

ANTONIO RUGGERI

Valori e principi costituzionali degli Stati integrati d'Europa*

SOMMARIO: 1. *Valori e principi della “transizione”*: stabilità degli uni e (relativa) mutevolezza dei secondi. – 2. Valori, principi e fatti di continuità ovvero di discontinuità costituzionale. – 3. I valori di una comunità politicamente organizzata sono di necessità un “numero chiuso”? – Un ossimoro apparente: la positivizzazione dei valori come... *valori*. – 4. Identità costituzionale degli Stati e identità dell'Unione: una possibile diversificazione al piano dei *valori* ovvero a quello dei *principi*? – 5. L'Unione, “*unita*” (nei *valori*) e “*diversificata*” (nei *principi*): un motto felice, tuttavia obbligato a fare i conti (non ancora saldati) con la spinosa questione del *deficit* democratico. – 6. Come pesare (ed apprezzare) “*unità*” e “*diversità*” e, ancora, come preservarle? – Analisi della *struttura* delle tradizioni costituzionali, nazionali e comuni (e, per ciò pure, europee), e loro riunificazione nei processi interpretativi secondo valore. – 7. “*Unità*” e “*diversità*”, dal punto di vista della *funzione* o dello *scopo* cui sono, rispettivamente, chiamati l'Unione e gli Stati: ancora una conferma del carattere artificioso della rigida distinzione dell'*identità* dell'una e degli altri, su basi di valore. – 8. Leale cooperazione e sussidiarietà: due principi indisponibili, siccome necessari a dar pratico senso alla “*unità nella diversità*”, ad ogni livello istituzionale e campo di esperienza. – Interessi dalla natura composita (sovrannazionali, nazionali, locali a un tempo), processi di produzione giuridica al proprio interno ugualmente articolati, risultanti da “catene” di norme funzionalmente connesse, superamento delle barriere artificialmente erette tra i campi materiali, in applicazione della “logica”, ormai recessiva, di una rigida separazione delle competenze. – 9. Un'annosa (e irrisolta) questione: si danno limiti all'integrazione? – La deformata rappresentazione, data in dottrina e giurisprudenza, del rapporto intercorrente tra norme dell'Unione e principi fondamentali degli Stati, e la ricerca di una composizione unitaria dell'*identità* costituzionale dell'una e degli altri, attraverso la tecnica dei “bilanciamenti” su basi di valore.

1. *Valori e principi della “transizione”*: stabilità degli uni e (relativa) mutevolezza dei secondi

Il titolo dato a questa riflessione richiede alcuni chiarimenti preliminari, senza dei quali lo stesso suo oggetto si presta a pericolosi fraintendimenti.

Comincio dalla parte finale, precisando che il tema che mi è stato assegnato vorrebbe esser particolarmente ambizioso (proprio per ciò, però, nel lavoro che

* Relazione al Convegno su *Costituzionalismo e diritto costituzionale negli Stati integrati d'Europa*, Bari 29-30 aprile 2009. Farà parte degli *Scritti in onore di L. Arcidiacono*.

ora si avvia potranno unicamente porsi le basi per ulteriori e più adeguati approfondimenti, bisognosi di aversi in altre sedi): non si è, infatti, chiamati a dire né della sola Europa né degli Stati ma dell'una e degli altri assieme, necessariamente visti in modo congiunto e – come si tenterà di mostrare – connotati da stretta interdipendenza. Aggiungo, poi, che non si ragionerà di scenari molto di là da venire, una volta cioè che gli Stati saranno finalmente, compiutamente “integrati” in seno all'Unione o a “qualcosa” che, con altro nome, ne dovesse prendere il posto. Non possiedo (e credo che nessuno posseda) la classica palla di vetro che consenta di vedere ciò che sarà, in un futuro comunque non prossimo, che peraltro potrebbe – come si sa – non venire mai alla luce.

L'orizzonte di questo studio è invece, di necessità, assai più corto; e l'unico futuro di cui, pur con molta approssimazione, è qui dato discorrere è quello legato alle sommamente incerte sorti del trattato di Lisbona, cui pure è doveroso il richiamo, se non altro perché – la speranza è questa – potrebbe tra non molto divenire realtà.

Il vero è che il titolo di questo studio (e – mi si consenta – dell'intero convegno in cui esso è presentato) è, forse, non del tutto appropriato; semmai, si dovrebbe dire: degli Stati *in via d'integrazione*, volendosi raffigurare la presente congiuntura caratterizzata da relazioni tra ordinamenti che non sono più *separati* e però non sono ancora *pleno iure integrati*. Diciamo che si è in mezzo ad un *processo*, senza che peraltro risulti chiaro se il più sia già stato fatto ovvero sia ancora da fare e, comunque, quanta distanza ancora ci separi dalla meta. Un processo che vede gli Stati aver bisogno dell'Unione e questa, a sua volta, di quelli; e che, anzi, proprio nel reciproco sussidio – come si tenterà di dire più avanti – si coglie l'identità sia degli uni che dell'altra. Il che vale come riconoscere che una profonda (e, forse, davvero irreversibile) trasformazione si è ormai compiuta negli Stati, nell'*idea* stessa di Stato, che un tempo – come si sa – evocava, nel modo più immediato e genuinamente espressivo, la realtà di un ordinamento internamente “integrato”, connotato – secondo la dottrina classica – da originarietà e sovranità, oltre che da territorialità e da altri attributi ancora. Attributi che non sono più riproponibili, quanto meno col carattere di assolutezza di un tempo, *proprio* perché è in corso un'integrazione interordinamentale dai contorni ancora largamente indefiniti, comunque originali, la quale ad ogni buon conto non autorizza a concludere nel senso che gli attributi suddetti si siano del tutto smarriti, come invece vorrebbe una fin troppo ottimistica (ma, in realtà, deformante) lettura patrocinata da quanti ritengono che la sovranità (e, perciò, l'identità degli Stati) sia andata ormai definitivamente dispersa, malgrado non possa neppure dirsi che sia stata soppiantata da una “sovranità” dell'Unione che, pur con ogni sforzo di buona volontà, non riesce ancora oggi a farsi in modo tangibile, esclusivo, valere¹.

Quando una vicenda ordinamentale è ancora *in fieri* è assai arduo trovare le parole giuste per descriverla; comunque, risulta particolarmente disagevole prefigurarne gli esiti e darne *ex ante* la opportuna qualificazione. Diciamo pure che è metodicamente scorretto o, come che sia, fondato su basi inconsistenti farlo a mezzo di categorie pensate per la sola realtà statale e, ad ogni buon conto,

¹ In realtà, sembra maggiormente adeguato al presente contesto ragionare di una *sovranità condivisa*, secondo riparti di materie e competenze assai più fluidi nel diritto vivente di quanto traspaia dalle norme che li stabiliscono (sulla mobilità di questi rapporti si tornerà anche più avanti).

valevoli per ordinamenti ormai *integrati*, non *in via d'integrazione*. Eppure, del ricorso a categorie siffatte, almeno in una fase iniziale, non può farsi a meno, essendo questi i soli ferri del mestiere di cui disponiamo, mentre deve rimandarsi per i loro necessari aggiustamenti, anche di non secondaria entità, a più raffinate analisi che potranno in modo adeguato essere avviate e svolte in un successivo momento.

I rilievi appena fatti con riguardo al secondo frammento del titolo si riflettono immediatamente sul primo, ponendo subito una questione di grande momento.

Se è vero che il tempo odierno – come si è soliti dire, con espressione fin troppo abusata e tuttavia calzante nelle sue applicazioni all'Unione – è un tempo di “transizione”, di quali valori e principi siamo oggi chiamati a discorrere? Ha senso ragionare di valori e/o principi della transizione? Sembra quasi un ossimoro, tanto più che – come si vedrà a momenti – i valori in questione sono, se non *universali* (ché molti, purtroppo, ad oggi in essi non si riconoscono), comunque *transepocali*, rinvenendosene il germe sin dall'antichità, persino dunque in realtà ordinamentali non statali o prestatati (quanto meno, avuto riguardo all'idea di Stato quale affermata – secondo una tesi risalente e ad oggi largamente diffusa – a partire dal trattato di Westfalia).

E ancora: può dirsi che i valori e/o principi in parola siano diversi sia da quelli affermatasi nei territori dell'Unione prima della nascita dell'Unione stessa che da quelli che potrebbero aversi allorché quest'ultima sarà giunta alla meta della piena integrazione ovvero sarà soppiantata da altra entità ad oggi tuttavia sconosciuta?

Gli interrogativi appena posti danno conto del perché la riflessione che si va ora facendo investa, ad un tempo, sia i valori che i principi, obbligando a far luogo da subito a talune precisazioni di ordine concettuale, dalle quali – come si vedrà – risulterà la pur parziale diversità di itinerario che valori e principi possono essere chiamati a compiere nel loro continuo, infaticabile radicamento sia negli Stati che in seno all'Unione.

Il solo immaginare che possano darsi *valori* diversi oggi rispetto al passato o anche al futuro appare insensato, per le ragioni che subito si diranno, mentre è da mettere in conto la diversificazione al piano dei *principi*: quanto meno, di alcuni, specificamente riguardanti l'organizzazione dell'Unione, come pure i suoi rapporti con gli Stati che la compongono. Ciò che resta sono, insomma, i *principi di ordine sostantivo*, prima (e più ancora) di (alcuni di) quelli di *ordine organizzativo* o *procedimentale*. Ed è proprio a motivo di ciò che – avverto sin d'ora – non indugerò qui nell'ennesima, sia pur succinta, descrizione dei principi di organizzazione, segnatamente di quelli caratterizzanti la “forma di governo” dell'Unione, per riprender ed adattare alla realtà sovranazionale una formula correntemente adoperata in ambito interno; e, sempre per la medesima ragione, non m'intratterrò, se non con rapidi cenni, sui principi riguardanti le relazioni tra Unione e Stati². Principi, tutti, che, portandosi man mano avanti il processo d'integrazione, potranno subire anche corposi e vistosi adeguamenti, che anzi, come pure si dirà, si porranno quale causa ed effetto, a un tempo, dell'integrazione stessa, accompagnandone e segnandone il sofferto e alle volte non lineare cammino. Naturalmente, non tutti i principi di organizzazione ne saranno coinvolti e non tutti nella medesima misura; alcuni, piuttosto, potranno

² Su tutto ciò può, volendo, vedersi il quadro di sintesi che è ora in P. COSTANZO-L. MEZZETTI-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*², Torino 2008.

ulteriormente radicarsi, dotandosi di forme espressive (e di garanzie) ancora più efficaci di quelle di cui oggi dispongono. In particolare, così a mia opinione sarà per quello che potrebbe riassuntivamente chiamarsi il *principio "federativo"*, quale *summa* dei principi di sussidiarietà, leale cooperazione ed altri ancora, cui sempre di più saranno chiamate ad ispirarsi sia le relazioni tra Unioni e Stati che quelle tra questi ultimi ed altri enti territoriali operanti in seno ad essi³.

Diciamo, piuttosto, che, per l'aspetto ora considerato, questa riflessione, più che addentrarsi nel reticolo di un'organizzazione fattasi col tempo vieppiù complessa, la cui compiuta descrizione richiederebbe uno spazio ed energie qui non disponibili, si contenterà di fissare unicamente le premesse – metodiche prima ancora che teoriche – per ulteriori svolgimenti. A questo fine, più ancora che dire di ciò che potrà anche significativamente cambiare, conviene dire di ciò che, verosimilmente, resterà, tentando dunque di offrire all'analisi il passo ed il respiro lungo che è proprio di una riflessione che voglia puntare diritto all'essenza del fenomeno indagato, pur col costo di dover quindi sacrificare altri, ancorché meritevoli ma non ugualmente caratterizzanti, profili dello stesso. Per questa ragione, il limitato compito che mi sono prefisso di svolgere attiene non tanto al piano della *descrizione*, quanto al piano della *costruzione*, avuto specifico riguardo a quella che potrebbe riassuntivamente chiamarsi la *dinamica dei valori e dei principi*, siccome relativa al modo della loro composizione in sistema e dell'incessante rinnovamento interno, nella continuità e fedeltà del sistema stesso rispetto alla sua originaria matrice assiologica.

2. Valori, principi e fatti di continuità ovvero di discontinuità costituzionale

Su *valori e principi* – come si sa – si è scritto molto e in vario senso⁴. Muovo qui da una premessa, largamente condivisa, secondo cui gli uni appartengono al mondo del pregiuridico, gli altri a quello del giuridicamente rilevante. Solo i principi, non pure i valori, sono *norme*: se si vuole, un particolare tipo di norme, ponendosi quale la prima, più diretta ed immediatamente espressiva forma di positivizzazione dei valori. I principi – e mi riferisco ora, com'è chiaro, ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale⁵ – assolvono ad una duplice, apparentemente contraddittoria (quanto meno negli esiti), funzione. Da un canto,

³ Le ragioni che inducono a formulare questa previsione saranno rappresentate più avanti, in specie al par. 8.

⁴ Per fare ora unicamente richiamo ad alcuni tra i molti scritti ancora di recente apparsi, v., part. (ed anche per ulteriori riferimenti), A. LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Napoli 2007, spec. 136 ss. e 357 ss., ma *passim*; A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Ann., II, t. 2 (2008), 198 ss. e G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna 2008, spec. 205 ss.

⁵ Nessun rilievo ai fini della trattazione che si va qui facendo assumono altre specie di principi, quali quelli posti dal legislatore ordinario (ad es., sul terreno delle esperienze di delega al Governo o dell'esercizio di poteri "concorrenti" di normazione, ex art. 117, III c., cost., ecc.). Non indugio, poi, su alcune distinzioni che pure si è soliti fare tra i principi fondamentali, di cui è parola nel testo, e i principi "supremi", *et similia*, il cui significato, assai controverso, è nondimeno trascurabile nell'economia del discorso qui svolto [in argomento, v., comunque, tra gli altri, R. CALVANO, *Il ruolo dei principi fondamentali della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, a cura di S. Staiano, Torino 2006, 361 s., in nt. 1; G. RAZZANO, *Il nucleo duro quale presupposto della giurisprudenza costituzionale*, pure *ivi*, 739 ss.; F. MODUGNO, *Principi fondamentali, generali, supremi*, in *Diz. dir. pubbl.*, V (2006), 4490 ss.].

valorizzano i valori, col fatto stesso di tradurli in enunciati normativi, avviando e ponendo dunque le basi più solide per il loro radicamento nell'esperienza, a mezzo dell'opera congiunta di tutti, cittadini ed operatori⁶. Da un altro canto, però, li *impoveriscono*, la purezza e la virtualmente incontenibile attitudine dei valori ad affermarsi in modo pieno trovandosi costretta a fare i conti con la imperfezione del linguaggio (anche normativo) utilizzato per dare ai valori stessi giuridico riconoscimento, con la limitatezza degli strumenti giuridici di cui si dispone al fine del loro invero, con le condizioni complessive del contesto in cui essi s'inscrivono e tendono a farsi valere, condizioni alle volte anche particolarmente disagiati o, diciamo pure, ostili al loro radicamento.

La circostanza per cui solo i principi presentano carattere normativo, arrestandosi i valori sulla soglia del giuridico, non equivale tuttavia a dire che i valori stessi sono giuridicamente irrilevanti. Di contro, la prima e più tangibile testimonianza del rilievo da essi posseduto nelle pratiche di diritto è data dal fatto che è proprio grazie al riferimento ad essi costantemente e fermamente fatto che i principi si fanno riconoscere ed intendere nella loro irripetibile natura e formidabile capacità di pervasione dell'esperienza giuridica.

Il punto è ad oggi trascurato e, dunque, bisognoso di ulteriori approfondimenti⁷. Forse, non si è ancora prestata la dovuta attenzione alla circostanza per cui i principi, proprio in quanto *norme*, costituiscono il “dopo”, non il “prima”, dei processi interpretativi. Se è vero – come comunemente si dice – che l'interpretazione delle leggi e dei materiali normativi in genere richiede di essere orientata e svolta in senso conforme a Costituzione (oltre che a diritto comunitario e a diritto internazionale)⁸, e dunque, in primo luogo, in senso conforme ai principi costituzionali, e che, ulteriormente risalendo lungo la scala gerarchica, la stessa interpretazione degli enunciati costituzionali ugualmente abbisogna del medesimo orientamento verso i principi, è da chiedersi come si possa sfuggire alla morsa soffocante di una insuperabile autoreferenzialità, dal

⁶ Nessuno può, perciò, considerarsi esonerato da questo compito, pur nelle diverse responsabilità su ciascuno gravanti, proprio perché ad esso ci chiama il dovere di fedeltà alla Repubblica ed alla Costituzione: una conclusione, questa, che, *mutatis mutandis*, vale anche per l'Unione (sul dovere di fedeltà, sulle sue plurime valenze e manifestazioni, per tutti v. A. MORELLI, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi-M. Cavino-E. Grosso-J. Luther, Torino 2007, 140 ss.).

⁷ Alcune prime indicazioni nel senso indicato nel testo possono però, volendo, aversi dal mio *Interpretazione costituzionale e ragionevolezza*, in *Pol. dir.*, 4/2006, 531 ss.

⁸ Molto trattata – come si sa –, specie nel tempo a noi più vicino, l'interpretazione conforme. Indicazioni possono aversi da G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano 2006; M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione “conforme a”*, in www.federalismi.it, 16/2007; M. RUOTOLO, *L'interpretazione conforme a Costituzione nella più recente giurisprudenza costituzionale. Una lettura alla luce di alcuni risalenti contributi apparsi nella Rivista «Giurisprudenza costituzionale»*, in AA.VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, a cura di A. Pace, Milano 2006 903 ss. e, dello stesso, *Alcuni eccessi nell'uso della “interpretazione conforme a...”*, in *Giur. cost.*, 2/2007, 1206 ss.; R. ROMBOLI, *Qualcosa di nuovo ... anzi d'antico: la contesa sull'interpretazione conforme della legge*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it e, dello stesso, pure *ivi*, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*; M. BIGNAMI, *Il doppio volto dell'interpretazione adeguatrice*, in www.forumcostituzionale.it; V. SCARABBA, *L'“interpretazione conforme” tra sindacato diffuso (su “norme”) e ipotesi di “graduazione della costituzionalità”: spunti di riflessione*, in AA.VV., *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, a cura di E. Bindi-M. Perini-A. Pisaneschi, Torino 2008, 481 ss. Da ultimo, i contributi al convegno del Gruppo di Pisa su *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Milano 6 e 7 giugno 2008, i cui *Atti* sono in corso di stampa per i tipi della Giappichelli.

momento che i principi stessi non sono dati *precostituiti* ai fatti interpretativi bensì *l'esito* degli stessi. È poi da chiedersi in senso conforme a *cosa* i principi vadano interpretati⁹. E, poiché – come si è appena rammentato – i principi non sono “dati”, “preformati”, ma vanno *ricostruiti*, è evidente che il circolo può essere spezzato unicamente proiettandosi oltre l'ordinamento, andando cioè alla ricerca di ciò che viene *prima* e che sta *a base* dell'ordinamento stesso.

Il fondamento primo del diritto non può essere, insomma, nel diritto stesso ma in ciò che lo precede e determina, che vi dà senso: altrimenti, sarebbe presumere di poter fare ciò che tentò di fare il Barone di Münchhausen, volendosi estrarre dal pantano tirandosi per i baffi.

Soccorre, dunque, l'orientamento verso i valori, alla cui luce si rende possibile andare alla ricerca dei materiali che, già *intuitivamente* (prima, cioè, della loro interpretazione o, diciamo pure, *compiuta* interpretazione)¹⁰, possono *ragionevolmente* considerarsi espressivi dei principi¹¹; ed è sempre per effetto di siffatto orientamento che è possibile pervenire alla messa a punto semantica dei principi, in relazione alle peculiari esigenze di un caso (ad es., in occasione dei giudizi di validità su norme sospette di violare i principi stessi).

La consapevolezza dei fatti storici che hanno determinato l'avvento di un ordinamento costituzionale dato e dei valori in cui si sono riconosciute le forze politiche che hanno combattuto la battaglia per l'affermazione dell'ordine stesso (da noi, le forze della Resistenza) costituisce il più saldo punto di riferimento, la radice da cui trae costante alimento ed orientamento la ricerca dei principi fondamentali e la percezione della loro intima e genuina connotazione.

Se, dunque, il fondamento primo dell'ordinamento è nei valori e se il ruolo dei principi è ad ogni modo nei loro riguardi servente, se ne ha che l'identità e la continuità dell'ordinamento nel tempo possono compiutamente apprezzarsi al piano dei valori stessi, sia pure per il tramite di vicende specificamente riguardanti i principi. Vicende che peraltro – è ormai provato – non necessariamente investono i principi nella loro rappresentazione grafica, potendo riguardare norme, diverse da essi e tuttavia necessarie alla loro implementazione, che non di rado si dispongono ai gradi sottostanti a quello costituzionale¹².

⁹ Il quesito trovasi già posto nella mia *op. ult. cit.*, ed *ivi* la risposta di seguito indicata nel testo.

¹⁰ Certo, soccorre talora l'autoqualificazione, che nondimeno possiede un valore meramente indiziario, non escludendosi in partenza né l'eventualità che disposizioni che dichiarino di essere espressivi di principi, tali in realtà non siano, né che principi si diano pur laddove non si presentino in modo esplicito come tali. Com'è chiaro, la prima cosa è più difficile da provare rispetto alla seconda, proprio a motivo della diversa indicazione data dal legislatore (che qui – non si dimentichi – è lo stesso Costituente).

¹¹ Intuizione e ragionevolezza – come si vede – vanno a braccetto; anzi, come si è tentato di dire in altra occasione (A. RUGGERI-A.SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁴, Torino 2009, 117), il senso più profondo della ragionevolezza (ovvero del suo contrario, l'irragionevolezza) si coglie proprio a mezzo della intuizione; ed è sempre grazie a quest'ultima che, a conti fatti, può sino in fondo apprezzarsi l'intima *ratio* dei principi, nel loro porsi quali strumenti privilegiati al servizio dei valori.

¹² Si pensi, ad es., a leggi (*rectius*, a norme) costituzionalmente obbligatorie in rapporto a *principi* (non, dunque, a *regole*), come alcune di esse sono usualmente chiamate in relazione alle esperienze referendarie (ma con considerazioni estensibili altresì alla dinamica delle norme in genere nel tempo, anche dunque ad abrogazioni per mano dello stesso legislatore). È agevole dimostrare che il sostanziale svuotamento dei principi (e, di riflesso, dei valori) può aver luogo anche lungo canali sotterranei ed a mezzo di manovre subdole, tanto più temibili quanto più idonee a prendere corpo attraverso atti o comportamenti che, singolarmente considerati, non danno l'idea della discontinuità costituzionale (e, invero, neppure sono alle volte idonei a produrne

È però vero anche l'inverso; e, così come il filo della continuità costituzionale può essere reciso attraverso l'attacco indiretto, mascherato, ai principi, svuotati del loro potenziale assiologico per effetto di mutamenti riguardanti le norme che vi danno la *prima, diretta e necessaria* specificazione-attuazione, può darsi anche il caso, opposto, che modifiche *direttamente ed espressamente* riguardanti i principi non solo non ridondino a danno dei valori ma, all'inverso, si traducano in una loro diversa ed accresciuta valorizzazione¹³.

Si pensi, ad es., ad eventuali innovazioni apportate alla bandiera: l'esempio, forse, il più indicativo, emblematico, nella bandiera stessa riassumendosi il senso complessivo dell'identità dell'ordinamento, dunque anche (e soprattutto) nell'insieme dei suoi principi fondamentali. Ovviamente, si tratta di vedere qual è il significato del mutamento: se quello di una rottura rispetto all'esperienza costituzionale preesistente¹⁴ ovvero l'altro della continuità e dell'ulteriore avanzamento. Così, qualora si decidesse di inscrivere *dentro* il tricolore il simbolo dell'Unione europea, non si smarrirebbe il senso originario dell'appartenenza alla Nazione, ad esso *aggiungendosi* (e non *sostituendosi*) l'ulteriore appartenenza all'Unione: segno tangibile della volontà di procedere senza indugio lungo la via della piena integrazione¹⁵.

Com'è stato efficacemente fatto notare da una sensibile dottrina¹⁶, la linea di confine tra il lecito e l'illecito si rende visibile in applicazione di un criterio che ha riguardo al carattere *inclusivo* ovvero *esclusivo*, in prospettiva assiologicamente orientata, dell'innovazione¹⁷.

Si faccia caso al fatto che le modifiche di cui ora si discorre non hanno carattere solo formale, siccome relative alla lettera degli enunciati, ma anche di sostanza, ugualmente nondimeno ponendosi – come si viene dicendo – nel segno

l'effetto) ma che, appunto, solo nel loro insieme, per il disegno eversivo dagli stessi scientemente e con costanza perseguito, portano all'esito suddetto.

¹³ Della eventualità di innovazioni ai principi, allo scopo di apprestare un ancora più intenso servizio ai valori dagli stessi espressi, si ragiona nel mio *Prospettive di aggiornamento del catalogo costituzionale dei diritti fondamentali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, dove è altresì l'esempio, subito di seguito ripreso nel testo, relativo all'eventuale modifica della bandiera.

Quanto, poi, a modifiche relative ai diritti fondamentali operate in ambito sovranazionale (con specifico riguardo alle indicazioni date dalla Carta di Nizza), v., ora, F.G. PIZZETTI, *Revisione dei trattati fondativi ed accesso e recesso dall'Unione europea*, in AA.VV., *La nuova Europa dopo il trattato di Lisbona*, a cura di P. Bilancia e M. D'Amico, Milano 2009, 179 ss.

¹⁴ ... quale, poniamo il caso, potrebbe aversi, qualora si decidesse che il nuovo vessillo fosse tutto di colore rosso col simbolo della falce e martello...

¹⁵ D'altro canto, non vedo quale sostanziale differenza vi sarebbe tra l'esposizione di un *unico*, nuovo vessillo e la congiunta esposizione delle due bandiere, quale già oggi si ha negli edifici pubblici e in altre sedi ancora: a conferma di quella doppia appartenenza che sentiamo ormai nostra.

¹⁶ A. MORELLI, in più luoghi (e, tra questi, in *Simboli e valori della democrazia costituzionale*, in AA.VV., *Symbolon/diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, a cura di E. Dieni-A. Ferrari-V. Pacillo, Bologna 2005, 182 ss.).

¹⁷ E questo spiega, per fare ancora solo un esempio, il fatto che nulla osta all'inserimento, da tempo propugnato ma fin qui non realizzato (forse, per il timore di creare pericolosi precedenti), dell'ambiente – da una avveduta giurisprudenza già riconosciuto come valore fondamentale – nell'art. 9, e via dicendo (ulteriori esemplificazioni possono vedersi nella mia *op. ult. cit.*). Un riferimento all'ambiente si ha ora, come si sa, per ciò che concerne il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in base al nuovo art. 117, ma – com'è chiaro – con finalità ed effetti diversi, non essendo di tutta evidenza la stessa cosa che se ne abbia l'innalzamento al rango dei principi.

della fedeltà ai valori e, dunque, portando alla loro ulteriore espansione e ad un ancora più saldo radicamento nell'esperienza¹⁸.

Da questo punto di vista, può dirsi che i valori, oltre a giovare al riconoscimento dei principi (ed, anzi, proprio per questo), si pongono altresì quali punti di riferimento obbligato per la qualificazione della loro "validità" ovvero della validità delle innovazioni che li riguardano.

Ci si intenda. In prospettiva teorico-astratta, discorrere della validità dei principi è un non senso¹⁹, la validità degli stessi coincidendo con la (ed interamente risolvendosi nella) loro effettività. Solo dei principi, dal punto di vista ora indicato, può infatti tautologicamente affermarsi che esistono perché... *esistono*.

In prospettiva assiologicamente orientata, le cose stanno però diversamente, la validità-effettività dei principi richiedendo una costante, necessaria *giustificazione*, che sola può appunto venire dai valori e da questi essere senza sosta alimentata e appunto... *avvalorata*.

3. *I valori di una comunità politicamente organizzata sono di necessità un "numero chiuso"? – Un ossimoro apparente: la positivizzazione dei valori come... valori*

È da chiedersi – e il punto, come si vedrà a momenti, è di immediato rilievo per gli ulteriori svolgimenti della riflessione che si va ora facendo – se non già l'aggiunta fatta ai *principi* ma, ancora più in alto o più a fondo, agli *stessi valori* possa essere ammessa nel segno della continuità costituzionale ovvero si ponga quale causa ed effetto a un tempo di discontinuità. Sono, insomma, i valori di una comunità politicamente organizzata²⁰ di necessità un "numero chiuso"?

È chiaro che le modifiche al patrimonio assiologico²¹ che qui possono essere prese in considerazione sono solo quelle che si rendono palesi pur sempre al piano delle vicende delle norme nel tempo (e, dunque, in primo luogo, a mezzo di innovazioni apportate, direttamente o indirettamente, ai principi). I principi danno, pertanto, visibile testimonianza della permanente vitalità dei valori: una

¹⁸ Ci si può poi chiedere se, una volta raggiunte ulteriori acquisizioni a beneficio dei valori, sia possibile tornare indietro, magari alla stessa condizione di partenza. Una questione, questa, come si sa da tempo agitata con riguardo alle vicende delle leggi nel tempo ma – come pure può agevolmente vedersi – particolarmente gravida di implicazioni con riguardo alle vicende relative ai principi.

Non se ne può ora dire, per evidenti ragioni, *ex professo*; e, tuttavia, le osservazioni di seguito svolte possono aiutare a comprendere qual è il modo giusto per impostarla e risolverla.

¹⁹ ... mentre, come si sa, ha senso ragionare della validità degli atti costituzionali che vi innovano; ma, si faccia caso, il "vero", primo parametro della legittimità di questi ultimi non è dato dai *principi* dagli stessi modificati (ciò che darebbe luogo ad un circolo insuperabile, una volta astrattamente ammessa l'eventualità della innovazione ai principi stessi) bensì dai *valori* che giustificano e sorreggono quei principi: in qualche modo, può dirsi che i principi facciano da *tertium comparationis* o da passaggio intermedio in un confronto che ha come sua stella polare i valori, e solo i valori.

²⁰ L'ampiezza della formula è intenzionale, al fine di offrirle l'opportunità di poter valere sia con riguardo alle vicende degli Stati che a quelle di enti aventi natura diversa (e, segnatamente, per ciò che in questa sede solo importa, dell'Unione).

²¹ Con specifico riguardo all'Unione, de *Il patrimonio costituzionale europeo* ha – come si sa – discorso A. PIZZORUSSO (Bologna 2002), con espressione ormai in uso.

testimonianza – si è appena veduto – che va però essa pure sottoposta a verifica, in forza di criteri di qualificazione aventi natura assiologico-sostanziale.

Ora, se è vera la premessa secondo cui un dato insieme o sistema di valori dà, in un certo contesto storico-positivo, l'identità dell'ente cui esso si riferisce, dovrebbe esser piana la conclusione secondo cui qualsivoglia alterazione dell'originario patrimonio assiologico ridonda in una conseguente, speculare alterazione dell'identità stessa²². D'altro canto, è difficile immaginare che i valori aggiunti non entrino comunque in rotta di collisione con quelli originari, a motivo della formidabile forza espansiva, pervasiva dell'intera esperienza giuridico-sociale, sia dagli uni che dagli altri posseduta.

La questione parrebbe porsi, più ancora che per gli Stati, proprio per l'Unione, che è ordinamento *in progress, in via d'integrazione*; e parrebbe, peraltro, avvalorata dalle vicende avutesi nel corso degli anni a noi più vicini, avuto particolare riguardo alla *conversione in valori dei principi* fondanti l'Unione, di cui all'art. 6, par. 1, TUE, ad opera del trattato costituzionale prima e, ora, del trattato di Lisbona, nei quali significativamente si fa menzione di "altri" valori, primo su tutti il rispetto della dignità dell'uomo e, quindi, l'eguaglianza²³.

Non occorre, tuttavia, un lungo discorso per avvedersi che le aggiunte suddette presentano carattere formale e non assiologico-sostanziale: la dignità e l'eguaglianza erano, sono e saranno a base dell'Unione²⁴, la prima più ancora della seconda, ammesso che sia possibile fare graduatorie di sorta al piano dei valori e tra i valori stessi. Ma la prima – come si è tentato di mostrare altrove²⁵ – è un *prius* logico ed assiologico di ogni disciplina positiva relativa ai diritti umani, un autentico valore "supercostituzionale" ed anche – potrebbe dirsi – "precostituzionale", non riuscendosi neppure ad immaginare un ordinamento che voglia avere al proprio centro la persona umana che non punti, costantemente e con ogni risorsa di cui dispone, alla salvaguardia della dignità²⁶. Nel

²² In particolare, sull'identità dell'Unione, tra gli altri e con vario orientamento, v. C. MAGNANI, *Il principio dell'identità nazionale nell'ordinamento europeo*, in AA.VV., *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, a cura di S. Mangiameli, Milano 2006, 481 ss.; E. CASTORINA, *Diritto costituzionale comune e diritto costituzionale europeo: il problema dell'identità dell'Unione*, in AA.VV., *Profili attuali e prospettive di Diritto costituzionale europeo*, a cura dello stesso C., Torino 2007, 23 ss.; N. VEROLA, *L'identità europea fra eredità e progetto*, in AA.VV., *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna 2008, 65 ss.

²³ Si dà poi un'ulteriore novità, che in realtà è una specificazione, precisandosi che tra i "diritti umani", come ora sono chiamati, vi sono altresì quelli "delle persone appartenenti a minoranze". Si aggiunge, infine, che i valori suddetti sono presenti "in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini". Controversa è ad oggi la questione relativa al rapporto intercorrente tra i riferimenti suddetti alla struttura della società e quelli fatti ai valori nell'*incipit* del disposto ora richiamato.

²⁴ Non si dimentichi che il primo dei titoli della Carta di Nizza è appunto dedicato alla dignità. La dignità stessa, in qualche modo, comprende ed assorbe l'eguaglianza, mentre non è vero l'inverso, dal momento che il mancato rispetto dell'eguaglianza si risolve automaticamente in un'offesa alla dignità. Per questo verso, può dirsi che l'art. 3 della nostra Carta, in ciò che dice dopo il riferimento alla "pari dignità sociale", è meramente (ma non inopportuno) specificativo dell'affermazione della eguale dignità.

²⁵ Cfr. A. RUGGERI-A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, 343 ss., dov'è la definizione, di seguito richiamata nel testo, della dignità come valore "supercostituzionale".

²⁶ Può, poi, discutersi (ma non qui) se possa dirsi propriamente "costituzionale" un ordinamento che non voglia porre al centro di sé l'uomo e la sua dignità. La risposta – com'è chiaro – dipende dal modo con cui s'intende la Costituzione, se in un'accezione ristretta, che la vede indissolubilmente legata al costituzionalismo, ovvero in una più larga, con riferimento a

riconoscimento dei “principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto”, di cui al già richiamato art. 6 TUE, è dunque già tutto quanto racchiuso il valore della dignità, che anzi quel riconoscimento giustifica e sostiene.

Se ne ha che l’evoluzione della disciplina dei trattati sopra descritta non può essere considerata come indicativa di una reale addizione ai vecchi di nuovi valori, la formula finale ponendosi piuttosto quale mera esplicitazione di uno stato di cose ormai da tempo acclarato, indiscusso.

Immaginare, peraltro, future, “vere” novità sostanziali apportate al patrimonio dei valori dell’Unione appare ipotesi inattendibile. È bensì da mettere in conto che l’Unione, nel suo faticoso incedere verso la meta della piena integrazione, subisca profonde, strutturali trasformazioni, nondimeno naturalmente portate a prendere corpo nel segno della fedeltà ai valori che, *già al presente*, ne informano l’organizzazione e l’operato.

D’altro canto, poiché i valori dell’Unione stessa – ne dà, ancora da ultimo, conferma il trattato di Lisbona – sono “comuni” agli Stati membri, si dovrebbe pensare ad un vero e proprio sconvolgimento della struttura costituzionale degli Stati stessi, che quindi si rifletta al piano sovranazionale. Ci si troverebbe però, in una congiuntura siffatta, in presenza non già di valori *aggiunti* a quelli preesistenti (e mantenuti) bensì dell’abbattimento di questi e dell’edificazione, sulle macerie del vecchio ordine costituzionale, di uno nuovo.

Il vero è che risulta impossibile separare, in modo artificioso, le vicende dell’Unione da quelle degli Stati. Possono, sì, aversi vicende i cui effetti restino circoscritti in seno al singolo ordinamento statale, portando – se del caso – alla cacciata dello Stato stesso dall’Unione (senza, peraltro, escludere che, nei casi più gravi, possa determinarsi la spaccatura di quest’ultima)²⁷. Non è invece pensabile

“modelli” di altra e più generale caratterizzazione [indicazioni possono, di recente, aversi da A. SPADARO, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Diz. dir. pubbl.*, II (2006), 1630 ss.; G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano 2006; M. DOGLIANI, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Il Diritto, Enc. giur. del Sole 24 ore*, IV (2007), 527 ss.; A. BALDASSARRE, *La normatività della Costituzione e i suoi “nemici”*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, 3 ss.; R. BIFULCO, *Costituzione*, in AA.VV., *Filosofia del diritto. Concetti fondamentali*, a cura di U. Pomarici, Torino 2007, 117 ss.; R. BIN, *Che cos’è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 1/2007, 11 ss., e, pure *ivi*, il mio *Teorie e “usi” della Costituzione*, 3/2007, 519 ss., nonché G. BOGNETTI, *Cos’è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, e O. CHESSA, *Cos’è la Costituzione? La vita del testo*, entrambi nel fasc. 1/2008, rispettivamente, 5 ss. e 41 ss.].

²⁷ Un’accreditata dottrina si è dichiarata dell’avviso che non potrebbero più darsi – quanto meno in ordinamenti, come il nostro, di consolidate tradizioni di liberaldemocrazia – fatti di discontinuità costituzionale, ogni innovazione, persino quelle apparentemente più radicali, mostrandosi dunque rispettosa dei diritti fondamentali e degli altri principi-valori che connotano le tradizioni suddette (sul carattere “esaurito” della nozione di potere costituente, v., spec., M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/1995, 7 ss.; in un non dissimile ordine di idee, tra gli altri, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma 1991, 8 s. e *passim*, del quale v., inoltre, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 ss., spec. 136 ss., e U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all’innovazione costituzionale*, in AA.VV., *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di E. Rippepe e R. Romboli, Torino 1995, 29. Ancora da ultimo, poi, una sensibile dottrina – A. BARBERA, *I principi della Costituzione repubblicana: dal “compromesso” al radicamento progressivo*, in www.forumcostituzionale.it – ha manifestato l’avviso che i principi fondamentali del nostro ordinamento sarebbero profondamente radicati nel tessuto sociale e, dunque, non si troverebbero esposti a fatti di discontinuità costituzionale). Ho, però, ritenuto di dover più volte avvertire della confusione che rischia, in tal modo, di farsi tra i *desideri* e la *realtà*, tra l’*ideologia*, sottoscrivibile senza riserva alcuna, che accomuna il pensiero di questi studiosi e la *teoria costituzionale*, dal momento che, proprio quando la guardia si abbassa, si fa ancora più

l'inverso, l'esistenza cioè di un fatto eversivo dell'ordine costituzionale riguardante la *sola* Unione: come dire, *una Unione illiberale e non democratica fatta da Stati... liberali e democratici*.

Ma abbandoniamo pure questo piano di analisi, in relazione ad eventi che speriamo non abbiano mai a verificarsi, per fermare, sia pure con la massima rapidità, l'attenzione sulla questione, sopra indicata, relativa alla *conversione in valori dei principi del trattato sull'Unione europea*²⁸: una questione, questa, diversamente da quella sopra ragionata, reale o, meglio, suscettibile di divenire attuale, nel momento in cui il trattato di Lisbona dovesse finalmente essere portato ad effetto. Peraltro, il fatto che si tratti di una opzione – come si diceva – già fatta dal trattato costituzionale e, quindi, ripresa per filo e per segno anche dal nuovo trattato lascia intendere che essa sia espressiva di una tendenza di fondo, ormai sufficientemente radicata nella cultura europea. Di modo che, quand'anche lo stesso trattato di Lisbona non dovesse entrare in vigore, sembra ragionevole pensare che dell'opzione in parola si abbia ugualmente traccia in futuri accordi modificativi di quelli esistenti.

È da chiedersi quale possa essere il significato (potrebbe anche dirsi: il... *valore*) di siffatta opzione e quali potrebbero essere gli effetti dalla stessa discendenti.

La positivizzazione dei valori come... *valori* parrebbe dar vita ad un ossimoro. I valori – come sappiamo –, facendo ingresso nel mondo del diritto, si commutano in principi, i quali, poi, pur dichiarando di essere espressivi di valori, non per ciò cessano di essere... *principi*.

La questione, teorica e pratica a un tempo, che maggiormente ora importa trattare è se la formula contenuta nell'art. 2 del nuovo trattato sull'Unione sia, o no, suscettibile di future innovazioni.

In quanto riferita a *valori*, l'ipotesi, alla luce degli esiti ricostruttivi sopra raggiunti, è da scartare; in quanto riferita ad un *principio*, parrebbe invece prospettabile.

L'ipotesi non ha carattere meramente astratto, essendo legittimo chiedersi se, nel passaggio dai valori ai... "*principi-valori*" (o, se più piace, ai "*valori-principi*"), sia dato riscontrare uno scarto non colmato. In altri termini: è immaginabile che vi sia stata qualche dimenticanza, se non pure qualche indebita menzione?

Escluderei subito l'ipotesi della descrizione (che, come si dirà, è anche *prescrizione*) non veritiera (chi mai potrebbe negare che quelli indicati siano valori fondanti, a un tempo, Unione e Stati?). Invece, l'ipotesi della omissione parrebbe astrattamente formulabile. Lo dimostra il fatto stesso che il nuovo trattato

temibile, davvero micidiale, il pericolo che torni a soffiare, impetuoso, il vento dell'eversione. Considero, insomma, affetta da vizio insanabile di apriorismo e di vero e proprio assolutismo metodico-teorico l'affermazione della... *eternità* dei valori della liberaldemocrazia, da noi come altrove.

²⁸ Un'accorta dottrina (S. MANGIAMELI, *La clausola di omogeneità nel Trattato dell'Unione europea e nella Costituzione europea*, in AA.VV., *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, cit., 1 ss.) ha riflettuto circa la possibilità, scartata, di ragionare in termini di "regresso" conseguente all'utilizzo della qualifica di "valori", al posto di quella, considerata maggiormente appropriata, di "principi", presente nel trattato costituzionale e quindi riprodotta anche nel nuovo trattato dell'Unione. Le notazioni qui svolte tendono piuttosto ad accreditare l'idea che, proprio grazie a siffatta qualifica, si prefigurino un avanzamento rispetto al passato (ma: ancora al presente). È ovvio che, a base di questo divergente apprezzamento, sta una parimenti diversa, per impostazione metodica e conseguenti svolgimenti teorici, veduta del rapporto tra valori e principi.

sull'Unione abbia allungato il catalogo degli originari *valori* del vecchio trattato (al tempo, però, ancora qualificati come *principi*). Come si è veduto, però, non sembra che, per quest'aspetto, si sia in presenza di novità sostanziali.

In concreto, viene poi difficile pensare a valori autenticamente "altri" rispetto a quelli menzionati. Certo, tutto può essere valore: la cultura, la natura o l'ambiente, la sicurezza, il lavoro, e via discorrendo. Ma, nel momento in cui s'è fatto richiamo alla dignità della persona umana, ai suoi diritti fondamentali, alla democrazia, allo Stato di diritto, c'è già tutto ciò che in modo diretto attiene all'essenza della persona, che ne rappresenta i bisogni più intensamente e largamente avvertiti. Volendo, può dunque anche pensarsi in futuro, così come s'è già fatto nel passaggio dal vecchio art. 6 al nuovo art. 2 del trattato sull'Unione, a maggiori specificazioni di dettato, per quanto sia sempre consigliabile somma cautela, evitando un uso inflazionato di un termine, quello di "valore", che richiede ugualmente sommo, effettivo rispetto: con la consapevolezza, tuttavia, che quelli (e solo quelli) sono i *veri* valori fondanti l'ordine europeo in costruzione.

4. *Identità costituzionale degli Stati e identità dell'Unione: una possibile diversificazione al piano dei valori ovvero a quello dei principi?*

La conclusione appena raggiunta agevola lo scioglimento di un altro nodo, riguardante gli effetti che la nuova formula sui "*valori-principi*" può produrre in seno agli ordinamenti nazionali, una volta in questi immessasi con le forme dovute.

Non si discute ora di una questione che pure potrebbe astrattamente porsi, vale a dire in merito al carattere non veritiero della descrizione fatta, nella parte in cui i valori suddetti sono qualificati come "comuni" agli Stati (e, dunque, a *tutti* gli Stati). Ciò che potrebbe, in via di mera ipotesi, portare alla messa in opera di meccanismi difensivi da parte dello Stato che non si riconosca in quella descrizione. Non ha, invero, molto senso (o diciamo pure che non ne ha alcuno) ragionare della possibile attivazione della clausola dei "controlimiti", coi meccanismi sanzionatori predisposti a sua salvaguardia, per un triplice ordine di ragioni: vuoi per il fatto che, quanto meno con riferimento alle esperienze fin qui maturate nel nostro ordinamento, la clausola stessa è praticamente rimasta lettera morta²⁹; vuoi ancora perché è inimmaginabile che dichiarazioni riguardanti valori profondamente radicati nel tessuto sociale e costituzionale, quali quelle relative ai diritti fondamentali, ecc., siano considerate incompatibili con gli enunciati di valore presenti nella Carta costituzionale, e vuoi, infine, per la ragione che la stessa clausola in parola – come si vedrà sul finire di quest'esposizione – appare dotata di assai fragile fondamento teorico.

Si discute, invece, del fatto che, accanto ai valori menzionati dal nuovo trattato, possano darsene altri specificamente caratterizzanti il singolo ordinamento costituzionale (per ciò che qui più importa, il nostro).

La formula, dunque, non sarebbe menzognera, i valori indicati essendo autenticamente "comuni" agli Stati (e all'Unione); come tale, non meriterebbe di restare fuori della porta d'ingresso dell'ordinamento nazionale (ammesso, ma non

²⁹ ... con la nota eccezione di una pronunzia del Consiglio di Stato del 2005; per ciò che, però, maggiormente importa, nessun riscontro se n'è – come si sa – avuto nella giurisprudenza costituzionale.

concesso, che – come s'è appena rammentato – vi sia spazio per far valere, in questa come in altre occasioni, la clausola dei “controlimiti”). Piuttosto, sarebbe, *dal punto di vista dell'ordinamento interno*, parziale. Come dire, cioè, che, al pari di ideali centri concentrici, attorno al “*nucleo duro*” di valori comuni ad Unione e Stati si tesse, in ciascun ordinamento nazionale, una tela più larga, fatta da altri valori ugualmente costitutivi del ... “*nucleo duro*” dell'ordinamento stesso, ciò che ne dà insomma la complessiva, irripetibile identità costituzionale³⁰.

L'ipotesi sembra invero avvalorata dall'insistito richiamo, fatto già nel trattato sull'Unione europea e quindi ripreso sia dal trattato costituzionale che dal trattato di Lisbona, all'“identità nazionale”, cui l'Unione si impegna a prestare rispetto: se, infatti, non si dessero tratti tipici, costitutivi dell'identità stessa, ed essi fossero in tutto e per tutto coincidenti con quelli costitutivi dell'identità dell'Unione, la formula che ne prescrive l'osservanza da parte di quest'ultima sarebbe priva di senso alcuno, tautologica, l'Unione impegnandosi dunque a rispettare...*se stessa*.

Che l'identità degli Stati sia comunque diversa dall'identità dell'Unione è cosa d'immediata, sicura percezione. Il punto da chiarire è se la diversificazione, che è essa stessa vista come un... *valore* da salvaguardare e trasmettere anche per l'avvenire, si renda possibile e si faccia in concreto apprezzare al piano dei *valori* ovvero a quello dei *principi*³¹.

Si pensi, ad es., all'autonomia ed al decentramento su basi territoriali, comunemente considerati in ambito interno (con specifico riguardo al nostro ed a molti altri ordinamenti nazionali) quali valori e principi fondamentali allo stesso tempo, che – a stare alla lettera del nuovo art. 2 del trattato sull'Unione – dovrebbero considerarsi estranei al catalogo ristretto dei valori su cui si fonda l'Unione e comuni agli Stati³². E si pensi ancora alla separazione dei poteri, comunemente annoverato tra i principi di struttura degli ordinamenti statali³³, di cui parimenti non v'è traccia (quanto meno, nelle sue forme più diffuse in ambito interno³⁴) nell'organizzazione dell'Unione. E via dicendo.

³⁰ In ordine ai non pochi problemi che pone la identificazione del “nucleo” in parola, v., tra i molti altri che ne hanno variamente discusso, A. SPADARO, che ne ha più volte trattato (spec. in *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano 1994, 53 ss.); AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, a cura di S. Staiano, Torino 2006 e Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano 2007.

³¹ Non v'è, di tutta evidenza, alcuna contraddizione nel qualificare come *valore* la diversificazione, restando poi impregiudicata la questione se la diversificazione stessa si abbia ugualmente nei (e tra i) *valori* ovvero nei (e tra i) *principi* (ma v. gli svolgimenti che subito seguono nel testo).

³² Una diversa opinione è ora argomentata da E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino 2008 (e, dello stesso, già *Il principio di libertà nell'ordinamento europeo*, in AA.VV., *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, cit., 104 ss.). È un fatto, però, che vi sono Stati la cui organizzazione costituzionale non conosce il “valore” dell'autonomia territoriale; ed è altresì un fatto che la stessa, laddove riconosciuta, si presenta in forme talmente differenziate da rendersene problematica la riduzione ad unità, se non col costo di palesi forzature ricostruttive.

³³ ... malgrado le numerose, significative “interferenze funzionali”.

³⁴ Sui molti volti del principio in parola, riscontrabile anche in esperienze di vita politica organizzata dell'antichità, già dunque molto prima delle sue note teorizzazioni ad opera di Locke e Montesquieu, richiamo qui solo i noti studi monografici di G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Milano, I, 1979, e II, 1984.

È stato, poi, rilevato da una sensibile dottrina (S. MANGIAMELI, *Il costituzionalismo tra tradizione occidentale e tentazioni di egemonia*, in AA.VV., *Limitazioni di sovranità e processi di*

Il vero è che dalla lettura sia dell'art. 2 che delle disposizioni a contorno si ricava l'impressione che ai valori si sia pensato solo in termini di *qualità sostantive, non pure organizzative, di cui si connota l'identità dell'Unione*³⁵.

Si pensi, ad es., al modo con cui è fatto richiamo alla pace, che si vuol promuovere sia in sé e per sé che nei suoi "valori" (art. 3)³⁶. E ancora si pensi ai riferimenti, ugualmente fatti nell'art. ora richiamato, alla "libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne", allo "sviluppo sostenibile dell'Europa", alla "qualità dell'ambiente", al "progresso scientifico e tecnologico", all'"esclusione sociale", alla "solidarietà tra le generazioni" (e "tra gli Stati membri"), alla "tutela dei diritti del minore"³⁷, alla "ricchezza della sua [dell'Unione] diversità culturale e linguistica", alla salvaguardia e allo sviluppo del "patrimonio culturale europeo", e ad altro ancora.

Possiamo, poi, discutere se quelli appena indicati sono, in sé e per sé, *valori* ovvero *principi*, volti a specificare i "veri" (e *soli*) valori, fissati nell'art. 2. L'ordine sistematico adoperato, nella non casuale consecuzione degli enunciati, e la diversa qualifica dallo stesso trattato data dei beni menzionati autorizza invero a considerare estremamente selettiva – *quanto meno, dal punto di vista dell'Unione* – la nozione di "valore" (in senso proprio). La qual cosa, pertanto, alla luce della ricostruzione sopra proposta, porterebbe a dire che, mentre la formula dell'art. 2 è indisponibile per la stessa Unione, siccome connotativa della sua identità (possiamo ormai dire: *costituzionale*³⁸), astrattamente modificabili sono invece le

democratizzazione, a cura di R. Orrù e L.G. Sciannella, Torino 2004, 301 ss.) il paradosso per cui il principio della separazione dei poteri, implicitamente richiamato dall'art. 6 TUE, in quanto connotato allo Stato costituzionale, non informa di sé l'organizzazione dell'Unione. Ma, forse, dobbiamo ancora una volta ripensare *ab ovo* al principio stesso, intendendolo in forme peculiari e congeniali alla realtà dell'Unione, così come peraltro lo si è fatto (v., nuovamente, l'indagine storica portata a termine da G. Silvestri) per realtà politiche diverse dagli Stati.

³⁵ ... con la sola eccezione della democrazia, che è valore sostantivo ed organizzativo a un tempo: è l'una cosa, per il modo con cui, per il suo tramite, l'individuo valorizza la propria personalità, partecipando attivamente alla vita delle istituzioni; è poi l'altra, per l'assetto dato alle istituzioni stesse ed ai loro rapporti (su ciò, anche *infra*).

Analoghe considerazioni possono farsi per la formula relativa allo "Stato di diritto", specie se intesa in larga accezione, siccome riferita sia a procedure che a posizioni soggettive (e, in primo luogo, al diritto di difesa in processo). In argomento, v., però, le opportune precisazioni di E. GIANFRANCESCO, *Il principio dello Stato di diritto e l'ordinamento europeo*, in AA.VV., *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, cit., 235 ss.).

³⁶ Non indugio ora sulle non poche riserve che possono a ragione nutrirsi in ordine al *drafting*, a motivo delle ridondanze presenti nel nuovo dettato ed anche di talune oscurità di espressione, che di sicuro daranno non poco filo da torcere anche ai più avveduti e pazienti interpreti. Sempre in tema di pace, ad es., non è chiaro che differenza passi tra il "promuovere" la pace stessa, di cui si discorre al I c. dell'art. cit., e il "contribuire" ad essa, di cui si fa parola nel V c.; molti altri esempi ancora potrebbero, poi, al riguardo farsi (un confronto delle tecniche di normazione invalse in ambito sovranazionale e di quelle usualmente adottate in ambito interno, con specifica attenzione ai loro riflessi sulla tutela apprestata ai diritti fondamentali, è, tra gli altri, in AA.VV., *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, a cura di A. Ruggeri-L. D'Andrea-A. Saitta-G. Sorrenti, Torino 2007, nonché, ora, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, a cura di P. Caretti, Torino 2009, ed *ivi*, part., A. CARDONE, *La qualità della normazione nel diritto comunitario*, 94 ss.).

³⁷ ... essa pure riguardata due volte, rispettivamente nelle sue proiezioni in seno all'Unione e nelle relazioni esterne dell'Unione stessa.

³⁸ Molto vessata, come si sa, la questione se già al presente possa discorrersi di una "Costituzione" dell'Unione, se tale fosse la c.d. Costituzione europea (da una sensibile dottrina considerata "definita e incompiuta": L. ARCIDIACONO, *La Costituzione europea definita e incompiuta. Intervento introduttivo*, in AA.VV., *Profili attuali e prospettive di Diritto costituzionale europeo*, cit., 3 ss.) e se tale possa dirsi anche il nuovo trattato dell'Unione. Nella ormai incontestabile lett. al

formule contenute nell'art. 3. *Astrattamente* si dice, perché è poi, come sempre, da vedere se la rimozione di questa o quella espressione ovvero la sua sostituzione con altra non ridondi in un inammissibile impoverimento del patrimonio assiologico, quale prima descritto nello stesso trattato³⁹.

Insomma, l'impressione è che la dizione “*valori*” la si sia voluta riservare unicamente a ciò che è veramente *essenziale* all'uomo in quanto uomo, a condizioni di vita irrinunciabili; il resto è dato dai *principi*, che certo non vanno e vengono a capriccio ma che, nondimeno, come si è venuti dicendo, appaiono suscettibili anche di sostanziali innovazioni, purché nel segno del loro perfezionamento, in vista cioè di un'ancora accresciuto servizio apprestato ai valori, conformemente a nuovi e vieppiù pressanti bisogni col tempo emergenti.

Se i principi sono suscettibili di revisione nell'ambito della stessa Unione, è ben possibile che possano esserlo, alle condizioni ed entro i limiti sopra descritti, anche negli ordinamenti nazionali, senza che perciò si abbia (o, meglio, *necessariamente* si abbia) uno stato intollerabile di sofferenza assiologica. E questo spiega la ragione per cui la perdurante appartenenza all'Unione da parte di chi ne è già membro, così come l'adesione da parte di altri Stati, sia subordinata all'indefettibile condizione della effettiva, piena condivisione dei valori, di *tutti* i valori ovviamente⁴⁰, ammettendosi allo stesso tempo che possano darsi, così come si sono date (e si daranno), condizioni peculiari di ingresso nell'Unione, pur laddove specificamente riferite a singoli diritti di libertà o ad altro ancora⁴¹.

5. *L'Unione, “unita” (nei valori) e “diversificata” (nei principi): un motto felice, tuttavia obbligato a fare i conti (non ancora saldati) con la spinosa questione del deficit democratico*

“Unita nella diversità”, secondo un motto particolarmente felice e largamente ricorrente, appare dunque essere l'Unione⁴²: possiamo ora precisare,

riguardo formatasi, mi si consenta di fare solo un riferimento al mio *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO-L. MEZZETTI-A. RUGGERI, *Lineamenti*, cit., 1 ss., anche per ulteriori richiami di bibl.

³⁹ La questione dei limiti alla revisione dei trattati è ad oggi vista in modi sensibilmente diversi dai cultori del diritto europeo di ascendenza internazionalistica e dai cultori del diritto costituzionale: gli uni tendenzialmente non ne rinvergono l'esistenza, in forza del principio secondo cui tutto possono coloro cui è dato di scrivere un nuovo patto internazionale; gli altri, di contro, influenzati da alcune note dottrine in tema di potere costituente, sono propensi ad ammetterli, pur dividendosi poi circa la loro consistenza. È evidente l'opzione fatta da chi scrive, nel quadro di un generale orientamento teorico cui s'è tentato di dare in altri luoghi svolgimento.

⁴⁰ La qual cosa può – come si sa – dar luogo a problemi particolarmente spinosi, che ci si augura non vengano risolti esclusivamente in base a calcolo politico, con riguardo all'ingresso nell'Unione della Turchia o, in avvenire, di altri Stati ancora.

⁴¹ Su ciò l'accurato studio di L. CAPPUCCIO, *Le condizioni costituzionali di adesione all'Unione Europea*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, cit., 457 ss., cui *adde*, ora, F.G. PIZZETTI, *Revisione dei trattati fondativi*, cit. Interessante il confronto con le condizioni di adesione al Consiglio d'Europa (e i riflessi avusiti nella giurisprudenza sia della Corte di Strasburgo che delle Corti costituzionali), secondo quanto ora riferisce O. POLLICINO, *Corti europee e allargamento dell'Europa: evoluzioni giurisprudenziali e riflessi ordinamentali*, in corso di stampa in *Riv. Un. Eur.*

⁴² Su ciò, tra i tanti che ne hanno discusso, M. CARTABIA, “Unita nella diversità”: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali, in AA.VV., *Una Costituzione per l'Unione europea*, a cura di G. Morbidelli e F. Donati, Torino 2006, 185 ss.

unita nei valori e diversificata, oltre (e prima ancora) che nelle regole, nei *principi*. Dove tuttavia la questione – come si è già avuto modo di accennare – si complica non poco e richiede di essere con disincanto riconsiderata è in relazione al valore democratico, a motivo dell'annoso (e tuttora irrisolto) *deficit* che affligge l'Unione⁴³.

Nessuno dubita che possano darsi forme anche accentuatamente diverse di implementazione della democrazia, al pari di ogni altro valore⁴⁴. Se il valore è la sostanza e il principio la sua forma (la massima delle forme), deve ammettersi che possano darsi molti modi, anche per uno stesso ordinamento (e nel tempo)⁴⁵, di dar voce al medesimo valore. Il punto è come stabilire, senza soverchie incertezze, se (e quando) la diversificazione si traduca in un'incisione ovvero in una dismissione del valore, tanto più subdola quanto più abilmente mascherata dietro moduli di organizzazione *apparentemente* rispettosi del valore stesso.

Proprio perché l'Unione ha una sua identità, legata al suo peculiare destino, al suo cammino lungo la via della piena integrazione, un'integrazione comunque diversa da quella già raggiunta al proprio interno dagli Stati, la diversificazione nei modi di intendere e praticare la democrazia (così come ogni altro valore) è dunque da mettere in conto. Fino a che punto, però, la diversificazione stessa non rischia di commutarsi in un comodo (ma fin troppo scoperto) alibi per nascondere una colpa d'origine tuttora non rimossa?

Democrazia e integrazione si situano all'interno di uno stesso processo, attraversato da un moto incessante e connotato da palese instabilità, accentuato travaglio, vistose oscillazioni e non poche, ugualmente marcate, contraddizioni. Un circolo che si ricarica da sé senza sosta e che, come tutti i circoli, può essere vizioso oppure virtuoso. La qualifica dipende non poco dai punti di vista: come nel bicchiere mezzo vuoto o mezzo pieno, se si guarda allo stato attuale delle cose e lo si pone a raffronto con quello che si ha in ambito interno, la delusione può essere (ed è giusto che sia) tanta; se, però, si pensa ai passi in avanti in tutti questi anni fatti, la valutazione può (e deve) essere diversa, specie se si considerano le difficili, quasi proibitive, condizioni di partenza e gli ostacoli che via via si sono dovuti superare in vista della graduale "democratizzazione" dell'Unione.

Come sempre, la realtà presenta mille sfaccettature e sarebbe dunque un grave errore di prospettiva, espressivo di vera e propria miopia culturale, mettere a fuoco solo uno dei tanti profili dalla stessa esibiti.

D'altronde, il circolo in cui democrazia e integrazione si immettono e svolgono è davvero stringente, e solo a costo di sforzi notevoli è possibile liberarsi dalle spire di una soffocante autoreferenzialità, quale si ha nella ricorrente prospettiva (un vero e proprio *leit-motiv*) di quanti da tempo avvertono che non

⁴³ Sul significato dei riferimenti alla democrazia fatti dalla Costituzione europea, prima, e dal trattato di Lisbona, poi, indicazioni possono aversi da C. DI LELLO, *Il principio democratico nell'ordinamento europeo*, in AA.VV., *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, cit., 195 ss. e, ora, da C. PINELLI, *Le "disposizioni relative ai principi democratici"*, in AA.VV., *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., 125 ss. ed E. DE MARCO, *Elementi di democrazia partecipativa*, in AA.VV., *La nuova Europa dopo il trattato di Lisbona*, cit., 39 ss.

⁴⁴ "L'Unione europea deve essere, oggi per un proprio obbligo costituzionale, un mosaico – e pertanto, un laboratorio – di autentiche ma *differenti democrazie costituzionali*" (così, A. CANTARO, *Il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato*, in AA.VV., *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, cit., 520, e *ivi* cit. conf. di L.M. Diez Picazo. Testuale il c.vo).

⁴⁵ Si pensi solo alle molte sembianze che la democrazia assume nell'ordinamento interno, ai vari livelli istituzionali (territoriali e non) in cui si articola e svolge. La democrazia fa qui tutt'uno con l'autonomia, nel suo comporsi in sistema coi principi fondamentali restanti.

ha senso spingere ulteriormente in avanti il processo d'integrazione fintantoché l'Unione non si sarà finalmente "democratizzata" e, allo stesso tempo (e circolarmente), che non ha senso "democratizzarla" fino a quando non sarà *pleno iure* integrata.

Un ragionamento che, in astratto, non fa una grinza ma che è, appunto, vizioso perché troppo malizioso e... *teorico* (o, diciamo meglio, *teorico-astratto*); virtuoso è, di contro, ragionare con "logica" *empirico-ricostruttiva* e, soprattutto, operare in modo fattivo, sollecitando cioè l'adozione di pratiche idonee a far gradualmente avanzare sia la democrazia che l'integrazione, senza alcun ordine preconstituito in cui le stesse si trovino ad esser a tavolino disposte ma, a seconda delle congiunture e sfruttando tutte le opportunità e le risorse che in concreto si posseggono, spingendo in avanti sia l'una che l'altra (e, volendo, ora più l'una ed ora l'altra), certi che, per le mutue implicazioni che tra di esse si intrattengono, il moto di ricarica reciproca giocherà, alla fin fine, comunque a favore di progressive acquisizioni alla causa europea.

Cosa però fare in concreto a sostegno di questa graduale affermazione sia della democrazia che dell'integrazione?

Il nodo – come si sarà ormai compreso alla luce delle cose fin qui dette – è nei *principi*: nella loro riformulazione, in modo tale da rendere ancora più stretto il vincolo gravante sugli operatori per la loro realizzazione, nonché nella congrua specificazione-attuazione ad essi data da regole (sia sostanziali che – e soprattutto – procedurali) idonee ad offrirvi l'ottimale, alle condizioni complessive di contesto, servizio⁴⁶. Rimane, poi, come sempre lo scarto tra il piano delle norme e quello delle pratiche ad esse conseguenti, uno scarto che le stesse norme possono almeno in parte (ma solo in parte) colmare, prevedendo strutture e procedure adeguate alla loro efficace implementazione.

Nella prospettiva di un'integrazione ancora più matura, molto può (e deve) farsi anche in ambito interno al fine della democratizzazione della stessa... Unione. Quando i vasi sono comunicanti, i benefici effetti di un'iniziativa adottata a valle possono, in una non secondaria misura, apprezzarsi anche a monte, e – naturalmente – viceversa. Possono, dunque, prefigurarsi meccanismi di graduale,

⁴⁶ D'altro canto, la storia delle vicende interne agli Stati sta qui, sotto i nostri occhi, ad ammaestrarci a riguardo delle fin troppo facili, ricorrenti, manipolazioni dei parametri costituzionali, specie di quelli espressivi di principi, a motivo della eccessivamente larga trama strutturale degli enunciati che vi fanno riferimento e – soprattutto – delle carenze di regole (costituzionali e non) necessarie alla loro implementazione. Suona davvero malinconico pensare che proprio le norme apicali dell'ordinamento, i principi, che si considerano in astratto idonee ad esibire una invincibile resistenza a qualsivoglia forma di incisione (persino, come si sa, ad opera degli atti costituzionali), siano poi quelle maggiormente esposte al loro sostanziale svuotamento da parte sia di un potere politico che sembra disporre di risorse formidabili spendibili a questo fine e sia pure – ciò che ancora di più deve far riflettere – da parte degli stessi massimi garanti del sistema, Corte costituzionale in testa.

Si tocca qui con mano lo scarto esistente tra la *forza formale* e la *forza sostanziale* delle norme espressive di principi: l'una, insuperabile; l'altra, di contro, obbligata a continui, sofferti confronti con un'esperienza alle volte portata a manifestare una formidabile, irresistibile vocazione a debordare da ogni argine preconstituito, quand'anche appunto fissato dalle massime norme dell'ordinamento (su ciò, ulteriori ragguagli possono, volendo, aversi dal mio *La "forza" della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, nonché, ora, in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XII, *Studi dell'anno 2008*, Torino 2009, 345 ss.).

ascendente partecipazione, che muova cioè – come suol dirsi – *dal basso* fino a pervenire, attraverso una serie di passaggi, alla sede sovranazionale⁴⁷.

Tutto ciò, tuttavia, vale solo fino ad un certo punto; e fino ad un certo punto consola l'idea che alla mancata o difettosa democrazia dell'Unione possa supplire un soddisfacente grado di democrazia degli (e negli) Stati, recuperandosi a valle ciò che si perde o che si dimostra, come che sia, irraggiungibile a monte⁴⁸. Anche al momento in cui l'Unione dovesse essere finalmente a pieno titolo “integrata” (ed, anzi, proprio in tale momento), sarà comunque di vitale importanza riscontrare meccanismi *propri* dell'Unione stessa che diano pratico senso all'idea di democrazia: meccanismi, ovviamente, originali, non confondibili con quelli invalsi in ambito interno, e tuttavia idonei a dare un “vero” senso a quell'idea, quale ad oggi – piaccia o no – non si ha.

6. *Come pesare (ed apprezzare) “unità” e “diversità” e, ancora, come preservarle? – Analisi della struttura delle tradizioni costituzionali, nazionali e comuni (e, per ciò pure, europee), e loro riunificazione nei processi interpretativi secondo valore*

“Unita nella diversità”, s'è detto. Come pesare, però, l'una e l'altra? Come stabilire qual è il grado di unità raggiunto e quello di diversità preservato? Cosa fare (e da parte di chi) per dare un senso crescente alla formula, affinché cioè si abbia sempre più unità e sempre più diversificazione?

Domande da far tremare le vene e i polsi, alle quali – si convenga – non si è fin qui riusciti a dare appaganti risposte.

Una cosa è certa: che il terreno dei valori e dei principi è proprio quello in cui le risposte stesse dovranno essere cercate e, fin dove possibile, trovate.

La comunanza di valori tra Unione e Stati, per non restare una vuota formula, un comodo e rasserenante rifugio per ricostruzioni teoriche pure estremamente raffinate ma cieche davanti alla realtà, richiede di essere sottoposta a stringenti verifiche che, proprio al piano dei principi e delle forme estremamente varie delle loro mutue combinazioni, rinvengono l'*humus* elettivo per il loro svolgimento.

In che misura, insomma – è questo il cuore della questione di cui oggi discutiamo –, l'identità dell'Unione e l'identità degli Stati, identità l'una e l'altra

⁴⁷ Si pensi, al riguardo, a quanto da noi stabilito dalle leggi La Loggia e Buttiglione, malgrado talune previsioni (specie della prima legge) siano rimaste lettera morta, mentre altre (anche della seconda legge) siano state attuate con grave ritardo.

⁴⁸ Ma sarà davvero soddisfacente (quanto meno con riguardo al nostro Stato) il grado suddetto? Molti segni farebbero piuttosto dubitare della fondatezza di un simile giudizio, che per vero sempre più stancamente si è soliti ripetere, specie in occasione dei raffronti fatti con l'assetto istituzionale dell'Unione. Per strano che possa per più versi sembrare (e senza che se ne possano ora dire le ragioni), a mio modo di vedere, in futuro (un futuro che vorrei non fosse troppo lontano e che mi piacerebbe fare in tempo a vedere), potrebbe assistersi all'ipotesi inversa a quella prospettata nel testo, vale a dire ad una crescita del tasso di democrazia interna *proprio* grazie all'apporto datovi dall'Unione. Il moto, ad ogni buon conto, qui come altrove, è circolare; e, quand'anche la spinta iniziale per il rinnovo e l'affermazione di certi metodi e pratiche di governo parta da un certo punto del circuito in cui si immettono Unione e Stati, essa poi torna a piegarsi su se stessa: nessun ente, d'altronde, può solo ricevere o solo dare, ma ciascuno è, allo stesso tempo, chiamato a concorrere all'incessante rifacimento ed alla vera e propria rigenerazione politico-istituzionale dell'altro.

assiologicamente connotate, sono davvero “comuni”, come recita l’art. 2 del nuovo trattato?

Vi sono – possiamo ormai dire – due livelli di sviluppo e radicamento degli elementi costitutivi dell’identità, quello dei *principi* e l’altro dei *valori*. Fino al primo strato, la diversificazione è possibile ed è, anzi, auspicata; una volta però raggiunto il secondo, non v’è più spazio per la sua affermazione.

Se i principi sono – come s’è veduto – la forma giuridica dei valori, l’identità espressa o, come che sia, risultante dai principi medesimi è *meramente formale*, ed ha appunto riguardo al modo o ai modi con cui un ordinamento dato ha stabilito di dar voce ai valori, assicurandone la più adeguata realizzazione in relazione ai più pressanti bisogni al proprio interno emergenti.

L’identità risultante dai valori è, invece, *di tipo materiale* e, in questo senso, è *in nuce* propriamente “costituzionale”.

A cosa, dunque, ci si riferisce con la formula “unita nella diversità”?

La risposta che comunemente si dà può sembrare persino banale: *unita* è l’Europa, *diversi* sono gli Stati. Siamo però sicuri che le cose stanno davvero così?

Un supplemento di analisi della struttura costituzionale sia dell’una che degli altri, svolta in prospettiva assiologicamente orientata, induce a rifuggire dalle suggestioni di facili, scontati schematismi.

Si torni a considerare, sia pure solo per un momento, la dinamica delle “tradizioni costituzionali”. Vi sono, come si sa, quelle nazionali, nel senso di tipicamente caratterizzanti le esperienze di ciascuno Stato, e vi sono quelle “comuni”, risultanti dalla congiunta considerazione degli ordinamenti costituzionali: tradizioni, queste ultime, che in realtà, più che “comuni” in senso proprio, dovrebbero dirsi “comunitarie” (o europee)⁴⁹, a motivo delle non poche, originali selezioni fatte dei materiali normativi attinti dai serbatoi nazionali, e che, nondimeno, grazie alla loro abile lavorazione da parte del giudice comunitario, si pongono quali basi portanti dell’Unione.

Dunque, *tradizioni nazionali* e *tradizioni europee* (o, diciamo meglio, “europeizzate”). Fino a che punto, però, ne è davvero possibile la distinzione⁵⁰?

Se si osservano i processi interpretativi che si impiantano e svolgono tanto in ambito sovranazionale quanto in ambito interno, con specifica attenzione a quelli riguardanti gli enunciati espressivi di diritti fondamentali, ci si avvede che la distanza tende vistosamente ad accorciarsi, fino in non pochi casi ad azzerarsi del tutto. Così, quanto meno, dovrebbe essere *secondo modello*, vale a dire ove i processi stessi prendano corpo in forme adeguate alle pretese di affermazione sia dei valori che dei principi, nonché alle peculiari pretese manifestate dai casi.

Forse, si è ancora prestata poca attenzione al fatto che l’interpretazione dei principi costituzionali (e, in special modo, di quelli relativi ai diritti fondamentali) è naturalmente portata a volgersi, oltre che alle disposizioni a contorno, in ragione della naturale vocazione delle stesse a comporsi in sistema, altresì a materiali normativi sovranazionali: un’apertura, questa, che solo apparentemente è a ciò che è *diverso* e sta *fuori* dell’ordine costituzionale, ove si convenga che essa

⁴⁹ Questo rilievo è nel mio *Struttura e dinamica delle tradizioni costituzionali nella prospettiva della integrazione europea*, in *Ars interpretandi*, 8/2003, 211 ss., nonché in “*Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 1, *Studi dell’anno 2003*, Torino 2004, 189 ss. (e 199, per il riferimento testuale).

⁵⁰ È tornata, ancora non molto tempo addietro, ad interrogarsi a riguardo di questa (peraltro, particolarmente vessata) questione E. BINDI, *Tradizioni costituzionali comuni e valore del Trattato costituzionale europeo*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, cit., 533 ss.

è sollecitata dagli stessi principi fondamentali della Carta, risponde cioè ad un imperativo categorico che entra a comporre la *nostra* identità costituzionale. Può anche dirsi così: che *l'apertura sovranazionale (e internazionale) è forma di realizzazione dell'identità... nazionale*⁵¹.

Per altro verso, l'interpretazione degli enunciati di diritto sovranazionale è, come sappiamo, obbligata a volgersi ai materiali costituzionali, in vista di quella ricognizione (*rectius*, elaborazione) delle tradizioni comuni, di cui un momento fa si diceva.

Viene, dunque, a prendere corpo una interpretazione *doppiamente* conforme, ovverosia *circolarmente conforme*. Gli esiti dei singoli processi interpretativi, a seconda del luogo in cui si conseguano e dell'operatore di turno, potranno – volendo – anche chiamarsi, rispettivamente, nazionali e sovranazionali, nella consapevolezza tuttavia che nella struttura stessa dei materiali di volta in volta utilizzati entrano a far parte materiali aventi altrove la loro origine e ragion d'essere⁵².

Dalla prospettiva ora adottata, quale senso ancora può darsi, che non voglia essere meramente formale arrestandosi unicamente alla crosta del fenomeno indagato, all'idea dell'*identità*, nazionale o sovranazionale che sia?

La pratica giuridica, in ciascuna delle sue manifestazioni (normative, amministrative, giudiziarie) rende testimonianza del moto circolare che attraversa e pervade la formazione delle tradizioni, a questo o quel livello istituzionale. Le tradizioni nazionali, portandosi in alto e commutandosi in tradizioni comuni, tornano infatti in ambito interno e qui scaricano tutto il potenziale di cui sono dotate; e tornano sotto varie sembianze, non sempre immediatamente percepibili nella loro vera, intima natura, siano esse date da atti normativi dell'Unione, pronunzie del giudice comunitario, ecc.: forme, tutte, che delle tradizioni portano dunque l'immagine e il senso, sollecitando poi, a loro volta, l'avvio di pratiche ulteriori, ad esse conseguenti e nei loro confronti serventi.

La rappresentazione ora fatta può anche apparire – come dire? – fin troppo irenica e rassicurante; esprime, nondimeno, non già un dato consolidato e sistematicamente ricorrente nell'esperienza bensì una *tendenza* di una dinamica che ha molteplici forme espressive e che coinvolge l'essenza stessa degli ordinamenti (i *valori*), nelle loro massime traduzioni positive (i *principi*).

L'esperienza, in realtà, in parte avvalora questa rappresentazione ed in parte però la smentisce: come sempre, d'altronde, si ha, essendo ad ogni buon conto ineliminabile lo scarto tra l'essere e il *dover essere*, tanto più in un contesto segnato da una integrazione *in progress*.

E il vero è che la piena immedesimazione, nei fatti interpretativi e per le loro più radicate esigenze, delle tradizioni comuni (ormai "europeizzate") e delle tradizioni nazionali è ad oggi impedita dalla incompiuta maturazione del processo d'integrazione. La circostanza, però, per cui neppure può ormai più ragionarsi di

⁵¹ Da una prospettiva più generale, è stato fatto acutamente notare che "l'identità ... è fatta anche di alterità" (F. REMOTTI, *Contro l'identità*, Roma-Bari 2005, 63, al cui pensiero ora si rifà, con originali sviluppi, anche L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e processi interculturali*, in corso di stampa negli *Scritti in onore di A. Metro*). Può aggiungersi che, così come l'interculturalità è, *in nuce*, identità, identità è parimenti l'interordinamentarietà.

⁵² Mi sono sforzato di mettere a fuoco questo punto è stato più volte e per esigenze ricostruttive diverse (spec. in "Tradizioni costituzionali comuni" e "controlimiti" tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione, in AA.VV., *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, a cura di P. Falzea, A. Spadaro e L. Ventura, Torino 2003, 505 ss., e in *Struttura e dinamica delle tradizioni costituzionali*, cit.).

una rigida separazione degli ordinamenti, specie al piano delle pratiche riguardanti i diritti, ugualmente impedisce di distinguere in modo netto le tradizioni stesse. Le rette, per ricorrere ad una metafora, non sono né parallele né – di più – divergenti bensì convergenti; ed il punto in cui esse si incontrano è proprio quello dei valori.

7. “Unità” e “diversità”, *dal punto di vista della funzione o dello scopo cui sono, rispettivamente, chiamati l’Unione e gli Stati: ancora una conferma del carattere artificioso della rigida distinzione dell’identità dell’una e degli altri, su basi di valore*

Se, poi, a ciò si aggiunge la considerazione della funzione o dello scopo cui sono, rispettivamente, chiamati l’Unione e gli Stati, si hanno ulteriori elementi che avvalorano l’ipotesi ricostruttiva ora formulata.

“Unita nella diversità”, si seguita a dire; ciò che, per comune sentire, equivale a riconoscere esser compito precipuo dell’Unione dare e mantenere l’unità⁵³, degli Stati farsi garanti della reciproca diversificazione, della loro *identità* insomma.

C’è del vero – chi potrebbe negarlo? – in questo modo di vedere le cose; e, però, c’è anche un’indebita esasperazione di taluni tratti caratterizzanti la formula suddetta.

L’errore di prospettiva è qui analogo a quello che si fa in ambito interno da parte di quanti rinvengono nello Stato l’ente garante dell’unità e negli enti territoriali minori (Regioni in testa) i soggetti portatori di autonomia⁵⁴. L’immagine che però in tal modo ne risulta appare appiattita e deformata. Nella realtà, gli atti adottati dallo Stato, allo stesso tempo in cui si fanno cura dell’unità, sono sollecitati, in modo ugualmente vigoroso, a promuovere l’autonomia, così come, dal canto loro, gli atti in cui quest’ultima prende corpo, in ciascuno dei territori di cui si compone la Repubblica, allo stesso tempo fanno e senza sosta rinnovano l’unità.

La ragione è semplice. L’unità e l’autonomia non sono due valori o principi⁵⁵ diversi (o, peggio, contrapposti) bensì i due volti di un unitario, internamente composito, valore o principio, che è dato dall’*unità attraverso la promozione dell’autonomia* (e non col costo insopportabile di questa) ovvero sia, mutando prospettiva (ma non risultato), dall’*autonomia nell’unità*⁵⁶. Le attività

⁵³ Per quest’aspetto nome migliore, più immediatamente evocativo della funzione cui è chiamato, non avrebbe potuto darsi all’ente sovranazionale.

⁵⁴ Indicazioni a riguardo del c.d. “principio unitario” possono, tra gli altri, aversi da AA.VV., *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, a cura di G. Rolla, Torino 2003 e A. D’ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in memoria di L. Paladin*, II, Napoli 2004, 737 ss.

⁵⁵ L’alternativa è dettata dal fatto che – come si avvertiva poc’anzi – in ambito interno i due termini sono usualmente adoperati in modo promiscuo. Lo scioglimento del nodo qualificatorio dipende dal modo con cui, in via generale, e gli uni e gli altri sono intesi, in particolare se i primi restrittivamente, in linea con l’indicazione, che si è veduto esser accolta in seno all’ordinamento sovranazionale, che li vuole riferiti ai soli beni aventi natura sostantiva, ovvero estensivamente, siccome cioè idonei a riguardare il campo dell’organizzazione.

⁵⁶ Già C.W.F. HEGEL, richiamato da A. VON BOGDANDY, *I principi costituzionali dell’Unione europea*, in www.federalismi.it, 6/2005, 34, in nt. 167, soleva dire esser l’unità “costitutiva della diversità”. Ha, ancora da ultimo, insistito, con opportuni rilievi, sulla costruzione dell’unità

poste in essere tanto dallo Stato quanto dagli enti territoriali minori sono, dunque, sollecitate, *secondo modello*⁵⁷, a comporsi armonicamente in sistema, ciascuna al proprio interno possedendo ed esprimendo la naturale, indisponibile vocazione a fare e servire – possiamo ormai dire – l'*unità-autonomia*".

Così è pure nella dimensione più ampia dell'Unione, nei rapporti che quest'ultima intrattiene con gli Stati. Si assiste, anzi, ad una pluralità di processi, ai vari livelli istituzionali di esperienza, nei quali si dà incessantemente vita a pratiche di unità-diversificazione: senza, dunque, alcuna contraddizione o stranezza. Il problema, pratico prima ancora che teorico, è piuttosto quello di come raggiungere sintesi equilibrate, ragionevoli, tra gli interessi in campo, che si dimostrino cioè, nella identica misura ed in modo complessivamente appagante, idonee a servire sia l'unità che la diversificazione. Questo è, però, un problema che investe strutture e procedure (e, ancora prima, volontà politiche), unitamente alle tecniche (specie giudiziali) di composizione dei conflitti di interesse, la cui adeguata messa a fuoco richiederebbe analisi mirate, in relazione ai singoli campi di esperienza, di cui è di tutta evidenza altra la sede.

Quando all'art. 4 del trattato di Lisbona (e al suo immediato, sfortunato precedente, l'art. I-5 della Costituzione europea) si dice che l'Unione rispetta l'*"identità"* degli Stati, si vuol dire, nel modo più sintetico ed espressivo, proprio questo: che *la stessa unità-identità dell'Unione si fa attraverso la salvaguardia dell'identità nazionale, cioè attraverso la promozione, la massima possibile alle condizioni date, della diversificazione*. È vero anche l'inverso: nessuna promozione dell'*"autonomia"* degli Stati essendo ormai più neppure pensabile che non si traduca nella salvaguardia dell'unità-identità dell'Unione.

8. Leale cooperazione e sussidiarietà: due principi indisponibili, siccome necessari a dar pratico senso alla "unità nella diversità", ad ogni livello istituzionale e campo di esperienza. – Interessi dalla natura composita (sovranzionali, nazionali, locali a un tempo), processi di produzione giuridica al proprio interno ugualmente articolati, risultanti da "catene" di norme funzionalmente connesse, superamento delle barriere artificialmente erette tra i campi materiali, in applicazione della "logica", ormai recessiva, di una rigida separazione delle competenze

Quest'enunciato, espressivo di un carica assiologica formidabile, riceve poi innumeri specificazioni-attuazioni da parte dei principi di struttura dell'Unione che, allo stesso tempo in cui lo precisano e svolgono, lo rendono ancora più saldo: leale cooperazione, sussidiarietà, solidarietà degli Stati ed altri principi ancora sono, se ci si pensa, modi diversi di dire la stessa cosa, di servire lo stesso valore: *l'unità nella diversità*⁵⁸.

attraverso la valorizzazione del pluralismo L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e processi interculturali*, cit.

⁵⁷ Che poi l'esperienza possa intraprendere vie tutte sue di sviluppo, anche sensibilmente discoste dal solco costituzionale, è ovviamente da mettere in conto (e, peraltro, si è non di rado riscontrato e seguita a riscontrarsi). Non è, però, sulle occasionali deviazioni dal modello che può ricostruirsi in modo adeguato il modello stesso.

⁵⁸ Sui principi dell'Unione, secondo le previsioni del trattato costituzionale, tra i molti altri, v. A. VON BOGDANDY, *I principi costituzionali dell'Unione europea*, cit., nonché AA.VV., *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, cit., ed *ivi*, spec., quanto alla leale cooperazione, F.G. PIZZETTI, *Principio di leale cooperazione nell'ordinamento europeo*, 331 ss. (di quest'ultima, poi, si tratta

È importante tenere a mente che i principi (o, meglio, *alcuni* principi) in fatto di organizzazione, pur radicandosi in forme plurime negli ordinamenti (e persino in uno stesso ordinamento), si pongono essi pure, al pari dei principi sostantivi, come fattori dotati di formidabile capacità di aggregazione, spingendo per la loro parte vigorosamente il processo d'integrazione verso ulteriori, corpose acquisizioni.

Le due gambe su cui questo processo si porta giorno dopo giorno (e sia pure con non poca fatica) in avanti sono date dal *principio di leale cooperazione* e dal *principio di sussidiarietà*. Due principi o due tecniche, a seconda dei punti di vista, diffusi ormai ad ogni livello istituzionale e campo di esperienza: testimonianza tangibile, particolarmente espressiva, di quella tendenza alla "federalizzazione" degli ordinamenti, di cui si diceva all'inizio di questa riflessione.

frequentemente nella ormai incontenibile lett. relativa al riparto delle competenze, sia in seno all'Unione che tra questa e gli Stati: *ex plurimis*, F. CARUSO, *Il principio di leale cooperazione: cardine del processo di integrazione europea*, in AA.VV., *La definizione del principio unitario*, cit., 18 ss.; G. TIBERI, *Le cooperazioni rafforzate*, in AA.VV., *La Costituzione europea. Un primo commento*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna 2004, 191 ss.; G. FERRAIUOLO, *Principio di leale cooperazione e garanzie procedurali*, in AA.VV., *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, I, a cura di M. Scudiero, Napoli 2005, 503 ss. e H.-J. BLANKE, *La politica della cooperazione rafforzata nei trattati dell'Unione e nella Costituzione europea*, in AA.VV., *L'ordinamento europeo. L'esercizio delle competenze*, a cura di S. Mangiameli, Milano 2006, 510 ss.).

Per la solidarietà, v., poi, R.M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in AA.VV., *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, cit., 435 ss., che, richiamandosi ad un'indicazione di D. Rinoldi, in essa vede il fondamento del principio di leale cooperazione (443 ss.).

Quanto, infine, alla sussidiarietà, tra i tanti, v. A.G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova 1998; C. CALLIESS, *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union: Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex Art. 3 B) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam*, Baden-Baden 1999; C. PINELLI, *Gerarchia delle fonti comunitarie e principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in *Dir. Un. Eur.*, 4/1999, 725 ss.; A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, in AA.VV., *La Costituzione europea*, Padova 2000, 25 ss.; A. VON BOGDANDY-J. BAST, *I poteri dell'Unione: una questione di competenza. L'ordine verticale delle competenze e proposte per la sua riforma*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, 303 ss., spec. 333 ss.; A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Padova 2003; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà nel "Progetto di Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa"*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2003, 1220 ss.; D. BONELLI, *Principi costituzionali comuni, sussidiarietà e proporzionalità: esperienze europee a confronto*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale comune europeo*, a cura di M. Scudiero, II, Napoli 2002, 779 ss. e, pure *ivi*, V. BALDINI, *Il principio di sussidiarietà*, 467 ss.; F. PIZZETTI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *La Costituzione europea. Un primo commento*, cit., 81 ss., nonché, pure *ivi*, V. CERULLI IRELLI-F. PIZZETTI, *I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento interno*, 263 ss., spec. 270 ss.; R. MASTROIANNI, *Le competenze dell'Unione*, in AA.VV., *Sul trattato che istituisce una Costituzione per l'Unione Europea*, in www.giustamm.it, par. II, e J.F. MERINO MERCHAN, *Principio de subsidiaridad en la Constitución Europea*, in *Comentarios a la Constitución Europea*, I, a cura di E. Álvarez Conde-V. Garrido Mayol (coord. S. García Couso), Valencia 2004, 517 ss.; F. DEQUADROS, *O principio de subsidiariedade no direito comunitario apos o Tratado da Uniao europeia*, Coimbra 2005; A. D'ATENA, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in *Dir. Un. Eur.*, 1/2005; A. MORRONE, *Il principio di sussidiarietà e l'integrazione europea pluralistica*, in AA.VV., *Profili attuali e prospettive di Diritto costituzionale europeo*, cit., 150 ss. e, pure *ivi*, F. VECCHIO, *Il principio di sussidiarietà nel Trattato costituzionale: procedimentalizzazione vs. giustiziabilità*, 170 ss.; F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano 2007; P. BILANCIA, *La ripartizione di competenze tra Unione Europea e Stati membri*, in AA.VV., *La nuova Europa dopo il trattato di Lisbona*, cit., 111 ss.

È ormai acclarato che alla marcata tendenza degli ordinamenti nazionali ad aprirsi ad ordinamenti sovranazionali si accompagna la non meno vistosa tendenza di molti di essi ad articolarsi al proprio interno, differenziandosi su basi territoriali, oltre che a promuovere in forme non effimeri l'autodeterminazione delle forze sociali⁵⁹. Si riproduce, insomma, come in un ideale gioco di specchi frontistanti, il valore dell'unità-diversità, ricercando forme plurime allo scopo di farsi, come si conviene, valere, in relazione alle peculiari esigenze dell'integrazione quali si manifestano ai diversi livelli istituzionali.

Si dà una generalissima connotazione comune dell'organizzazione, ai vari ordinamenti e piani istituzionali, che dà senso a quel *principio federativo*, di cui si è venuti dicendo, e che si riassume nell'idea secondo cui agli enti di livello più elevato è demandato il compito di intervenire unicamente *per quel tanto* che è indispensabile a presidio dell'unità, sì da favorire quindi la massima espressione delle istanze volte alla diversificazione. Interventi che si dispiegano praticamente per ogni campo materiale, al di là dei casi in cui parrebbero sussistere riserve esclusive di competenza a favore dei livelli inferiori (dello Stato nei rapporti con l'Unione; degli enti territoriali minori nei rapporti con lo Stato): riserve, però, più apparenti che reali, sol che si pensi alla formidabile capacità di espansione di cui sono dotate le c.d. competenze "trasversali", riconosciute a beneficio degli enti più elevati⁶⁰. Previsioni del tipo di quella contenuta nell'art. 117, II c., lett. m), che dà modo allo Stato di fissare con legge i "livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, acquistano un significato emblematico di una generale tendenza: che è appunto – come si viene dicendo – nel segno di far dilatare *in orizzontale* gli ambiti d'intervento degli enti usualmente considerati preposti ad offrire prestazioni di unità, allo stesso tempo però richiedendo che gli interventi stessi si abbiano in modo *soft*, con discipline essenziali (di *principio*, insomma), dimostrandosi dunque poco incisive *in verticale*, allo scopo di dar modo ai soggetti

⁵⁹ ... quanto meno, così è *secondo modello*. Nessuno, tuttavia, è stato ad oggi in grado di riuscire a "pesare" l'effettiva consistenza dell'autonomia degli enti territoriali diversi dallo Stato (ed, *ex adverso*, il patrimonio funzionale dello Stato stesso), oltre che dell'autonomia delle forze sociali. Per strano che possa per più versi sembrare, fanno ancora difetto indagini adeguate, condotte sul campo, di cui invece si avverte l'urgente bisogno, volte appunto a far luogo a siffatti accertamenti.

⁶⁰ Se n'è da noi discusso, come si sa, con particolare riguardo al nuovo quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, quale ridisegnato dalla riforma costituzionale del 2001. Tra i molti altri, S. MABELLINI, *La legislazione regionale tra obblighi esterni e vincoli nazionali*, Milano 2004, 113 ss.; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, 461 ss. e, dello stesso, *Il riparto delle funzioni legislative fra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, a cura di G. Corso e V. Lopilato, Milano 2006, 24 ss.; pure *ivi*, F.S. MARINI, *I criteri di interpretazione delle materie*, 90 ss.; G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di N. Zanon e A. Concaro, Milano 2005, 181 ss.; F. MODUGNO, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, in www.issirfa.cnr.it, spec. par. 3; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale e regionale*, Torino 2006, 147 ss.; G. SERGES, *Legge regionale*, in *Diz. dir. pubbl.*, IV (2006), 3441 ss.; *ivi*, pure N. ZANON, *Legge statale*, 3453 ss.; F. BENELLI, *La "smaterializzazione delle materie". Profili teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano 2006, 83 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Regione (in generale)*, in *Il Diritto. Enc. giur. del Sole 24 ore*, XIII (2007), 157 ss.; G. DI COSIMO, *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig./Disc.pubbl.*, Agg., III (2008), spec. par. 10; A. BORZÌ, *Significato e funzione dei "nomina" delle materie nel riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in www.federalismi.it, 13/2008, spec. par. 2.4 e, dello stesso, *I nomina delle "materie" nella giurisprudenza costituzionale: spunti ricostruttivi*, in AA.VV., *Studi sulle fonti del diritto*, a cura di G. Verde e S. Pajno, Milano 2009 (in corso di stampa).

di "autonomia"⁶¹ di esprimersi al meglio delle capacità che posseggono e in ragione delle congiunture.

Allo stesso tempo, si acconsente (ed, anzi, secondo modello, si manifesta una vistosa preferenza) a che negli stessi campi materiali riservati agli enti di più alto livello possano mettere, a vario titolo, piede gli enti inferiori, in vista della loro ottimale coltivazione; e possano farlo in modi e misure continuamente cangianti, in ragione degli interessi in gioco (si pensi alle "deleghe" al riguardo fatte, da un canto, dall'Unione agli Stati per la compiuta disciplina di materie assegnate alla competenza dell'una e, d'altro canto, dagli Stati alle Regioni, ex art. 117, VI c.)⁶².

Se ne ha una forte relativizzazione dei riparti di materie e competenze, ad ogni piano di esperienza (sia inter- che intra-ordinamentale); e si ha – si badi – non già (o non solo) in forza di talune spinte vigorose in tal senso riscontrabili in seno all'esperienza stessa (e per mano degli operatori politico-istituzionali, con il, alle volte fin troppo indulgente, avallo dei controllori) bensì per effetto di un'indicazione proveniente dallo stesso modello, in seno al quale, accanto alla sommaria enunciazione dei riparti stessi, si danno gli elementi idonei a rendere questi ultimi flessibili, assecondando dunque il moto incessante degli interessi e le forme parimenti assai varie delle loro combinazioni⁶³. E, invero, la mobilità dell'assetto delle fonti ha la sua prima e più salda giustificazione proprio nell'intreccio sempre più fitto, inestricabile, degli interessi, dalla variegata, complessa natura: interessi che sono, ad un tempo, sovranazionali, nazionali, locali (in genere), sì da richiedersi per la loro adeguata soddisfazione lo sforzo costante e convergente di tutti gli enti stanziati sul territorio⁶⁴, a mezzo di atti disposti in modo seriale in seno a processi produttivi non poche volte aventi proiezione interordinamentale.

In un siffatto contesto, è evidente che la duttilità delle discipline positive adottate ai piani alti degli edifici normativi si ponga quale condizione essenziale per la loro implementazione ai piani sottostanti: uno schema, questo, che – come si è venuti dicendo – si riproduce con identità di tratti ed applicazioni sul terreno dei rapporti Unione-Stati, così come su quello dei rapporti Stato-Regioni-autonomie locali. Solo, infatti, nel momento in cui si mettano in moto a livello di Unione e riescano quindi a trasmettersi a cascata ed a radicarsi in ambito interno

⁶¹ Il termine è qui inteso in senso largo, siccome riferito alla stessa condizione dello Stato nei suoi rapporti con l'Unione. Non m'impegno, dunque, perlomeno in questa sede, circa la vera natura della condizione medesima, specie nel presente contesto, afflitto da non poche contraddizioni interne e connotato da estrema fluidità di rapporti.

⁶² Per quanto si tratti, di tutta evidenza, di esperienze ad ogni modo diverse, non può negarsi la loro riconduzione ad una "logica" unitaria, sia pure nel generalissimo senso che si viene precisando nel testo.

⁶³ Il punto è già stato più volte toccato in precedenti riflessioni: v., dunque, volendo, con riguardo al versante dei rapporti tra Unione e Stati, i miei *"Trattato costituzionale" e prospettive di riordino del sistema delle fonti europee e nazionali, al bivio tra separazione ed integrazione*, in AA.VV., *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, a cura di S. Gambino, Milano 2006, 207 ss., e *Fonti europee e fonti nazionali al giro di boa di Lisbona: ritorno al passato o avventura nel futuro?*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 1/2008, 124 ss., nonché in *Scritti in on. di M. Scudiero*, IV, Napoli 2008, 2023 ss.; quanto, poi, ai rapporti tra Stato e Regioni, *Competenze legislative (riparto delle)*, in *Il Diritto. Enc. giur. del Sole 24 ore*, III (2007), 404 ss., e *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, a cura di A. Di Giovine e A. Mastromarino, Milano 2008, 122 ss.

⁶⁴ ... senza, peraltro, trascurare quanto possono fare le forze sociali, specie in applicazione di quella *sussidiarietà "orizzontale"* che, nondimeno, attende ancora di essere come si conviene promossa.

processi produttivi connotati da generalità decrescente, è possibile attendersi risposte adeguate a domande di regolazione vieppiù pressanti ed esigenti: risposte che gli enti sono in grado di dare solo mettendosi assieme ed operando costruttivamente, in spirito di autentica, leale cooperazione⁶⁵.

In questo quadro, connotato da forte mobilità e fluidità degli elementi che lo compongono, riproporre antichi schemi ispirati a *separazione* ovvero a *gerarchia* appare, dunque, un'operazione teorica audace, diciamo pure: persa in partenza; piuttosto, il modulo vincente è quello dell'*integrazione*, e questo vale tanto per le dinamiche interne all'ordinamento nazionale quanto per quelle dell'ordinamento sovranazionale, quanto infine (e soprattutto) per quelle interordinamentali.

Può dunque concludersi sul punto che l'integrazione, specie al piano delle esperienze di normazione, a motivo della sua strutturale adattabilità alle circostanze, si pone quale la soluzione più congrua a dar vita e sostegno alle forme più appaganti di bilanciamento interno alla unità-diversificazione.

9. *Un'annosa (e irrisolta) questione: si danno limiti all'integrazione? – La deformata rappresentazione, data in dottrina e giurisprudenza, del rapporto intercorrente tra norme dell'Unione e principi fondamentali degli Stati, e la ricerca di una composizione unitaria dell'identità costituzionale dell'una e degli altri, attraverso la tecnica dei "bilanciamenti" su basi di valore*

L'ultima questione che rimane da trattare, sia pure con la consueta rapidità, è se si diano limiti all'integrazione, se vi siano già oggi e se potranno esservi per l'avvenire, dopo che l'integrazione stessa si sarà portata ulteriormente in avanti.

Qui, si registra uno scarto vistoso tra la teoria e la pratica: tra l'una che, proprio al piano dei valori (e delle sue prime e più genuine espressioni positive, i principi), afferma l'esistenza di limiti invalicabili dall'integrazione e l'altra che, invece, non li conosce.

La dottrina dei "controlimiti", cui si è già fatto di sfuggita richiamo, ripropone lo schema di un'irriducibile separazione tra gli ordinamenti ovvero, viste le relazioni tra gli ordinamenti stessi da altra angolazione, della loro ordinazione gerarchica⁶⁶. Ordinariamente, vige infatti – come si sa – la regola del primato del diritto sovranazionale sul diritto nazionale, un primato che però si

⁶⁵ Con specifico riguardo al versante interno (e, segnatamente, ai rapporti Stato-Regioni), una ricostruzione particolarmente attenta agli sviluppi dell'esperienza si deve, di recente, a S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano 2008; *adde*, ora, C. LOMBARDI, *Leale collaborazione (principio di)*, in AA.VV., *Diritto Costituzionale*, a cura di S. Mangiameli, Milano 2008, 1023 ss.

⁶⁶ Si noti come, dalla prospettiva ora adottata, gli schemi della separazione e quello della gerarchia si presentino come fungibili, la violazione dei "controlimiti" essendo ad ogni modo considerata quale causa d'invalidità degli atti che vi facciano luogo. Un'invalidità che, nell'ordine interno, può essere – come si sa – fatta valere attraverso l'annullamento della legge di esecuzione "nella parte in cui" e che, per effetto di quella "europeizzazione" delle tradizioni costituzionali nazionali di cui si è sopra detto, può essere (non si sa, però, con quanto successo...) ugualmente denunciata davanti alla Corte di giustizia (in argomento, di recente, A. RANDAZZO, *I controlimiti al primato del diritto comunitario: un futuro non diverso dal presente?*, in www.forumcostituzionale.it; A. CELOTTO, *Primaute e controlimiti nel Trattato di Lisbona*, in ID., *Scritti sul processo costituente europeo*, Napoli 2009, 77 ss. e G. MARTINICO, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli 2009, spec. 171 ss.).

trova costretto ad arrestarsi⁶⁷ al momento in cui dovesse riscontrarsi la lesione di un principio fondamentale dell'ordinamento interno da parte delle norme dell'Unione. La qual cosa – come si vede – osta pur sempre alla piena integrazione degli ordinamenti.

Un modo di vedere le cose, questo, che non persuade, per ragioni che sono state altrove esposte⁶⁸ e che, in ultima istanza, si fanno riportare all'impossibilità di far luogo ad una sistemazione di tipo gerarchico non solo dei principi fondamentali dei due ordinamenti, nei loro reciproci rapporti, ma anche degli stessi principi dell'ordinamento costituzionale. Un esito, questo, inevitabile, ove si assuma in partenza che il fondamento del primato del diritto sovranazionale, *almeno allo stadio attuale del processo d'integrazione*⁶⁹, riposi nel principio costituzionale della pace e della giustizia fra le Nazioni e si pervenga quindi all'esito di considerare comunque recessivo, *per sistema*, il principio stesso davanti ad altri principi *ugualmente* fondamentali, occasionalmente urtati dal diritto sovranazionale.

La "logica" giusta, la sola applicabile alle dinamiche della normazione su basi di valore, è invece, come si sa, quella dei bilanciamenti secondo i casi. Ciò che, poi, può anche portare all'occasionale preminenza di un principio sull'altro, sempre che la soluzione si dimostri la più confacente agli interessi in campo, sia cioè conforme a ragionevolezza⁷⁰. Con il che potrebbe assistersi all'applicazione

⁶⁷ ... perlomeno, così è ad oggi, allo stato attuale della giurisprudenza di diritto interno, non pure però – com'è assai noto – della giurisprudenza comunitaria, la quale nondimeno parrebbe orientata a far luogo ad un qualche temperamento della sua originaria, intransigente posizione (su ciò, la puntuale ricostruzione di O. POLLICINO, *Corti europee e allargamento dell'Europa*, cit.). Trattasi, tuttavia, di un orientamento che, per un verso, appare ancora bisognoso di ulteriori e maggiormente probanti riscontri, mentre, per un altro verso, risulta comunque non allineato a quello patrocinato da alcune Corti (e, tra queste, la nostra). Il fatto poi che le Corti stesse non la pensino allo stesso modo è un ostacolo non da poco all'ulteriore avanzata del processo d'integrazione, che pure confido possa, prima o poi, essere rimosso (se non anche superato...). La soluzione ricostruttiva di seguito esposta (e già in altre sedi rappresentata) vuol essere un modesto contributo per un ripensamento critico, finalmente libero da preconcetti ideologici o di dottrina, dell'intera questione.

⁶⁸ Ancora di recente, nei miei *Il "posto" delle norme internazionali e comunitarie in ambito interno: una questione di punti di vista*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, spec. al par. 2, e *Alla ricerca dell'identità del "diritto processuale costituzionale"*, in www.forumcostituzionale.it, par. 5, nel quale ultimo si mette, tra l'altro, in evidenza l'aporia della tesi secondo cui lo stesso art. 11 ammetterebbe un primato del diritto dell'Unione *condizionato* all'osservanza dei principi di base dell'ordinamento costituzionale e si suggerisce quindi di recuperare appieno la lettera dell'enunciato costituzionale, riferendosi perciò le limitazioni alla sovranità intesa in senso assiologico-oggettivo, in linea con la densa indicazione teorica di G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino 2005.

⁶⁹ Che poi la "copertura" dell'art. 11 possa esser abbandonata, *anche in ambito interno*, reputandosi il diritto sovranazionale capace di imporsi per forza propria, così come peraltro – giustamente, dal suo punto di vista – è vigorosamente affermato dalla Corte di giustizia, è da mettere in conto nel prosieguo della vicenda europea. Anche da qui potranno aversi preziose indicazioni circa il modo di essere di quell'ordine "intercostituzionale", di cui si passa subito a dire nel testo.

⁷⁰ Ampiamente trattati – come si sa – i bilanciamenti e i giudizi secondo ragionevolezza, con specifico riguardo alle esperienze di giustizia costituzionale [tra i molti altri ed anche per risalenti indicazioni, v. L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano 2005; G. SCACCIA, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Diz. dir. pubbl.*, V (2006), 4805 ss.; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli 2007; AA.VV., *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, 3 voll., a cura di A. Cerri, Roma 2007; A. MORRONE, *Bilanciamento*, cit., 185 ss.].

ora di questa ed ora di quella norma, sovranazionale o nazionale che sia, per il modo con cui la pace e gli altri valori positivizzati si combinino in ragione dei casi.

Nessuna stranezza è, peraltro, da vedere in tutto ciò. Si tratta solo di estendere alle relazioni interordinamentali una “logica” che – come si sa – è usualmente fatta valere nelle esperienze di diritto interno, laddove bilanciamenti siffatti si fanno quotidianamente, con esiti astrattamente imprevedibili.

Proprio l'accostamento ora fatto mostra come la soluzione qui nuovamente propugnata appaia essere quella maggiormente confacente alle esigenze dei rapporti tra ordinamenti integrati, anzi di un ordine “intercostituzionale” – come a me piace dire⁷¹ –, in cui nessuna identità costituzionale, dell'Unione come pure degli Stati, può affermarsi a discapito dell'altra, *per sistema*, ma tutte sono ugualmente salvaguardate e tutte possono però trovarsi obbligate ad occasionali ripiegamenti su se stesse, in ragione delle pretese dei casi, per quindi riespandersi e farsi fino in fondo valere in circostanze diverse.

Nella mobilità inarrestabile delle relazioni interordinamentali i valori ricercano, dunque, le forme di volta in volta più adeguate per incontrarsi, combinarsi, realizzarsi, nel corso di esperienze comunque segnate dalla simultanea attrazione verso il polo dell'*unità* e verso il polo della *diversificazione*: i due poli tra cui, in ugual misura, oscilla, alla ricerca di ulteriori, crescenti acquisizioni, un'integrazione ormai avanzata e nondimeno immatura, bisognosa di essere in ogni modo salvaguardata e promossa.

⁷¹ Ne ho discorso a partire dal mio *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo “intercostituzionale”*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2/2001, 544 ss. Di un “costituzionalismo interlivello” preferisce ora dire L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e processi interculturali*, cit.