



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2024, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (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, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaurò, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático 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
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Marie Curie Fellow, EU e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno





Indice-Sommario **2024, n. 2**

Editoriale

Primato del diritto dell'Unione europea e patriottismo costituzionale: un ossimoro apparente, dal punto di vista della teoria della Costituzione? p. 1
Antonio Ruggeri

FOCUS

La proposta di regolamento europeo in materia di filiazione (COM (2022) 695 final, del 7 dicembre 2022)

Il Focus contiene saggi e contributi elaborati a seguito della riflessione realizzata nel Convegno organizzato presso l'Università di Macerata (22 novembre 2023)

Presentazione della raccolta di studi sulla proposta di regolamento europeo in materia di filiazione p. 20
Gianluca Contaldi

La proposta di regolamento in materia di filiazione e la sua incidenza sulla libertà di circolazione delle persone nell'Unione europea p. 26
Simone Marinai

La disciplina della giurisdizione nella proposta di regolamento europeo in materia di filiazione p. 46
Fabrizio Marongiu Buonaiuti

La disciplina della legge applicabile nella proposta di regolamento in materia di filiazione p. 69
Cristina Grieco

La circolazione delle decisioni e degli atti pubblici nella proposta di regolamento in materia di filiazione p. 94
Giacomo Biagioni

Lo spazio di operatività dell'ordine pubblico nella proposta di regolamento in materia di filiazione p. 117
Ornella Feraci

La proposta di regolamento in materia di filiazione e la sua incidenza sul diritto di famiglia italiano p. 138
Enrico Antonio Emiliozzi



I rapporti tra la disciplina contenuta nella proposta di regolamento in materia di filiazione e gli ordinamenti dei paesi terzi <i>Tarak El Haj</i>	p. 163
Conclusioni <i>Francesco Salerno</i>	p. 176
Articoli, Commenti e Note	
Free movement of students and access to social advantages: The ‘EU student’ as a holder of individual rights <i>Lorenzo Dello Iacovo</i>	p. 191
L’Unione europea e l’assistenza finanziaria ai Paesi terzi in situazioni di conflitto: spunti critici a partire dalla crisi Israelo-Palestinese <i>Lorenzo Di Anselmo</i>	p. 222
Towards the digitalization of EU judicial cooperation: Access to justice to be improved <i>Paola Giacalone</i>	p. 253
Strategic lawsuits against public participation and their global relevance: Recent developments and persisting gaps in human rights law and in (EU) PIL <i>Francesca Maoli</i>	p. 289
Alcune riflessioni in tema di violenza domestica correlata alla libera circolazione e al diritto di soggiorno dei coniugi o dei partner extra UE <i>Giuseppina Pizzolante</i>	p. 322
L’istituzionalizzazione di un regime frontaliero “dell’ammissione” dei cittadini di paesi terzi nello spazio giuridico europeo: tra norma e eccezione <i>Francesca Rondine</i>	p. 349
Violenza contro le donne e appartenenza a “un determinato gruppo sociale” nella determinazione dello <i>status</i> di rifugiato. Riflessioni a margine della sentenza WS (C-621/21) della Corte di giustizia <i>Monica Spatti</i>	p. 375
Difesa comune UE: la <i>blockchain</i> come chiave di volta per un’effettiva integrazione dell’apparato difensivo <i>Salvatore Pio Truisi</i>	p. 391



Editoriale

PRIMATO DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E PATRIOTTISMO
COSTITUZIONALE: UN OSSIMORO APPARENTE, DAL PUNTO DI VISTA
DELLA TEORIA DELLA COSTITUZIONE?

Antonio Ruggeri*

SOMMARIO: 1. Il senso della “Patria” e il suo inscindibile legame con la fedeltà alla Repubblica. – 2. Il significato del “primato” del diritto sovranazionale, la “copertura” di cui, per usuale riconoscimento, gode da parte del principio fondamentale iscritto nell’art. 11 della Carta e l’attitudine di quest’ultimo a rendersi partecipe di operazioni di bilanciamento con altri principi parimenti fondamentali. – 3. La convergenza del punto di vista della Costituzione e di quello del Trattato, entrambi accomunati da un patrimonio di valori fondamentali ai quali si ispira la ricerca della massimizzazione della tutela dei diritti fondamentali, e il mutuo scambio, specificamente apprezzabile al piano culturale, di materiali e di indicazioni che gli ordinamenti si danno al momento in cui la tutela stessa è apprestata. – 4. Il passaggio da un modello *curtense* e *totale* di Costituzione ad uno *parziale*, avente tra i suoi principi di base quello dell’apertura al diritto internazionale e sovranazionale con cui è stata definitivamente sancita la fine del modello di Stato nazionale, dandosi voce al carattere “intercostituzionale” della Costituzione stessa e, per ciò stesso, rendendosene ancora più salda e forte la *vis* prescrittiva. – 5. Il senso di doppia appartenenza avvertito dai cittadini dello Stato e dell’Unione, avente nella integrazione delle identità, costituzionale e sovranazionale, il suo *punctum unionis*, e il genuino e profondo significato del primato del diritto sovranazionale e del patriottismo costituzionale: *simul stabunt vel simul cadent*.

1. Il senso della “Patria” e il suo inscindibile legame con la fedeltà alla Repubblica

Ad una prima (e però – come si tenterà di mostrare – erronea) impressione parrebbe che tra i termini evocati dal titolo dato alla riflessione che si passa ora a svolgere si dia

* Emerito di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Messina. Indirizzo e-mail: antonio.ruggeri4848@gmail.com.

Questo Editoriale riprende con l’aggiunta di note e di riferimenti bibliografici i contenuti dell’intervento tenuto all’incontro di studio su *Primato del diritto UE e patriottismo costituzionale. Le ricadute sulla materia penale* (Messina 10 aprile 2024).

un irriducibile contrasto. Il primo segmento del periodo, infatti, rimanda all'apertura dell'ordine interno a quello sovranazionale, di cui si riconosce – quanto meno, in via ordinaria – il “primato”; il secondo, di contro, alla chiusura dell'ordine stesso, giustificata – secondo dottrina e giurisprudenza corrente – laddove siano messe a rischio le basi portanti di quest'ultimo. È, in fondo, evocata in campo la nota dottrina dei “controlimiti”¹ che offre l'opportunità in ogni tempo di alzare il ponte levatoio e dar modo all'ordine in parola di chiudersi entro le proprie mura e resistere agli attacchi che gli vengano mossi *ab extra*.

Non è un caso, d'altronde, che della “Patria” si faccia nella Carta menzione², innanzi tutto, nel primo comma dell'art. 52, a riguardo del dovere, qualificato come “sacro”, di difesa: termine che – come si è chiarito in dottrina – non ha, per vero, solo valenza per l'aspetto militare ma che, nondimeno, ha specificamente in quest'ambito la sua originaria e più immediatamente espressiva accezione, avvalorata peraltro dai riferimenti al servizio militare ed all'ordinamento delle Forze armate contenuti nei due commi successivi del disposto suddetto³. È pur vero, tuttavia, che la stessa Carta non è esente da oscillazioni e slittamenti semantici a volte vistosi, di cui si ha testimonianza anche con riguardo al termine in parola: presente solo due volte⁴ e, nel secondo enunciato che lo ospita – l'art. 59, II c. –, di sicuro non riferito (quanto meno, non espressamente) al campo militare e della difesa. La nomina a senatore a vita, oggetto della previsione appena richiamata, costituisce infatti un riconoscimento di particolare significato e di altissimo valore per coloro che hanno dato lustro alla “Patria” in campi di esperienza nominativamente diversi da quello militare, e segnatamente in quello “sociale, scientifico, artistico e letterario”.

A mia opinione, quest'accezione larga del termine acquista uno speciale rilievo a finalità ricostruttiva anche (e specificamente) in relazione al tema su cui oggi siamo stati chiamati a confrontarci. I senatori a vita sono, infatti, persone che – secondo modello – hanno reso una fulgida testimonianza di saper incarnare e rappresentare al meglio i principi-valori fondamentali cui dà voce la Carta: sono, cioè, degli esempi o, diciamo pure, essi stessi dei modelli viventi dell'essenza costituzionale. Costituiscono, in altre parole, punti di riferimento per cittadini ed istituzioni: per i primi, per ciò che attiene al

¹ Pressoché incontestabile appare ormai essere la letteratura che ne ha fatto, da varie angolazioni e con esiti teorico-ricostruttivi parimenti varî, oggetto di studio [v., almeno, A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017; S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, Napoli, 2018; D. PELLEGRINI, *I controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea nel dialogo tra le Corti*, Firenze, 2021; A. LO CALZO, *Dagli approdi giurisprudenziali della Corte costituzionale in tema di controlimiti alle recenti tendenze nel dialogo tra le Corti nel contesto europeo*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 2021, n. 1, 13 gennaio 2021, p. 85 ss., e L. PASQUALI, *Corti costituzionali, applicazione del diritto internazionale e controlimiti*, in *La Comunità internazionale*, 2022, n. 2, p. 605 ss.].

² Si presti attenzione: con la iniziale in maiuscola.

³ In tema, ora, M.G. PUTATURO DONATI, *Il dovere di difendere la Patria*, in L. DELLI PRISCOPI (a cura di), *La Costituzione vivente*, Milano, 2023, p. 1091 ss.

⁴ ... diversamente da altri termini, quali quelli di “Nazione”, di “Repubblica” o “Stato”, di più frequente riscontro [su ciò, di recente, lo studio di A. SPADARO, *Italia, Patria, Nazione, Paese, Stato, Repubblica: il soggetto è lo stesso, ma i termini sono “sempre” fungibili, ossia sinonimi in senso stretto?*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 2023, n. 8, 5 aprile 2023, p. 103 ss.].

vivere in comunità, anzi, nel loro *fare comunità*; per le seconde, quanto al modo ottimale di esercizio delle pubbliche funzioni, orientato alla salvaguardia del pubblico interesse ed illuminato dalla tavola dei valori fondamentali positivizzati nel loro fare “sistema”⁵.

Se ne ha subito conferma – per fare ora solo un esempio – in relazione al primo dei campi indicato nel disposto costituzionale ora in esame, di sicuro il più vasto per estensione ma anche – si è, ancora da ultimo rammentato⁶, il più “problematico”. Chi, infatti, merita il prestigioso riconoscimento della nomina a senatore più e meglio di colui che ha fatto della solidarietà la propria ragione di vita? Che l’ha, cioè, intesa non già (o non solo) come un dovere da adempiere *ob torto collo* ma come un autentico dono da elargire spontaneamente e a piene mani, specie a beneficio delle persone maggiormente vulnerabili ed esposte? È proprio nella sua conversione e risoluzione in fraternità, infatti, che – come ha messo in chiaro una sensibile dottrina⁷ – si coglie il senso più genuino e profondo della solidarietà, quello cioè che dà modo alla Costituzione, in ispecie nel suo

⁵ La Repubblica ha, dunque, bisogno delle testimonianze di vita rese dalle persone che hanno dato lustro al Paese e farebbe bene, perciò, a non privarsene, come invece si vorrebbe da parte del disegno di riforma costituzionale del Governo Meloni, ad oggi all’esame delle Camere [sulla figura in parola, riferimenti, di recente, in A. PAPA, *La dimensione rappresentativa dei senatori a vita, oggi*, in S. ARU, M. BETZU, S. CECCHINI, R. CHERCHI, L. CHIEFFI, G. COINU, A. D’ALOIA, A. DEFFENU, G. DEMURO, G. FERRAIUOLO, F. PASTORE, I. RUGGERI, S. STAIANO (a cura di), *Scritti in onore di P. Ciarlo*, I, Napoli, 2022, p. 433 ss.; P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino. Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini*, Lucca, 2023, e, su di lui, la recensione di M.L. MALO, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), 1/2024, 22 febbraio 2024, p. 18 ss. Infine, G. MENEGATTO, *I senatori vitalizi come espressione del diritto costituzionale “soggettivo” ed “istituzionale” della cultura*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2024, 19 marzo 2024, p. 414 ss.].

⁶ Così, G. MENEGATTO, nello scritto sopra cit., p. 437.

⁷ V., part., F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, 2012; v., inoltre, utilmente, A. COSSEDDU (a cura di), *The Role of Fraternity in Law. A comparative Legal Approach*, Torino, 2021. Con specifica attenzione all’amore per i lontani, v., poi, A. SPADARO, in più studi, tra i quali *L’amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it); *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”. La giustizia distributiva internazionale nell’età della globalizzazione*, Soveria Mannelli, 2005, e *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), 2011, n. 4, 6 dicembre 2011. V., inoltre, le opportune precisazioni fatte in tema di solidarietà da C. SALAZAR, *Sui diritti sociali e il principio di solidarietà*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), 2024, n. 1, 14 marzo 2024, p. 188 ss. Non si può, poi, non fare, ancora una volta, richiamo all’illuminante ricostruzione che è in S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Bari-Roma, 2014. Altri riferimenti in F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016; G. COMAZZETTO, *La solidarietà necessaria. Metamorfosi di un principio nell’orizzonte costituzionale europeo*, Napoli, 2023; F. LUCHERINI, *La solidarietà come fondamento relazionale dei diritti sociali. L’esperienza italiana in prospettiva comparata*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, n. 4, p. 943 ss.; L. DELLI PRISCOLI, *I doveri di solidarietà*, in AA.VV., *La Costituzione vivente*, a cura dello stesso L. DELLI PRISCOLI, Milano, 2023, p. 79 ss., e nei contributi che sono nel fasc. monografico dedicato al tema *I percorsi della solidarietà nello stato costituzionale: nuovi attori e problemi, tra Costituzione e politiche europee*, a cura di A. BURATTI, in *Diritti comparati* (www.diritticomparati.it), *Special Issue V* (2024). Con specifico riguardo alla dimensione sovranazionale, v., almeno, P. MENGOZZI, *L’idea di solidarietà nel diritto dell’Unione europea*, Bologna, 2022, e C. MASSAROTTI, *Il principio di solidarietà nel diritto dell’Unione europea*, in *Astrid* (www.astrid-online.it), 2024, n. 6, 22 aprile 2024.

“nucleo duro” assiologicamente pregnante⁸, di tradursi da *vigente* in *vivente*⁹, anzi in un *vissuto* che, prima ancora di rendersi esteriormente tangibile ed apprezzabile, ha in *interiore hominis* il terreno su cui si radica ed afferma.

Si coglie qui l'intima connessione che si ha tra il senso della Patria e il dovere di fedeltà alla Repubblica¹⁰: le due facce di una sola medaglia, la seconda ponendosi quale proiezione naturale e lineare della prima, di ciò che la Patria è (e rappresenta) per ciascuno dei *cives* e di tutti assieme, nel loro fare appunto – come si diceva – comunità che ha in un *idem sentire de re publica* la sua cifra più immediatamente qualificante e genuinamente espressiva.

“Patriota” costituzionale è, dunque, ogni persona che si sente unita alle altre da un comune destino collettivo, e cioè da una comunanza che – come si viene dicendo – è, innanzi tutto, di valori e, quindi, in svolgimento di questi, di principi, regole, istituti sui quali si regge la comunità di appartenenza e, con questa, per l'aspetto qui specificamente interessante, l'ordinamento che ne consente l'integra trasmissione nel tempo, garantendone l'identità pur nella incessante evoluzione, l'una e l'altro comunque poggianti sulla medesima base assiologico-normativa. E “patriota” è chi adotta i comportamenti conseguenti al sentimento che prova, traducendolo in pratiche di vita che danno limpida testimonianza di fedeltà alla Repubblica, specie in occasione delle più travagliate e sofferte vicende, laddove cioè si richiedano prestazioni intense ed impegnative di solidarietà nei riguardi degli altri componenti il corpo sociale, a partire dai più vulnerabili ed esposti, bisognosi di particolari cure ed attenzioni¹¹.

⁸ Il sintagma – come si sa – è usualmente adoperato per designare l'insieme dei principi fondamentali della Carta, nei quali in forma eminente si concretano i valori pregiuridici in nome dei quali è stata fondata la Repubblica ed è venuta alla luce la Carta stessa: v., dunque, per tutti, S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principî fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, 2006.

⁹ A *La Costituzione vivente* è dedicata la corposa opera, dietro già richiamata, che sotto questo titolo riunisce numerosi contributi, offrendo una visione complessiva del modo con cui la Carta si è affermata nell'esperienza.

¹⁰ A riguardo di quest'ultima, dopo i noti contributi di G. LOMBARDI e L. VENTURA, v., part., quelli di S. PRISCO, *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. Una riflessione sullo Stato “laico”*, Napoli, 1986, e A. MORELLI, in specie il suo *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2023.

¹¹ Cfr. all'indicazione metodico-teorica qui enunciata, che individua nella tavola dei valori fondamentali cui dà la voce la Carta il punto costante di riferimento e di qualificazione di atti e comportamenti ispirati a patriottismo costituzionale, quello che è, ora, in B. BARBISAN, *Patriottismo costituzionale. Il caso italiano in prospettiva comparata*, Napoli, 2022; v., inoltre, E. CUCCODORO, *La Costituzione che vive. Valori e patriottismo costituzionale 1948-2008*, Napoli, 2008.

2. Il significato del “primato” del diritto sovranazionale, la “copertura” di cui, per usuale riconoscimento, gode da parte del principio fondamentale iscritto nell’art. 11 della Carta e l’attitudine di quest’ultimo a rendersi partecipe di operazioni di bilanciamento con altri principi parimenti fondamentali

Se le cose stanno così come sono qui viste, è da chiedersi in che modo si ponga davanti al “patriottismo” costituzionale l’apertura al diritto sovranazionale (e, *mutatis mutandis*, al diritto internazionale¹²).

Dico subito, a scanso di ogni possibile equivoco, che non può essere *a priori* scartata l’ipotesi che si determini uno stato di tensione e talora di aperto conflitto tra l’aspirazione delle norme aventi origine esterna ad affermarsi su quelle interne e la pretesa di queste ultime a resistere alle innovazioni da quelle poste in essere. E tuttavia – qui è il punto – non dovrebbe essere così secondo modello, tanto più poi laddove alla ricostruzione di quest’ultimo si faccia luogo – come si rileva nel titolo dato a questa riflessione – *dal punto di vista della teoria della Costituzione*.

Vanno fatte, al riguardo, alcune preliminari precisazioni.

La prima è che il “primato” del diritto eurounitario – come a me piace chiamarlo – si atteggia in modi diversi da quelli che connotano i rapporti tra norme internazionali e norme interne¹³, ferma restando ovviamente l’avvertenza che questi ultimi si presentano

¹² Come si tenterà di mostrare, il discorso che ora si farà aspira ad avere generale valenza al piano dei rapporti interordinamentali, al di là delle innegabili peculiarità che contraddistinguono ciascuna specie di rapporti rispetto all’altra. Qui, nondimeno, preme fermare – come si diceva – specificamente l’attenzione sul versante delle relazioni tra Unione e Stato.

¹³ ... tanto più, poi, laddove si veda – come ora proposto da L.S. ROSSI, *Il principio del primato come “regola di coesione” dell’ordinamento dell’Unione europea*, in *Quaderni AISDUE* (www.aisdue.eu), fasc. spec. 2024, n. 1, 1 marzo 2024 – nel principio del primato una “regola di coesione” dell’ordinamento dell’Unione, ponendosi pertanto lo stesso in funzione servente nei riguardi della unitarietà dell’ordinamento stesso. A giudizio dell’A., dunque, il principio in parola, “più che una pretesa di supremazia gerarchica sugli ordinamenti degli Stati membri, esprime piuttosto il rifiuto di una subordinazione gerarchica agli ordinamenti di questi ultimi nell’ambito del proprio campo di applicazione”. È pur vero, tuttavia, che, assumendosi in premessa che i rapporti tra le fonti – appartengano, o no, ad uno stesso ordinamento – sono regolati o dal criterio gerarchico o da quello della competenza, secondo la magistrale indicazione teorica di V. Crisafulli, se ne ha che, a rigore, qualificandosi come espressiva appunto d’incompetenza la disciplina statale negli ambiti riservati all’Unione, da ciò dovrebbe discendere la invalidità della stessa, sanzionabile pertanto nelle forme usuali, vale a dire *in ogni caso* a mezzo del sindacato di costituzionalità. La qual cosa, però, come si sa, non risponde alla prescrizione del Trattato che al riguardo prevede il ricorso al meccanismo della “non applicazione” della normativa interna accompagnata dall’applicazione in sua vece di quella eurounitaria. E, poiché siffatta soluzione – secondo opinione corrente – vanta la “copertura” di cui all’art. 11, se ne ha che, in presenza delle antinomie qui in discorso, si rileva una “rottura” della Costituzione, il disposto suddetto derogando alla regola stabilita nell’art. 134 della Carta. Non è, poi, senza interesse notare che, diversamente da ciò che usualmente si ha in fatto di rotture costituzionali, la deroga non è qui di una regola nei riguardi di un principio ma, all’inverso, di questo a quella. Parimenti interessante è, poi, il fatto che la rottura non si ha – come, invero, avrebbe dovuto essere, perlomeno a stare alla lettera del Trattato – per ogni antinomia coinvolgente norme dell’Unione *self-executing*, dal momento che – com’è noto –, secondo la giurisprudenza costituzionale, si danno casi che ugualmente richiedono di essere portati alla cognizione della Consulta (su di che, subito *infra*). Si potrebbe, dunque, concludere nel senso che la rottura della Costituzione ha qui carattere *relativo* o *mobile*, ora espandendosi ed ora ritraendosi a fisarmonica in ragione delle complessive peculiarità dei casi.

articolati in “tipi”, a seconda che le prime si riportino alla previsione di cui all’art. 10, I c., Cost. ovvero che abbiano natura pattizia.

Di tutto ciò – com’è chiaro – non siamo qui chiamati a discorrere, l’attenzione restando circoscritta alle sole norme dell’Unione. Rammento, poi, che anche con riferimento a queste ultime il “primato” può essere assicurato con modalità ed in tempi diversi a seconda della tecnica di risoluzione delle antinomie di volta in volta messa in atto, in ispecie a seconda che si faccia luogo all’applicazione immediata delle norme sovranazionali, accompagnata dalla “non applicazione” delle norme interne con esse incompatibili, ovvero che ci si rivolga alla Corte costituzionale al fine della caducazione delle seconde¹⁴ ovvero ancora – ma è ipotesi, come si sa, assai remota – per l’attivazione dell’arma dei “controlimiti” e la conseguente invalidazione della legge di esecuzione del Trattato “*nella parte in cui...*”.

Non riprendo qui, ovviamente, le annose dispute in tema di “doppia pregiudizialità”¹⁵ né torno ad interrogarmi se sia più conveniente per l’Unione (e, dunque, per il primato delle sue norme) il meccanismo dell’applicazione diretta o l’altro dell’annullamento da parte della Consulta. Ciò che solo conta è come vanno le cose nell’esperienza; e quest’ultima, pur risultando ormai dotata di una complessiva fisionomia ben definita, va nondimeno soggetta a continui, a volte non secondari, affinamenti, di cui ha ancora di recente reso testimonianza Corte cost. n. 100 del 2024, nella quale è l’affermazione di particolare rilievo secondo cui la verifica della sussistenza di un’antinomia tra norma interna e norma sovranazionale *self-executing* si pone quale “*prius* logico e giuridico rispetto alla stessa questione di legittimità costituzionale”¹⁶. E – come vado dicendo da tempo – non può, per vero, che essere così, gravando sugli operatori l’obbligo di azionare il meccanismo della “non applicazione” della norma interna accompagnato dall’applicazione immediata di quella sovranazionale una volta avuto appunto riscontro della sussistenza di un’antinomia siffatta, giovandosi allo scopo – si tiene a precisare nella pronunzia suddetta – dello strumento del rinvio pregiudiziale, senza peraltro trascurare le indicazioni che possono al riguardo venire dal diritto vivente di produzione interna.

È pur vero, tuttavia, che nella decisione in parola si fa altresì richiamo della sent. n. 269 del 2017 e succ., alla cui luce l’operatore di giustizia disporrebbe della facoltà di scegliere se accordare la precedenza alla pregiudiziale “comunitaria” (*rectius*, eurounitaria) ovvero a quella costituzionale. La qual cosa, per vero, sembra in qualche

¹⁴ La Corte stessa ha, peraltro, più volte dato conferma (ancora di recente, con la ord. n. 29 e la sent. n. 100 del 2024) della liceità di portare alla sua cognizione antinomie riguardanti la Carta di Nizza-Strasburgo, laddove non risolte con la tecnica della immediata disapplicazione delle norme interne che se ne rendano responsabili, tecnica che – come ha tenuto a precisare il Presidente della Corte, A.A. Barbera, nella sua relazione del 18 marzo scorso relativa all’anno appena trascorso – si giustifica unicamente in caso di “puntuale contrasto” tra le norme dei due ordinamenti (in tema, di recente, A. AMATO, *Disapplicazione giudiziale della legge e Carta di Nizza. Profili costituzionali*, Napoli, 2023).

¹⁵ Sul tema in parola ho, peraltro, avuto modo ancora di recente di intrattenermi rapidamente [v., dunque, volendo, il mio *A riguardo di talune rilevanti precisazioni fatte dalla Consulta in tema di “doppia pregiudizialità” (a prima lettura di Corte cost. n. 100 del 2024)*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2024, n. 2, 5 giugno 2024, p. 667 ss.].

¹⁶ P. 5.3 del *cons. in dir.*

modo slegata all'affermazione di principio sopra fatta. Va, ad ogni buon conto, riconosciuto che ad oggi la facoltà di scelta in parola dei giudici non è stata espressamente e risolutamente negata o, quanto meno, sottoposta a limiti o condizioni dapprima insussistenti. Non si trascuri, d'altro canto, la circostanza per cui ancora di recente il punto di vista della Corte è stato illustrato dal suo Presidente in termini che parrebbero non lasciare adito a dubbio¹⁷; ed esso è appunto nel senso della salvaguardia del prudente apprezzamento del giudice, a conti fatti libero di orientarsi come crede¹⁸. Certo si è che ciò che meglio rende l'idea della tendenziale e crescente integrazione tra gli ordinamenti è proprio il meccanismo dell'applicazione diretta delle norme sovranazionali al posto di quelle interne.

Ebbene, com'è da valutare tutto ciò dal punto di vista della teoria della Costituzione?

¹⁷ Nella relazione relativa alla giurisprudenza dello scorso anno, sopra cit., si rimarca con chiarezza che il giudizio costituzionale si pone quale “sede privilegiata di applicazione del diritto dell'Unione, nella prospettiva dell'integrazione delle tutele, nonché dell'arricchimento del significato di esse”, concludendosi quindi nel senso che “ci si può sempre più avviare – ed è questo il nostro impegno – ad una ‘*nomofilachia integrata*’ mediante l'osmosi fra parametri nazionali e parametri europei” (testuale il grassetto nel testo reso noto).

¹⁸ ... per quanto – come mi sono sforzato, ancora di recente, di argomentare [nel mio *Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme sovranazionali self-executing (a prima lettura di Corte cost. n. 15 del 2024)*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2024, n. 1, 17 febbraio 2024, p. 301 ss.; cfr. O. SCARCELLO, *Un altro passo nel processo di riaccostamento del sindacato di costituzionalità eurounitario. Nota a Corte cost., sentenza n. 15 del 2024*, in *Osservatorio costituzionale* (www.osservatorioaic.it), 2024, n. 2, 2 aprile 2024, p. 307 ss.; C. DI MARTINO, *La tutela dei diritti fondamentali tra Costituzione e Carta di Nizza: i nuovi (controversi) spunti della giurisprudenza costituzionale in tema di «doppia pregiudizialità»*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2024, n. 2, 29 maggio 2024, spec. p. 648 ss. e p. 654, e, ora, G. PISTORIO, *Verso nuove forme di “convivenza” fra ordinamento UE e ordinamento nazionale per la tutela sistemica dei diritti*, in *Il cammino “comunitario” della Corte costituzionale*, in *Associazione AIC* (www.associazionedeicostituzionalisti.it), *La Lettera*, 2024, n. 6] – la soluzione ottimale parrebbe essere quella del cumulo dei rimedi processuali, dandosi modo al giudice, in prima battuta, di azionare il meccanismo dell'applicazione diretta, allo stesso tempo però avvalendosi altresì della facoltà, che dovrebbe essergli riconosciuta, di adire la Corte in vista della caducazione con effetti *erga omnes* della norma interna contraria al diritto eurounitario. Venendo, però, in una congiuntura siffatta, a fare, di tutta l'evidenza, difetto la rilevanza della questione, la soluzione qui nuovamente patrocinata potrebbe essere praticata solo a seguito di una previsione legislativa che espressamente l'autorizzi. Dev'essere, poi, chiaro che essa pure non sarebbe scevra di inconvenienti, specie laddove il verdetto della Consulta dovesse divergere da quello dapprima emesso dal giudice comune. Cionondimeno, si disporrebbe ugualmente di rimedi idonei a parare gli inconvenienti in parola: quelli usuali che si hanno per effetto del regime dei gravami e, più ancora (specie con riferimento ai giudici di ultima istanza), quello che si ha attingendo alla risorsa del rinvio pregiudiziale, del quale preferibilmente il giudice comune e, comunque, anche la Corte costituzionale potrebbero avvalersi, secondo quanto peraltro si è, ancora non molto tempo addietro, avuto (v., infatti, Corte cost. n. 29 del 2024, cit.). Insisto particolarmente sulla opportunità dell'utilizzo dello strumento del rinvio, al quale peraltro – come si faceva poc'anzi notare – ha fatto, ancora una volta, richiamo la già cit. sent. n. 100 del 2024. E ciò, al fine di evitare che abbiano a determinarsi situazioni poi di assai ardua soluzione. Si pensi, ad es., al caso che la Corte rigetti la questione sollevata dal giudice *a quo* dopo che, per l'ipotesi sopra ragionata, quest'ultimo abbia fatto luogo alla diretta applicazione della norma sovranazionale. L'impugnazione della decisione del giudice – ammesso che sia possibile – non obbligherebbe di certo l'organo di appello a conformarsi al verdetto della Consulta, per quanto possa considerarsi ragionevole che ciò si abbia, avendosi pertanto conferma della esistenza di un conflitto problematicamente superabile, che già di per sé avvalora il bisogno dell'interpello della Corte dell'Unione, tanto più conducente ad un'appagante chiusura della vicenda processuale quanto più tempestivo si dimostri essere (e dunque, per la tesi nella quale da tempo mi riconosco, sin da quando il giudice comune è stato la prima volta chiamato a pronunciarsi sul caso).

Si danno al riguardo alcuni punti fermi (o, meglio, che tali *dovrebbero* essere da tutti considerati).

Il primo è che l'apertura al diritto eurounitario – a stare alla tesi ormai invalsa – è imposta da uno dei principi fondamentali della Carta, comunemente rinvenuto – come si sa – nell'art. 11¹⁹. Se ne ha che il primato del diritto sovranazionale, in quanto sussunto nel principio in parola, è da considerare parte integrante del nostro DNA costituzionale. La circostanza, poi, che possono darsi casi che giustifichino l'esposizione dei “controlimiti” non suona contestazione della tesi corrente bensì quale ulteriore conferma della stessa, sempre che – beninteso – risulti iscritta in un quadro metodico-teorico rettamente ricostruito.

Come si è, infatti, tentato di argomentare in altri luoghi, nulla esclude che il principio del primato, quale portato – dal nostro punto di vista – di un principio fondamentale dell'ordinamento che vi offra “copertura”, partecipi ad operazioni di “bilanciamento” con altri principi del suo stesso rango. E, invero, non si vede perché mai siffatte operazioni possano bene spiegarsi e far parte del bagaglio cui quotidianamente gli operatori di giustizia attingono in vista della ottimale soluzione dei casi, laddove siano evocate in campo esclusivamente norme di diritto interno e si tratti dunque di assicurarne la congrua sistemazione, nel mentre per una tesi assiomaticamente affermata ciò non sarebbe possibile laddove tra i materiali normativi in gioco vi siano anche norme di origine esterna²⁰.

La conclusione, insomma, ai miei occhi appare d'immediata evidenza. Se le norme eurounitarie risultano dotate – secondo opinione corrente – di forza “paracostituzionale” o, diciamo pure, costituzionale *tout court*, dal nostro punto di vista in capo ad esse discendente dal principio di “copertura” di cui all'art. 11, e se è vero – com'è vero – che anche norme interne possono risultare provviste di analoga “copertura” (magari – perché no? – da parte dello stesso art. 11...), ebbene può pertanto assistersi a “bilanciamenti” tra le une e le altre norme o – il che è praticamente lo stesso – tra i rispettivi principi fondamentali di “copertura”, idonei ovviamente a risolversi in vario modo, a beneficio dunque ora dell'una ed ora dell'altra specie di norma.

È, poi, interessante notare che la medesima norma potrebbe, a un tempo, vantare “copertura” da parte di un principio ed entrare in conflitto con un altro; e, ancora una volta, è solo la tecnica del “bilanciamento” che può determinare la definizione del caso.

¹⁹ Su ciò, da ultimo e per tutti, Y.M. CITINO, *L'art. 11 della Costituzione come fondamento dell'integrazione europea dal '48 a oggi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023, n. 2, p. 271 ss.; per i tentativi di modifica dell'art. in parola, v., inoltre, della stessa A., *I tentativi di revisione delle modalità di partecipazione dell'Italia all'Unione Europea nella XVIII legislatura: un bilancio costituzionale*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), 2022, n. 3, p. 162 ss., nonché P. FARAGUNA, *Le ipotesi di riforma dell'art. 11 della Costituzione, tra manutenzione ed eversione costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023, n. 2, p. 251 ss.

²⁰ È bene tener presente che la tesi ora enunciata vale anche per altre specie di antinomie, quali quelle che potrebbero aversi tra norme interne e norme internazionali generalmente riconosciute, esse pure in via di principio prevalenti sulle prime, salvo appunto che non vi ostino i “controlimiti”. E, ancora una volta, il principio che dà “copertura” alle norme internazionali in parola, di cui all'art. 10, I c., potrebbe trovarsi chiamato a partecipare ad operazioni di “bilanciamento” con altri principi del suo stesso rango.

Ora, è qui che soccorre la teoria della Costituzione.

Giusta, infatti, la definizione mirabilmente scolpita nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789 e ad oggi attualissima, secondo cui l'essenza della Costituzione è data dal riconoscimento dei diritti fondamentali²¹ e, in funzione servente di questi, dal principio della separazione dei poteri²², se ne ha che ogni operazione di “bilanciamento” assiologicamente qualificata che si ponga in essere al fine della retta amministrazione della giustizia è governata dal “metapprincipio” della ricerca della più adeguata composizione dei principi evocati in campo dal caso e, in relazione a questo, reciprocamente confliggenti²³, fermo nondimeno restando il bisogno di preservare la tipicità dei ruoli e, dunque, di evitare che i garanti – sia pure per un nobile fine²⁴ – si

²¹ Rimarca, ancora da ultimo, come la salvaguardia dei diritti fondamentali sia dovere primario dello Stato E. DI SALVATORE, *L'evoluzione dei fini e dei compiti dello Stato e il dovere di protezione dei diritti fondamentali*, in *Rivista Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 2024, n. 1, 5 aprile 2024, p. 93 ss.

²² Del principio in parola si è, ancora da ultimo, variamente discusso in occasione dell'incontro di studi in ricordo di G. Grottanelli de' Santi su *La separazione dei poteri nello stato contemporaneo*, Siena 14 marzo 2024, nonché di quello svoltosi a Messina il 27 e 28 giugno 2024 su *Separazione dei poteri, indirizzo politico e garanzie costituzionali*, tra i quali il contributo, reso noto con alcuni giorni di anticipo, di M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 2024, n. 1, 7 giugno 2024, p. 168 ss. v., inoltre, C. PINELLI, *L'influenza del principio di separazione dei poteri nelle democrazie contemporanee*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), 2024, n. 2, 8 maggio 2024, p. 126 ss. Su taluni inconvenienti ai quali si può andare incontro per effetto della innaturale commutazione dei garanti in decisori politici, con specifico riguardo ad un caso recente che ha avuto per protagonista la Corte costituzionale, v., ora, G. ATZORI, *La Corte giudica se stessa. Note a margine della sentenza n. 161 del 2023 sull'irrevocabilità del consenso maschile alla PMA*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2024, n. 2, 14 giugno 2024, p. 758 ss.

²³ Sul canone della massimizzazione della tutela dei beni della vita costituzionalmente protetti (e, segnatamente, dei diritti fondamentali) si danno in dottrina punti di vista in rilevante misura diversificati e persino contrapposti [toni fortemente critici nei riguardi del canone in parola si rinvencono in R. BIN, che vi ha ripetutamente insistito: tra gli altri suoi scritti, v. *Critica della teoria dei diritti*, Milano 2018, spec. p. 63 ss., ma *passim*; *Cose e idee. Per un consolidamento della teoria delle fonti*, in *Diritto costituzionale*, 1/2019, p. 11 ss., spec. p. 21 ss.; l'intervista sul tema *Giudice e giudici nell'Italia postmoderna?*, a cura di R.G. CONTI, in *Giustizia insieme* (www.giustiziainsieme.it), 10 aprile 2019 e in AA.VV., *Il mestiere del giudice*, a cura di R.G. CONTI, Milano – Padova, 2020, p. 1 ss.; *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 4, p. 757 ss., spec. p. 764 e nt. 15, e, nella stessa *Rivista*, *A che serve la Carta dei diritti? Un problema poco considerato*, 2020, n. 4, spec. p. 866 ss.; in avverso, v., però, volendo, tra gli altri miei contributi, *Diritto giurisprudenziale e diritto politico: questioni aperte e soluzioni precarie*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2019, n. 3, 18 dicembre 2019, p. 707 ss., spec. p. 714 in nt. 30, e *Tecniche decisorie dei giudici e “forza normativa” della Carta di Nizza-Strasburgo*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), 2020, n. 1, 8 aprile 2020, p. 521 ss. A *Il principio della massima espansione della tutela dei diritti fondamentali: Corte di cassazione CEDU e CGUE* è stata dedicata una sessione del convegno dedicato a *I cento anni della Corte di cassazione “unica”*, Roma, 28 novembre 2023. Con specifico riguardo alla materia penale, v., part., P. MAGGIO, *Giudicato penale e diritti fondamentali in area CEDU*, Torino, 2023, spec. p. 25 ss.; sui rapporti tra le Corti in materia penale, v., di recente, anche S. BISSARO, *Corte costituzionale e “materia penale”. I confini mobili delle garanzie penalistiche, tra Costituzione e Carte internazionali*, Milano, 2022].

²⁴ Un'accreditata dottrina (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) asserisce che “i fini non giustificano mai i mezzi, perché sono sempre i mezzi a prefigurare i fini”. Sul bisogno di tenere distinti i ruoli di chi è potere politico e di chi – i garanti, appunto, specie la Corte costituzionale – è “contropotere”, v., inoltre, di recente, A. SPADARO, *I confini della Corte: dal “triangolo delle Bermuda”*

facciano decisori politici. Il che – sia chiaro – non equivale di certo alla piena affermazione dei valori fondamentali cui dà voce la Carta (e, segnatamente, dei diritti inviolabili, di cui è parola nell'art. 2) ma unicamente del loro congruo appagamento in ragione dei peculiari connotati dei casi, fermo restando che in casi diversi possa assistersi (ed effettivamente si assista) a parimenti diverse composizioni di ordine assiologico. Si tratta, in altri termini, di puntare alla ottimale realizzazione della Costituzione quale “sistema” di valori fondamentali positivizzati, a fissare cioè il più in alto possibile il punto di sintesi e d'inveramento nell'esperienza dei valori stessi o – se si vuole altrimenti dire – a circoscrivere quanto più possibile i danni comunque discendenti dal conflitto endocostituzionale. Così, perlomeno, dovrebbe essere secondo modello, seppur non sempre effettivamente è secondo esperienza; e ne dà la riprova proprio quest'ultima, col fatto stesso del riscontro di talune vicende segnate da singolari o, diciamo pure, eccentriche operazioni di “bilanciamento”, non rispettose del canone della ragionevolezza.

Il terreno su cui tutto ciò si mostra con particolare evidenza è, appunto, quello su cui maturano le più salienti vicende dell'uomo, sia *uti singulus* che quale componente delle formazioni sociali in seno alle quali la sua personalità ha modo di maturare e di realizzarsi al meglio di sé, alle condizioni oggettive di contesto; vicende che, dunque, attengono specificamente al godimento dei diritti fondamentali e che hanno tra le loro più significative espressioni (anzi, proprio quelle di maggior rilievo) le esperienze concernenti l'inizio e la fine della vita. Ed allora, quale che sia l'esito del confronto (e, laddove inevitabile, dello scontro) tra diritto eurounitario e diritto interno, ciò che solo conta dal punto di vista dell'operatore (e, segnatamente, di chi amministra giustizia) è fare il più congruo utilizzo dei materiali in campo, combinandoli in modo tale da pervenire comunque all'affermazione della Costituzione e dei valori cui essa dà voce *magis ut valeat*: grazie al primato ovvero – e sia pure remotamente²⁵ – al recesso del diritto sovranazionale.

3. La convergenza del punto di vista della Costituzione e di quello del Trattato, entrambi accomunati da un patrimonio di valori fondamentali ai quali si ispira la ricerca della massimizzazione della tutela dei diritti fondamentali, e il mutuo scambio, specificamente apprezzabile al piano culturale, di materiali e di indicazioni che gli ordinamenti si danno al momento in cui la tutela stessa è apprestata

È ora da chiedersi se il punto di vista della Costituzione sia divergente ovvero convergente rispetto a quello dell'Unione.

al “quadrilatero costituzionale”, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2024, n. 1, 29 aprile 2024, p. 469 ss., spec. p. 473 ss.

²⁵ La presunzione gioca, infatti, a beneficio del diritto dell'Unione che, di norma, si afferma sul diritto interno, l'esposizione dei “controlimiti” rappresentando pur sempre l'eccezione. D'altronde, il diritto vivente, con la forza che gli è propria, di cui l'esperienza offre inconfutabili testimonianze, avvalora a pieno questa indicazione metodico-teorica.

Occorre al riguardo distinguere tra modello ed esperienza.

Quanto al primo (e circoscrivendo, come di consueto, lo studio alle sole circostanze in cui si fa questione della salvaguardia dei diritti fondamentali), a me pare che il canone della massimizzazione della tutela dei diritti stessi abbia centralità di posto nella trama strutturale delineata nei Trattati. Se ne ha conferma, per un verso, dal richiamo fatto nell'art. 2 TUE ai valori del rispetto della dignità dell'uomo, di libertà, eguaglianza, democrazia, Stato di diritto, valori – si tiene a precisare – “comuni agli Stati membri”, e, per un altro verso, dall'impegno fatto all'Unione dall'art. 4.2 di prestare ossequio all'“identità nazionale”, vale a dire ai principi di struttura dell'ordinamento di ciascuno Stato membro²⁶ (e non soltanto – si badi – alle c.d. tradizioni costituzionali comuni agli stessi)²⁷. *Ex pluribus una* è, d'altronde, come si sa, la *Grundnorm* o – se si preferisce altrimenti dire – il *Grundwert* che sta a base dell'Unione e costantemente ne sorregge ed alimenta lo sviluppo, illuminandone il pur non sempre lineare e talora sofferto cammino.

La comunanza assiologica solennemente enunciata nel Trattato ha, poi, la sua immediata proiezione al piano della interpretazione costituzionale; ed anche in ciò è dato rinvenire un'assonanza con una indicazione di metodo cara alla giurisprudenza costituzionale (per quanto, per vero, da questa non sempre a pieno rispettata), specificamente valevole in relazione agli enunciati espressivi di diritti fondamentali, secondo cui la Costituzione e le altre Carte dei diritti – si dice in Corte cost. n. 388 del 1999²⁸ – “*si integrano completandosi reciprocamente nella interpretazione*”.

²⁶ Il rapporto tra principi fondamentali e identità costituzionale costituisce da tempo oggetto di un fitto confronto teorico: per tutti, v. P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015.

²⁷ Si è al riguardo in altri luoghi rilevata la “europeizzazione” dei controlimiti operata in virtù del richiamo fattovi dal disposto ora cit. del Trattato [v., dunque, volendo, i miei *Trattato costituzionale, europeizzazione dei “controlimiti” e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, cit., p. 827 ss., e *A difesa della idoneità delle norme eurounitarie a derogare a norme costituzionali sostanziali e della “europeizzazione” dei controlimiti*, in AA.VV., *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., p. 473 ss., e in www.forumcostituzionale.it, 21 luglio 2017. V. pure, utilmente, F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'europeizzazione dei controlimiti*, Torino, 2012. Sul significato del principio di cui all'art. 4.2, nella ormai nutrita lett., v., inoltre, B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali*, Torino, 2013, spec. p. 190 ss.; 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; 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 *Federalismi* (www.federalismi.it), 20/2018, 24 ottobre 2018, spec. §§ 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.; i contributi in tema di *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. Dalla prospettiva penalistica, de *L'europeizzazione del diritto e della scienza penale* ha discusso A. BERNARDI, in un saggio apparso su *Quaderni fiorentini*, 2002, p. 461 ss.].

²⁸ A questa indicazione la Consulta si è, peraltro, come si sa, più volte rifatta (ad es., in sentt. nn. 84 del 2021, 54, 145 e 198 del 2022 e, in buona sostanza, 4, 77 e 85 del 2024, laddove si fa richiamo del solido indirizzo giurisprudenziale favorevole all'utilizzo della Carta di Nizza-Strasburgo quale sussidio per la ricognizione semantica degli enunciati della Costituzione pur laddove si versi al di fuori dell'area materiale

Ancora una volta, l'interpretazione trae ispirazione e sostegno dal "metaprincipio" della miglior tutela. È chiaro, nondimeno, che i punti di vista possono nei fatti non essere coincidenti, sol che si ammetta – come devesi – che l'Unione avverte fortemente il bisogno di portarsi fin dove possibile avanti lungo la via della integrazione sovranazionale. Eppure, non dovrebbe mai perdersi di vista – da parte dell'Unione come pure dello Stato – che fuori di sé potrebbe apprestarsi una protezione ancora più avanzata ed efficace di un diritto evocato in campo dal caso di quella che invece obiettivamente potrebbe aversi (e, a conti fatti, si ha) attingendo a materiali forgiati esclusivamente *intra moenia*.

V'è poi un punto, stranamente trascurato anche dalla più avvertita dottrina, su cui converrebbe fermare adeguatamente l'attenzione; ed è che, pur laddove da questo o quell'ordinamento (ed operatore) si reputi di far valere un *proprio* principio fondamentale, ovverosia di anteporre la *propria* disciplina a quella proveniente *ab extra*, ugualmente l'interpretazione dell'enunciato considerato prioritario risente *culturalmente* – se ne abbia o no consapevolezza – delle suggestioni venute da fonti e materiali normativi di diversa provenienza, ancorché appunto estranei all'ordinamento di appartenenza.

Tornare a riguardare alle relazioni interordinamentali dalla prospettiva culturale è, dunque, a mia opinione, doveroso, foriero di esiti teorico-ricostruttivi di particolare rilievo, sol che si ammetta – come devesi – che, seppur alle norme dell'Unione sia da riconoscere in via ordinaria il primato su quelle interne, è parimenti innegabile il fatto che dagli ordinamenti statali promanano indicazioni, specificamente apprezzabili al piano culturale e meritevoli di ogni considerazione. D'altronde, come si sa, il costituzionalismo è venuto alla luce e maturato in seno all'esperienza degli Stati, nel mentre le organizzazioni sovranazionali sono state istituite solo *dopo* e, comunque, risultano composte da personale umano attinto dagli Stati stessi, con il patrimonio di conoscenze formatosi dapprima in seno a questi e quindi ulteriormente arricchito nella dimensione sovranazionale. Oggi, nondimeno, anche da sedi istituzionali esterne a quelle statali vengono materiali e suggestioni di particolare spessore al piano culturale, ciascun ordinamento pertanto offrendosi all'altro e da questo ricevendo un flusso continuo e viepiù consistente di indicazioni, in un rapporto di mutuo scambio in seno al quale è assai arduo stabilire chi più dà e chi invece maggiormente riceve.

Per altro verso, è francamente singolare che si seguitino a vedere gli ordinamenti come in tutto impermeabili l'uno dall'altro, laddove ormai l'integrazione al piano culturale, se non pure ancora a quello istituzionale, è *in rebus*, talvolta assai avanzata, seppur non colta ed apprezzata fino in fondo come si conviene.

"Patriota" costituzionale è, dunque, chi intende a pieno i significati, anche i più reconditi, degli enunciati espressivi dei principi di base dell'ordinamento di appartenenza, ne riconosce le ascendenze e vi si mostra in tutto, scrupolosamente fedele: principi tra i

di competenza dell'Unione e, dunque, di applicazione della Carta stessa). Rammento poi il riferimento alla "osmosi" tra parametri sovranazionali e parametri nazionali presente nella relazione di fine anno del Presidente della Corte, sopra già richiamata.

quali – come si è rammentato – vi è anche quello dell’apertura all’altro, nella consapevolezza che da esso possa venire un prezioso apporto al servizio dei diritti.

Ebbene, siffatta apertura ha, sì, esplicito fondamento, dal punto di vista dell’Unione, nell’art. 4.2 TUE e da quello dello Stato nell’art. 11 Cost.; e, tuttavia, non si dimentichi che gli enunciati in parola, seppur essi stessi espressivi di un fine immanente all’ordinamento di appartenenza, sono *in nuce* portatori di principi aventi carattere strumentale, ponendosi in modo immediato e diretto in funzione servente nei riguardi dei valori di libertà ed eguaglianza (e, in ultima istanza, dignità), costitutivi – piace a me dire – della *coppia assiologica fondamentale* che regge gli ordinamenti suddetti e ne orienta ed illumina gli svolgimenti nel tempo.

D’altro canto, le Comunità europee prima, a partire dalla CECA, e poi l’Unione sono state – come si sa – pensate ed istituite in vista della salvaguardia della pace e della giustizia tra le nazioni; e il disposto dell’art. 11, che raccoglie ed esplicita questa indicazione, ha il suo significato più genuino e qualificante nel suo disporsi al servizio dei diritti inviolabili della persona umana, vilipesi durante la tragica, particolarmente sofferta, stagione della seconda grande guerra ed oggi – è da temere – nuovamente, fortemente esposti al rischio di una catastrofe planetaria.

La più saliente, efficace espressione della convergenza su basi di valore che si riscontra tra i principi di struttura dell’Unione e dello Stato è, dunque, quella, cui si è poc’anzi accennato, di cui all’art. 2 TUE, che si rispecchia nelle indicazioni di cui agli artt. 2 e 3 della legge fondamentale della Repubblica, prima (e più ancora) che negli artt. 10 e 11, nel loro fare “sistema” con i principi fondamentali restanti.

È in questa convergenza, dunque, che si giustifica (e, anzi, si impone) il principio del primato del diritto sovranazionale. Non darvi scrupolosa osservanza equivarrebbe – come si viene dicendo –, più che a violare l’art. 11, a recare un *vulnus* grave, irreparabile, ai valori di libertà, eguaglianza, dignità. Solo essi possono infatti dare fondamento ed alimento alle limitazioni della sovranità dello Stato e solo essi possono – in casi eccezionali – portare all’attivazione dei “controlimiti”.

4. Il passaggio da un modello *curtense* e *totale* di Costituzione ad uno *parziale*, avente tra i suoi principi di base quello dell’apertura al diritto internazionale e sovranazionale con cui è stata definitivamente sancita la fine del modello di Stato nazionale, dandosi voce al carattere “intercostituzionale” della Costituzione stessa e, per ciò stesso, rendendosene ancora più salda e forte la *vis* prescrittiva

Il principio di apertura al diritto sovranazionale (e internazionale) è, dunque, la via; la tecnica del “bilanciamento” assiologicamente ispirato è il veicolo messo a disposizione per percorrerla; la massimizzazione della tutela dei diritti fondamentali (e, con essa, l’ottimale affermazione della Costituzione come “sistema” di valori fondamentali positivizzati) è, infine, la meta.

In questo modello, qui appena abbozzato nei suoi tratti maggiormente qualificanti ed espressivi, i Trattati e la Costituzione si riconoscono entrambi, pur muovendo da punti di vista peculiari al loro modo di essere e di divenire nel tempo e, nondimeno, restando fedeli alla loro matrice ed ispirazione originaria²⁹.

Se, dunque, le cose stanno così come sono qui viste, quali conclusioni possono trarsene al piano della teoria della Costituzione?

Ebbene, la prima e più rilevante di esse è la conferma del carattere “intercostituzionale” – come lo si è già da tempo chiamato³⁰ – della Costituzione, nel quale si riassume ed emblematicamente esprime la disponibilità della stessa a rendersi sensibile agli stimoli culturali provenienti *ab extra*, segnatamente da altri documenti materialmente costituzionali, quali appunto le Carte dei diritti (e, perciò, in buona sostanza, la giurisprudenza che vi dà voce e ne assicura l’inveramento nell’esperienza). Ed è interessante notare che siffatto carattere è riconosciuto altresì dal Trattato sull’Unione e da questo considerato valevole per quanti operano in seno a questa, rendendosi visibile – come si è venuti dicendo – per il tramite dell’art. 4.2.

Si è, dunque, in presenza di una trasformazione profonda, che non si teme di esagerare nel qualificare di epocale rilievo, dell’idea di Costituzione rispetto al modello venuto alla luce a fine Settecento (specie – come si sa – a seguito della rivoluzione francese) e quindi perfezionatosi nella prima metà dell’Ottocento: un modello “curtense” di Costituzione, nel quale si specchiava nella sua essenza lo Stato nazionale. Quest’ultimo – com’è noto – si considerava autosufficiente, anzi – come dire? – perfetto in sé e per sé, “sovrano” nell’accezione piena del termine, quale ente *superiorem non recognoscens* appunto. E siffatto carattere si rispecchiava fedelmente nell’idea, affermata al massimo grado proprio al tempo in cui il mito dello Stato nazionale aveva la sua più vistosa realizzazione, della sacralità o perfezione della Costituzione, quale fonte fondante ma non fondata, idonea a rinvenire unicamente in se stessa la ragion d’essere della propria esistenza, in

²⁹ Anche per i Trattati può, dunque, predicarsi ciò che, per la più accreditata ricostruzione teorica, vale per la Costituzione: il loro essere attraversati, cioè, da un moto perenne, trasformandosi di continuo senza nondimeno rinnegare la propria essenza e vocazione originaria [del “moto” della Costituzione ha – come si sa – discorso M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), 2013, n. 1, 1 marzo 2013, p. 1 ss.; della “evoluzione” costituzionale preferisce dire A. SPADARO, *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come “processo” (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, n. 3, p. 343 ss.]; le due ricostruzioni, ad ogni buon conto, non sembrano esibire sostanziali differenze, al di là del peculiare quadro metodico-teorico in cui ciascuna di esse s’inscrive e si rende manifesta.

³⁰ Così 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. e, quindi, in altri scritti. Si è, ancora da ultimo, richiamato a questa indicazione teorica G. LANEVE, *L’istruzione come fattore di identità costituzionale*, in *Rivista AIC* (www.rivistaaic.it), 2024, n. 1, 25 marzo 2024, p. 484. Critici nei riguardi della ricostruzione qui nuovamente proposta, invece, di recente, F. MEDICO, *Il doppio custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, Bologna, 2023, e A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, relaz. al conv. AIC su *Le dinamiche della forma di governo nell’Italia repubblicana*, cit., spec. § 15 del *paper* consegnato in occasione dello svolgimento del convegno.

quanto proiezione immediata e diretta di un potere illimitato ed illimitabile³¹, frutto di pura forza idonea a farsi diritto, il potere costituente, del quale la Costituzione era (ed è) il prodotto oggettivato più genuinamente espressivo ed immediatamente visibile.

Al tempo, non si concepiva che potessero darsi altri documenti materialmente costituzionali e – per così dire – “concorrenziali” con la Costituzione. Quest’ultima (e solo essa) era il punto di unificazione-integrazione dell’ordinamento, dal quale ogni altra fonte si reputava bisognosa di tenersi, per il cui tramite rinvenendo – direttamente o indirettamente – giustificazione della propria esistenza e validità. La stagione della fioritura delle Carte dei diritti era ancora di là da venire; ed è potuta venire – non per mero accidente – solo a seguito della rovinosa vicenda bellica e della redazione di Carte costituzionali profondamente innovative rispetto al modello ottocentesco, anche ovviamente in ragione del mutato contesto complessivo in cui è maturata la loro nascita.

Si è, dunque, passati da un’idea di Stato chiuso in se stesso ed autosufficiente ad uno aperto alla Comunità internazionale ed alle organizzazioni costituite a salvaguardia della pace e della giustizia tra le Nazioni e bisognoso, per la sua parte, di tenersi da esse e da esse attingere quanto di più e di meglio hanno da offrire in vista dell’ottimale raggiungimento degli scopi istituzionali propri dello Stato stesso. Di conseguenza, si è quindi passati da un modello di Costituzione chiusa in se stessa, “totale” – come la si è altrove qualificata –, ad uno di Costituzione “parziale”, a tutta prima più debole di quella precedente, così come invero parrebbe evocare il termine adoperato per denotarla, e però, tutt’all’opposto, più forte, molto più forte, per il fatto stesso di riconoscere la propria finitezza e di manifestare pertanto il bisogno di trarre da altri documenti materialmente costituzionali quanto le è necessario al fine di potersi rigenerare semanticamente senza sosta e di poter rendere così l’ottimale servizio ai diritti, alle condizioni oggettivamente date³².

Ad una prima (ma erronea) impressione, parrebbe singolare e persino paradossale che si consideri la Costituzione dotata oggi di maggiore forza rispetto al passato, al tempo stesso tuttavia riconoscendosene la intrinseca, strutturale “parzialità”. Il paradosso è, tuttavia, apparente; e ne dà conferma quanto si è venuti dicendo a riguardo delle formidabili prestazioni che possono essere offerte ai diritti proprio grazie al principio di

³¹ Questo connotato è, poi, stato in tempi relativamente recenti rimesso in discussione e da taluno fermamente confutato (riferimenti in M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991, p. 8 s. e *passim*, e, dello stesso, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, p. 124 ss., spec. p. 136 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all’innovazione costituzionale*, in E. RIPEPE, R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, Torino, 1995, p. 29; M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, n. 1, p. 7 ss.). Non fanno, tuttavia, difetto talune vicende, ancora da ultimo maturate nel tempo a noi più vicino e ad oggi in corso, che hanno reso (e rendono) inequivoca testimonianza della esistenza di profondi rivolgimenti istituzionali in seno agli Stati, nel segno appunto della discontinuità costituzionale.

³² ... condizioni – è bene rammentare, sia pure *per incidens* – assai poco benigne per le sorti dei diritti, specie a motivo delle plurime, soffocanti emergenze che si sono col tempo manifestate e che in modo perverso si ricaricano a vicenda, da quella ambientale a quella sanitaria, alla terroristica, alla bellica e via dicendo.

apertura al diritto internazionale e sovranazionale (e, dunque, per ciò che è qui di specifico interesse, per effetto del primato del diritto eurounitario sul diritto interno).

Per l'operatore, insomma, disporre di più Carte dei diritti, unitamente alla Costituzione, è una risorsa cui doverosamente attingere, ormai pressoché quotidianamente, nell'intento di fissare il più in alto possibile il punto di sintesi tra i beni della vita evocati in campo dal caso, apprestandovi l'ottimale appagamento. È chiaro che occorre farne un congruo utilizzo, testimoniato dalle tecniche retorico-argomentative e decisorie messe in atto allo scopo³³; ma questo – com'è chiaro – è un discorso che rimanda ad analisi dell'esperienza, nelle sue innumerevoli forme ed espressioni, di cui non è, di certo, questa la sede. Qui, ciò che solo conta è ammettere che possano darsi (così come, invero, si danno) casi al ricorrere dei quali si ha riprova del carattere maggiormente avanzato, in relazione ai complessivi, peculiari connotati delle singole vicende processuali, di altre Carte rispetto alla Costituzione, ovverosia in buona sostanza della giurisprudenza di origine esterna al confronto di quella interna. Proprio così, d'altro canto, prendono non di rado forma talune svolte giurisprudenziali, espressive di una sensibilità che viene maturando col tempo, per effetto – come si viene dicendo – di stimoli e suggestioni provenienti *ab extra*.

Tutto ciò posto, è pur vero che l'esito ottimale delle vicende in parola si ha ogni qual volta le Carte³⁴, anziché rinchiudersi insensatamente in se stesse e disporsi a farsi intendere in tutto il loro formidabile potenziale espressivo quali monadi reciprocamente comunicabili, si pongano l'una al servizio dell'altra, dando e ad un tempo ricevendo quanto di più e di meglio ciascuna di esse è in grado di esprimere a beneficio dei più diffusi ed intensamente avvertiti bisogni dell'uomo. È nel circolo ermeneutico, insomma, che si coglie ed apprezza l'intimo significato posseduto da ciascuna Carta, determinandosi di conseguenza le condizioni per l'ottimale inveroimento di tutte nell'esperienza; ed è, perciò, che – come si è fatto in altri luoghi notare – l'interpretazione

³³ La parte motiva delle pronunzie dei giudici è il "luogo" in cui di tutto ciò si può (e deve) avere riscontro; non a caso, d'altronde, ad essa si è, giustamente, dato (e si dà) uno speciale rilievo (v., ad es., con riguardo alle decisioni della Corte costituzionale, part., AA.VV., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, a mia cura, Torino, 1994, e A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996).

³⁴ ... e, con esse, gli ordinamenti o i sistemi normativi sottostanti. Giova, al riguardo, qui precisare che l'alternativa ora evocata si deve alla circostanza per cui, a dire della giurisprudenza costituzionale inaugurata con le famose sentenze "gemelle" sulla CEDU del 2007, il termine "ordinamento" non potrebbe propriamente adattarsi a quest'ultima (e al "sistema" normativo cui essa si riferisce), a motivo del difetto di un sostrato istituzionale idoneo a sorreggerla; e, invero, proprio per ciò la Convenzione risulterebbe – come si sa – sprovvista della "copertura" offerta dall'art. 11 della Carta, della quale invece gode, per dottrina e giurisprudenza correnti, il diritto (ieri comunitario ed oggi) eurounitario. Si trascura, tuttavia, di considerare che, più (e prima ancora) del richiamo che può e deve farsi al disposto in parola, rileva la protezione di cui taluni documenti normativi possono beneficiare dagli artt. 2 e 3 della Carta, sempre che si dimostrino appunto idonei ad offrire ai valori da questi ultimi evocati un appagamento ancora maggiore di quello che la stessa Costituzione nei suoi disposti restanti è in grado di apprestare, all'insegna – come si è venuti dicendo – della *Grundnorm* della massimizzazione della tutela.

delle Carte, Costituzione compresa, o è *circolarmente conforme* oppure semplicemente non è³⁵.

5. Il senso di doppia appartenenza avvertito dai cittadini dello Stato e dell'Unione, avente nella integrazione delle identità, costituzionale e sovranazionale, il suo *punctum unionis*, e il genuino e profondo significato del primato del diritto sovranazionale e del patriottismo costituzionale: *simul stabunt vel simul cadent*

Si dispone ormai degli elementi essenziali per intendere a pieno qual è (e quale dev'essere) il senso oggi sia del primato del diritto sovranazionale che del patriottismo costituzionale.

In astratto o *in vitro*, nulla può dirsi a riguardo dell'affermazione dell'uno ovvero dell'altro. Può solo dirsi che va fatto di tutto perché entrambi trovino il modo per farsi congiuntamente valere, al meglio di sé alle condizioni oggettive di contesto: *simul stabunt vel simul cadent*, insomma. La qual cosa può aversi sempre che si assista all'affermazione di ciascuno di essi nell'insieme degli elementi di cui consta, compiutamente apprezzabile unicamente in prospettiva assiologicamente orientata, avuto cioè riguardo alla tavola dei valori che sta a base tanto dei singoli ordinamenti quanto – per ciò che qui maggiormente importa – delle relazioni che tra di essi s'instaurano e svolgono: relazioni che si presentano in forme continuamente cangianti, in ragione della varietà dei casi e delle loro complessive esigenze. Una tavola in seno alla quale centralità di posto – come si è venuti dicendo – detiene il valore dell'apertura verso l'altro, in funzione della ottimale salvaguardia dei diritti fondamentali (e, in ispecie, della coppia assiologica di libertà ed eguaglianza).

Possono, per vero, darsi, così come si sono date, occasioni di tensione o, diciamo pure, di aperto conflitto (*Taricco docet*), dal momento che, pur appartenendo gli ordinamenti in campo alla medesima, grande famiglia delle democrazie occidentali, i punti di vista possono naturalmente non essere coincidenti; e, tuttavia, vanno pur sempre ricercate le convergenze che, secondo quanto è avvalorato da plurime e consolidate esperienze, riescono prima o poi a raggiungersi grazie al comune preorientamento volto ad assicurare l'ottimale tutela alle aspettative espresse dai casi.

Dalla prospettiva di chi opera in ambito sovranazionale, occorre comunque avere consapevolezza del fatto che l'integrazione tra gli Stati non può portarsi avanti ed affermarsi a discapito di ciò che fa ed incessantemente rinnova la loro *identità costituzionale*, di ciascuno di essi e, quindi, di tutti assieme: un'identità essa pure internamente articolata e composita, diciamo pure “intercostituzionale”³⁶, siccome

³⁵ Sul mutuo condizionamento che, con frequenza ormai pressoché quotidiana, i giudici si danno, in ambito interno come pure al piano dei rapporti interordinamentali, v., ora, seppur in un diverso ordine teorico-costruttivo di quello di qui, G. SCACCIA, *L'etica della funzione giudiziaria. Fra teoria dell'interpretazione e separazione dei poteri*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, n. 2, p. 459 ss.

³⁶ Raguagli, volendo, nel mio *Comparazione giuridica, dialogo tra le Corti, identità “intercostituzionale”*, in E. BERTOLINI, L. CUOCOLO, J.O. FROSINI, L. MONTANARI, G. PARODI, O. POLLICINO, R. ORRÙ, G.

risultante altresì dai materiali provenienti *ab extra* che, per la loro parte, entrano a comporre ed a rigenerare senza sosta la struttura di ciascun ordinamento, per effetto del principio di apertura ed all'insegna del “metaprincipio” della massima affermazione dei diritti costituzionalmente protetti³⁷.

Dalla prospettiva di chi opera in ambito nazionale, è necessario essere avvertiti del fatto che l'identità costituzionale dello Stato non può oggi avere senso alcuno al di fuori dell'appartenenza all'Unione, a ciò che essa rappresenta per la pace e la giustizia tra le Nazioni e, *per ciò stesso*, per la tutela dei diritti e della dignità della persona umana. Ne dà, d'altronde, emblematica rappresentazione la congiunta esposizione della bandiera della Repubblica e di quella dell'Unione presso sedi istituzionali aventi varia natura e funzione: a rappresentare, appunto, quella doppia appartenenza che sentiamo essere ormai nostra come cittadini dell'una e dell'altra. I due vessilli, tenuti nondimeno distinti, stanno poi a significare che il processo d'integrazione, malgrado risulti già particolarmente avanzato³⁸, non è tuttavia ancora pervenuto a compiuta maturazione; e, tuttavia, volendo significare qual è la meta verso la quale possiamo (e dobbiamo) fermamente tendere, nulla vieta che sin d'ora si faccia luogo all'incorporazione nel tricolore dell'emblema dell'Unione, inserendo le stellette nella parte centrale dello stesso³⁹. D'altronde, come si è fatto in altri luoghi notare, i principi fondamentali non si sottraggono ad innovazioni volte ad accrescerne la forza evocativa di senso e, con essa, la capacità prescrittiva⁴⁰.

A prestazioni autenticamente espressive di “patriottismo” costituzionale sono, dunque, simultaneamente e paritariamente chiamati tutti gli operatori, in sede sovranazionale come pure in sede interna. Le situazioni di emergenza sono quelle che maggiormente mettono alla prova quest'*animus* di reciproca disponibilità, bisognoso quindi di tradursi in fattivi comportamenti di mutuo soccorso. D'altronde, come si sa, è proprio nelle più difficili e sofferte congiunture e in occasione delle prove maggiormente impegnative che ogni uomo è chiamato ad offrire prestazioni di solidarietà, a rivelare il proprio intimo essere ed a tradurlo nei comportamenti conseguenti. Ma è nel quotidiano o, diciamo pure, nell'ordinario, nelle condizioni cioè di una sia pur relativa quiete comunitaria ed ordinamentale, che va tessuta, a volte con fatica e con molta pazienza, la

ROMEO, A. VEDASCHI (a cura di), *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di G.F. Ferrari*, II, Milano 2023, p. 785 ss., nonché in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 2/2022, 30 maggio 2022, p. 1 ss.

³⁷ Sul ruolo giocato dall'istruzione nella formazione e nella salvaguardia della identità costituzionale, v., ora, i pertinenti rilievi che sono in G. LANEVE, *L'istruzione come fattore di identità costituzionale*, cit., p. 452 ss.

³⁸ Riferimenti ed indicazioni, al riguardo, ora in Y.M. CITINO, *L'Unione Europea nelle Costituzioni nazionali: alcune recenti tendenze*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 2024, n. 1, 5 aprile 2024, p. 70 ss., e G. PICCIRILLI, *Europeizzazione dell'indirizzo politico? L'azione del governo tra istituzioni nazionali e UE*, in *Diritto costituzionale*, 2024, n. 1, *Il Governo*, a cura di G. REPETTO, p. 45 ss.

³⁹ Riprendo qui una proposta che ho già affacciato nel mio *Per un aggiornamento grafico della bandiera che rispecchi fedelmente l'identità costituzionale della Repubblica e l'appartenenza di quest'ultima all'Unione europea*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2021, n. 3, 3 novembre 2021, p. 864 ss., patrocinandone sin d'ora la realizzazione a significare qual è la meta verso la quale possiamo (e dobbiamo) tendere.

⁴⁰ Sulla liceità di modifiche dei principi a finalità espansiva, v., part., il mio *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2022, n. 2, 12 maggio 2022, p. 473 ss.

tela che unisce quanti appartengono ad uno stesso o a diverse comunità statali e lega gli ordinamenti che ne danno il reggimento, accomunandoli in uno stesso destino collettivo.

La Costituzione – come si diceva – indica la via, il mezzo per percorrerla, la meta. Disegna per grandi linee un quadro nel quale non v'è (e non può esservi) spazio alcuno per il nazionalismo di un tempo, sterilmente rinchiuso in se stesso ed ingenuamente persuaso di poter essere autosufficiente, un nazionalismo che però la storia ha in modo risoluto rinnegato. È vero che viviamo oggi un tempo foriero di forte inquietudine e di vero e proprio smarrimento davanti alla prospettiva di una possibile catastrofe mondiale che – non a caso – ha proprio nelle mire espansionistiche, alimentate da un rinnovato nazionalismo, una micidiale, concreta minaccia. È però parimenti vero che, com'è stato al tempo della seconda grande guerra, la migliore risorsa alla quale si può (e deve) attingere al fine di parare questo rischio incombente è l'azione solidale di coloro che fermamente vogliono la pace e, con essa, la salvaguardia dei diritti e di quant'altro è necessario ad un'esistenza “libera e dignitosa” – com'è mirabilmente qualificata dalla nostra Carta – di ogni essere umano.

Arriva, prima o poi, per ciascuno di noi il momento delle responsabilità, bisognose quindi di tradursi nei comportamenti conseguenti. È così (e solo così) che si rende testimonianza credibile di “patriottismo” costituzionale che – come si è venuti dicendo – è (e resta) cosa totalmente priva di senso se si estranea dal processo d'integrazione sovranazionale o – peggio – ad esso frontalmente si contrappone.