



Data pubblicazione 24.03.2015

Pluralismo assiologico, pluralismo istituzionale, integrazione di sistemi.*

di

A. Ruggeri**

SOMMARIO: 1. L'integrazione, sia intra- che intersistemica, quale *processo*, i suoi "gradi", i piani e le prospettive che consentono di apprezzarne gli svolgimenti. – 2. La pluralità delle specie d'integrazione e la loro mutua incidenza, avuto specifico riguardo a quella esercitata dalla integrazione intersistemica su quella intrasistemica. – 3. Il problematico mantenimento dell'equilibrio tra istanze di uniformità ed istanze di differenziazione, con riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni. – 4. Integrazione intersistemica e valori (in specie, il canone della tutela più "intensa" e le sue oscillanti applicazioni al piano dei rapporti tra diritto interno e CEDU). – 5. *Segue*: Principio della miglior tutela, controlimiti mobili e interpretazione circolarmente conforme. – 6. Una notazione finale: l'integrazione, anche intrasistemica, si realizza e tutela talora ancora meglio attingendo a documenti normativi provenienti *ab extra*, piuttosto che facendo capo esclusivamente a materiali di origine interna.

1. *L'integrazione, sia intra- che intersistemica, quale processo, i suoi "gradi", i piani e le prospettive che consentono di apprezzarne gli svolgimenti*

Il tema richiede subito un preliminare chiarimento con riguardo a ciò che qui s'intende per ciascuno dei termini che danno il titolo a questa riflessione, cominciando proprio dall'ultimo, quello di "integrazione di sistemi". Una formula, questa, che rimanda all'idea di un "sistema di sistemi" integrato nei suoi elementi costitutivi, componenti un "insieme" di norme provvisto di una

* Testo rielaborato di una lezione al Dottorato in *Pluralismi Giuridici. Prospettive Antiche e Attuali*, Palermo 13 marzo 2015, alla cui data lo scritto è aggiornato. Farà parte degli *Scritti in memoria di A. Romano Tassone*.

** Ordinario di diritto costituzionale del Dipartimento Giurisprudenza - Università degli Studi di Messina.

sua identità e tipicità complessiva, tale da potersi comunque differenziare da altri analoghi insiemi. Privilegio l'uso del lemma "sistema" a quello di "ordinamento", al fine di restare in linea con una indicazione della giurisprudenza costituzionale, che pure non condivido, fatta nelle famose sentenze "gemelle" del 2007, nn. 348 e 349, relative alla condizione della CEDU in ambito interno, laddove il giudice delle leggi si fa premura di argomentare la tesi secondo cui la Convenzione non potrebbe beneficiare della "copertura" offerta dall'art. 11 cost., che – a dire della Consulta – si appunterebbe unicamente in capo ad "ordinamenti" (nell'accezione istituzionale, romaniana, del termine), per quanto invero la stessa giurisprudenza non neghi che la Convenzione stessa si ponga quale una "realtà giuridica, funzionale e istituzionale" (sent. n. 349, punto 6.1 del *cons. in dir.*)¹.

Ora, l'integrazione stessa, più che un dato, un *esse*, è un processo, un *fieri* incessante, dai molti volti a seconda dei sistemi e, per uno stesso sistema, nel tempo. Fermare con la macchina fotografica ciò che è in moto comporta – come si sa – il rischio che l'immagine venga mossa o sfocata, comunque non nitidamente visibile. Siamo dunque, di necessità, costretti a far luogo ad alcune semplificazioni, per forzose che oggettivamente siano, allo scopo di dare una pur approssimativa rappresentazione di ciò che non è ma appunto *si fa* e senza sosta da se medesimo si rigenera e rinnova.

Possiamo, nondimeno, avvicinarci – a me pare – al vero se distinguiamo grosso modo tre forme o gradi d'integrazione, che per comodità chiamerò di tipo *forte*, *medio* e *debole*, di cui si ha riscontro, al piano statale, a quello sovranazionale (e, specificamente, per ciò che a noi maggiormente interessa,

¹ Userò tuttavia talora in modo indistinto i termini "sistema" ed "ordinamento", per scorrevolezza espositiva e con riguardo ad "insiemi" di norme componenti un (ovvero appartenenti ad un) "ordinamento", anche nella ristretta accezione, fatta propria dalla giurisprudenza.

con riguardo alle dinamiche che connotano le relazioni tra l'Unione europea e gli Stati che vi appartengono) e, infine, a quello internazionale.

È ovvio che le vicende che interessano gli Stati sono molto diverse a seconda degli Stati stessi; e basti solo pensare alla diversa misura dell'integrazione propria di un ordinamento federale (o "parafederale") e di ordinamenti unitari che danno, come pure però alle volte non danno, maggiore o minore riconoscimento di autonomia ad enti che operano al loro interno. Dal suo canto, anche l'Unione intrattiene con gli Stati che vi appartengono forme varie per intensità d'integrazione, così come graduata è – come si sa – l'integrazione stessa per tempi e modalità quali stabili nei singoli trattati di adesione².

L'integrazione – tengo a chiarire – non va, ad ogni buon conto, confusa con l'accentramento ovvero con la minore o maggiore misura del riconoscimento del pluralismo sociale ed istituzionale, nelle sue più salienti forme espressive. Un ordinamento può essere accentrato, com'era l'Italia all'indomani della unificazione del Regno, e, ciononostante, essere meno "integrato" (nel significato che si preciserà) di un ordinamento che ha fatto del pluralismo la propria bandiera. E ciò, per la elementare ragione, su cui si tornerà, che il fondamento dell'integrazione è nei valori che stanno a base dell'ordinamento, ne orientano, giustificano e limitano gli svolgimenti; e, quanto più essi dovessero essere profondamente radicati nel terreno dell'ordinamento stesso e diffusamente avvertiti dai componenti il gruppo sociale, tanto più essi si porranno a fattore e cemento dell'integrazione, secondo quanto appunto connota l'esperienza degli ordinamenti ispirati al pluralismo.

Sta di fatto che negli ordinamenti statali (e, specificamente, in quelli fondati su valori omnicondivisi) l'unità ad ogni buon conto non si discute, il

² A riguardo della differenziazione della integrazione indicazioni possono ora aversi da M. CONDINANZI, *L'Unione europea tra integrazione e differenziazione*, in www.federalismi.it, 5/2015, 11 marzo 2015.

processo d'integrazione interna, pur nel moto incessante che – come si è veduto – attraversa e segna la struttura stessa dell'ordinamento, essendo giunto ad un grado particolarmente intenso, maturo, d'integrazione³. Ciò che invece non si ha negli stessi sistemi a medio grado d'integrazione, che non sono ancora pervenuti né si sa se mai perverranno a compiuta maturazione del processo volto alla piena unificazione degli elementi che li compongono⁴.

Quanto poi al diritto internazionale, la "debolezza" dell'integrazione da esso raggiunta è testimoniata, a tacer d'altro, dalla circostanza che esso non è in grado di governare (e, dunque, di stabilire in modo autenticamente sovrano) le relazioni che intrattiene con gli Stati e gli altri soggetti della Comunità internazionale, ai quali dunque resta riservato di determinare in quale modo, a quali condizioni ed entro quali limiti dare ingresso alle norme dalla Comunità stessa prodotte.

Ora, debbo subito avvertire che lo schema teorico qui succintamente descritto costituisce il frutto di una originale rielaborazione di una sistemazione apprezzabile al piano della *teoria delle fonti* (o, meglio, di una certa teoria delle fonti, d'*ispirazione formale-astratta*); esso tuttavia non resiste, a mia opinione, alla sua critica riconsiderazione al piano della *teoria dell'interpretazione* e – a dirla tutta – a quello stesso di una teoria delle fonti d'*ispirazione assiologico-sostanziale*, nella quale da tempo mi riconosco, dovendosi per quest'ultima dare rilievo ai

³ Ovviamente, non può escludersi che si diano Stati in cui l'integrazione sia largamente artificiale e forzosa, proprio perché non sorretta da valori dotati di forte radicamento nel tessuto sociale, tant'è che non poche volte gli ordinamenti in parola, dopo alterne vicende, sono andati incontro alla loro interna frantumazione. Non è di ciò, comunque, che giova trattare nella breve riflessione che ora si avvia e che punta a mettere specificamente a fuoco le più diffuse e marcate esperienze, incentrando particolarmente l'attenzione su quelle del nostro ordinamento, anche nelle proiezioni al piano delle relazioni interordinamentali.

⁴ E basti solo pensare, con riguardo all'Unione europea, all'annosa, irrisolta questione concernente la esistenza di un *demos* europeo, il superamento del *deficit* democratico (che, pur negli innegabili passi in avanti fatti, ad oggi appare ben lungi dall'essere colmato), la stessa esistenza di una Costituzione europea, specie nella sua componente essenziale, espressiva di un patrimonio di valori autenticamente europeo, dotato cioè di una sua propria identità e complessiva connotazione (su tutto ciò, se si vuole, può vedersi P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*⁴, Giappichelli, Torino 2014).

peculiari contenuti di certe fonti (e, segnatamente, delle Carte dei diritti), per il modo con cui si pongono in rapporto ai valori ed al fine del loro ottimale appagamento alle condizioni oggettive di contesto.

Da quest'ultima prospettiva metodica e per i suoi più salienti svolgimenti di ordine teorico-ricostruttivo, non può infatti farsi in partenza – a me pare – differenza alcuna tra la Costituzione, la Carta dei diritti dell'Unione europea, la CEDU e le restanti Carte dei diritti, tutte sollecitate al costante, reciproco confronto ed alla loro mutua, piena integrazione in vista della migliore salvaguardia possibile dei diritti.

Ne rende eloquente testimonianza la stessa giurisprudenza costituzionale, che pure appare ad oggi fortemente legata ai collaudati schemi teorici d'inquadramento sistematico ereditati da una tradizione d'ispirazione formale-astratta, secondo cui ogni fonte ha un proprio "posto" nel sistema, quali che siano i contenuti contingenti dalle stesse posseduti ed il modo o i modi del loro riportarsi ai valori fondamentali, di servirli, di darne l'inveramento nell'esperienza. E un proprio "posto" ha, dunque, altresì ogni ordinamento da quelle fonti composto, il quale pertanto si pone con altri ordinamenti in un rapporto invariante rispetto ai contenuti medesimi ed esclusivamente dipendente dalla forma o dalla natura della fonte di volta in volta in rilievo. Così, infatti, ad es., per ciò che concerne le relazioni tra diritto interno e diritto internazionale, quali da noi si atteggiano a seconda che il primo entri in contatto con norme del secondo aventi natura pattizia ovvero consuetudinaria.

Cionondimeno, come dicevo, la stessa giurisprudenza appare ad oggi incerta, combattuta; e, pur non rinnegando l'ispirazione suddetta, posta a base della ricostruzione tanto delle dinamiche internormative di diritto interno quanto di quelle con norme di altri ordinamenti, non resta tuttavia insensibile alle suggestioni che vengono da ricostruzioni di segno opposto, assiologico-

sostanziale, secondo quanto si dirà meglio a breve trattando del rilievo assegnato alla clausola della maggior tutela dei diritti fondamentali e, in genere, dei beni costituzionalmente protetti visti nel loro fare “sistema”.

Ciò che più conta è che la giurisprudenza trapassa assai di frequente dal piano della teoria delle fonti a quello della teoria dell’interpretazione, ammettendo che la Costituzione e le Carte dei diritti “*si integrano reciprocamente nella interpretazione*” e, tuttavia, allo stesso tempo facendo precedere questa suggestiva indicazione di metodo dall’affermazione secondo cui in ogni caso “i diritti umani, garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall’Italia, trovano espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione” (sent. n. 388 del 1999; mie, ovviamente, le sottolineature). Formula, quest’ultima, che – come mi è capitato più volte di dire in tempi recenti – stancamente ripropone l’idea di una *Costituzione “totale”*, in grado cioè di dire sempre tutto su tutto e di dirlo nel modo migliore possibile, senza macchia o lacuna alcuna, e che, però, proprio per ciò appare essere, quanto meno, ingenua e a conti fatti forzosa, diversamente dalla prima espressione che evoca invece lo schema di una *Costituzione “parziale”* che con umiltà ammette di aver bisogno di attingere ad altri documenti normativi al fine della propria rigenerazione semantica, nei limiti peraltro in cui ciò si renda possibile tra le maglie invero assai larghe del tessuto costituzionale. Non si dimentichi, infatti, che laddove le pur cospicue risorse dell’interpretazione si trovino costrette alla resa, non c’è altro rimedio che quello della riscrittura del dettato costituzionale, anche a finalità integrativa⁵.

⁵ Dovrebbe qui aprirsi una lunga parentesi per riprendere l’antica, vessata questione circa il modo adeguato per l’aggiornamento del dettato costituzionale anche nella sua parte sostantiva (e, segnatamente, proprio nelle formule che danno il riconoscimento dei diritti), se cioè esso possa (e fino a che punto possa) aversi e dove invece si trovi costretto ad arrestarsi a pena di incidere sulla identità stessa della Costituzione. Senza che se ne possa qui dire neppure con un cenno, mi limito solo a rinnovare la mia preferenza, già altrove argomentata, a favore della tesi che, in via generale, vuole ricondotta la forma alla materia costituzionale (dov’è la seconda, lì dovendosi avere una prima, essenziale disciplina a mezzo degli atti approvati con le

È ovvio che, col fatto di dichiarare che le Carte richiedono, tutte, di reciprocamente integrarsi nei fatti interpretativi, è per ciò stesso messa da canto l'idea della loro sistemazione piramidale, con il vertice in sovrana solitudine detenuto dalla Costituzione; di contro, le Carte vengono a disporsi su un piano orizzontale al quale possono dunque giocarsi alla pari la partita volta alla loro (maggiore o minore) affermazione a seconda dei casi. La gerarchia – se mai c'è – è perciò di tipo “culturale”, valendo peraltro non già una volta per tutte, *per sistema*, bensì nei singoli casi, in ragione della tutela che ciascuna di esse è in grado di offrire ai diritti in campo, in una sorta di competizione al rialzo tra le Carte, a quale cioè è in grado di dare di più e di meglio al servizio dei diritti stessi.

Di qui una prima, importante conseguenza, sulla quale, a motivo del suo rilievo, si tornerà anche a breve; ed è che il “sistema di sistemi”, quale specificamente si afferma sul terreno in cui trovano svolgimento le vicende riguardanti i diritti, viene a comporsi e scomporsi in modi astrattamente imprevedibili e piuttosto apprezzabili in occasione delle singole esperienze di vita, quali prendono forma specie attraverso il “dialogo” tra le Corti, il confronto cioè che viene senza sosta a determinarsi presso le sedi in cui si somministra giustizia tra gli orientamenti della giurisprudenza, avuto speciale riguardo a quelli che appaiono essere maggiormente consolidati e diffusi, sì da farsi dunque “diritto vivente”.

procedure dell'art. 138) e, ulteriormente specificando, a favore della tesi per cui il processo riformatore in corso, al fine di dimostrarsi davvero efficace, avrebbe dovuto (o un domani dovrebbe) partire proprio dalla parte sostantiva (aggiornando alla luce dei tempi e, in ispecie, dello sviluppo scientifico e tecnologico, le norme sui diritti, tanto per ciò che concerne il riconoscimento di diritti “nuovi”, quanto in ordine alle garanzie indispensabili alla loro effettiva salvaguardia), su di essa facendo quindi poggiare i meccanismi organizzativi opportunamente rifatti.

2. *La pluralità delle specie d'integrazione e la loro mutua incidenza, avuto specifico riguardo a quella esercitata dalla integrazione intersistemica su quella intrasistemica*

Si è veduto che l'integrazione che connota le più salienti vicende dello Stato nel corso del tempo appare essere matura, compiuta, per il sol fatto di fare appunto capo ad un ordinamento che, pur nella sua varia strutturazione interna, appare comunque essere "unitario".

Va ora aggiunto che non soltanto le forme dell'integrazione stessa variano nel passaggio da uno Stato all'altro, mostrandosi tipiche di ciascuno di essi, ma anche che per uno stesso ordinamento e persino in uno stesso momento temporale esse possono presentarsi con varietà di tratti complessivi. Insomma, non v'è per ogni Stato una sola specie d'integrazione, il termine richiedendo piuttosto di essere declinato al plurale, esprimendo gradi diversi d'"intensità", in relazione al modo o ai modi con cui si presenta ed articola il pluralismo istituzionale, tanto secondo modello quanto (e soprattutto) secondo esperienza.

Faccio solo un esempio per rendere l'idea della estrema complessità del quadro.

Si pensi dunque all'autonomia di cui sono dotate le Regioni in rapporto allo Stato. Ebbene, essa varia da una materia all'altra, non soltanto per il fatto della loro appartenenza a tipi diversi di autonomia ma anche con riguardo a materie inerenti al medesimo tipo (ad es., quelle soggette a disciplina posta in esercizio di potestà legislativa concorrente), per ciascuna di esse l'assetto derivante dal modo con cui stanno in rapporto le norme statali e quelle regionali variando in ragione della *natura degli interessi* che fanno capo alle materie stesse. E così, riprendendo l'esempio appena fatto, i "principi fondamentali" espressi dalle leggi statali da un lato, le regole di produzione regionale dall'altro, non sono, a conti fatti, la stessa cosa nel passaggio da un

campo materiale all'altro e, per uno stesso campo, lungo il corso del tempo. Non c'è, insomma, uno *standard* suscettibile di meccaniche ed uniformi applicazioni ma tanti modi di essere e di inverarsi sia dei principi che delle regole.

L'equilibrio tra istanze di uniformità ed istanze di differenziazione è, dunque, soggetto ad un moto incessante e si appunta a varie "altezze" – se vogliamo dire così – lungo la retta verticale che congiunge la periferia al centro. Il che è appunto come dire che l'integrazione si espande ovvero contrae a fisarmonica, a seconda della quantità e (soprattutto) qualità di autonomia che in concreto si consenta di esprimere agli enti che ne sono dotati. Quanto più, dunque, dovessero conseguirsi sintesi assiologicamente pregevoli, effettivamente equilibrate in ragione della natura degli interessi, tra le istanze suddette, tanto più l'integrazione potrebbe dirsi in misura apprezzabile raggiunta e, perciò, meritevole di essere preservata e trasmessa. Il punto è, però, che pratiche diffuse, sparse praticamente per ciascuno dei campi materiali in cui l'autonomia si esprime, stanno a testimoniare che l'equilibrio in parola assai di rado riesce ad affermarsi, riscontrandosi piuttosto una vistosa contrazione degli spazi in cui l'autonomia stessa è dalla Carta considerata idonea a farsi valere.

Sta di fatto che, riguardate queste vicende in prospettiva assiologicamente orientata, si ha ulteriore, probante conferma che il modello costituzionale è soggetto a continuo divenire e costante rinnovamento, è cioè un "processo"⁶, in esso risultando fissata unicamente una cornice entro la quale le dinamiche istituzionali e normative hanno modo quindi di svolgersi assecondando il moto stesso degli interessi e la loro sempre varia combinazione

⁶ ... secondo la perspicua indicazione teorica di una sensibile dottrina [spec. 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 *Quad. cost.*, 3/1998, 343 ss.; più di recente, sul "moto" delle Costituzioni si è intrattenuto M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in www.rivistaaic.it, 1/2013].

nell'esperienza. Si può anche dire, con parole diverse, che la Carta consegna unicamente una *direttiva di metodo*, per ciò che concerne il fisiologico svolgimento delle relazioni tra gli enti in cui si articola la Repubblica, che è appunto nel senso di preservare costantemente l'equilibrio suddetto, fermo restando il suo vario atteggiarsi col variare stesso del contesto in cui esso s'inscrive ed afferma.

Non ci si può nascondere al riguardo che la presente congiuntura afflitta da una crisi economica senza precedenti e segnata da vincoli viepiù penetranti e discendenti sia dall'Unione europea che dalla Comunità internazionale ha fin qui spinto (e viene da pensare che ulteriormente spingerà) vigorosamente per una vistosa dilatazione del campo in cui si radicano le istanze di uniformità delle discipline e la conseguente riduzione – come si diceva – di quello in cui si manifestano le istanze di differenziazione. Non è di qui, ovviamente, discutere se tutto ciò sia giusto oppure no, dal momento che fatalmente il discorso scivolerebbe lungo la china di apprezzamenti di ordine politico-istituzionale (o politico *tout court*), che devono di tutta evidenza restare estranei a questo studio. È nondimeno un fatto incontestabile che la tendenza sia appunto nel senso ora indicato; il che vale come dire che l'integrazione, anche nella dimensione delle relazioni interordinamentali, va facendosi sempre più intensa, pur assumendo a mia opinione forme abnormi, incompatibili tanto coi riparti delle competenze in base ai trattati quanto, sul versante interno, secondo Costituzione, risultando pertanto indebitamente sacrificata la condizione dei soggetti di "autonomia" in genere (termine che ora metto tra virgolette in modo da farlo valere sia al piano dei rapporti tra lo Stato e le sue articolazioni interne e sia pure a quello dei rapporti tra l'Unione europea e gli Stati, dal momento che questi ultimi sempre di più vanno perdendo gli attributi che ne hanno

storicamente giustificato la qualifica di “sovrani” e sempre di più invece somigliano, in rapporto con l’Unione stessa, ad enti autonomi⁷).

Le notazioni appena svolte danno poi conferma di un dato del quale si è fatta menzione all’inizio di questa riflessione e che si è ora in grado di vedere sotto la giusta luce; ed è quello della incidenza che l’una forma o specie d’integrazione è in grado di esercitare nei riguardi delle altre. E invero l’infittirsi dei vincoli gravanti sullo Stato ed aventi origine esterna lascia infatti un segno marcato sulle dinamiche che fanno ed incessantemente rinnovano l’integrazione in ambito interno, portando a quel sostanziale svuotamento dell’autonomia regionale, cui si è appena accennato.

Per questo verso, può dirsi che l’integrazione presenta una duplice proiezione: verso l’interno e verso l’esterno, non indipendenti l’una dall’altra. Proprio lo Stato ne dà – come si è venuti dicendo – una particolarmente espressiva testimonianza, a motivo della sua posizione mediana tra l’Unione europea e la Comunità internazionale da un lato, le autonomie territoriali (con in testa le Regioni) dall’altro. Riuscire a mantenere il pur precario equilibrio tra le varie specie d’integrazione, evitando che le spinte che alle volte in modo prepotente si affermano in seno ad una di esse determinino eccessive ed insopportabili torsioni in capo ad un’altra o alle altre è particolarmente arduo, quasi proibitivo, specie nel tempo presente in cui la cappa soffocante della crisi obbliga all’adozione di misure che, per quanti sforzi possano farsi con molta

⁷ Non vale in avverso fare appello a taluni indici esteriori indicativi della perdurante, piena sovranità degli Stati, quale quello per cui essi detengono il potere di recedere dall’Unione: se non altro, per la ragione che, al di là di ciò che dice il trattato di Lisbona e non dice la Costituzione al piano dei rapporti tra Stato e Regioni, nulla esclude che, avendone la forza, anche una o più Regioni possano astrattamente andarsene per conto proprio, così come al piano dei rapporti con l’Unione, lo Stato potrebbe non avere la forza di uscire dall’Unione né quest’ultima la convenienza a che ciò accada (particolarmente istruttiva, al riguardo, la vicenda della Grecia, al momento in cui si scrive tuttora in corso e dagli imprevedibili, prossimi sviluppi). Il vero è che queste (ed altre) esperienze sono per intero governate dal (e possono essere come si deve apprezzate alla luce del) canone della effettività, il diritto (e, segnatamente, il diritto scritto) trovandosi non di rado costretto a cedere il passo ad eventi da esso debordanti e retti dalla pura forza.

buona volontà per qualificarle come compatibili col dettato costituzionale, in realtà fanno non di rado a pugno con la Carta, specie nelle sue norme sostantive (e, tra queste, ulteriormente specificando, quelle relative ai diritti fondamentali)⁸.

3. Il problematico mantenimento dell'equilibrio tra istanze di uniformità ed istanze di differenziazione, con riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni

Si tocca qui il cuore della questione ora studiata.

Si tratta infatti di stabilire se l'integrazione, nelle varie specie ed ai vari livelli istituzionali ai quali si manifesta, assume forme e dia luogo ad effetti rispettosi dell'equilibrio tra i valori in campo, in particolare di quell'equilibrio tra istanze di uniformità ed istanze di differenziazione, di cui si è venuti dicendo. Perché – si faccia caso al punto, di cruciale rilievo – unità ed autonomia (nella larga accezione, dietro prospettata) non hanno unicamente il senso che è spesso loro assegnato con riferimento alle più salienti dinamiche del potere, vale a dire quale rivendica di competenze da parte di questo o quell'ente e discapito di altri; hanno piuttosto un'ancora più espressivo significato per i

⁸ Se n'è avuta, ancora di recente, riprova con la sent. n. 10 del 2015, con la quale la Consulta ha manipolato le regole che governano il processo costituzionale, fino al punto di far smarrire lo stesso carattere incidentale del meccanismo che presiede alla sua attivazione, allo svolgimento, agli effetti, tant'è che la legge caducata dalla Corte – a quanto pare – dovrebbe ugualmente trovare applicazione nel giudizio *a quo* (e, ovviamente, negli altri giudizi pendenti): un esito, questo, francamente stupefacente. La Corte ha, infatti, ritenuto di dover porre uno sbarramento temporale drastico alla portata retrospettiva degli effetti dell'annullamento della disciplina legislativa dichiarata incostituzionale, sacrificando per intero i diritti dei soggetti da essa penalizzati al piano economico e privati del diritto alla restituzione delle somme indebitamente versate all'erario, e motivando la manipolazione temporale suddetta esclusivamente con riferimento ad esigenze di cassa e di equilibrio finanziario.

riflessi che dagli atti di esercizio delle competenze stesse si hanno a carico ovvero a beneficio dei diritti fondamentali⁹.

Più volte mi è stata offerta l'opportunità di precisare un concetto che mi sta particolarmente a cuore e che, dunque, sento di dover qui pure richiamare, e cioè che l'unità e l'autonomia, in tanto possono preservarsi e realizzarsi al meglio di sé, alle condizioni consentite dai tempi, in quanto per il loro tramite i diritti ricevano un appagamento complessivamente accettabile¹⁰.

La Repubblica è “una ed invisibile” – come recita la Carta – se ed in quanto “uno ed indivisibile” resti il patrimonio dei diritti fondamentali e dei doveri inderogabili (e, per ciò stesso, parimenti fondamentali) di cui godono i cittadini e, ancora più largamente, quanti si stabiliscono nel territorio dello Stato condividendo coi cittadini stessi le esperienze di vita associativa¹¹. La Repubblica, insomma, non cessa di essere “una” sol perché – per riprendere un vecchio ed ormai logoro *slogan* ad effetto – “la Padania non se ne va”; la Repubblica non sarebbe più tale, infatti, pur restando integra nella sua estensione territoriale, nel momento stesso in cui coloro che vi appartengono dovessero essere discriminati quanto ai diritti ed ai doveri fondamentali. La Repubblica, poi, è davvero “una” non già per il mero fatto di dare l'uguale riconoscimento sulla carta dei diritti e doveri in parola a tutti bensì alla sola

⁹ Eloquente ed ampia dimostrazione di quest'assunto è ora offerta dal corposo studio di AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli - L. Trucco, Giappichelli, Torino 2014.

¹⁰ Tra gli altri miei scritti in cui se ne fa parola, può, volendo, vedersi *L'autonomia regionale (profili generali)*, cap. II dei *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura mia e di G. Verde, Giappichelli, Torino 2012.

¹¹ L'estensione dei diritti fondamentali anche ai “non cittadini” è invero – come si sa – assai controversa e richiederebbe tutta una serie di precisazioni in relazione ai singoli tipi di diritti (o, addirittura, ai singoli diritti, pur se del medesimo tipo), nonché alle varie categorie di “non cittadini”. Il carattere perentorio dell'affermazione fatta nel testo risponde, tuttavia, all'esigenza di dare – per quanto possibile – una rappresentazione fedele del modello costituzionale, per come naturalmente ai miei occhi appare, pur nella consapevolezza della distanza che ad oggi tiene da esso lontana l'esperienza, in molte delle sue più salienti espressioni.

condizione che si dimostri in grado di garantire l'*effettivo* godimento dei diritti stessi e pretendere l'*effettivo* adempimento dei doveri.

Così pure, riguardando a queste esperienze dalla prospettiva dell'autonomia, la quale ha senso se ed in quanto, attingendo alle risorse di cui è dotata, riesca a convertirsi in servizio per coloro che ad essa si rivolgono al fine di veder tutelati i loro diritti (e, in genere, appagati i loro più impellenti bisogni), per la parte in cui tale tutela dipenda da atti di esercizio dell'autonomia stessa.

Attraverso dunque l'efficace esercizio delle competenze da parte di Stato e Regioni, al massimo di rendimento possibile nel rispetto del riparto costituzionale delle stesse, è possibile conseguire una parimenti efficace, soddisfacente tutela dei diritti fondamentali, mentre una produzione legislativa squilibrata, in un senso o nell'altro (e, segnatamente, nel senso dell'appiattimento dell'autonomia), per ciò stesso comporta negativi riflessi a carico dei diritti.

La giurisprudenza sul punto, di centrale rilievo, appare invero ad oggi incerta ed oscillante e non sempre resta dunque fedele a questa indicazione teorica.

Per un verso, sembra, infatti, decisa nel dichiarare che il rispetto delle norme sulla normazione ha comunque da esser tenuto fermo, quand'anche lo scostamento dall'assetto delle competenze da esse risultante possa tradursi in un beneficio per i diritti¹². Per un altro verso, si è talora acconsentito allo scostamento in parola proprio in nome dei diritti e, specificamente, della dignità della persona umana, che altrimenti ne avrebbe sofferto in modo insopportabile, fino al punto di esserne del tutto sacrificata¹³. Stranamente, però, questo si è avuto a senso unico, ad esclusivo vantaggio cioè dello Stato, abilitato

¹² Tra le altre, v. sentt. nn. 39 del 2013 e 99 del 2014.

¹³ Così, part., nella nota pronunzia, n. 10 del 2010, sulla *social card*.

a mettere piede nei campi materiali di spettanza regionale, non pure in senso inverso. Quasi che si possa fare, sia pure a certe condizioni, una sorta di graduatoria tra i valori di unità ed autonomia, assegnandosi la prevalenza al primo sul secondo. Solo che, in tal modo, si trascura un dato elementare, sul cui significato mi è capitato più volte di soffermarmi; ed è che unità ed autonomia, lungi dal porsi come due valori distinti o, peggio, contrapposti, costituiscono le due facce di un unico, inscindibile valore, l'autonomia potendosi affermare unicamente *nella* unità, e non già col pregiudizio di questa, così come l'unità, la sola unità che la Carta riconosce e garantisce, è quella che prende forma e costantemente si rigenera e promuove *attraverso la* valorizzazione dell'autonomia, non già insensatamente col costo di questa.

4. *Integrazione intersistemica e valori (in specie, il canone della tutela più "intensa" e le sue oscillanti applicazioni al piano dei rapporti tra diritto interno e CEDU)*

Se poi si passa ad altro piano di esperienza, con riguardo alla proiezione dell'ordine statale verso l'esterno (e, segnatamente, per ciò che attiene ai rapporti tra il diritto interno e la CEDU), le indicazioni che ci vengono offerte dalla giurisprudenza costituzionale appaiono essere – come si vedrà a momenti – non sempre univoche e reciprocamente convergenti. Non è tuttavia senza significato la circostanza per cui qui pure le norme sulla normazione (in ispecie, quella di cui all'art. 117, I c.) sono state dichiarate "cedevoli" a fronte di norme sostantive che, per effetto appunto del loro accantonamento (in sede di "bilanciamento" assiologico), possano averne un guadagno rispetto al caso opposto della scrupolosa osservanza di quelle norme (sent. n. 317 del 2009 e succ.). È bensì vero che l'ultima giurisprudenza (ord. n. 223 del 2014) non

discorre più di un “bilanciamento” tra la norma sulla normazione di cui all’art. 117 ed altre norme costituzionali, quale si renderebbe necessario ogni qual volta si sia in presenza di una disciplina di diritto interno che manchi di rispetto alla CEDU (e, per questo verso, parrebbe dunque essere lesiva della norma costituzionale che vi dà “copertura”) e però innalzi il livello di tutela dei diritti rispetto a quello garantito dalla Convenzione¹⁴.

In realtà, come si è tentato di mostrare in altri scritti (e la Corte mostra ora di condividere), in circostanze siffatte nessuna violazione della Convenzione si consuma, per una duplice ragione: per il fatto che è la stessa Convenzione a voler recedere davanti a garanzie offerte ai diritti in ambito interno ancora più efficaci di quelle che essa è in grado di apprestare (art. 53 CEDU)¹⁵ e per il fatto che non è detto che laddove una fonte dia una tutela migliore di quella di un’altra ai diritti venga, *per ciò stesso*, a determinarsi una irriducibile antinomia tra le fonti stesse. Come mi sono sforzato di mostrare altrove, è da mettere in conto che ci si trovi piuttosto in presenza di forme “graduate” di tutela ma non reciprocamente incompatibili.

¹⁴ Sulla questione, di recente, C. PADULA, *La Corte costituzionale ed i “controlimiti” alle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo: riflessioni sul bilanciamento dell’art. 117, co. 1, Cost.*, in www.federalismi.it, 23/2014. Se si vuole, si può confrontare al punto di vista manifestato da quest’a. quello da me rappresentato nel commento alla decisione dell’anno scorso richiamata nel testo: v., dunque, il mio *Una opportuna precisazione, da parte di Corte cost. n. 223 del 2014, in merito ai conflitti (apparenti...) tra norme di diritto interno e norme della CEDU*, in [Consulta OnLine](#), 1 settembre 2014.

¹⁵ Analogamente, la Carta dell’Unione (anch’essa all’art. 53) dichiara di far propria la *Grundnorm* della tutela più intensa, ritagliando dunque per sé un ruolo meramente sussidiario rispetto alle garanzie apprestate ai diritti in ambito interno. Purtroppo, non pochi sono i casi di scostamento dell’esperienza da questa nobile dichiarazione d’intenti, secondo quanto ad es. avvalora la vicenda *Melloni* o, più di recente, il parere sulla bozza di adesione dell’Unione alla CEDU, rigettata con argomenti che, a conti fatti, si richiamano all’idea dell’incondizionato primato del diritto dell’Unione stessa, di cui la Corte di Lussemburgo pretende di farsi insindacabile interprete e garante. Un’idea – è appena il caso qui di rammentare – che, per il modo esasperato con cui è rappresentata, urta col disposto dell’art. 4 del trattato, nella parte in cui fa obbligo all’Unione di prestare ossequio non soltanto alle “tradizioni costituzionali comuni” ma agli stessi principi di struttura dei singoli Stati appartenenti all’Unione.

La giurisprudenza che fa ruotare le relazioni intersistemiche attorno al perno della tutela più intensa appare nondimeno di straordinario rilievo. Ci insegna infatti che le quiete sistemazioni *secondo forma*, che vedono l'una fonte per sistema subordinata all'altra, detenendo – come si diceva – sempre il medesimo “posto” nella scala degli atti e fatti di produzione giuridica, possono recedere davanti a sistemazioni diversamente orientate, *secondo valore*, che ribaltano l'ordine precedente e lo rifanno da cima a fondo: non più, dunque, guardando alle *fonti*, alla loro provenienza e forma, bensì alle *norme* dalle stesse prodotte, per il modo con cui si riportano ai valori e ne consentono l'ottimale appagamento¹⁶.

Una volta di più, la giurisprudenza appare internamente combattuta, oscillante. Perché il vero è che l'impianto complessivo delle relazioni interordinamentali eretto alla Consulta appare essere di formale fattura, tant'è che la CEDU è senza esitazioni definita fonte “subcostituzionale”, come tale tenuta a prestare ossequio, sempre e comunque, alla Carta costituzionale in ogni sua norma, diversamente dal diritto (ieri comunitario ed oggi, piace a me dire) “eurounitario”, abilitato – come si sa – a derogare alla Carta stessa, eccezion fatta per i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

L'impianto – come si diceva – è di stampo formale-astratto. La Corte avverte forte la preoccupazione di dare certezze agli operatori e, perciò, si dichiara dell'idea che ogni fonte debba avere un proprio “posto”, fisso, stabilmente detenuto. E così – come si faceva dietro criticamente notare – non si

¹⁶ Una diversa lettura della giurisprudenza che fa uso del canone della tutela più “intensa” è ora prospettata da G. D'AMICO, *La massima espansione delle libertà e l'effettività della tutela dei diritti*, in corso di stampa negli *Scritti in onore di G. Silvestri*; sul canone in parola v. inoltre, di recente, L. TRIA, *La tutela dei diritti fondamentali. Le tecniche di interrelazione normativa indicate dalla Corte costituzionale. L'abilità di usare il patrimonio di sapienza giuridica ereditato dal passato per preparare il futuro*, in www.cortecostituzionale.it, dicembre 2014, e T. GIOVANNETTI - P. PASSAGLIA, *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino 2014, 389 ss.

fa cura di distinguere tra l'una e l'altra specie di norme internazionali pattizie, tutte comunque obbligate a prestare ossequio a qualsivoglia norma costituzionale ed a porsi quale parametro interposto nei giudizi sulle leggi, le quali ultime sono poi, a loro volta, tenute a mostrarsi rispettose delle norme scritte della Comunità internazionale, senza alcuna differenza tra queste ultime in ragione della peculiare funzione da esse esercitata, vale a dire dei loro contenuti e del modo parimenti peculiare con cui si pongono in rapporto ai (ed al servizio dei) valori.

Così ancora nessuna differenza si fa di regime tra questa o quella norma dell'Unione, tutte in pari misura considerate provviste di forza "paracostituzionale", siccome abilitate a derogare alla legge fondamentale della Repubblica, né più né meno di come possono innovarvi le leggi approvate con le procedure dell'art. 138¹⁷.

Come si vede, a stare all'ordine di idee al quale la giurisprudenza ambienta le sue ricostruzioni delle fonti, anche al piano delle relazioni interordinamentali, nessun rilievo dovrebbe darsi ai peculiari contenuti di alcune fonti, essendo sufficiente il riferimento a queste ultime, alla loro natura ed alla forma, al fine del loro compiuto inquadramento e della finale sistemazione.

Così, venendo ora a dire specificamente delle Carte che danno il riconoscimento dei diritti fondamentali, nessuna differenza si darebbe – a giudizio della Consulta – quanto alla loro condizione giuridica e al loro rilievo

¹⁷ Per la verità, non è mai stato chiarito se siffatto accostamento valga sotto ogni aspetto, potendosi di contro assumere che, in virtù della "copertura" offerta dall'art. 11, le norme dell'Unione possano resistere alla loro modifica da parte di leggi costituzionali sopravvenienti che, derogandovi, verrebbero fatalmente ad urtare col principio fondamentale della pace e della giustizia fra le Nazioni. Secondo questa ipotesi, le norme sovranazionali risulterebbero pertanto dotate di forza attiva eguale a quella delle leggi costituzionali e di forza passiva ancora maggiore di quella propria di queste ultime. Una soluzione che, *mutatis mutandis*, varrebbe anche per le norme non scritte della Comunità internazionale. Si vedrà, nondimeno, a momenti che il ragionamento non persuade né nelle premesse né nei loro conseguenti svolgimenti.

in ambito interno rispetto ad altri documenti della Comunità internazionale, mentre comunque diversi sarebbero la condizione ed il rilievo stessi rispetto a quelli propri della Carta di Nizza-Strasburgo, la sola – come si è venuti dicendo – ad essere provvista di rango costituzionale.

Stranamente, però, il giudice delle leggi non si fa cura di ciò che potrebbe aversi in caso di sostanziale coincidenza di norma della Carta dell'Unione e della CEDU, nel qual caso venendosi a determinare, a un tempo, l'innalzamento di condizione di quest'ultima e la sua applicazione diretta, sempre che ovviamente si reputi che la norma della Carta suddetta sia suscettibile di essere subito applicata in vece di norma interna con essa incompatibile.

Invece si ammettono, giustamente, scostamenti da questo schema, con specifico riguardo a norme pattizie sostanzialmente riprodottrici di norme non scritte della Comunità internazionale, alle prime pertanto dovendosi riconoscere il medesimo trattamento proprio delle seconde. La qual cosa dà la risolutiva conferma che norme appartenenti alla medesima fonte possono soggiacere a diverso trattamento complessivo.

Ora, si può anche capire il bisogno di dare agli operatori quelle certezze cui si faceva un momento cenno; e la forma, con le sistemazioni sulla sua base raggiunte, parrebbe essere la sola in grado di darle¹⁸. Sennonché, in disparte la circostanza per cui il soggettivismo dell'interprete, perlomeno da un certo punto in avanti, non è in alcun caso o modo eliminabile nell'esperienza giuridica¹⁹, il vero è che la sola *certezza del diritto in senso oggettivo* che ha pregio e può dunque a buon titolo rivendicare per sé di essere come si conviene salvaguardata è quella che, nel vivo dell'esperienza, appare essere in grado di

¹⁸ Sul valore della certezza del diritto e le forme del suo giuridico rilievo la letteratura è – come si sa – praticamente sterminata; mi limito, dunque, qui a far richiamo solo all'ultimo scritto che mi è capitato di leggere, ad opera di M. LUCIANI, *L'eclissi della certezza del diritto*, in *Libero Osservatorio del diritto*, 1/2015.

¹⁹ ... tant'è che nessuno può privare l'interprete stesso del potere-dovere di stabilire qual è la norma da applicare al caso o se v'è stata abrogazione tacita, ecc.

convertirsi ed interamente risolversi in *certezza dei diritti* (e, segnatamente, di quelli costituzionali), vale a dire nella effettività della loro tutela²⁰. In fondo, come si diceva, se ne mostra avvertita (non saprei tuttavia dire con quanta coerenza rispetto al suo indirizzo complessivo) la stessa giurisprudenza che, non a caso, ha messo opportunamente l'accento sul valore irrinunciabile della ricerca della tutela più "intensa", l'autentico *Grundwert* dell'ordinamento e delle relazioni interordinamentali e, a un tempo, la *Grundnorm* che presiede alle integrazioni sia intra- che intersistemiche, ne dà la misura, ne consente l'apprezzamento.

5. Segue: *Principio della miglior tutela, controlimiti mobili e interpretazione circolarmente conforme*

Ora, il principio della miglior tutela muove dall'assunto che le fonti in campo, quale che ne sia la provenienza e la forma, possano giocarsi la partita alla pari, affermandosi ovvero recedendo davanti ad altre fonti in ragione dei casi e delle peculiari esigenze da essi espresse. Si tratta, in altri termini, di stabilire quale norma (o, meglio, "sistema" di norme, visto che occorre sempre guardare all'insieme dei beni meritevoli di tutela e, dunque, alle norme che se ne fanno cura, nel loro fare appunto "sistema")²¹ risulti in grado di realizzare

²⁰ Di quest'idea mi sono già dichiarato molte volte; e confesso che in essa mi radico sempre di più, in considerazione dei benefici effetti che possono aversi dal suo accoglimento nella pratica giuridica. Non si dimentichi, peraltro, il risalente ma non perciò inattuale insegnamento che viene dall'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789, con la magistrale, efficacissima definizione in essa data di ciò che è e fa una "Costituzione" (nell'accezione liberale del termine), dal momento che senza il riconoscimento e l'effettiva tutela dei diritti fondamentali lo Stato cesserebbe appunto di essere "costituzionale".

²¹ Sulla necessità di riguardare nelle singole vicende processuali alla Costituzione come "sistema", e non già alle sole norme riguardanti i diritti di volta in volta in gioco, la giurisprudenza ha – come si sa – ripetutamente insistito (*ex plurimis*, v. Corte cost. nn. 236 del 2011; 264 del 2012; 1, 170 e 202 del 2013 e, ora, la già cit. 10 del 2015).

una sintesi ottimale dei valori in campo²². Le sintesi sono – come si sa – frutto di bilanciamento; e, tuttavia, i bilanciamenti non sempre (e forse di rado...) riescono effettivamente equidistanti, autenticamente mediani e fin dove possibile concilianti. Alle volte, infatti, è inevitabile l'integrale seppur occasionale sacrificio di questo o quel valore, in vista del miglior appagamento possibile dei restanti.

Ci si avvede così che la logica dei "controlimiti", per il modo rigido con cui è intesa dalla giurisprudenza, non può essere accolta²³. Non è infatti da escludere che si dia una norma (dal mio punto di vista, non importa se interna ovvero esterna) che, pur apparendo incompatibile con un principio fondamentale, allo stesso tempo si dimostri tuttavia servente il "sistema" dei principi restanti, al punto che la sua caducazione possa causare alla Carta una ferita ancora maggiore di quella che invece si ha col suo mantenimento in vigore.

²² Una critica radicale al criterio della tutela più intensa è stata, ancora di recente, avanzata da R. BIN, *L'interpretazione conforme. Due o tre cose che so di lei*, in www.rivistaaic.it, 1/2015, spec. al § 5, a cui opinione essendo i diritti a somma zero inevitabilmente la salvaguardia di alcuni si convertirebbe in sacrificio di altri. Non sembra tuttavia che sempre, di necessità, le cose stiano così: ad es., aver riconosciuto il diritto al matrimonio anche allo straniero irregolare non si vede cosa tolga agli altri diritti ovvero al medesimo diritto alle nozze già riconosciuto a beneficio di altri soggetti. Ad ogni buon conto, se è vero – com'è vero – che la Costituzione va sempre vista e fatta valere come "sistema", perché mai escludere di potere raffrontare la tutela offerta dalla Costituzione stessa con quella invece risultante da altre Carte al fine dell'ottimale composizione degli interessi in campo? *Ab extra*, come si viene dicendo e si vedrà ancora meglio sul finire di questa riflessione, possono venire indicazioni preziose in vista dell'appagamento dei diritti, più ancora di quanto possa aversi senza di esse, così come all'inverso, laddove le Corti sovranazionali facciano buon uso dei materiali estratti dai serbatoi nazionali a salvaguardia dei diritti (ulteriori notazioni sul punto, nel mio *Maggiore o minor tutela nel prossimo futuro per i diritti fondamentali?*, in [Consulta OnLine](http://ConsultaOnLine.it), 1/2015, 5 febbraio 2015, 50 in nt. 28).

²³ Mancano, peraltro, riscontri al piano dei rapporti tra diritto interno e diritto eurounitario del modello delineato dalla giurisprudenza, che ad ogni buon conto – come subito si passa a dire nel testo – appare fondato su basi teoriche assai gracili e, a dirla tutta, inconsistenti. Dei "controlimiti", invece, si è ora – come si sa – fatto utilizzo al piano dei rapporti tra norme interne e norme generalmente riconosciute della Comunità internazionale (sent. n. 238 del 2014, ampiamente annotata); ma la soluzione adottata in relazione a quest'ultimo campo di esperienza, specie per i profili tecnico-processuali, lascia a mia opinione fortemente perplessi e non è da escludere che possa andare incontro, alla prima occasione utile, anche a corposi aggiustamenti.

E, invero, come si è tentato di mostrare altrove, ogni volta che la Corte è chiamata a pronunciarsi su una questione di costituzionalità è sollecitata a far luogo ad un raffronto, ad una ponderazione, tra la “situazione normativa” quale si ha in presenza della norma *sub iudice* e quella che invece si avrebbe a seguito del suo annullamento²⁴.

Nulla di strano, peraltro, è da vedere in tutto ciò. La Corte si interroga sempre sulle conseguenze potenzialmente discendenti dalle sue decisioni, pur laddove ciò non sia espressamente dichiarato. I “bilanciamenti” entrano, d'altronde, costantemente nei ragionamenti della Corte (e dei giudici e, ancora più largamente, degli operatori in genere, a partire ovviamente dal legislatore). Strano è piuttosto che non ci si avveda che di ciò può aversi riscontro anche al piano delle relazioni interordinamentali²⁵.

Con specifico riguardo alle esperienze relative alla tutela dei diritti fondamentali, le norme che ne danno il riconoscimento, quale che sia la provenienza della Carta che vi fa luogo, possono, a mia opinione, partecipare ad armi pari alle consuete operazioni di bilanciamento assiologico, ove si convenga che tanto le norme interne quanto quelle di origine esterna possono, senza alcuna aprioristica graduazione, godere tutte della “copertura” degli artt. 2 e 3 della Carta, la “coppia assiologica fondamentale”, alla quale armonicamente si legano i principi restanti, componendo ed incessantemente rinnovando il “sistema di sistemi” in ragione dei casi.

In questo quadro, qui sommariamente descritto, il principio della miglior tutela, a conti fatti si risolve nel modo più adeguato col quale si offre, in una

²⁴ Sulla “situazione normativa” quale oggetto del sindacato di costituzionalità precisazioni, di recente, in A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁵, Giappichelli, Torino 2014, 93 ss.

²⁵ Dei “bilanciamenti interordinamentali” si discorre nel mio *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e “controlimiti” mobili, a garanzia dei diritti fondamentali*, in www.rivistaaic.it, 1/2011, al quale si può dunque, volendo, far riferimento per ulteriori ragguagli.

vicenda processuale data, l'ottimale servizio ai valori di libertà ed eguaglianza e, in ultima istanza, dignità.

Ora, ad una prima (ma erronea) impressione parrebbe che il principio stesso dia per bell'e fatte, preformate, le norme bisognose di essere poste a reciproco raffronto al fine di determinare quale di esse sia in grado di far conseguire la più apprezzabile sintesi assiologica, consentendo alla Costituzione (per ciò che, dal punto di vista del nostro ordinamento, maggiormente importa) ed alle altre Carte dei diritti (e, segnatamente, alla CEDU ed alla Carta dell'Unione) di affermarsi *magis ut valeant*, alle condizioni complessive di contesto.

Le cose tuttavia sono assai più complesse di come possano a prima vista sembrare. Il canone della tutela più intensa, infatti, prima ancora di orientare la selezione della norma o del sistema di norme maggiormente adeguato al caso, presiede alla interpretazione degli enunciati idonei ad esprimere le norme stesse e, procedendo ancora a ritroso, alla individuazione di quello o di quelli di essi che, in forza di preorientamento assiologico, si presume possano offrire i materiali normativi più adeguati al caso.

È vero che – come comunemente si dice, sulla base dell'aureo insegnamento di una non dimenticata dottrina²⁶ – dalle disposizioni si trapassa, attraverso la mediazione necessaria della interpretazione, alle norme; è pur vero però che le stesse disposizioni non sono un dato precostituito ma il frutto di una previa selezione teleologicamente orientata in vista del reperimento della norma o delle norme richieste dal caso. In un certo senso, può dunque dirsi che una norma, sia pure ancora all'inizio della sua gestazione ed elaborazione e quindi ancora confusamente percepita, porta al riconoscimento della disposizione, dalla quale quindi si ritiene di poter avere la conferma della intuizione che mette in moto ed orienta il processo interpretativo.

²⁶ Ovvio, qui, il riferimento alla poderosa riflessione teorica di V. Crisafulli.

Pari essendo la condizione dei documenti normativi astrattamente idonei ad offrire la miglior tutela, tutti bisognosi – secondo l’indicazione della Corte dietro richiamata – di integrarsi reciprocamente nella interpretazione, se ne ha che l’interpretazione stessa ha da essere, a mia opinione, *circolarmente conforme*²⁷, non dandosi alcun ordine gerarchico preconstituito, alcun *prius* o *posterius*, alcun verso a senso unico nel processo interpretativo, bensì il bisogno di avvalersi, componendoli in un unico “sistema di sistemi”, di tutti i documenti stessi in vista della loro mutua rigenerazione semantica e valorizzazione.

6. Una notazione finale: l’integrazione, anche intrasistemica, si realizza e tutela talora ancora meglio attingendo a documenti normativi provenienti ab extra, piuttosto che facendo capo esclusivamente a materiali di origine interna

Si ha così modo di toccare con mano quella varietà di forme e gradi dell’integrazione (e, dunque, dei modi di comporsi e rinnovarsi del “sistema di sistemi”), di cui si diceva.

Due ordinamenti (ad es., quello dell’Unione e quelli degli Stati membri) possono infatti esibire allo stesso tempo specie di integrazione diverse, la più avanzata apparendo essere, in prospettiva assiologicamente orientata, quella che si rende manifesta al piano dei rapporti tra le Carte (e, segnatamente, sul terreno della salvaguardia dei diritti), mentre quella o quelle che si hanno ad altri piani di esperienza possono risultare (ed effettivamente risultano) meno avanzate.

²⁷ Riprendo qui un esito ricostruttivo altrove argomentato (ad es., in *L’interpretazione conforme e la ricerca del “sistema di sistemi” come problema*, in www.rivistaaic.it, 2/2014, e *Sei tesi in tema di diritti fondamentali e della loro tutela attraverso il “dialogo” tra Corti europee e Corti nazionali*, in www.federalismi.it, 18/2014, spec. al § 8).

Certo, la circostanza per cui non poche sono le occasioni di conflitto tra le Corti in relazione al modo di dare tutela ai diritti, accanto però alle altre in cui si apprezza una sensibile convergenza dei loro indirizzi, mostra come, sullo stesso piano delle vicende processuali riguardanti i diritti, l'integrazione possa – come si diceva – contrarsi ovvero espandersi a fisarmonica, con varietà di movenze e tratti identificanti complessivi. Ciò che nondimeno importa è che il filo del “dialogo” – come usa chiamarlo – non sia reciso e che lo sforzo da tutte le Corti prodotte risulti costantemente ispirato ad onestà d'intenti, siccome fermamente proteso all'affermazione di quella ottimale tutela, di cui si è ripetutamente discusso. La quale – come pure si è veduto – presuppone l'accettazione dell'idea secondo cui la tutela stessa non necessariamente si rintraccia entro le mura domestiche in cui ciascuna Corte opera ed attingendo ai soli materiali normativi in esse prodotti, piuttosto richiedendo di far capo altresì (e talora principalmente o, in via di principio, persino esclusivamente) ai materiali situati presso altri sistemi.

Non poche – come si è dietro segnalato, richiamando *Melloni* e il parere sull'adesione dell'Unione alla CEDU – sono tuttavia ad oggi le occasioni in cui le Corti (non importa, ora, se sovranazionali o europee) danno testimonianza di un “nazionalismo” o “patriottismo” costituzionale esasperato e, per ciò stesso, ingenuo ed infecondo, ciascuna di esse insensatamente puntando alla propria affermazione quale Corte di “vertice” di un “sistema di sistemi” strutturato in modo gerarchico. Un atteggiamento questo – come si è tentato di mostrare in altri luoghi – sbagliato in partenza, nelle premesse e nelle conseguenze, e foriero di guasti assai gravi, per il solo fatto di operare una ordinazione “verticale” di materiali normativi che invece, per loro indeclinabile vocazione, richiedono di essere disposti su un piano “orizzontale”, al quale soltanto può aversene il paritario e fruttuoso raffronto, al servizio dei diritti. E un atteggiamento – si è altresì fatto notare – che, in buona sostanza, porta all'esito

aberrante di fare della Corte situata, in sovrana solitudine, in cima alla piramide un mostruoso *potere costituente permanente*, siccome abilitato ad enunciare verità inconfutabili di diritto costituzionale e sui diritti costituzionali. Di contro, solo ammettendo in premessa che la partita tra le Corti (e le Carte di cui esse sono garanti) si gioca sempre – come si diceva – ad armi pari e può dunque concludersi in vario modo, si rende a mia opinione possibile costruire un “sistema di sistemi” che, nelle sue varie espressioni in ragione dei casi, risulti in grado di rispondere al meglio alle più impellenti domande di giustizia, quale che sia la Corte di volta in volta interpellata.