e di azione che è racchiusa nel "metaprincipio" del massimo *standard* resterebbe privo di pratico senso il riconoscimento fatto dalla nostra giurisprudenza della natura "tipicamente costituzionale" anche della Carta dell'Unione (e – come si diceva – delle Carte in genere); e resterebbe altresì senza seguito alcuno la pregnante indicazione già da tempo data agli operatori a comporre reciprocamente le Carte sì da integrarle reciprocamente nei fatti interpretativi (secondo la luminosa affermazione contenuta in Corte cost. n. 388 del 1999).

Il punto è di straordinario rilievo e su di esso ho molte volte ritenuto di dover sollecitare a fermare l'attenzione, assumendo uno speciale significato sotto più aspetti, il principale dei quali è, a mio modo di vedere, quello per cui con l'affermazione da ultimo riportata fa a pugno la sistemazione piramidale delle Carte (e, di riflesso, degli ordinamenti cui esse appartengono), la quale poi naturalmente, fatalmente trascina con sé una ordinazione gerarchica tra le Corti che, di tutta evidenza, non potrebbe essere accettata da nessuna di esse (eccezion fatta, ovviamente, di quella apicale...).

La parità delle Carte (e delle Corti) è, di contro, la *Grundnorm* posta a base dei loro rapporti, dello svolgimento cioè della partita che tra di esse incessantemente si rinnova all'insegna del "metaprincipio" suddetto.

D'altro canto, non ha senso alcuno – a me pare – far luogo ad una ricostruzione ispirata ad una *teoria delle fonti d'ispirazione formale-astratta*, che veda appunto la Carta dei diritti dell'Unione (al pari di ogni altra fonte eurounitaria) obbligata a prestare osservanza alla Costituzione, seppur unicamente nei suoi principi fondamentali, e la CEDU (ed altre Carte ancora, tra le quali la Carta sociale europea²⁹) a sua volta svilita ad una condizione

comparato ed europeo, 2018, n. 3, p. 781 ss.; L.S. ROSSI, 2, 4, 6 TUE... *l'interpretazione dell'"Identity Clause" alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, in Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: la long parcours de la justice européenne, Torino, 2018, p. 859 ss.; A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in www.federalismi.it, 2018, n. 20, 24 ottobre 2018, spec. parr. 5 e 6; F.-X. MILLET, *Plaidier l'identité constitutionnelle de l'État devant la Cour de justice*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 4, p. 831 ss.; v., inoltre, i contributi in tema di *Constitutional Adjudication in Europe between Unity and Pluralism*, cit.; A. ALPINI, *Diritto italo-europeo e principi identificativi*, cit., spec. p. 82 ss. e p. 163 ss.; C. PANZERA, *Dal patto costituzionale del singolo Stato al patto costituzionale europeo: la questione della "doppia fedeltà". L'esperienza italiana*, Relaz. al Convegno del "Gruppo di Torino" su *La Constitución como pacto*, Valencia, 23 marzo 2019, in corso di stampa in *Revista general de derecho constitucional*, 2019, n. 29.

²⁹ Su quest'ultima, v., part., Corte cost. nn. 120 e 194 del 2018 (e, su di esse, ora, le note, tra gli altri, di C. LAZZARI, *Sulla Carta Sociale Europea quale parametro interposto ai fini dell'art. 117, comma 1, Cost.: note a margine delle sentenze della Corte Costituzionale n. 120/2018 e n. 194/2018*, e G.E. POLIZZI, *Le norme della Carta sociale europea come parametro interposto di legittimità costituzionale alla luce delle*

“subcostituzionale”, quando poi si assiste al misero crollo di siffatta costruzione al piano della *teoria della interpretazione*, dal momento che la stessa Carta dell’Unione richiede – come si sa – di essere intesa e fatta valere alla luce della CEDU, restando nondimeno salva la eventuale maggior tutela dalla prima assicurata³⁰.

In realtà, è proprio quest’ultimo il piano al quale si gioca (e non può non giocarsi) la partita: una partita dagli imprevedibili esiti, nulla potendosi dire in partenza – in astratto, appunto – circa il modo con cui essa potrà concludersi, dipendente sia dalle carte in mano dei giocatori che dall’abilità degli stessi ad utilizzarle al meglio.

Ora, è proprio per il fatto che il terreno elettivo per far valere i diritti fondamentali è quello spianato da una teoria della interpretazione assiologicamente ispirata che se ne ha la naturale valorizzazione del ruolo dei giudici, i protagonisti delle interpretazioni stesse e, comunque, i garanti del loro lineare svolgimento pur laddove le interpretazioni risultino da atti dei decisori politico-istituzionali volti ad assicurare l’implementazione dei diritti tanto nella dimensione interna quanto in quella internazionale e sovranazionale.

5. I lineamenti del modello predisposto al fine di assicurare un adeguato appagamento ai diritti, attraverso la “leale cooperazione” di giudici e legislatore, a questi toccando di porre una disciplina duttile, essenzialmente per principia, idonea a dare il riconoscimento dei diritti, ed a quelli di darvi quindi la opportuna “attuazione” per le specifiche esigenze dei casi

Non ho dubbi a riguardo del fatto che, secondo modello, spetti proprio ai decisori politico-istituzionali (e, dunque, al legislatore) dire la prima parola in ordine al modo con cui svolgere le indicazioni costituzionali (in senso materiale, comprensivo di ogni Carta) in cui è il riconoscimento dei diritti: la prima parola, ma non l’ultima, dal momento che l’ottimale salvaguardia dei diritti, per un verso, sollecita il legislatore a far luogo a discipline dalla struttura nomologica duttile ed essenziale (in buona sostanza, *per principia*), tanto più opportune (e, anzi, necessarie) sul terreno su cui maturano i nuovi diritti, scientificamente sensibili, bisognosi di esser fatti oggetto di oculate ponderazioni sia *inter se* che con i diritti “vecchi”³¹. Ponderazioni che poi, a conti fatti, solo i pratici (e,

sentenze Corte costituzionale nn. 120 e 194 del 2018, entrambi in www.federalismi.it, 2019, n. 4, 20 febbraio 2019, nonché D. RUSSO, *I trattati sui diritti umani nell’ordinamento italiano alla luce delle sentenze n. 120 e 194 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, n. 1, p. 155 ss.).

³⁰ Singolare – come si è altrove osservato – questo duplice percorso interpretativo che l’operatore sarebbe chiamato a compiere, dovendo leggere ciascuna Carta isolatamente e poi invece l’una (la Carta dell’Unione) orientata verso l’altra (la Convenzione), tirando quindi le conclusioni e stabilendo quale dei due percorsi sia da preferire all’altro, alla luce del canone fondamentale del massimo *standard* di tutela.

³¹ Di questo bisogno si mostra avvertita una crescente dottrina [tra gli altri, P. VERONESI, *La legge sulla procreazione assistita alla prova dei giudici e della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 3, p. 524, e, dello stesso, *Rights on the move: come cambiano i diritti costituzionali (e le loro interpretazioni)*, in *Biolaw Journal* (www.biodiritto.org), 2018, n. 2, p. 77 ss.; S. AGOSTA, *Bioetica e Costituzione*, I, *Le scelte esistenziali di inizio-vita*, Milano, 2012, spec. p. 38 ss., ma *passim*; A. PATRONI GRIFFI, *Il bilanciamento nella fecondazione assistita tra decisioni politiche e controllo di ragionevolezza*,

principalmente, i giudici) possono porre in essere, per le peculiari esigenze dei casi ed in vista del loro ottimale appagamento.

La “delega” ad operazioni di bilanciamento in concreto – com’è usualmente, e sia pure con una non rimossa improprietà concettuale, chiamata – è, dunque, inevitabile; e, laddove invece non se ne abbia riscontro (ad es., in quanto il legislatore si sia spinto a far luogo a discipline connotate da eccessivi dettagli, specie se infarcite di divieti), è stato (ed è) giocoforza per i giudici apportarvi i necessari temperamenti: ora a mezzo di pronunzie manipolative dei giudici costituzionali ed ora ancora a mezzo di interpretazioni... *sananti*, direttamente (ed indebitamente) poste in essere dai giudici comuni, con le quali si abbia un rifacimento della sostanza normativa degli enunciati senza battere la via che porta alla loro riscrittura da parte dello stesso legislatore ovvero alla loro caducazione ad opera del tribunale costituzionale.

Ad ogni buon conto, il modello sopra succintamente descritto di una normazione in *tandem*, frutto di elaborazione congiunta degli operatori (nei *principi* da parte del legislatore, nelle *regole* da parte dei giudici), è largamente “saltato” nell’esperienza a causa dei ritardi e delle carenze di cui si è avuto riscontro sul versante della legislazione³². Di qui quella “supplenza” da parte dei giudici, cui qui pure si è fatto cenno e della quale, peraltro, com’è noto, si è discusso in innumerevoli sedi con varietà di toni e di accenti³³.

in www.rivistaaic.it, 2015, n. 3, 24 luglio 2015, spec. al par. 5 e, dello stesso, *amplius*, *Le regole della bioetica tra legislatore e giudici*, Napoli, 2016; C. CASONATO, in molti scritti, tra i quali *La fecondazione eterologa e la ragionevolezza della Corte*, in www.confrontocostituzionali.eu, 17 giugno 2014; R. CONTI, *Diagnosi preimpianto, fine vita, sperimentazione su embrioni criocongelati. Prove di dialogo incrociato fra Corti*, in *Biolaw Journal* (www.biodiritto.org), 2015, n. 3, p. 168; nella stessa *Rivista*, A. D’ALOIA, *Giudice e legge nelle dinamiche del biodiritto*, 2016, n. 1, p. 105 ss.; M. PICCINNI, *Biodiritto tra regole e principi. Uno sguardo «critico» sulla l. n. 219/2017 in dialogo con Stefano Rodotà*, 1/2018, spec. p. 12 ss.; R.G. CONTI, *La legge 22 dicembre 2017, n. 219 in una prospettiva civilistica: che cosa resta dell’art. 5 del codice civile?*, in *Consulta OnLine*, 2018, n. 1, 4 aprile 2018, spec. p. 235 ss. e, dello stesso, ora, *Bioetica e biodiritto. Nuove frontiere*, in www.giustiziainsieme.it, 28 gennaio 2019, e *Scelte di vita o di morte. Il giudice è garante della dignità umana? Relazione di cura, DAT e “congedo dalla vita” dopo la l. 219/2017*, Roma 2019; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018, spec. p. 170 s.; G. LANEVE, *Legislatore e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, in www.rivistaaic.it, 2018, n. 4, 30 dicembre 2018, p. 407 ss., spec. p. 431; L. CHIEFFI, *Il diritto all’autodeterminazione terapeutica. Origine ed evoluzione di un valore costituzionale*, Torino, 2019, p. 90 ss.; A. LICASTRO, *Trattamenti sanitari, diritto all’autodeterminazione ed etiche di fine vita dopo l’ordinanza n. 207/2018 della Corte costituzionale*, in www.statoechiese.it, 14/2019, 4 aprile 2019, spec. al par. 7].

³² Sulle lacune legislative spunti teorici di particolare interesse sono offerti dalla riflessione di S. BERLINGÒ, *Lacuna della legge*, in www.statoechiese.it, febbraio 2008.

³³ La “supplenza”, con specifico riferimento a quella posta in essere presso la Consulta, ha molti volti: talora si rinviene un appiglio reale nella normativa in vigore per far luogo alla sua integrazione da parte del giudice costituzionale senza incidere troppo sulla discrezionalità del legislatore (che, nondimeno, malgrado la sapiente ricostruzione teorica delle “rime obbligate” di crisafulliana memoria, è pur sempre toccata); talaltra, però, l’appiglio fa difetto, o meglio se lo inventa di sana pianta il giudice, spingendosi persino a far luogo ad addizioni normative su leggi... *sbagliate* o *inesistenti*, come nel caso di cui a Corte cost. n. 170 del 2014, ovvero a sollecitare il legislatore a far luogo alle addizioni stesse, a pena di un successivo intervento “sussidiario” dello stesso giudice costituzionale (così, in genere, in talune pronunzie di rigetto accompagnate da un monito o, da ultimo, nella singolare ordinanza di rinvio della trattazione del caso *Cappato*, la 207 del 2018, cui riserverò una rapida notazione di qui ad un momento). Si rileva, insomma, lo sforzo prodotto dal giudice delle leggi di spingersi sempre più in avanti, non limitandosi a colmare lacune circoscritte delle discipline legislative sottoposte al suo sindacato, ma intervenendo ovvero chiamando il

Molte volte i principi sono stati direttamente forgiati dai giudici, in ispecie da quelli costituzionali³⁴, ad essi quindi essendo chiamati a dare (non già “applicazione”, come pure un’accreditata dottrina³⁵, ritiene, bensì ed ancora più incisivamente) “attuazione” i giudici comuni, dai principi stessi estraendo le regole da far valere nei singoli casi³⁶.

Come si è tentato di mostrare in altri luoghi, vengono in tal modo a prendere forma “catene” di atti, non di rado aventi la loro origine in ambito esterno (per mano di questa o quella Corte europea), che si prolungano e svolgono quindi nell’ordine interno, coinvolgendo assai di frequente plurimi operatori istituzionali (giudici comuni e Corte costituzionale). Non è poi – come si sa – neppure d’infrequente riscontro il caso che i giudici nazionali tornino ad interpellare la Corte dell’Unione avvalendosi dello strumento del rinvio pregiudiziale³⁷, mentre potrebbe anche da noi assistersi – si spera, tra non molto – all’utilizzo altresì dello strumento di consultazione previsto dal prot. 16 allegato alla CEDU, per quanto disponibile solo da parte dei giudici di ultima istanza e, comunque, almeno sulla carta meno incisivo del rinvio suddetto³⁸. In tal modo si riapre il “dialogo”

legislatore ad intervenire anche su discipline diverse da queste, persino del tutto mancanti (sulle omissioni legislative e i modi con cui si tenta seppure a fatica di porvi rimedio, in prospettiva comparata, v., ora, L. CASSETTI, A.S. BRUNO (a cura di), *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. Le tradizioni europee e l’esperienza latino-americana*, Torino, 2019). La più avvertita dottrina, peraltro, da tempo ragiona circa il modo con cui sanzionare le omissioni assolute del legislatore, al punto che si è persino prospettata l’ipotesi di dar spazio al risarcimento dei danni causati ai diritti in conseguenza delle stesse (così, part., R CONTI, *Il rilievo della CEDU nel “diritto vivente”: in particolare il segno lasciato dalla giurisprudenza “convenzionale” nella giurisprudenza dei giudici comuni*, in L. D’ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAITTA (a cura di), *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisdizionale, tutela dei diritti fondamentali*, Torino, 2015, p. 87 ss.); una soluzione, questa, a mia opinione praticabile sempre che il *vulnus* recato ai diritti si dimostri essere la *diretta, immediata e necessaria* conseguenza dell’inerzia legislativa.

³⁴ Si pensi, ad es., alle pronunzie-pilota della Corte EDU o alle additive di principio della Corte costituzionale. Le manipolazioni maggiormente significative, ancorché abilmente mascherate, sono tuttavia quelle, fatte oggetto di studio in altri luoghi, che prendono corpo attraverso il sostanziale rifacimento del parametro, delle quali peraltro si hanno innumeri testimonianze dalle modifiche tacite della Carta operate per via giurisprudenziale, praticamente estese a tappeto, fin nelle pieghe più profonde del tessuto costituzionale.

³⁵ Part., M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in www.rivistaaic.it, 2012, n. 2, 3 luglio 2012, spec. al par. 4, ma *passim* e, dello stesso, pure *ivi*, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, 2014, n. 4, 10 ottobre 2014, nonché, ora, *Ermeneutica costituzionale e “massima attuazione della Costituzione”*, in P. PERLINGIERI, S. GIOVA (a cura di), *I rapporti civilistici nell’interpretazione della Corte costituzionale nel decennio 2006-2016*, Napoli, 2018, p. 37 ss., spec. p. 43 ss.

³⁶ Ma non mancano – come si sa – neppure i casi in cui il principio è enucleato (o, diciamo pure, riplasmato) direttamente dal giudice comune, facendosi dunque a meno dell’interpello delle Corti costituzionali (*Englaro* è uno dei molti esempi che possono essere al riguardo adottati). Sui diritti senza legge, v., tra gli altri, A. MORELLI, *I diritti senza legge*, e G. MOSCHELLA, *Ruolo dei giudici e ruolo del legislatore a tutela dei diritti fondamentali*, entrambi in *Scritti in onore di G. Silvestri*, II, Torino, 2016, risp., p. 1452 ss. e p. 1486 ss.; i contributi ospitati nel fasc. 2/2016 di *Diritto pubblico*; P. BONINI, *Brevi considerazioni sul rapporto tra la legislazione per omissione e decisione giurisdizionale*, in www.federalismi.it, 14/2017, 5 luglio 2017; G. SORRENTI, *Il giudice soggetto alla legge... in assenza di legge: lacune e meccanismi integrativi*, in www.costituzionalismo.it, 2018, n. 1, 12 febbraio 2018.

³⁷ ... come si è veduto essersi avuto nel caso *Taricco*, sopra richiamato.

³⁸ È comunque tutta da stabilire la misura effettiva della capacità del parere in parola di farsi rispettare da parte dei giudici che lo sollecitano, come pure da parte di altri chiamati a pronunziarsi sui medesimi casi [ragionano degli scenari che potrebbero al riguardo delinearsi, di recente, M. LIPARI, *Il rinvio pregiudiziale*

tra quanti sono a vario titolo chiamati ad amministrare giustizia, fintantoché una vicenda processuale data non pervenga a compiuta maturazione, chiudendosi quindi in ultima istanza presso le sedi in cui operano i giudici comuni, i terminali (non meramente passivi) delle vicende in parola.

In congiunture siffatte, unitamente all'effetto giuridico imputabile ai singoli atti costitutivi di ciascuna "catena" si dà, a mio modo di vedere, un effetto unitario della stessa, che ne dà la cifra identificante complessiva.

Sta di fatto che il raggiungimento dell'obiettivo di assicurare l'ottimale tutela possibile, a seconda dei casi, non di rado comporta – ed il fenomeno, non per mero accidente, è in crescita – la "invenzione" di tecniche decisorie inusuali, cui hanno posto mano soprattutto i giudici costituzionali. Un fenomeno, questo dell'arricchimento costante dello strumentario di cui i giudici in parola si avvalgono, che testimonia, a un tempo, un disagio ed un bisogno: entrambi intensamente avvertiti ed aventi origine nell'intento di somministrare una giustizia – per quanto possibile – giusta, idonea a colmare le lacune lasciate scoperte dal legislatore e a dare appagamento ad istanze diffuse e radicate nel corpo sociale³⁹.

Ora, al fine di aversi un adeguato appagamento delle istanze in parola non soltanto sarebbe necessario mantenere costantemente equilibrato il rapporto tra legislatore e giudici, rispettando il modello sopra nei suoi lineamenti essenziali descritto, ma sarebbe richiesto un complessivo equilibrio del sistema: nei rapporti tra gli ordinamenti e, in seno a ciascuno di essi, tra gli operatori istituzionali. Un equilibrio del quale, con riferimento ai giudici, si abbia dunque riscontro al piano delle relazioni delle Corti europee *inter se* e di ciascuna di esse con le Corti nazionali, così come di queste ultime tra di loro.

*previsto dal Protocollo n. 16 annesso alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU): il dialogo concreto tra le Corti e la nuova tutela dei diritti fondamentali davanti al giudice amministrativo, in www.federalismi.it, 2019, n. 3, 6 febbraio 2019, e, ora, A. BERNARDI, *La sovranità penale tra Stato e Consiglio d'Europa*, cit.].*

³⁹ Faccio solo un esempio a questo riguardo; e, dunque, si consideri l'originale pronuncia adottata dalla Consulta in merito al caso *Cappato*, dietro già evocata: una ordinanza di rinvio della trattazione della causa, *quoad formam*, e però una sentenza di accoglimento *quoad substantiam*, peraltro non avente ad oggetto la norma impugnata, di cui all'art. 580 c.p., sollecitandosi il legislatore ad introdurre una nuova disciplina nella legge n. 219 del 2017, sotto dettatura della stessa Corte, cui si deve una originale "delega" fatta al legislatore contenente persino il termine di scadenza del relativo esercizio (il 24 settembre 2019, data in cui avrà – o, meglio, *dovrebbe* – aver luogo la definizione del caso). Sulla vicenda, fatta oggetto di innumerevoli commenti, per tutti v. i contributi al Seminario di studio su *Dopo l'ord. 207/2018 della Corte costituzionale: una nuova tecnica di giudizio? Un seguito legislativo (e quale)?*, svoltosi presso la casa editrice Il Mulino il 27 maggio 2019, alcuni dei quali possono vedersi in www.forumcostituzionale.it, mentre le relazioni introduttive di E. GROSSO, *Il "rinvio a data fissa" nell'ordinanza n. 207/2018. Originale condotta processuale, nuova regola processuale o innovativa tecnica di giudizio?*, e C. SALAZAR, *"Morire sì, non essere aggrediti dalla morte". Considerazioni sull'ord. n. 207/2018 della Corte costituzionale*, saranno pubblicate in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 3; v., inoltre, M. RONCO (a cura di), *Il "diritto" di essere uccisi: verso la morte del diritto?*, Torino, 2019, e, ora, G. RAZZANO, *Sulla relazione fra l'ordinanza 207/2018 della Corte costituzionale e il Parlamento*, in www.dirittifondamentali.it, 2019, n. 2, 1 luglio 2019; S. GIANELLO, *Sulla legittimità costituzionale (a determinate condizioni) dell'aiuto al suicidio e sulla via più consona al suo riconoscimento*, in www.federalismi.it, 2019, n. 13, 3 luglio 2019; pure *ivi*, L. PIROZZI, *Appunti per una riflessione sul diritto alla vita nella Costituzione italiana (a partire dall'ord. n. 207/2018 sul "caso Cappato")*, e I. ROBERTI, *Il monito della Corte costituzionale ed il termine di scadenza per il seguito parlamentare. Riflessioni a margine del caso Cappato*.

Si fatica purtroppo a comprendere ed a farsi largo l'idea che ogni Corte abbia nel "sistema di sistemi" un proprio ruolo da giocare ed al quale restare fedele, che nessuna di esse possa comunque fare a meno delle altre, soprattutto – come si diceva – che sarebbe insensato immaginare che una di esse possa a buon titolo vantare una *primauté* sulle altre; la qual cosa sarebbe comunque foriera di guasti assai gravi, forse davvero irreparabili, in ogni caso pregiudizievoli proprio per i diritti ed i bisogni in genere per il cui appagamento le Corti sono quotidianamente chiamate a svolgere il loro servizio.

6. La recente, marcata tendenza al "riaccentramento" del sindacato in merito alle antinomie tra norme eurounitarie e norme interne riguardanti i diritti: aporie teoriche e pratici inconvenienti

Dalla prospettiva ora nuovamente adottata, si coglie con immediata evidenza come la tendenza di recente vigorosamente espressa dalla Corte costituzionale ad un marcato "riaccentramento" del sindacato sulle leggi, oltre a porsi in frontale opposizione dei canoni che stanno a base del sindacato stesso e del cui esercizio segnano i confini⁴⁰, possa – per ciò che maggiormente importa sotto l'aspetto degli effetti pratici da essa discendenti – dar vita più ad inconvenienti che a vantaggi, risolvendosi dunque in un autentico *boomerang* per la stessa Corte che dell'indirizzo in parola si fa portatrice e, più ancora, proprio per i diritti e gli interessi in genere costituzionalmente protetti⁴¹.

Sia chiaro. Del "riaccentramento" in parola si ha riscontro anche oltre il terreno su cui si impiantano e svolgono le relazioni interordinamentali. Basti solo pensare all'uso (ed al... *non uso*) fattosi del canone della rilevanza nei giudizi sulle leggi elettorali⁴² o a certe ardite – per non dire, temerarie – manipolazioni degli effetti temporali delle proprie decisioni poste in essere dalla Consulta, alcune delle quali francamente stupefacenti⁴³.

⁴⁰ ... quali stabiliti – si faccia caso – anche dal trattato (segnatamente, laddove descrive ed impone il meccanismo dell'applicazione diretta), non soltanto dunque dalla disciplina nazionale che li riguardano. Purtroppo, il punto, di cruciale rilievo, è sovente trascurato anche dalla più avveduta dottrina.

⁴¹ Notazioni critiche avverso questa tendenza sono in miei studi precedenti, tra i quali, da ultimo, *Costituzione e rapporti interordinamentali, tra limiti e controlimiti, dal punto di vista della Corte costituzionale*, Intervento alla tavola rotonda su *Di limiti e controlimiti: aperture, filtri e chiusure della Corte costituzionale all'applicazione giudiziale del diritto internazionale ed europeo*, nell'ambito del XXIV Convegno della SIDI su *Il diritto internazionale ed europeo nei giudizi interni*, Roma 5-6 giugno 2019, in www.rivistaoidu.net, 2019, n. 3, 15 luglio 2019, che va ora riletto alla luce delle precisazioni adesso svolte.

⁴² Rilievo largamente diffuso: *ex plurimis*, G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Napoli, 2017; A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, 2017, spec. p. 127 ss.; G. D'AMICO, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Napoli, 2018, spec. p. 67 ss.; S. LIETO, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Editoriale Scientifica, spec. p. 131 ss. e p. 151 ss.

⁴³ Così quella di cui alla sent. n. 10 del 2015 che sollecitava la stessa autorità remittente a fare ugualmente applicazione nel giudizio *a quo* della legge dichiarata costituzionalmente illegittima, andando però incontro ad una risoluta reazione della stessa (un'autentica manifestazione – si è fatto altrove notare – del *diritto di resistenza*), producendo così l'effetto contrario a quello avuto di mira. Come si vede, si è qui assistito ad uno di quei casi di decisione-suicida, *boomerang*, di cui un momento fa si diceva.

Si comprende la ragione che ha spinto (e spinge) la Corte a farsi portatrice dell'indirizzo ora richiamato. Il punto è, però, che lo scostamento dai canoni che stanno a base dello svolgimento dei giudizi di costituzionalità porta fatalmente all'effetto dello snaturamento dell'organo e dell'attività dallo stesso posta in essere, vale a dire – come si è da molti rilevato⁴⁴ – ad un abnorme innalzamento del tasso di “politicità” dei giudizi stessi, ad una vera e propria prevaricazione dell’“anima” politica della Corte su quella giurisdizionale. Il fine, insomma, non può *mai* giustificare il mezzo, per la elementare ragione, ancora non molto tempo addietro opportunamente evidenziata da una sensibile dottrina, che “sono sempre i mezzi a prefigurare i fini”⁴⁵.

Dunque, il “riaccentramento” in discorso ha molti volti, conosce molti campi di esperienza in cui si manifesta, plurime cause che lo determinano ed alimentano.

Qui, ad ogni buon conto, importa fermare l'attenzione, sia pure con la rapidità imposta a questa trattazione, unicamente sulle più salienti espressioni di siffatta tendenza al piano delle relazioni interordinamentali. Circoscrivo, in particolare, l'esame ai soli rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione, dal momento che nel terreno su cui essi si svolgono si sono a tutt'oggi riscontrate le più appariscenti e rilevanti manifestazioni della tendenza in parola, non senza avvertire tuttavia che anche sul terreno su cui prendono forma i rapporti con il diritto internazionale si è assistito ad esperienze comunque meritevoli di ogni considerazione⁴⁶.

⁴⁴ Tra gli altri, C. DRIGO, *Giustizia costituzionale e political question doctrine. Paradigma statunitense e spunti comparatistici*, Bologna, 2012; R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Milano, 2017; R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Torino, 2017; G. BISOGNI, *La 'politicità' del giudizio sulle leggi. Tra le origini costituenti e il dibattito giusteorico contemporaneo*, Torino, 2017; M. RAVERAIRA, *Il giudizio sulle leggi: la Corte costituzionale sempre più in bilico tra giurisdizione e politica*, in *Lo Stato*, 2018, n. 11, p. 123 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 2, p. 251 ss., e, in prospettiva comparata, L. MEZZETTI, E. FERIOLI (a cura di), *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, Bologna, 2018. Ha ripetutamente e con dovizia di argomenti insistito sulla necessità di tener ferma l'osservanza dei canoni relativi al processo costituzionale, quale condizione necessaria al mantenimento del carattere giurisdizionale (sia pure *sui generis*) dell'attività svolta dalla Corte, part., R. ROMBOLI, del quale v., tra gli altri scritti, *Il diritto processuale costituzionale: una riflessione sul significato e sul valore delle regole processuali nel modello di giustizia costituzionale previsto e realizzato in Italia*, in *Studi in onore di F. Modugno*, IV, Napoli, 2011, p. 2995 ss.; *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, n. 3, p. 607 ss., e *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte*, cit., p. 10 ss. Di uno “sbilanciamento tra diritto costituzionale sostanziale e diritto processuale” ha, pure *ivi*, discusso M. NISTICÒ, *Lo sbilanciamento tra diritto costituzionale sostanziale e diritto processuale. Qualche osservazione a partire dalla più recente giurisprudenza della Corte*, p. 211 s.

⁴⁵ A. PUGIOTTO, *Dalla "porta stretta" alla "fuga" dalla giustizia costituzionale? Sessant'anni di rapporti tra Corte e giudici comuni*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, n. 1, p. 169.

⁴⁶ Mi riferisco, in particolare, da un canto, alla giurisprudenza sulla CEDU inaugurata dalle sentenze “gemelle” del 2007, come si sa risolutamente contraria a dar modo ai giudici comuni di fare applicazione diretta della CEDU stessa, pur dandosi almeno alcuni casi al ricorrere dei quali la soluzione favorevole alla messa in atto della tecnica in parola parrebbe imporsi (quanto meno laddove si diano le condizioni per far valere il canone della *lex posterior* ovvero manchi una disciplina legislativa e non resti perciò che far utilizzo della Convenzione). Da un altro canto, merita poi di essere ricordata la singolare e discussa vicenda, di cui a Corte cost. n. 238 del 2014, che ha portato ad estendere – in palese deroga del disposto di cui all'art.

La svolta, incoraggiata dalla riflessione teorica di uno studioso che è anche autorevole componente della Consulta⁴⁷, è stata segnata – com'è noto – dalla sent. n. 269 del 2017, con cui si è stabilito che *ogni* violazione della Carta dei diritti dell'Unione, seppur avente ad oggetto norma *self executing*, avrebbe dovuto d'ora innanzi essere attratta alla cognizione della Corte delle leggi⁴⁸.

Due principalmente le ragioni addotte a sostegno del nuovo indirizzo, rese palesi dal complessivo impianto della decisione suddetta, e riportabili, per un verso, al bisogno di far luogo ad un opportuno riequilibrio nei rapporti con gli altri operatori di giustizia (giudici comuni e Corte dell'Unione), a dire della Consulta bisognosi appunto di un complessivo raddrizzamento, e, per un altro verso, al fine di salvaguardare al meglio la certezza del diritto costituzionale. L'una e l'altra ragione hanno, poi, la radice da cui si alimentano e l'obiettivo finale perseguito nel disegno di riaffermare con forza la centralità di posto della Corte costituzionale quale interprete e garante della Costituzione, della stessa Carta dei diritti dell'Unione⁴⁹, e, dunque, in fin dei conti, dei diritti stessi.

Che la Corte abbia fatto *mea culpa* per essersi in passato da se medesima esclusa dal circuito entro cui si svolge il “dialogo” tra giudici nazionali e Corte dell'Unione grazie allo strumento del rinvio pregiudiziale è cosa invero apprezzabile (e, d'altronde, diffusamente apprezzata). Resta il fatto, nondimeno, che la Corte è una, mentre i giudici comuni sono molti e sparsi per l'intero territorio nazionale; è naturale, dunque, che siano proprio questi ultimi ad interpellare di frequente la Corte dell'Unione, avvalendosi dello strumento suddetto⁵⁰. La qual cosa, con specifico riguardo alla Carta dei diritti e, in genere, ai documenti normativi europolitani che di questi ultimi danno la tutela, può far sì che, proprio per effetto del “dialogo” ininterrotto tra i giudici, i documenti in parola abbiano modo di affermarsi e farsi valere in ambito interno, ancora meglio di come potrebbe aversi laddove per essi lo strumento in parola dovesse, a conti fatti, essere utilizzato col contagocce dal solo giudice costituzionale.

Quanto, poi, all'argomento che fa leva sulla certezza del diritto, sono da tenere presenti almeno due cose.

134 cost. – l'oggetto del sindacato di costituzionalità altresì ad una norma non scritta (nella circostanza, quella interna di adattamento di una norma internazionale generalmente riconosciuta). Per di più, la norma sindacata è stata qualificata come “inesistente”; e – come si è fatto altrove notare – non si capisce perché mai la Corte non abbia rimesso al giudice comune il compito di riconoscerla come tale, facendone subito disapplicazione al caso.

⁴⁷ Il riferimento è, ovviamente, al noto scritto di A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in www.rivistaaic.it, 2017, n. 4, 6 novembre 2017, fatto oggetto di notazioni di vario segno da parte di molti.

⁴⁸ Nella circostanza, si faceva specifico riferimento ai casi di sostanziale coincidenza tra la norma della Carta dell'Unione violata e una norma della Costituzione; nei successivi sviluppi della giurisprudenza costituzionale, però, la necessità di questo presupposto del sindacato è venuta meno.

⁴⁹ Singolare, in particolare, com'è stato da molti osservato, la pretesa della Corte di stabilire, in modo “autentico”, se la norma europolitica disattesa possieda, o no, carattere *self executing*.

⁵⁰ Si segnala, nondimeno, con compiacimento il ricorso allo strumento in parola fatto di recente da Corte cost. n. 117 del 2019; ad ogni buon conto, per la ragione appena enunciata nel testo, sporadiche occasioni di utilizzo dello stesso da parte del giudice costituzionale non possono di certo compensare, malgrado l'indiscussa autorevolezza dell'interpellante, i vantaggi di un suo uso diffuso nelle sedi in cui si amministra la giustizia comune.

Per un verso (e in via generale), esso prova troppo, dal momento che, portato fino alle sue ultime e conseguenti applicazioni, obbligherebbe a ripensare *ab ovo* al meccanismo dell'applicazione diretta delle norme sovranazionali in vece di quelle interne con esse incompatibili. La qual cosa non è in alcun caso o modo possibile, ferma l'appartenenza del nostro Paese all'Unione, dal momento che il meccanismo in parola sta a base di quest'ultima (e, prima di essa, delle Comunità che l'hanno preceduta), ne è il cuore pulsante, il motore che consente alla macchina dell'integrazione sovranazionale di portarsi avanti nel suo pur non lineare e non di rado travagliato cammino.

Ecco perché, nel momento stesso in cui si circoscrive in rilevante misura l'area entro cui può (e deve) affermarsi il meccanismo dell'applicazione diretta del diritto sovranazionale in vece di quello interno con esso incompatibile, il processo d'integrazione – piaccia o no – ne soffre, risultando frenato nella sua incessante avanzata. Una lampante conferma – come si vede – di quanto qui si viene dicendo a riguardo degli immediati riflessi che spostamenti degli equilibri istituzionali, in ambito sovranazionale come pure in ambito interno, producono sulle relazioni interordinamentali, e viceversa.

Per un altro verso, nessun dubbio ovviamente può aversi a riguardo del fatto che la certezza del diritto sia un bene prezioso, da preservare e trasmettere a beneficio anche delle generazioni che verranno. Come si è tentato di mostrare altrove, essa però ha un senso unicamente in quanto si converta ed interamente risolva in *certezza dei diritti*, vale a dire nella effettività della loro tutela. E non è inopportuno rammentare che la stessa giurisprudenza costituzionale ha ammesso che istituti pensati allo scopo di salvaguardare la certezza del diritto, quale il giudicato, si trovino obbligati a recedere laddove risulti acclarato che ne abbiano un pregiudizio i diritti (così, in particolare, in presenza di una pronuncia della Corte europea che abbia riscontrato la violazione dei canoni del giusto processo)⁵¹.

Al di là, poi, di ogni giustificazione che possa darsi a sostegno della manovra di “riaccentramento” posta in essere dalla Consulta, resta il fatto – inoppugnabile – che, avocandosi a beneficio della Consulta stessa la cognizione anche delle antinomie tra norme interne e norme eurounitarie *self executing* (laddove risultanti dalla Carta dell'Unione ovvero, dopo la 20 del 2019, anche da altri documenti normativi che danno la tutela dei diritti), viene ad essere violato il canone dell'applicazione diretta posto a base della risoluzione delle antinomie stesse e, *per ciò stesso*, è violato il principio fondamentale di cui all'art. 11. Ed è singolare che quest'esito sia caldeggiato dallo stesso giudice costituzionale che ha sempre fatto della salvaguardia della Costituzione (e, in particolare, dei suoi principi fondamentali) la propria bandiera.

A ciò si aggiunga che la sent. n. 20 del 2019, sopra richiamata, spiana la via ad una incontrollata espansione dell'area in cui si svolge il sindacato accentrato e, di riflesso, ad una speculare contrazione di quella in cui ha luogo il meccanismo dell'applicazione diretta del diritto sovranazionale, in conseguenza dell'adozione di un criterio assiologico-sostanziale posto a confine delle due aree: un criterio, di tutta evidenza, mobile e

⁵¹ Richiamo qui le note pronunzie della Consulta nn. 113 del 2011 (per la materia penale) e 123 del 2017 (per quella civile e l'amministrativa).

dependente da soggettivi apprezzamenti compiuti, in prima battuta, dai giudici comuni e, in seconda (ed ultima), dalla Corte costituzionale⁵².

7. Gli immediati e gravi riflessi che possono aversi per effetto della manovra di “riaccentramento” tanto al piano dei rapporti istituzionali di diritto interno quanto a quello dei rapporti interordinamentali

Tutto ciò ha – com’è chiaro – la sua immediata proiezione, oltre che al piano dei rapporti istituzionali di diritto interno, anche a quello dei rapporti interordinamentali. Non a caso, pronta è stata la reazione sia della Corte di giustizia che dei giudici comuni (e, segnatamente, della Cassazione) all’indirizzo inaugurato dalla sent. n. 269 del 2017⁵³; una reazione che ha quindi portato ad un significativo temperamento dell’indirizzo stesso da parte della Consulta (in specie, ad opera della sent. n. 63 del 2019). Un po’ come ciò che si ha quando ad una scossa violenta di terremoto seguono sovente ulteriori scosse di assestamento; e qui la distanza temporale tra queste e quella è ancora assai corta, sì da doversi mettere in conto ulteriori smottamenti del terreno prima che si ristabilisca una pur relativa quiete.

Il quadro è, d’altronde, attraversato da un moto interno incessante, segnato da tensioni e contraddizioni non rimosse, risultando pertanto assai opaco e complessivamente indefinito nei suoi stessi lineamenti di fondo.

Allo stato dell’arte, spetta ai giudici comuni – ci dice la Corte delle leggi – decidere, in caso di doppia pregiudizialità (euorunitaria e costituzionale), a quale di esse dare la precedenza⁵⁴, così come nessuna preclusione ormai più si ha circa i “profili” posti ad

⁵² È evidente che al fine di parare il rischio, qui paventato, di un uso inflazionato, indebito, del criterio in parola, la Corte potrà trovarsi costretta a stabilire, sia pure in modo approssimativo, a quali condizioni si legittimi lo svolgimento del sindacato accentrato e, dunque, in buona sostanza a tracciare i confini dell’area entro cui vengono ad emersione i diritti fondamentali. Un problema, questo, di micidiale impegno teorico-ricostruttivo, specie con riguardo ai nuovi diritti, innominati nella Carta; ed è bensì vero che lo stesso si presenta con toni di particolare evidenza in relazione alla Costituzione, a motivo del tempo in cui è venuta alla luce, ma può ugualmente aversi anche per Carte di più fresca elaborazione, qual è quella dell’Unione, con riguardo alla quale è nondimeno doveroso fare riferimento ai riconoscimenti dei diritti stessi operati dalla Corte di giustizia, specie laddove risultino maggiormente radicati e consolidati (in generale, con riferimento ai tratti identificanti dei diritti fondamentali ed ai criteri che ne consentano il riconoscimento, v., per tutti, i contributi di AA.VV., *Cos’è un diritto fondamentale?*, a cura di V. BALDINI, Napoli, 2017).

⁵³ V., part., quanto alla giurisprudenza euorunitaria, Corte giust., Prima Sez., 20 dicembre 2017, *Global Starnet*; Grande Sez., 24 ottobre 2018, *XC, YB e ZA c. Austria*, e 22 gennaio 2019, *Cresco Investigation GmbH c. Markus Achatzi*, e, quanto a quella nazionale, Cass., sez. lav., 10 gennaio 2019, *Canestri c. ICCREA Banca*, ric. 2553-2014, pp. 47-48; della stessa Cass., sez. lav., v., già, nn. 12108 e 13678 del 2018.

⁵⁴ Ad avviso della dottrina quasi unanime [tra gli altri, G. SCACCIA, *L’inversione della “doppia pregiudiziale” nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in www.forumcostituzionale.it, 25 gennaio 2018, e, dello stesso, *Giudici comuni e diritto dell’Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, n. 6, p. 2948 ss.; nella stessa *Rivista* (e sia pure con riferimento a talune ipotesi puntualmente descritte), G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, p. 2955 ss.; più di recente, v. R. ROMBOLI, *Dalla “diffusione” all’“accentramento”: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Foro italiano*, 2018, I, p. 2226 ss.; altri riferimenti in G. COMAZZETTO,

oggetto del rinvio⁵⁵; ed è chiaro che, a seconda della strada imboccata, potranno aversene conseguenze d'immediato rilievo.

Così, una volta interpellata per prima la Corte costituzionale, potrebbe assistersi alla caducazione della norma di legge, rendendosi pertanto privo di causa o di oggetto il successivo interpello del giudice dell'Unione. Di contro, chiamandosi per primo quest'ultimo, alla risposta da esso data potrebbe – se del caso – conseguire l'applicazione diretta della norma sovranazionale urtata da quella interna, cosa che non darebbe quindi modo al giudice comune di adire successivamente la Corte costituzionale⁵⁶.

Cronaca di una svolta annunciata: doppia pregiudizialità e dialogo tra Corti, a un anno dalla sentenza n. 269/2017, in www.federalismi.it, 2018, n. 24, 19 dicembre 2018; D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, in www.rivistaaic.it, 2019, n. 1, 4 marzo 2019, spec. p. 229 ss.; A. ALPINI, *Diritto italo-europeo e principi identificativi*, cit., p. 101 ss., e spec. C. AMALFITANO, *Rapporti di forza tra Corti, sconfinamento di competenze e complessivo indebolimento del sistema UE?*, in AA.VV., *Il "dialogo tra le corti" parla anche di processo penale. Implicazioni e ricadute della vicenda "Taricco" sui rapporti tra ordinamenti e tra istituti della giustizia penale*, in *Legislazione penale* (www.laegislazionepenale.eu), 4 febbraio 2019, p. 20 ss., e ora, C. PANZERA, *Dal patto costituzionale del singolo Stato al patto costituzionale europeo: la questione della "doppia fedeltà". L'esperienza italiana*, cit., par. 8. Fanno il punto sulla vessata questione G. MARRA, M. VIOLA, *Doppia pregiudizialità, diritti fondamentali e potere di disapplicazione del giudice comune*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019, n. 3, p. 163 ss., nonché in www.penalecontemporaneo.it, 19 marzo 2019 e, nella stessa Rivista, M. SCOLETTA, *Retroattività favorevole e sanzioni amministrative punitive: la svolta, finalmente, della Corte costituzionale*, 2 aprile 2019. V., ancora, F. SALMONI, *Controlimiti, diritti con lo stesso nomen e ruolo accentrato della Consulta L'integrazione del parametro con le fonti europee di diritto derivato e il sindacato sulla "conformità" alla Costituzione e la mera "compatibilità" con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in www.federalismi.it, 2019, n. 8, 17 aprile 2019; V. SCJARABBA, *Metodi di tutela dei diritti fondamentali tra fonti e corti nazionali ed europee: uno schema cartesiano nella prospettiva dell'avvocato*, in *Consulta OnLine*, 2019, n. 1, 23 aprile 2019; L. TRUCCO, G. MARTINICO, V. SCJARABBA, nell'intervista su *La Carta UE in condominio fra Corte costituzionale e giudici comuni. Conflitto armato, coabitazione forzata o armonico menage?*, cit.; G. VITALE, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 2019, n. 10, 22 maggio 2019; pure *ivi*, S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta 'opportuna' della Corte costituzionale*, e, dello stesso, ora, *Rinvio pregiudiziale nei casi di doppia pregiudizialità Osservazioni a margine dell'opportuna scelta compiuta con l'ordinanza n. 117 del 2019 della Corte costituzionale*, in www.osservatorioaic.it, 4/2019, 2 luglio 2019; O. POLLICINO, G. REPETTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019. A ciascuno il suo: ancora sui rapporti tra Carte e tra Corti*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 2, p. 434 ss.; M. GALIMBERTI, *La quiete dopo la tempesta? I diritti fondamentali alla prova della doppia pregiudizialità nella recente giurisprudenza costituzionale*, in www.dirittifondamentali.it, 2019, n. 2, 1 luglio 2019], la 269 avrebbe invertito l'ordine temporale dapprima stabilito (e favorevole, come si sa, alla obbligatoria precedenza della pregiudizialità "comunitaria"), cosa che tuttavia, a mia opinione, non risulta avallata da alcuna dichiarazione esplicita in tal senso. Ad ogni buon conto, l'atteso chiarimento, nel senso sopra indicato nel testo, si è quindi avuto con la 20 e, soprattutto, la 63, *citt.*

⁵⁵ ... diversamente da quanto stabilito nella 269, che richiedeva che essi fossero comunque "nuovi" rispetto a quelli posti a base della questione di costituzionalità sollevata davanti alla Consulta, nell'intento evidente di parare sul nascere il rischio del conflitto tra le due Corti e della sostanziale delegittimazione di quella pronunziatasi per prima, che avrebbe potuto obbligarla ad opporre alla pronunzia della Corte di giustizia l'arma dei "controlimiti". Sta di fatto però che questa pur innegabile esigenza, il cui appagamento è condizione di una fisiologica "coabitazione" delle due Corti, fa a pugno con la disciplina del rinvio pregiudiziale, che non pone limite alcuno in ordine ai "profili" posti a base della domanda, secondo quanto la giurisprudenza eurounitaria ha inequivocabilmente e ripetutamente rilevato. Doverosa, dunque, la rimozione della limitazione in parola da parte della Consulta, già a partire dalla sent. 20.

⁵⁶ Si è altrove, al riguardo, prospettata l'ipotesi di dar modo ugualmente al giudice di sollevare una questione di costituzionalità avente ad oggetto la legge nazionale malgrado sia ormai stata "non applicata". Ciò che, nondimeno, comportando una palese trasgressione del canone processuale della rilevanza, potrebbe aversi

A mia opinione, tuttavia, la scelta tra l'una o l'altra via non è quale quella che compie chi decide se avvalersi di un *optional* al momento dell'acquisto di una macchina. E, invero, è afflitto da una contraddizione insanabile il comportamento del giudice che, nell'atto stesso con cui sottopone alla Consulta una questione di "eurounarietà-costituzionalità", rileva l'incompatibilità della norma interna che ne è oggetto rispetto a norma sovranazionale *self executing, da qualunque fonte prodotta* (foss'anche, dunque, la Carta dei diritti dell'Unione). La qual cosa dovrebbe portare diritto all'inammissibilità della questione, mentre ad avviso del giudice delle leggi – come si è veduto – non soltanto la questione merita ingresso alla Consulta ma, di più, proprio questa via è quella consigliata quale preferibile rispetto all'altra che porta a Lussemburgo⁵⁷.

V'è però di più, dovendosi prestare attenzione a due ulteriori dati indebitamente trascurati da quanti hanno offerto (ed offrono) generoso avallo all'indirizzo patrocinato dalla Consulta⁵⁸.

Per un verso, infatti, la spinta al "riaccentramento" del sindacato potrebbe ingenerare una contropinta foriera di gravi squilibri istituzionali, ulteriormente incoraggiando i giudici che non hanno visto di buon occhio la svolta in parola a far luogo ad usi eccessivi e forzati della tecnica dell'interpretazione conforme (a diritto eurounitario come pure a Costituzione).

Sappiamo che questa tendenza è già da tempo affermata e che riceve plurime sollecitazioni di vario segno che vi danno alimento⁵⁹; ora, però, potrebbe aversene una

unicamente dietro deroga espressa apportata alla legge n. 87 del '53, allo scopo opportunamente novellata (v., dunque, il mio *Dopo la sent. n. 269 del 2017 della Consulta sarà il legislatore a far da paciere tra le Corti?*, in *Consulta OnLine*, 2018, n. 1, 23 marzo 2018, p. 155 ss.).

⁵⁷ V., infatti, l'esplicito riconoscimento in tal senso che ora ne dà un autorevole studioso e giudice costituzionale, F. VIGANÒ, *La tutela dei diritti fondamentali della persona tra corti europee e giudici nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 2, p. 487 ss.

⁵⁸ Le notazioni che si vanno ora facendo sono riprese dal mio *Costituzione e rapporti interordinamentali, tra limiti e controlimiti, dal punto di vista della Corte costituzionale*, cit., spec. par. 5.

⁵⁹ Riferimenti a riguardo delle più marcate tendenze, tra i molti altri e di recente, in G. SORRENTI, *La (parziale) riconversione delle "questioni di interpretazione" in questioni di legittimità costituzionale*, in *Consulta OnLine*, 2016, n. 2, p. 293 ss.; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enciclopedia del diritto, Ann.*, IX (2016), 391 ss.; G. BRONZINI, R. COSIO (a cura di), *Interpretazione conforme, bilanciamento dei diritti e clausole generali*, Milano 2017, spec. i contributi di cui alla parte II; G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale*, cit., p. 99 ss.; R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, cit., p. 37 ss. Con specifico riguardo all'interpretazione orientata a CEDU, v., poi, P. ROSSI, *L'interpretazione conforme alla giurisprudenza della Corte EDU: quale vincolo per il giudice italiano?*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2018, n. 1; L. CASSETTI, *La "manipolazione" dell'efficacia delle sentenze della Corte EDU: misure riparatorie generali e sentenze pilota per andare oltre la "giustizia del caso singolo"*, in R. ROMBOLI, A. RUGGERI (a cura di), *Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte interamericana dei diritti umani: modelli ed esperienze a confronto*, Torino-Valencia, 2019, p. 83 ss., spec. p. 99 ss.; R. ROMBOLI, *La influenza della Cedu e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 624 ss.; infine, lo studio monografico di V. SCIARABBA, *Il ruolo della CEDU tra Corte costituzionale, giudici comuni e Corte europea*, Frosinone, 2019, spec. al cap. IV, e, dello stesso, ora, *L'"interpretazione conforme" tra Costituzione e CEDU: cenni ricostruttivi e spunti di riflessione*, in www.forumcostituzionale.it, 14 maggio 2019. Infine, quanto all'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea, v., almeno, G. PISTORIO, *Interpretazione e giudici. Il caso dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, Napoli 2012; A. BERNARDI (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Napoli, 2015; V.

sensibile accelerazione lungo la via già intrapresa, con effetti negativi d'immediata evidenza, specie per ciò che attiene al versante dei rapporti con il legislatore, i cui prodotti siano artificialmente manipolati.

Per un altro verso, poi, non andrebbe mai perduta di vista la circostanza per cui il sindacato accentrato va pur sempre incontro a taluni limiti strutturali suoi propri, tra i quali quello per cui le pronunzie ablativo del giudice costituzionale non possono materialmente sradicare gli effetti perversi ormai prodottisi e sottratti appunto al raggio d'azione delle pronunzie stesse. La qual cosa, poi, per la sua parte, conferma che la soluzione ideale parrebbe essere quella, dietro accennata, che dà modo ad entrambi i meccanismi pensati per la risoluzione delle antinomie, quello dell'applicazione diretta e l'altro dell'annullamento, di porsi non già in reciproca alternativa bensì di affermarsi congiuntamente, offrendosi – come si diceva – al giudice l'opportunità di mettere subito da canto la norma interna contraria a diritto sovranazionale e di sottoporla allo stesso tempo al sindacato della Consulta.

8. Al tirar delle somme

È giunto il momento di tirare le somme dall'analisi succintamente compiuta.

Il primo dato che balza, con lampante evidenza, agli occhi è un'accresciuta, marcata responsabilizzazione dei giudici comuni, pur in un contesto segnato dallo sforzo viepiù accentuato prodotto dalle Corti europee da un canto, i tribunali costituzionali (e, per ciò che qui specificamente importa, il nostro) dall'altro, al fine di rimarcare la centralità del loro ruolo quali artefici del riconoscimento dei diritti fondamentali e protagonisti delle più salienti vicende del processo d'integrazione sovranazionale, sia che concorrano a spingerlo ulteriormente in avanti e sia pure che giochino un ruolo frenante.

Merita, al riguardo, di essere messo ancora di più in chiaro che i significativi margini di manovra di cui dispongono le Corti materialmente costituzionali (nella larga accezione sopra indicata) risentono pur sempre dei modi con cui i giudici comuni svolgono l'ufficio loro proprio. Non v'è infatti – come si sa – vicenda processuale in cui si abbia la chiamata in gioco delle Corti suddette che non veda sia in partenza che in arrivo il giudice comune quale parte attiva della stessa, attore non secondario sulla scena.

Com'è stato più volte fatto notare, non conta di più colui che parla per ultimo ma colui che parla per primo, che pone le domande, orientando di conseguenza l'attività di chi è chiamato a dare le relative risposte. Per altro verso, queste ultime non sono, se non di rado, suscettibili di immediata e meccanica applicazione; richiedono, di contro, un'ulteriore attività – come si è dietro veduto – di “attuazione”, come tale implicante apprezzamenti ora più ed ora meno largamente e vistosamente discrezionali.

Il vero è che è sbagliato in partenza – a me pare – tentare di stabilire quale ruolo “pesi”

PICCONE, in più scritti, tra i quali, *A prima lettura della sentenza della Corte di Cassazione n. 4223 del 21 febbraio 2018. L'interpretazione conforme come strumento di “sutura” post Corte costituzionale n. 269/2017*, in www.diritticomparati.it, 16 marzo 2018, p. 298 ss.

di più degli altri, per la elementare ragione che essi sono diversi, qualitativamente e quantitativamente: diversi e necessariamente complementari, bisognosi cioè di darsi mutuo alimento e sostegno. La qual cosa, poi, dà ulteriore conferma di come sia, a dir poco, ingenua e, a conti fatti, insensata la pretesa avanzata da questa o quella Corte di porsi al vertice di una immaginaria piramide, avendo ogni altra Corte situata in posizione subalterna ed ancillare.

I giudici, *proprio perché tali e quale che sia la loro natura e il livello istituzionale al quale operano*, si dispongono sempre in modo orizzontale, tutti chiamati a dare il loro fattivo, peculiare concorso alla salvaguardia dei diritti e, in genere, degli interessi meritevoli di tutela.

In questo quadro, i cui lineamenti sono stati qui molto sommariamente abbozzati, decisivo rilievo assume il mantenimento complessivo dell'equilibrio sia nei rapporti tra i giudici (anche nella dimensione interordinamentale) che degli stessi con il legislatore (e, in genere, con gli organi della direzione politica).

Il punto è però che, mentre i giudici parrebbero in grado di ricercare, sia pure a fatica e con progressivi aggiustamenti, i modi con cui dare un qualche assetto ai loro rapporti, assai problematico (e, forse, davvero proibitivo) appare invece il recupero di una qualche rappresentatività dei rappresentanti, riuscire cioè a smuovere il legislatore dal suo annoso letargo ed ottenere da esso dei prodotti normativi almeno in parte idonei a far fronte ai più diffusi ed avvertiti bisogni.

Viene così ad instaurarsi un circolo perverso, per il fatto che i ritardi e le carenze del legislatore sono poi causa di un sovraccarico crescente di domande rivolte ai giudici e, sia pure involontariamente, danno alimento a quei squilibri nei rapporti tra questi ultimi, di cui si è venuti dicendo. Squilibri che, come pure si è veduto, proiettano la loro immagine sul versante dei rapporti interordinamentali, lasciando un segno non di poco conto sui loro più salienti sviluppi. Questi ultimi, poi, a loro volta, a seconda del verso intrapreso, condizionano variamente gli orientamenti degli operatori istituzionali e gli equilibri che tra di essi si intrattengono in seno ad uno stesso ordinamento come pure appunto nella dimensione interordinamentale, con un moto di mutua ed incessante ricarica i cui ritmi risentono dei mutamenti del contesto, in ispecie delle plurime e gravi emergenze che in esso si manifestano.

Il vero è che quando in un punto del quadro si rilevano difetti e disfunzioni, se ne ha fatalmente il contagio anche a molta distanza ed anzi la crescita esponenziale del focolaio originario.

Di qui, la conferma che solo con lo sforzo congiuntamente prodotto ad ogni livello da tutti gli operatori si può tentare di porre un argine agli inconvenienti suddetti, ristabilendo condizioni accettabili di cooperazione sia interordinamentale che interistituzionale. Nessun dubbio, ad ogni buon conto, può aversi a riguardo del fatto che un apprezzabile appagamento dei bisogni maggiormente avvertiti è assai problematico che possa aversi perdurando gelosie e rivalità tra gli operatori, una palese inadeguatezza della organizzazione europea a far fronte agli oneri crescenti sulla stessa gravanti, egoismi degli

Stati⁶⁰, sempre più tentati di far valere politiche ispirate ad un nazionalismo esasperato, condannato senza appello dalla storia e tuttavia sempre pronto a riaffermarsi, sia pure in forme inusuali, abilmente mascherate.

Si richiede, insomma, un mutamento profondo e diffuso di mentalità, un'autentica palingenesi culturale, senza la quale può rivelarsi ingenuo coltivare il sogno di programmare un futuro complessivamente accettabile per noi e, soprattutto, per coloro che verranno.

ABSTRACT: Lo studio si sofferma sulle mutue implicazioni che s'intrattengono tra le relazioni interordinamentali (in specie, tra diritto interno e diritto dell'Unione europea) e quelle interistituzionali, in ambito sovranazionale come pure in ambito interno. In particolare, ci si sofferma sugli effetti perversi che si hanno a causa della crisi economica e delle emergenze in genere, che non hanno lasciato indenni gli organi di garanzia, obbligati a dare generoso avallo all'operato dei decisori politico-istituzionali. Si passa quindi a trattare della svolta epocale segnata dall'affermazione di una dimensione europea dei diritti fondamentali e del modo con cui si combinano le Carte che ne danno il riconoscimento, all'insegna del canone fondamentale della massima tutela possibile in ragione dei casi, rilevandosi le aporie teoriche e gli inconvenienti pratici che si accompagnano alla tendenza, di recente affermata, al "riaccentramento" del sindacato di costituzionalità avente ad oggetto norme relative ai diritti stessi. Infine, si ragiona attorno ai possibili rimedi applicabili alle disfunzioni registratesi al piano dei rapporti suddetti.

KEYWORDS: rapporti tra gli ordinamenti – rapporti tra le istituzioni – mutue implicazioni – problemi e rimedi.

INTER-LEGAL ORDER AND INTER-INSTITUTIONAL RELATIONS IN A CIRCLE (SCENERIES, DISFUNCTIONS, REMEDIES)

ABSTRACT: This study focuses on the mutual implications existing between the relationships among legal orders (especially, between domestic and EU law) and those among different institutions, at both the supranational and national law level. Particular attention shall be devoted to the negative effects which derive from the economic crisis and further emergency situations in general, which have also affected the organs aimed at the protection of fundamental rights, required to cover the initiatives of the political decision-makers. At a later stage, the analysis deals with the creation of a European dimension of fundamental rights and the manner in which the

⁶⁰ ... dei quali emblematica testimonianza ha reso (e rende) la vicenda in corso della gestione delle migrazioni di massa che ad oggi denuncia gravi ed intollerabili carenze.

charters of fundamental rights interact with each other, in light of the basic principle of the highest protection in relation to the specific cases. In this context, this study examines the theoretical shortcomings and the practical deficiencies entailed by the recent tendency to centralize the control of constitutionality in relation to legal rules concerned with fundamental rights. This paper ends with a reflection on the possible solutions that might be applied to the dysfunctions emerging from the aforementioned relationships.

KEYWORDS: Relationships between legal systems – Relationships among institutions – Mutual implications – Problems and models for solution.