

ANTONIO RUGGERI

Interpretazione conforme e tutela dei diritti fondamentali, tra internazionalizzazione (ed “europeizzazione”) della Costituzione e costituzionalizzazione del diritto internazionale e del diritto eurounitario*

SOMMARIO: 1. La tutela dei diritti fondamentali nel misurato riparto tra normazione costituzionale e normazione ordinaria in primo luogo e, quindi, tra normazione nel suo complesso e giurisdizione (comune e non). – 2. L’interpretazione conforme come mezzo per l’integrazione dei dati normativi e la loro flessibilizzazione in ragione dei casi, il carattere internamente composito dei processi interpretativi e l’ardua questione relativa agli eventuali conflitti insorgenti tra le varie specie d’interpretazione conforme. – 3. La distinzione tra le interpretazioni conformi e la loro ordinazione a scala quale esito linearmente discendente da una teoria delle fonti che, secondo dottrina e giurisprudenza corrente, vorrebbe nettamente differenziata la condizione propria degli atti assunti a parametro delle interpretazioni stesse. – 4. Critica dell’opinione comunemente accolta, con specifico riguardo alla interpretazione delle disposizioni normative relative ai diritti: dall’uguale fondamento costituzionale delle disposizioni stesse, assunte a parametro di interpretazioni conformi, alla riduzione ad unità di queste ultime ovvero, ove ciò si dimostri impossibile, alla loro paritaria partecipazione ad operazioni di bilanciamento secondo i casi. – 5. Ciò che conta non è chi interpreta ma come ed alla luce di cosa si interpreta (in specie, il criterio della più “intensa tutela” dei diritti, al servizio della dignità, quale punto fermo dei processi interpretativi). – 6. Profili di tecnica dell’interpretazione: come si interpretano i documenti internazionali relativi ai diritti? E ancora: come si risolvono i conflitti tra le interpretazioni delle Corti europee e quelle delle Corti nazionali, in uno scenario segnato dall’avvento di un nuovo ordine “intercostituzionale”? – 7. Profili di tecnica di composizione delle antinomie: applicazione diretta delle Carte dei diritti (e, segnatamente, della CEDU) ovvero mediata attraverso il passaggio obbligato dal giudizio di costituzionalità? Un’alternativa soffocante, non rispondente al modello, nella sua composita, complessiva connotazione. – 8. Qual è la “misura” della internazionalizzazione (ed “europeizzazione”) della Costituzione e della costituzionalizzazione del diritto di origine esterna? Le risposte che vengono dalla giurisprudenza costituzionale e le altre che potrebbero aversi, al duplice piano della teoria delle fonti e della teoria dell’interpretazione, in prospettiva assiologicamente orientata. – 9. Una succinta notazione finale: quanto più la Costituzione si internazionalizza (ed “europeizza”), tanto più si... *costituzionalizza*, così come quanto più il diritto di origine esterna si costituzionalizza, tanto più si... *internazionalizza* (o “europeizza”), servendo la causa della pace e della giustizia tra le Nazioni, col fatto stesso di farsi cura dei bisogni elementari dell’uomo, dei suoi diritti, della sua dignità.

1

1. La tutela dei diritti fondamentali nel misurato riparto tra normazione costituzionale e normazione ordinaria in primo luogo e, quindi, tra normazione nel suo complesso e giurisdizione (comune e non)

Il titolo di questa mia relazione si compone di due segmenti, ciascuno provvisto di una propria autonomia, sì da poter costituire oggetto di uno studio a se stante, così come peraltro s’è fatto per taluni aspetti in altre sedi; allo stesso tempo, però, possono essere ricondotti ad unità, verificando – come ora si tenterà di fare – quali mutue implicazioni tra di essi si intrattengano. Mi sforzerò infatti di mostrare che la tutela dei diritti fondamentali, per il tramite dell’interpretazione conforme, per un verso, dà una spinta non da poco al duplice processo evocato dalla seconda parte del titolo in parola, nel mentre però, per un altro verso, è dal processo stesso a sua volta

* Relazione all’incontro di studio su *L’interpretazione giudiziale fra certezza del diritto ed effettività delle tutele*, organizzato dal C.S.M., Agrigento 17-18 settembre 2010.

incoraggiata a crescenti realizzazioni. Ulteriormente approfondendo l'esame, ci si avvede che anche tra gli elementi costitutivi di ciascun frammento si dà un rapporto di circolare alimentazione: la tutela in parola sollecitando il ricorso viepiù frequente alla tecnica interpretativa suddetta e da essa traendo non poco giovamento e sostegno, così come la tecnica stessa, per la sua parte, induce ad un uso intenso e coraggioso di taluni strumenti di tutela, dei quali i giudici (comuni e non) dispongono.

Anche il secondo frammento, poi, si rende comprensibile unicamente nella sua unitaria composizione: l'internazionalizzazione (ed "europeizzazione") della Costituzione, nel senso che si preciserà, ponendosi quale causa ed effetto allo stesso tempo della costituzionalizzazione del diritto internazionale e del diritto comunitario o – come si è altrove proposto di chiamarlo¹ – del diritto "eurounitario".

Si impongono, nondimeno, talune precisazioni preliminari.

Quanto al primo segmento, si tratta in buona sostanza di stabilire ciò che l'interpretazione conforme può fare al fine di un'appagante, alle condizioni complessive di contesto, tutela dei diritti fondamentali. Avverto subito al riguardo che non riprenderò *ab ovo* talune vessate questioni riguardanti i diritti in parola, a partire da quella relativa alle forme del loro riconoscimento, vale a dire alle procedure, ai criteri ed alle sedi istituzionali in cui il riconoscimento stesso ha luogo. Do qui per acquisito che vi siano alcuni diritti che, soli, possono fregiarsi della qualità di "fondamentali", nel senso di fondanti l'ordinamento², e che il loro riconoscimento possa e debba aversi presso ogni sede istituzionale, e segnatamente ad opera dei giudici comuni in prima battuta e, laddove adite, in seconda, delle Corti costituzionali da un canto, le Corti europee dall'altro. Tralascio, dunque, qui di soffermarmi su ciò che altre sedi possono e debbono, per la loro parte, fare in vista dell'ottimale appagamento dei diritti, a partire dalla sede legislativa. Mi limito solo a segnalare, senza alcuno svolgimento argomentativo, che la tesi nella quale ormai da tempo mi riconosco è che l'affermazione dei diritti non sia affare né dei soli giudici né del solo legislatore ma richieda la produzione di uno sforzo poderoso e coraggioso da parte di entrambi (congiuntamente – non si dimentichi – all'amministrazione e, per quanto è in loro potere³, agli stessi privati), senza di che si avranno gravi squilibri di ordine istituzionale e – ciò che più importa – scarsa,

2

¹ Utilizzo qui, già a partire dal titolo, un termine che ho coniato nel mio *Dimensione europea della tutela dei diritti fondamentali e tecniche interpretative*, in *Dir. Un. Eur.*, 1/2010, 125 ss.; lo vedo quindi ripreso anche da R. CONTI, *Il problema delle norme interne contrastanti con il diritto comunitario non immediatamente efficace fra rimedi interni ed eurounitari*, in www.federalismi.it, 10/2010.

² In argomento, *ex plurimis*, F. RIMOLI, *Universalizzazione dei diritti fondamentali e globalismo giuridico: qualche considerazione critica*, in *Studi in onore di G. Ferrara*, III, Torino 2005, 321 ss.; S. MANGIAMELI, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantenario*, a cura di A. Pace, Milano 2006, 471 ss.; P. CARETTI, *Diritti fondamentali*, in *Diz. dir. pubbl.*, III (2006), 1881 ss.; P. RIDOLA, *Diritti costituzionali*, in *Il Diritto, Enc. giur. del Sole 24 ore*, V (2007), 133 ss.; A. PACE, in molti scritti (e, tra questi, ora, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it); in prospettiva filosofica (ed anche per ulteriori riferimenti), per tutti, v. M. ZANICHELLI, *Il discorso sui diritti. Un atlante teorico*, Padova 2004 e G. PINO, *La "lotta per i diritti fondamentali" in Europa. Integrazione europea, diritti fondamentali e ragionamento giuridico*, in AA.VV., *Identità, diritti, ragione pubblica in Europa*, a cura di I. Trujillo e F. Viola, Bologna 2007, 135 ss.

Parimenti "fondamentali", poi, le norme (o, meglio, i principi) che dei diritti stessi danno il riconoscimento [sulla annosa questione relativa alla qualificazione dei principi in parola come fondamentali ovvero supremi *et similia*, indicazioni possono aversi da F. MODUGNO, *Principi fondamentali, generali, supremi*, in *Diz. dir. pubbl.*, V (2006), 4490 ss.].

³ Si pensi, ad es., a quanto può esser fatto in applicazione di forme varie di sussidiarietà orizzontale o in svolgimento di attività di volontariato, ecc.

complessivamente inappagante tutela dei diritti. Per ciò che poi concerne in special modo il piano legislativo, si può discutere se la positivizzazione di nuovi diritti ovvero la messa a punto dei vecchi debba concretarsi per il tramite di interventi al piano costituzionale (e con gli strumenti ad esso adeguati, le leggi costituzionali appunto) ovvero se possano allo scopo risultare sufficienti taluni interventi al piano immediatamente sottostante, attraversato dalle leggi comuni. La mia preferenza – per quanto posso ora dirne, in modo appena accennato⁴ – è da tempo a favore del primo corno dell'alternativa; anzi, ad essere ancora più precisi, è per un superamento dell'alternativa stessa che, nei termini in cui è usualmente prospettata, mi appare troppo rigida e francamente soffocante. Una prima, essenziale disciplina di forma costituzionale risulta, a mia opinione, imposta dal bisogno di adeguare la forma alla sostanza sua propria, qui innegabilmente data dalla “materia costituzionale” (anzi, dal suo cuore o, come molti preferiscono dire, dal suo “nucleo duro”⁵). Specie in alcuni campi di esperienza, come quello cui fanno capo questioni assai controverse e coinvolgenti, quali sono le questioni relative a temi eticamente sensibili, assumere di poter delegare *in toto* alla sola maggioranza di turno di dare la definizione dei nuovi diritti⁶ mi appare – a dirla tutta – davvero insensato. D'altronde, non foss'altro che per il fatto che la disciplina costituzionale viene (o, meglio, *dovrebbe* venire⁷) alla luce con l'apporto dei più larghi (e “trasversali”) consensi e che, anche per ciò, esibisce, per natura, la vocazione ad una tendenzialmente maggiore stabilità rispetto alle discipline ordinarie di normazione⁸, ancora di più rafforzata risulta l'opzione a favore della tesi qui nuovamente caldeggiata. Il riconoscimento dei diritti fondamentali, insomma, non può che aversi a prima battuta a mezzo di una disciplina normativa per sua vocazione “unificante” (e, *proprio per ciò*, fondamentale), nella quale appunto si riconoscano le forze maggiormente rappresentative della comunità politicamente organizzata⁹.

3

⁴ ... e rimandando, per maggiori ragguagli, ai miei “Nuovi” *diritti fondamentali e tecniche di positivizzazione*, in *Pol. dir.*, 1993, 183 ss., nonché in AA.VV., *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, a cura di R. Romboli, Torino 1994, 45 ss., e *Prospettive di aggiornamento del catalogo costituzionale dei diritti fondamentali*, in *Rendiconti degli anni 2007-2008* dell'Accademia delle Scienze dell'Istituto di Bologna, Classe di Scienze Morali, Bologna 2009, 215 ss., nonché in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁵ Per tutti, A. SPADARO, che ne ha discusso in più scritti (e, tra questi, spec. in *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano 1994, 53 ss.); AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principî 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.

⁶ ... o, addirittura, di decidere su ciò che è vita o morte (si tengano a mente le accesissime dispute attorno al testamento biologico e ad altre questioni ancora).

⁷ Si sa che alcune innovazioni alla Carta sono state apportate ovvero si è tentato, senza (per fortuna...) riuscirvi, di apportare a colpi di maggioranza; la cosa è però stata – a mia opinione, giustamente – deprecata dalla più accreditata e diffusa dottrina, che con dovizia di argomenti ha messo in chiaro che una Costituzione di parte è una... “non Costituzione”.

⁸ Sulla dimensione temporale delle norme costituzionali, per tutti, v. T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, ora in *Opere*, I, Milano 2000, 477 ss. e L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano 2009.

⁹ Ne consegue che le Carte internazionali dei diritti dovrebbero esse pure, per la tesi qui riproposta (e già argomentata altrove), essere recepite con legge costituzionale: non già allo scopo di renderne più salda la disciplina nei suoi rapporti con le leggi comuni, nei cui riguardi essa è comunque protetta (secondo comune opinione, *ex art.* 117, I c.; per la tesi qui accolta anche – e soprattutto – da altre previsioni costituzionali), quanto allo scopo di aver la sicura garanzia che essa riscuota i favori delle maggiori forze politiche, incontratesi in occasione della formazione delle leggi di cui è parola nell'art. 138: tanto più necessario questo riscontro, sol che si pensi che i diritti in forma solenne riconosciuti possono – come si vedrà – essere chiamati a partecipare ad armi pari ad operazioni di bilanciamento coi diritti originari, iscritti nella Carta dallo stesso Costituente.

Allo stesso tempo, la disciplina di base, che dà il riconoscimento dei nuovi diritti, conviene che si doti di un apparato di norme connotato da essenzialità e duttilità di disposti, sì da offrire una maggiore resistenza all'usura del tempo, per un verso, e, per un altro verso, da rendersi disponibile a forme plurime di ulteriore svolgimento positivo (a mezzo di leggi ordinarie, appunto), come pure a forme parimenti plurime di adattamento ai casi, per mano dei giudici (comuni e non).

L'equilibrio complessivo del sistema – come si accennava poc'anzi – dipende anche (ed anzi soprattutto) da questo: dal giusto, misurato dosaggio tra le norme inscritte nella Carta novellata e le norme che vi danno il primo e diretto svolgimento con legge comune, in primo luogo, e, secondariamente, dal parimenti opportuno dosaggio tra normazione nel suo complesso e giurisdizione, in ciascuna delle sue forme espressive e in tutte assieme. Assumere – con una ormai tarda, superata dottrina – che il riconoscimento dei diritti debba per intero aversi al solo piano degli atti di normazione (non importa ora quale ne possa o debba essere la forma) e che ai giudici competa unicamente disvelare il “verbo” della legge è fuori della realtà, così come però ugualmente inaccettabile è la soluzione opposta che vorrebbe interamente addossato sulle spalle dei giudici un peso che essi non sono obiettivamente in grado di portare, facendosi loro carico in modo esclusivo dell'appagamento di una domanda crescente di bisogni elementari dell'uomo.

La verità è che, per come appare la tendenza complessiva dell'ordinamento, è stato più il secondo rispetto al primo corno dell'alternativa a specchiarsi in un'esperienza comunque confusa, che è venuta fin qui svolgendosi sotto il segno dell'approssimazione ed improvvisazione e per effetto della spinta di congiunturali esigenze. I giudici sono insomma stati chiamati (e sempre più di frequente sono chiamati) ad una “supplenza non richiesta e non gradita”, per riprender ora una nota espressione della Corte costituzionale e da questa riferita a se stessa¹⁰.

Va avvertito che, in una certa misura, quest'esito è inevitabile anche per il caso che si accolga il punto di vista qui caldeggiato favorevole ad una accorta disciplina positiva dei diritti (specie dei nuovi); si vuol dire, insomma, che la proposta qui affacciata riduce ma non azzerava del tutto le “supplenze” dei giudici, in una certa misura inevitabili. E, invero, la complessità delle situazioni che assai di frequente vengono a determinarsi e che si caratterizzano per la presenza di plurimi e non di rado confliggenti interessi in gioco, tutti comunque meritevoli di considerazione, obbliga gli operatori ad una faticosa ricostruzione (che, però, talora è un vero e proprio rifacimento) del dato normativo, orientandone il senso in modo tale da consentire il raggiungimento di mediazioni e sintesi definitorie che offrano l'opportunità agli interessi suddetti di farsi – in una qualche misura e fin dove possibile – valere. Per quest'aspetto, la laconicità e duttilità del dato normativo, con specifico riguardo al riconoscimento dei diritti, è ed ha da essere tratto ricorrente, largamente diffuso, dell'esperienza giuridica. Non si sta ora a dire se esso sia strutturale o, diciamo così, congenito ovvero se tale risulti per effetto di abilmente mascherate manipolazioni poste in essere in sede interpretativa ed applicativa. Ancora una volta, può aversi (e talora effettivamente si ha) sia l'una che l'altra cosa. Essenziale è che non si superi una soglia di tolleranza, oltre la quale gli equilibri istituzionali che connotano sia la forma di governo che la stessa forma di Stato verrebbero senza rimedio pregiudicati e, con essi, messa a rischio la stessa identità costituzionale dell'ordinamento, la sua capacità di trasmettersi integro e vitale nel corso del tempo.

¹⁰ Un solo esempio per tutti: il discusso, dolorosissimo caso Englaro, uno di quei casi in cui, quale che ne sia la soluzione, l'uomo e il diritto ne escono comunque sconfitti.

2. *L'interpretazione conforme come mezzo per l'integrazione dei dati normativi e la loro flessibilizzazione in ragione dei casi, il carattere internamente composito dei processi interpretativi e l'ardua questione relativa agli eventuali conflitti insorgenti tra le varie specie d'interpretazione conforme*

Ciò che importa è che la flessibilizzazione del dato normativo, cui si è appena fatto cenno, si rende particolarmente visibile proprio grazie alla tecnica dell'interpretazione conforme; e, nuovamente, avverto sin d'ora (e con riserva di ulteriori approfondimenti in altri luoghi di riflessione scientifica), i termini della relazione si alimentano senza sosta l'uno dall'altro: l'interpretazione conforme essendo incoraggiata a formarsi dalla struttura (in maggiore o minore misura) aperta e – diciamo pure – ambigua degli enunciati normativi cui si applica; allo stesso tempo, però, la tecnica in parola prestandosi non di rado ad usi particolarmente incisivi, alle volte di sostanziale rifacimento della tela normativa, talora posto in essere *motu proprio* dai giudici comuni, talaltra invece sollecitato dalla giurisprudenza costituzionale per un verso, dalla giurisprudenza delle Corti europee per un altro¹¹.

V'è un rapporto assai stretto tra le carenze, non di rado particolarmente vistose, del dato positivo e la tecnica dell'interpretazione conforme, che tra le tecniche interpretative è, forse, proprio quella che meglio si presta allo scopo di piegare il dato stesso alle esigenze continuamente cangianti dei casi. Certo, l'interpretazione in parola non è sempre integrazione o, addirittura, superamento, riconformazione del dato stesso; alle volte è davvero e solo esplicitazione di un potenziale semantico genuinamente espresso dall'enunciato, non già fattore di alterazione dello stesso. Nondimeno, è fuor di dubbio che proprio sul terreno della salvaguardia dei diritti fondamentali la tecnica stessa ha reso (e seguita senza sosta a rendere) i suoi migliori servizi, anche (e, anzi, soprattutto) in difetto di adeguati interventi del legislatore.

Si ha modo così di apprezzare il ruolo che l'interpretazione in parola esercita nelle vicende della pratica giuridica, ponendosi quale strumento prezioso a disposizione dell'operatore col quale assicurare l'effettività della tutela dei diritti, al pari peraltro di altre tecniche, quale quella dell'applicazione diretta della Costituzione e di altri documenti normativi relativi ai diritti (tecnica, quest'ultima, cui si presterà più avanti attenzione). È il caso, con la varietà e complessità dei materiali di cui si compone, che sollecita la messa in atto delle tecniche suddette (dell'una ovvero dell'altra, a seconda delle contingenze) e, ancora prima, che dà l'orientamento (o il preorientamento) del processo interpretativo; è pur vero, poi, che la stessa interpretazione a sua volta orienta la ricostruzione del caso, nella molteplicità degli elementi che lo costituiscono. Fatto e norma, insomma, si rincorrono senza sosta in seno ad uno stesso circuito, alimentandosi reciprocamente, malgrado non sempre se ne abbia piena consapevolezza da parte degli operatori¹².

Il processo interpretativo, a sua volta, si presenta al proprio interno articolato e composito. Volendo, può anche discorrersi di un *fascio di processi interpretativi concorrenti e* – come si vedrà

¹¹ Frequenti i richiami in giurisprudenza (specie costituzionale) all'obbligo fatto agli operatori di non superare in sede interpretativa i confini del testo, pur largamente intesi; non sempre però ciò che si predica si pratica.

¹² Solo un inguaribile ingenuo potrebbe pensare che vi sia il nudo fatto, immoto nella sua oggettiva consistenza, che attenda unicamente di essere conosciuto e descritto; e lo stesso, naturalmente, vale per la norma. Ciò che, poi, qui si vuol dire è che la ricostruzione dell'uno attinge a quella dell'altra, e viceversa, per quanto – forse – sia maggiormente marcato il segno lasciato dal fatto sulla norma piuttosto che quello della norma sul fatto. Si ha così conferma, anche dalle vicende dell'applicazione (oltre che da quelle della produzione), della bontà dell'antico adagio secondo cui *ex facto oritur ius*.

– *convergenti*, non solo a motivo della pluralità dei dati normativi simultaneamente evocati in campo dal caso ma anche (e soprattutto) della loro diversa natura e connotazione complessiva¹³.

La stessa tecnica dell'interpretazione conforme presenta, dunque, una varietà di movenze in relazione alla natura degli atti cui si applica, alla loro struttura nomologica (fatta a maglie ora più ed ora meno larghe), ai contesti in cui prende forma; di tal che anche formule relative ai diritti apparentemente simili o, addirittura, in tutto identiche possono prestarsi ad esiti ricostruttivi di sensi non coincidenti o, diciamo pure, divergenti in ragione della provenienza delle fonti, dei caratteri propri del sistema cui esse appartengono, delle esigenze espresse dal caso, secondo quanto si avrà modo di toccare con mano più avanti.

Stando così le cose, si pone l'ardua questione teorica se possa seguitarsi a ragionare di una interpretazione conforme omnicomprensivamente considerata ovvero se l'espressione richieda piuttosto di essere declinata al plurale, siccome svolgentesi in modi peculiari, congeniali alle diverse realtà normative su cui si esercita.

Il titolo dato a questa riflessione utilizza in modo ellittico il sintagma "interpretazione conforme". In realtà, le tre forme d'interpretazione conforme qui fatte oggetto di rapida considerazione (a Costituzione, a diritto internazionale, a diritto "eurounitario"), presentando ciascuna connotati suoi propri, dimostrano il carattere approssimativo di ogni discorso che tratti in maniera indistinta specie interpretative comunque peculiari. Eppure, tutto ciò posto, si tenterà di mostrare che, orientate nel verso giusto, le interpretazioni in parola sono naturalmente portate a convergere (quanto meno, così dovrebbe essere *secondo modello*, se non pure sempre è *secondo esperienza*). Resta, comunque, il fatto che le interpretazioni stesse possono talora portare ad esiti ricostruttivi diversi, reciprocamente confliggenti; ed allora, si tratta di stabilire come possano essere superate le antinomie risultanti dalle loro applicazioni, se cioè possa ovvero debba darsi la prevalenza all'una rispetto alle altre.

Su questo, che è veramente il *punctum crucis* della intera questione oggi nuovamente discussa, si annodano in modo pressoché inestricabile i fili di ulteriori e più generali questioni sia della teoria delle fonti che della teoria dell'interpretazione. Si avrà infatti modo di vedere che la cornice in cui s'inscrivono tali questioni è delineata dal secondo frammento del titolo, laddove cioè si fa riferimento ad un duplice processo, ad oggi nondimeno immaturo e confuso, che porta, da un canto, la Costituzione ad aprirsi all'ordinamento internazionale ed all'ordinamento dell'Unione europea e, da un altro canto, gli ordinamenti suddetti verso una crescente, ancorché essa pure incompiuta e comunque originale costituzionalizzazione.

3. *La distinzione tra le interpretazioni conformi e la loro ordinazione a scala quale esito linearmente discendente da una teoria delle fonti che, secondo dottrina e giurisprudenza corrente, vorrebbe nettamente differenziata la condizione propria degli atti assunti a parametro delle interpretazioni stesse*

Prima di avventurarsi lungo itinerari diversi da quelli percorsi dalla dottrina e dalla giurisprudenza corrente, è doveroso chiedersi se possa considerarsi appagante il modo con cui quest'ultima ambienta e risolve la questione dei rapporti tra le specie di interpretazione conforme.

¹³ Basti, al riguardo, solo pensare al fatto che le Carte internazionali dei diritti, in ragione della loro appartenenza al diritto internazionale, richiedono di essere interpretate in applicazione di canoni almeno in parte diversi da quelli utilizzati in ambito interno per documenti a quest'ultimo appartenenti (su ciò, *infra*).

E, invero, solo nel caso che dovessero emergere talune aporie ricostruttive dagli esiti nei quali la più accreditata dottrina e la più diffusa giurisprudenza si riconoscono, si può pensare di battere vie nuove.

Muovo al riguardo da una premessa metodica che giudico particolarmente solida e promettente interessanti sviluppi; ed è che il modo giusto di vedere la questione suddetta è quello di porsi *dal punto di vista dei diritti*, delle loro pretese di affermazione nella misura più intensa possibile alle condizioni oggettive di contesto.

Ora, si danno due prospettive metodico-teoriche che possono essere in astratto adottate, quella della possibile ordinazione gerarchica tra le interpretazioni conformi e l'altra, opposta, della loro impossibile sistemazione secondo una scala di priorità.

La prima parrebbe avere un suo fondamento assai solido, che le viene dalla teoria delle fonti.

Come mi è stato dato modo di osservare in altri luoghi di riflessione giuridica¹⁴, lo stesso fondamento dell'interpretazione conforme, in ogni sua forma espressiva, per il modo con cui è usualmente veduto, ha la radice da cui si tiene proprio nella teoria delle fonti¹⁵; ciò che, però, non persuade del tutto, se non altro in ragione della differenza di fondo, di ordine strutturale-funzionale, intercorrente tra la teoria dell'interpretazione, che è per sua indeclinabile vocazione *di stampo circolare*, e la teoria delle fonti, che – nelle sue più diffuse rappresentazioni, di chiara matrice kelseniana – seguita ancora oggi ad essere *di stampo verticale*¹⁶.

7

¹⁴ ... e, tra questi, in *Alla ricerca del fondamento dell'interpretazione conforme*, in AA.VV., *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, a cura di M. D'Amico e B. Randazzo, Torino 2009, 388 ss. Per altri modi d'intendere l'interpretazione in parola (e il relativo fondamento), in aggiunta agli scritti riuniti nell'opera coll. ora cit., v., part., 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; R. ROMBOLI, *Qualcosa di nuovo... anzi d'antico: la contesa sull'interpretazione conforme della legge*, in AA.VV., *La giustizia costituzionale fra memoria e prospettive. A cinquant'anni dalla pubblicazione della prima sentenza della Corte costituzionale*, a cura di P. Carnevale e C. Colapietro, Torino 2008, 89 ss.; 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.; G.P. DOLSO, *Interpretazione adeguatrice: itinerari giurisprudenziali e problemi aperti*, e R. PINARDI, *L'interpretazione adeguatrici tra Corte e giudici comuni: le stagioni di un rapporto complesso e tuttora assai problematico*, entrambi in *Scritti in onore di L. Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, IV, *Dei giudici e della giustizia costituzionale*, a cura di G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi, Napoli 2009, rispettivamente, 1305 ss. e 1523 ss. Infine, gli interventi al Seminario svoltosi presso la Consulta il 6 novembre 2009 su *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici*, i cui Atti sono in corso di stampa (ma alcune relazioni possono vedersi nel sito *on-line* della Consulta).

¹⁵ Emblematico di questo diffuso sentire l'*incipit* della relazione di A. TANCREDI, *Il ruolo dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea fra disapplicazione ed efficacia diretta*, all'incontro di studio organizzato dal CSM su *La Corte di giustizia e il giudice nazionale*, Roma 14-16 luglio 2010, in *paper*: "L'esigenza d'interpretazione conforme consegue generalmente all'esistenza di rapporti di sovra e sotto-ordinazione gerarchica tra norme giuridiche". Questo pensiero è alle volte espressamente enunciato, altre volte sottinteso in molte pronunzie dei giudici comuni (indicazioni, ora, nella relazione al nostro incontro di G. CANZIO, *Modelli di giudice e complessità sociale: bocca della legge, interprete, mediatore dei conflitti o difensore dei diritti?*, in *paper*).

¹⁶ A ciò si aggiunga, poi, un dato di esperienza offerto dalla osservazione delle tendenze affermatesi in altri ordinamenti. Mi riferisco, in particolare, al fatto, opportunamente segnalato in un ampio studio monografico di prossima pubblicazione (O. POLLICINO, *Allargamento ad est dello spazio giuridico europeo e rapporto tra Corti. Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, spec. p. II, cap. III, sez. I), per cui in molti Paesi che, per esplicito disposto costituzionale ovvero per indicazione giurisprudenziale, qualificano la CEDU come fonte "subcostituzionale", ugualmente si ammette che la Costituzione possa essere interpretata *in senso convenzionalmente conforme*. D'altro canto, non si trascuri che la stessa Consulta, già con la famigerata sent. n. 388 del 1999, ha dato ad intendere che le formule relative ai diritti fondamentali, ovunque stabilite, si dispongono in modo

Sta di fatto che, facendosi dipendere l'una dall'altra teoria, la ragion d'essere dell'interpretazione conforme viene usualmente vista – come si sa – nella disposizione a scala della fonte-oggetto e della fonte-parametro dell'interpretazione¹⁷. E, poiché dall'angolo visuale del diritto interno, il punto più alto di unificazione-integrazione dell'ordinamento è nella Costituzione, se ne ha – sempre a stare all'ordine di idee che vede dipendere, nelle sue forme applicative, la teoria dell'interpretazione dalla teoria delle fonti – che l'interpretazione conforme a Costituzione dovrebbe avere la precedenza in ogni caso sull'interpretazione conforme a diritto eurounitario da un canto, a diritto internazionale dall'altro¹⁸.

Ci si deve tuttavia interrogare sia sulla misura della precedenza stessa che sul modo, la tecnica, con cui essa è fatta valere.

Seguitando a ragionare così come ragiona la giurisprudenza costituzionale (riguardando, cioè, la questione dei rapporti tra le interpretazioni dal punto di vista del diritto interno ed alla luce del “diritto vivente” affermatosi presso la Consulta), la misura varia a seconda che si considerino le relazioni che l'ordine interno intrattiene, rispettivamente, col diritto dell'Unione e col diritto internazionale. Variando infatti il “posto” assegnato alle fonti espressive dell'uno e dell'altro diritto, conseguentemente varia la condizione delle interpretazioni orientate verso le fonti stesse.

E così.

Quanto al diritto eurounitario, essendone stata riconosciuta l'attitudine a derogare allo stesso dettato costituzionale, fatti salvi i “controlimiti”, se ne ha che l'interpretazione conforme al diritto stesso può avere la meglio sull'interpretazione conforme a Costituzione, laddove non siano in gioco i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, recedere laddove invece questi ultimi possano esserne intaccati¹⁹.

8

orizzontale al fine della ricognizione del loro significato, dal momento che esse “si integrano, completandosi reciprocamente nell'interpretazione”.

¹⁷ Ciò che si considera valevole per i casi d'interposizione normativa ai quali qui specificamente si guarda come pure per altri (ad es., l'interpretazione dei decreti legislativi richiede di essere orientata – ha, ancora di recente, rammentato Corte cost. n. 230 del 2010 – verso la legge di delega).

¹⁸ Queste ultime, a loro volta, parrebbero – sempre dal punto di vista del diritto interno – essere non graduate; lo sono, però, da un punto di vista esterno (la Carta di Nizza-Strasburgo, ad es., richiede di essere intesa ed applicata conformemente alla CEDU), un punto di vista, quest'ultimo, che ha poi i suoi immediati riflessi nello stesso ambito interno, dovendosi prestare rispetto ad ogni indicazione proveniente dall'Unione e dalla Comunità internazionale. Si vedrà, nondimeno, più avanti che, ciononostante, possono darsi dei conflitti tra le pronunzie delle Corti europee assai problematicamente superabili nell'ordine interno, una volta che le pronunzie stesse abbiano in esso acquistato giuridico rilievo.

¹⁹ In realtà, c'è molto schematicismo in un siffatto modo di vedere le cose. E, invero, non è agevole dimostrare che si dia un'interpretazione indirizzata verso norme derogabili dal diritto eurounitario che possa, per ciò stesso, fare a meno di volgersi altresì verso le norme inderogabili della Carta, e viceversa. È l'idea stessa di “sistema”, delle norme e perciò pure delle interpretazioni, che rende improbabile l'esito di una radicale separazione delle vicende relative alle *regole* da quelle relative ai *principi* costituzionali. Convengo, tuttavia, che il rilievo ora fatto non può essere portato ad esasperate applicazioni. Intesa in modo stringente, soffocante, l'idea di “sistema” obbligherebbe infatti a considerare irriducibile qualsivoglia norma costituzionale, tutte portando l'immagine dei principi e *quodammodo* servendoli, per il fatto stesso di darvi la prima specificazione-attuazione in seno alla stessa Carta. Non è, insomma, ragionevole prefigurare una sorta di pietrificazione dell'intero quadro costituzionale sol perché i principi esprimono una formidabile capacità di pervasione dell'intero ordinamento giuridico e dell'esperienza sulla sua base formatasi. Tutto ciò posto, è pur vero che alcune norme, quali quelle relative ai diritti, cui soltanto si presta qui specifica attenzione, naturalmente si confrontano coi principi (e solo con essi). Immaginare un'interpretazione degli enunciati della Carta di Nizza-Strasburgo che possa far riferimento, allo stesso tempo, a norme costituzionali derogabili ed a norme inderogabili appare, dunque, un'evenienza astratta. Una conclusione, questa, che ovviamente vale anche per la CEDU o per altra Carta dei diritti. Affermare – come ha fatto (e fa) la giurisprudenza costituzionale a partire dalle famose sentenze

Quanto al diritto internazionale, occorre invece distinguere. La conclusione sopra raggiunta dovrebbe infatti considerarsi valevole altresì con riferimento alle norme generalmente riconosciute, dal momento che esse pure, al pari del diritto dell'Unione, risultano dotate di forza "paracostituzionale"; in realtà, ove si accolga la tesi secondo cui occorre distinguere la condizione delle norme in parola a seconda che precedano ovvero seguano le norme costituzionali²⁰, se ne ha che la conclusione suddetta potrebbe tenersi ferma unicamente con riguardo a norme di diritto internazionale non scritto sopravvenienti e contrastanti rispetto alla Costituzione, non valendo invece per le norme cui la stessa Costituzione abbia dato ad intendere di voler derogare. Quanto, poi al diritto internazionale pattizio, l'interpretazione ad esso conforme dovrebbe comunque recedere in caso di conflitto con l'interpretazione conforme a Costituzione, a *tutta quanta* la Costituzione, dal momento che il diritto in parola, come ha precisato la giurisprudenza costituzionale sulla CEDU a partire dalle famose pronunzie del 2007, ha forza comunque "subcostituzionale"²¹.

È interessante notare che la prevalenza ovvero la recessione, di cui si fa qui parola, non si traduce in ogni caso in un adattamento del processo interpretativo e dei suoi esiti, vale a dire in una sorta di rimodellamento dell'una interpretazione conforme in senso... *conforme* all'altra interpretazione conforme.

Tento di spiegarmi meglio. La giurisprudenza costituzionale non ammette – perlomeno ad oggi – che l'interpretazione del diritto dell'Unione ovvero della CEDU possa essere distolta dall'alveo in cui ciascuna di esse scorre così come tracciato dalla Corte garante del diritto medesimo (rispettivamente, la Corte di Lussemburgo e la Corte di Strasburgo), neppure allo scopo di riportarla entro l'alveo costituzionale²². La Consulta, in altri termini, non acconsente ad

9

"gemelle" del 2007 – che la CEDU debba prestare ossequio a tutta quanta la Costituzione, e non ai soli principi fondamentali, sembra essere cosa astratta, dal momento che, a motivo dell'oggetto trattato (i diritti fondamentali) e del modo stesso della sua trattazione (mediante norme di principio), la Convenzione è naturalmente portata a confrontarsi coi soli principi. Ancora una conferma – come si vede e ancora meglio si vedrà più avanti – del fatto che ragionare della condizione giuridica delle norme (o, più ancora, delle fonti) senza tener conto di ciò che le norme stesse stabiliscono non ha molto senso o, a dirla tutta, non ne ha alcuno.

²⁰ V., ancora di recente, accolto quest'inquadramento da T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XII ed. a cura di G. Silvestri, Milano 2010, 80 s.

²¹ Questa conclusione ovviamente non vale per gli ordinamenti nei quali è la stessa Costituzione a volersi fare da parte davanti a norme pattizie con essa incompatibili; nel qual caso, dunque, l'interpretazione orientata verso le norme stesse potrà (e dovrà) avere la meglio rispetto alla stessa interpretazione conforme a Costituzione (v., ad es., con riguardo alle pronunzie della Corte interamericana dei diritti dell'uomo, la conclusione cui ora perviene N.P. SAGÜÉS, *Obligaciones internacionales y control de convencionalidad*, in *Estudios Constitucionales*, 1/2010, 117 ss., spec. 130 ss., reperibile al sito <http://www.cecoch.cl/html/Imagenes.htm>).

²² Com'è stato efficacemente affermato da P. GAETA, nella sua relazione al nostro incontro dal titolo "Controllo di convenzionalità" e poteri del giudice nazionale: i difficili approcci dell'ermeneutica giudiziale, "il parametro interposto è offerto in forma autoritativa al giudice comune". Si è poi sostenuto, nel quadro di un ampio ed approfondito studio [I. CARLOTTO, *I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale: un'analisi sul seguito giurisprudenziale (Parte I)*, in *Pol. dir.*, 1/2010, 41 ss., spec. 66], che il giudice possa senza indugi fare applicazione di norma di legge frutto d'interpretazione conforme a Costituzione, ancorché incompatibile rispetto a norma CEDU, a sua volta sospetta d'incostituzionalità. Acclarato, tuttavia, il contrasto con quest'ultima, rimane pur sempre la violazione del I c. dell'art. 117, che – a stare all'ordine di idee fatto proprio dalla giurisprudenza costituzionale – non si vede come possa non essere denunciata davanti al giudice delle leggi (sul punto, volendo, il mio *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in *Pol. dir.*, 1/2010, 3 ss., spec. 20 s., ed *ivi* richiamo alla opinione di N. Pignatelli e G. Castaldi; cfr., poi, al mio il punto di vista al riguardo manifestato da E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, relaz. al Seminario su *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate*, cit.). D'altro canto, per fare ora solo un cenno ad altra esperienza di "interposizione" normativa, un decreto legislativo

aggiustamenti dei processi interpretativi quali avviati e conclusi, con riguardo a ciascuna fonte avente origine esterna, negli ordinamenti di appartenenza; ammette – questo sì – che possa (e debba) esservi un ripiegamento delle *norme*, non dei processi interpretativi. E, dunque, una volta acclarato il conflitto tra norma dell'Unione e norma interna ovvero tra quest'ultima e norma convenzionale, si avrà la messa in atto dei meccanismi sanzionatori propri di ciascuna specie di relazione interordinamentale e di relativa antinomia, pervenendosi pertanto, a seconda dei casi, all'annullamento ovvero alla disapplicazione (o – come la giurisprudenza tiene a dire – la “non applicazione”) di questa o quella norma, secondo uno schema ormai sufficientemente delineato e collaudato, per quanto a mia opinione meritevole di non pochi, sostanziali aggiustamenti, a taluno dei quali peraltro mi riprometto di fare cenno tra non molto. È poi vero che la sanzione per gli atti interni passa attraverso il previo riscontro della bontà del parametro (anche interposto) della loro validità²³; la qual cosa – lascia intendere la giurisprudenza costituzionale – può, in ultima istanza, aversi unicamente ad opera dello stesso giudice delle leggi²⁴.

Come pure si è fatto da taluno osservare²⁵, la rigidità dei modi dell'interpretazione e dei rapporti tra le interpretazioni stesse costituisce una sorta di compenso elargito alle Corti europee in conseguenza del fatto che sia l'una che l'altra specie di normativa avente origine esterna soggiace pur sempre, ancorché in diversa misura, al giudizio circa la osservanza da essa prestata nei riguardi della Costituzione. Non può però tacersi che, mentre il compenso offerto *al piano della teoria dell'interpretazione* è tangibile, reale, una volta esclusa l'ipotesi che le interpretazioni invalse a Lussemburgo ed a Strasburgo possano sottostare ad adattamento interpretativo in nome del principio del primato della Costituzione, il primato stesso *al piano della teoria delle fonti* è, a tutt'oggi, stato predicato ma non praticato, non conoscendosi alcun caso di arresto ai confini di Stato di norma eurounitaria giudicata incompatibile coi “controlimiti” né di norma convenzionale giudicata contraria a qualsivoglia norma costituzionale²⁶.

10

conforme a Costituzione non cessa di essere invalido laddove si sia discostato dalle indicazioni della legge di delega, e così via dicendo per altri casi d'interposizione.

²³ Soluzione, quest'ultima, che ovviamente vale per le stesse leggi costituzionali e di revisione costituzionale, “interposte” – secondo la comune opinione – tra i principi fondamentali e le leggi comuni. Ad es., la circostanza per cui nessun caso si è ad oggi avuto (e, verosimilmente, ormai si avrà) di caducazione di norme della legge che ha riscritto il Titolo V della Carta, utilizzate in centinaia di pronunzie come parametro, lascia intendere che si è avuto l'implicito riconoscimento della loro validità. È interessante notare che quest'esito ha potuto farsi largo grazie ad usi frequenti di ardite interpretazioni “adeguatrici”, di cui la legge di riforma è stata fatta oggetto, interpretazioni che hanno però molte volte portato alla sua sostanziale “riscrittura”, secondo quanto peraltro è stato ripetutamente segnalato dalla più avvertita dottrina (per tutti, A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in www.forumcostituzionale.it).

²⁴ È chiaro che, non dubitando della conformità della fonte interposta a Costituzione e dubitando piuttosto della conformità alla stessa della fonte interna, l'autorità remittente potrebbe non sollevare con riguardo alla prima una questione di legittimità costituzionale; altrettanto chiaro è però, specie dopo le pronunzie del 2007, che il giudice delle leggi possa (e debba) *motu proprio* rilevare l'inidoneità della norma interposta ad integrare il parametro. Si tratta solo di stabilire se possa farlo direttamente in occasione del giudizio sulla questione sollevata dal giudice *a quo* ovvero se debba allo scopo porsi quale giudice proponente un'autonoma questione davanti a se stesso. La prima soluzione è, ovviamente, quella più spedita e, a parer mio, praticabile senza alcuna forzatura del modello di giustizia costituzionale.

²⁵ Così, tra gli altri, S.P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, nel volume, dall'omonimo titolo, di cui lo stesso P. è curatore, Napoli 2005, 27 ss., seguito da T.E. FROSINI, *Brevi note sul problematico rapporto fra la Corte costituzionale italiana e le Corti europee*, in AA.VV., *Corti nazionali e Corti europee*, a cura di G.F. Ferrari, Napoli 2006, 372 ss., spec. 375 s., con specifico riguardo al vincolo derivante dalle pronunzie in via pregiudiziale della Corte di giustizia ed alla loro astratta devitalizzazione in nome dei “controlimiti”.

²⁶ Vario il quadro risultante dalle esperienze di altri Paesi europei (indicazioni in AA.VV., *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A Comparative Constitutional Perspective*, a cura di G. Martinico e O. Pollicino, Groningen 2010, e G. MARTINICO, *Il trattamento nazionale dei diritti europei: CEDU e diritto comunitario*

Mi si consenta a quest'ultimo riguardo una piccola deviazione del discorso, cui nondimeno assegno una valenza non meramente teorica ma pratica, in linea peraltro con la generale riflessione che andiamo facendo nel corso di questo incontro di studio. Ed è che, pur lasciando la Consulta intendere che in caso di acclarata antinomia tra norma esterna e norma costituzionale dalla prima insuperabile, debba farsi luogo alla dichiarazione d'incostituzionalità della prima (come di consueto, per il tramite della caducazione della legge di esecuzione *nella parte in cui*), a me pare che in una congiuntura siffatta meriti di essere presa in considerazione l'ipotesi, altrove prospettata²⁷ e qui nuovamente ripresa, di una mera dichiarazione di "irrilevanza" della norma incostituzionale rispetto al caso, vale a dire di inattitudine della stessa ad integrare – ma solo, appunto, per quel caso – il parametro costituzionale²⁸. È una soluzione che ho di recente affacciato con specifico riguardo ai conflitti tra CEDU e Costituzione ma che mi parrebbe suscettibile di estensione anche al caso di conflitti tra diritto eurounitario e "controlimiti"²⁹ e che, ad ogni buon conto, presenta il vantaggio di risparmiare alla norma di origine esterna il triste destino della sua caducazione con effetti generali; peggio, della caducazione della *disposizione* espressiva della norma stessa, dal momento che – come si sa –, nell'esperienza ormai invalsa, ogni qual volta sia dalla Corte emessa una pronuncia di accoglimento, *di fatto* cade la *norma* e cade il *testo*, in ogni sua possibile significazione, anche dunque nei significati (nelle *norme*) su cui la Corte costituzionale non si è espressa e che, in via di principio, potrebbero emergere in casi diversi.

11

nell'applicazione dei giudici nazionali, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2010, 691 ss., spec. 704 ss.), al punto che ci si deve chiedere se e come possa ulteriormente portarsi avanti il processo d'integrazione sovranazionale in presenza di sì rilevanti divergenze a riguardo della questione cruciale relativa al "posto" detenuto in ambito interno, rispettivamente, dalle norme eurounitarie e dalle norme convenzionali, specie nel loro rapporto con le norme costituzionali. Si pensi solo, con particolare riferimento alle prime, al fatto che si danno ordinamenti nei quali l'unico limite all'efficacia delle norme dell'Unione è dato dai principi fondamentali, altri in cui si pretende rispetto per l'intera Costituzione, altri ancora in cui si ammette l'applicazione delle norme in parola ancorché incompatibili con la Costituzione ed altri, infine, nei quali nessun limite è, perlomeno in modo esplicito, posto. Come si vede, il ventaglio è interamente spiegato; solo che, al pari che da noi, un conto è ciò che è dichiarato ed altra cosa ciò che è praticato.

²⁷ ... nel mio *Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, spec. par. 4.

²⁸ Ci si può, poi, chiedere se un accertamento siffatto possa esser fatto direttamente dai giudici comuni ovvero richieda di essere devoluto alla sola Corte costituzionale (v. discussa la questione nella mia *op. ult. cit.*).

²⁹ Ulteriore profitto potrebbe poi aversi dall'esperimento del rinvio pregiudiziale, in prima battuta da parte del giudice comune che sospetti il superamento dei "controlimiti" ad opera di norma dell'Unione ed eventualmente, in seconda, da parte dello stesso giudice costituzionale, facendo pertanto nostro un suggerimento venuto dal recentissimo *Mangold-Beschluss* del tribunale costituzionale tedesco, a riguardo del quale v. ora R. CAPONI, *Karlsruhe europeista (appunti a prima lettura del Mangold-Beschluss della Corte costituzionale tedesca)*, in www.astrid-online.it. La qual cosa potrebbe dar modo ai giudici di Lussemburgo, venuti a conoscenza della posta in palio, di far luogo ad interpretazioni "miti" e concilianti della fonte eurounitaria, se del caso – e perché no? – rivedendo precedenti loro interpretazioni. Ciò che sembra avere ancora più probabilità di riscontro per il caso che la questione provenga proprio dal tribunale costituzionale, a motivo della particolare autorevolezza riconosciutagli. Vi sono, insomma, in astratto tutte le condizioni perché la stessa pronuncia di "irrilevanza", di cui si fa parola nel testo, possa essere non di rado evitata a mezzo del "dialogo" tra le Corti, se sollecitato alle opportune realizzazioni; ove poi quest'esito, per l'una o l'altra ragione, non possa aversi, sarebbe ad ogni buon conto pur sempre preferibile – come si viene dicendo – il ricorso a siffatto tipo di pronuncia piuttosto che a quella usuale di annullamento. È poi appena il caso di precisare che l'accoglimento della proposta qui affacciata passa pur tuttavia attraverso la revisione dell'indirizzo restrittivo fatto proprio dalla Consulta, che – come si sa – ad oggi circoscrive il ricorso al rinvio pregiudiziale ai soli giudizi in via d'azione.

Da tempo, ho al riguardo espresso³⁰ il convincimento che la pratica in parola comporta inevitabilmente il riconoscimento in capo al giudice delle leggi della qualità d'interprete autentico delle leggi stesse e comporta altresì la indebita commutazione dell'effetto di annullamento (che può appuntarsi su *norme*) in un effetto di abrogazione (che può appuntarsi, segnatamente in caso di abrogazione nominata, su *disposizioni*). È vero che proprio la tecnica dell'interpretazione conforme dà ad intendere che la stessa Corte, al pari di ogni altro giudice, se si decide all'applicazione di una sanzione è perché non ritiene praticabile la soluzione indolore della riconciliazione in via interpretativa della norma-oggetto con la norma-parametro³¹. Eppure, giusta la premessa secondo cui i processi interpretativi e i loro esiti risentono comunque del caso, alle volte in misura determinante, perché mai – è questa, a mio modo di vedere, l'obiezione decisiva – escludere in partenza che la *stessa* Corte possa, in un altro caso, trarre dalla medesima disposizione legislativa una norma diversa da quella a suo tempo giudicata (e caducata)?

Come che sia di ciò, per remota o “eccezionale” – quale giudicata dalla stessa giurisprudenza³² – che sia l'ipotesi del contrasto di norma convenzionale con la Costituzione, a me pare che convenga fare di tutto per attutirne o, diciamo pure, metabolizzarne gli effetti; ed è solo in vista di quest'obiettivo che trova giustificazione la proposta ricostruttiva sopra affacciata.

Dominante, ad ogni buon conto, è – come si è veduto – la “logica” che vede le relazioni interordinamentali ambientate – come si diceva – al piano della teoria delle fonti, dai cui esiti la stessa teoria dell'interpretazione è quindi sollecitata a trarre l'orientamento e il verso.

12

4. Critica dell'opinione comunemente accolta, con specifico riguardo alla interpretazione delle disposizioni normative relative ai diritti: dall'uguale fondamento costituzionale delle disposizioni stesse, assunte a parametro di interpretazioni conformi, alla riduzione ad unità di queste ultime ovvero, ove ciò si dimostri impossibile, alla loro paritaria partecipazione ad operazioni di bilanciamento secondo i casi

Non discuto ora se questo modo di vedere le cose possa valere anche con riguardo a campi di esperienza non attraversati dai diritti; discuto invece che possa valere per questi ultimi.

Enuncio subito la tesi che mi sforzerò di argomentare; ed è che tenere rigidamente separate le une dalle altre specie d'interpretazione appare contrario alla natura dell'oggetto delle interpretazioni stesse, costituito da documenti *tutti* materialmente costituzionali, in quanto volti a dare il riconoscimento dei diritti.

La questione del punto di vista, cui si accennava poc'anzi, rimane comunque insuperabile. Solo che è proprio *dal punto di vista della Costituzione* che si trae conferma della necessità di una *reductio ad unum*, sia formale che sostanziale, delle tre specie di interpretazione conforme.

Formale, dal momento che assumendosi quale punto di partenza dell'interpretazione conforme a diritto internazionale e a diritto eurounitario il riferimento ad essi fatto nella Carta, se ne ha che l'interpretazione orientata verso le fonti di origine esterna è, *per ciò stesso*, interpretazione orientata verso gli enunciati costituzionali che la prescrivono. L'una forma d'interpretazione,

³⁰ ... nel mio *Storia di un “falso”*. *L'efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Milano 1990.

³¹ Fuori discussione il fatto che il vincolo all'interpretazione conforme valga per *tutti* e, dunque, anche per la stessa Corte.

³² V., ad es., sent. n. 93 del 2010.

insomma, si risolve interamente nell'altra. E, invero, così come, in applicazione dello schema della fonte interposta, la violazione di fonte dotata di copertura costituzionale ridonda in violazione della norma che dà la copertura stessa, allo stesso modo l'interpretazione-applicazione dell'una si risolve interamente in interpretazione-applicazione dell'altra.

Ciò che però, com'è chiaro, più importa è la verifica della possibilità di una *integrazione sostanziale* tra le interpretazioni, vale a dire della confluenza dei relativi processi al punto che uno soltanto ne risulti quindi lo sbocco, la norma buona per il caso.

Questa tesi può essere argomentata ad una sola condizione: che si ritenga che uno ed uno solo sia il fondamento costituzionale, a un tempo, dei diritti proclamati nella Carta costituzionale e dei diritti proclamati in documenti normativi diversi. Se, infatti, uno soltanto è, dalla prospettiva di diritto interno, il punto di unificazione-integrazione degli ordinamenti, dal quale dunque in ugual misura essi si tengono, obbligata è la soluzione per cui non possono farsi differenze di trattamento tra le relative interpretazioni e i loro esiti. La qual cosa, poi, si traduce o nella identità degli esiti stessi – ciò che può aversi per effetto della circolarità delle interpretazioni conformi, la stessa interpretazione costituzionale potendosi trovare orientata verso le interpretazioni aventi origine esterna, così come queste orientata verso quella – ovvero, laddove ciò si dimostri praticamente impossibile³³, nel paritario bilanciamento tra tutte le interpretazioni in campo e le norme di cui le stesse si facciano portatrici.

Ora, la giurisprudenza costituzionale mostra di voler tenere nettamente distinta la condizione del diritto eurounitario rispetto al diritto internazionale in genere (e, segnatamente, al diritto CEDU), dal momento che mentre all'uno si riconosce fondamento nel principio di cui all'art. 11, ancora prima che nell'art. 117³⁴, all'altro – con la sola eccezione delle sue norme riportabili sotto la copertura dell'art. 10 – si riconosce fondamento unicamente nell'art. 117 (e, dunque, in una norma costituzionale non “fondamentale”)³⁵. Tant'è che – come si rammentava poc'anzi – solo il primo, e non pure il secondo, si considera provvisto di forza “paracostituzionale”.

Questo modo di vedere le cose, a mia opinione, non persuade per più d'una ragione.

In primo luogo, a prescindere dalla forzatura a suo tempo consumata nel pur nobile intento di rinvenire un aggancio al diritto delle Comunità Europee prima e, quindi, dell'Unione, forzatura concretatasi nella conversione di una *norma di valore* in *norma sulla produzione giuridica*³⁶, senza dunque tornare ormai più a discutere ciò che è indiscusso, granitico “diritto vivente”, è ugualmente

³³ Si vedrà meglio più avanti che la specificità del punto di vista adottato da ciascuna Corte (a riguardo della quale, da ultimo e per tutti, P. MENGOZZI, *Les caractéristiques spécifiques de l'Union européenne dans la perspective de son adhésion à la CEDH*, in *Dir. Un. Eur.*, 2/2010, 231 ss.) rende ad oggi non remota questa eventualità; e, tuttavia, proprio il duplice processo evocato dal secondo frammento del titolo di questa mia riflessione, col suo stesso portarsi avanti, naturalmente e vigorosamente spinge verso l'esito di far convergere (se non pure di ridurre ad unità) le interpretazioni, a motivo della non diversa carica di valore espressa da enunciati che, per quanto iscritti in documenti di varia fattura, trattano tutti la medesima “materia costituzionale” (anzi, il cuore della stessa, i diritti fondamentali).

³⁴ In particolare, è bensì vero che il richiamo fatto nell'art. 117 vale a proteggere il diritto dell'Unione nei suoi rapporti con le leggi comuni, statali e regionali; e, però, è solo in virtù dell'art. 11 che il diritto stesso può statuire in deroga di norme costituzionali, fatti salvi – secondo opinione corrente – i soli “controlimiti”.

³⁵ Resta ad oggi misteriosa – tale, perlomeno, ai miei occhi appare – la ragione per cui solo i trattati riguardanti l'Unione e le fonti derivate da questi siano considerati serventi la pace e la giustizia tra le Nazioni, mentre nessun altro trattato sia fin qui stato riportato sotto la protezione dell'art. 11.

³⁶ Più volte mi è venuto di osservare che altro è il principio-valore delle limitazioni di sovranità in funzione della pace e della giustizia tra le Nazioni ed altro ancora il modo con cui le limitazioni stesse possono (e devono) concretarsi, modo che a mio parere avrebbe richiesto (e richiederebbe...) l'introduzione, quale – come si sa – si è avuta in altri ordinamenti, di una *Europaklausel* in Costituzione.

da mettere in conto una duplice evenienza. Per un verso, infatti, una norma dell'Unione può risultare priva della protezione da parte del valore della pace e della giustizia tra le Nazioni ed anzi con esso porsi in frontale opposizione, ogni qual volta si volga insensatamente contro il trattato, malgrado non ne sia ancora stata dichiarata l'invalidità nell'ordinamento di appartenenza. La copertura dell'art. 11, insomma, non costituisce un atto di fede bensì il frutto di una presunzione che nondimeno ammette pur sempre la prova contraria. Per un altro verso, poi, dallo stesso art. 11 potrebbe – e perché no? – invocare tutela anche una norma interna incompatibile con norma eurounitaria. Nel qual caso, si assisterebbe ad uno di quei conflitti di un valore con... *se stesso*, cui si è già fatto cenno e di cui si dirà ancora meglio a momenti; un conflitto che non si vede com'altro possa risolversi se non a mezzo della tecnica del bilanciamento secondo il caso.

In secondo luogo, ragionare in modo indistinto delle norme dell'Unione, quasi che la loro condizione interna (per l'aspetto della "copertura", ora in rilievo) resti invariante pur variando i contenuti delle norme e il loro porsi, a un tempo, in rapporto al caso e in rapporto alla tavola dei valori, appare essere teoricamente assai approssimativo ed anzi, a dirla tutta, rozzo. Se si muove dalla premessa che i principi fondamentali (e, risalendo, i valori di cui gli stessi sono espressione³⁷) possono dare "coperture" a questa o quella norma in gioco o, magari, congiuntamente ad entrambe, ed allora non può tralasciarsi di avere riguardo alle norme stesse, a ciò che esse dispongono ed alle loro mobili combinazioni in ragione dei casi, vale a dire alla loro varia capacità di adeguarsi ai casi stessi e di farsi carico delle esigenze da essi espresse.

14

Questa conclusione è preziosa anche con riferimento all'altro fronte di rapporti interordinamentali, fatta cioè attenzione ai diritti riconosciuti dalla CEDU. Ci si avvede allora che la condizione di quest'ultima non può tenersi – com'è invece usualmente tenuta – innaturalmente distinta da quella della Carta di Nizza-Strasburgo, per il solo fatto che quest'ultima fa parte del diritto eurounitario e la prima invece del diritto internazionale. Il criterio fatto proprio dalla giurisprudenza costituzionale, per ciò che attiene alla condizione della Carta dell'Unione (e del diritto eurounitario in genere), malgrado il riferimento alla norma di valore di cui all'art. 11, rimane – se ci si pensa – d'ispirazione formale-astratta, dal momento che le norme dell'Unione ricevono *tutte* il medesimo trattamento in ambito interno, quali che ne siano i contenuti. Di contro, un'applicazione lineare e coerente della "logica" d'ispirazione assiologico-sostanziale, volta a dare

³⁷ Non indugio qui sulla distinzione tra *principi* e *valori*, a riguardo della quale, tra gli altri e di recente, 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.; G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna 2008, spec. 205 ss.; G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari 2009, spec. 35 ss., ma *passim*; G. SCACCIA, *Valori e diritto giurisprudenziale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; G. PINO, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Bologna 2010. Mi limito qui unicamente a segnalare, senza alcuno svolgimento argomentativo, la mia preferenza, più volte dichiarata, per la soluzione ricostruttiva che vede proprio nei secondi, piuttosto che nei primi (come, invece, vorrebbe la più accreditata opinione), il fondamento primo dell'intero ordinamento, tant'è che – a mio avviso – sono proprio i *valori*, e non i *principi*, a porsi a limite alla revisione costituzionale; o, meglio, il limite è, sì, dato da questi ultimi ma limitatamente al caso che le innovazioni ad essi apportate ridondino in una (inammissibile) incisione dei valori, restando altrimenti sempre fattibili laddove non solo l'incisione stessa non si abbia ma, anzi, risulti viepiù accresciuto e salvaguardato il patrimonio assiologico dell'ordinamento, nel quale è l'identità della Repubblica.

Così, per chiudere il ragionamento sinteticamente svolto nella nota precedente, il modo migliore per far luogo anche da noi ad una *Europaklausel* sarebbe quello di inscrivere nell'art. 11, opportunamente allo scopo emendato (le proposte in tal senso, come si sa, non sono mancate, senza che nondimeno si sia ad oggi riusciti a tradurle in concreto, forse anche per effetto di quel vero e proprio crampo mentale che porta ad escludere l'intera prima parte – ed a maggior ragione i principi – dall'area delle innovazioni costituzionali possibili).

sensu concreto, non meramente nominale o di facciata, ai principi fondamentali ed alla loro formidabile attitudine ad irradiare la loro luce per ogni dove, offrendo coperture di valore alle norme che vi danno specificazione-attuazione, richiederebbe un'analisi delle norme stesse in ragione della loro natura o, meglio, della funzione da ciascuna assolta (ed è chiaro che le norme sui diritti non sono la stessa cosa di altre norme³⁸), nonché del rilievo da esse acquisito a seconda dei casi.

La CEDU, per ciò che qui maggiormente importa, può vantare un saldo aggancio, oltre che – ad opinione mia e di altri – nello stesso art. 11³⁹, altresì nel I c. dell'art. 10 (ipotesi, questa, invero presa in considerazione dalla stessa giurisprudenza costituzionale⁴⁰) e, soprattutto, nel “sistema” degli artt. 2 e 3 della Carta⁴¹, le due gambe su cui camminano i diritti nello sforzo di farsi valere in contesti non sempre disponibili nei riguardi delle pretese dagli stessi vantate.

Comune, dunque, il punto di unificazione-integrazione degli ordinamenti (e dei loro rapporti), paritaria la condizione delle norme prodotte dagli ordinamenti stessi, a partire appunto da quelle apicali, relative ai diritti, e paritaria infine la condizione dei processi interpretativi a mezzo dei quali le norme stesse prendono, a un tempo, forma e sostanza.

5. Ciò che conta non è chi interpreta ma come ed alla luce di cosa si interpreta (in specie, il criterio della più “intensa tutela” dei diritti, al servizio della dignità, quale punto fermo dei processi interpretativi)

15

Di qui, a mia opinione, una prima conclusione cui si ritiene di dover prestare una speciale considerazione; ed è che gli stessi enunciati della Costituzione relativi ai diritti richiedono di volgersi verso gli enunciati degli altri documenti ugualmente, materialmente costituzionali, ancorché aventi origine esterna, al fine della loro compiuta ricognizione semantica in funzione del caso. Solo così, infatti, si realizza appieno la Costituzione tutta quanta, per il modo con cui il principio dell'apertura al diritto di origine esterna fa “sistema” coi principi di cui agli artt. 2 e 3. Dal canto loro, anche gli ordinamenti esterni hanno tra i loro principi fondamentali il principio dell'apertura agli ordinamenti nazionali, a ciò che di meglio questi ultimi sono in grado di offrire al servizio dei diritti. Particolarmente insistita, al riguardo, l'attenzione alla salvaguardia in ambito nazionale dei diritti prestata dall'Unione, per un triplice aspetto.

In primo luogo, l'Unione si è ormai dotata – come si sa e si è qui pure rammentato – di una propria Carta dei diritti, cui è espressamente riconosciuto lo stesso valore del trattato, una Carta che

³⁸ Conclusione, questa, che – come si è venuti dicendo – è dunque da considerare valevole altresì per le norme dell'Unione, non tutte disponendo della medesima “copertura” da parte dell'art. 11, secondo quanto invece opina la dottrina corrente ed è ormai invalso *ope juris prudentiae*, né tutte – come si è appena fatto notare – necessariamente godendo della “copertura” da parte del principio suddetto ovvero esclusivamente da esso.

³⁹ D'altronde, come si è altrove messo in evidenza, la stessa giurisprudenza del 2007 – con assai dubbia coerenza con se stessa – ha riconosciuto il carattere “istituzionale” dell'ordinamento cui fa capo la CEDU.

⁴⁰ ... limitatamente alle norme convenzionali aventi finalità di “razionalizzazione” di norme consuetudinarie della Comunità internazionale.

⁴¹ Il riferimento all'eguaglianza, stranamente trascurato anche dalla più sensibile dottrina, è da considerare dovuto, una volta che si convenga a riguardo del fatto che il riconoscimento dei diritti inviolabili senza eguaglianza (e, prima ancora, come si preciserà a momenti, senza dignità) non è nulla, così come, circolarmente, la stessa eguaglianza è priva di senso alcuno senza i diritti evocati dall'art. 2 (sulle mutue implicazioni dei principi in parola una densa riflessione si deve ora a G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, cit.).

ha largamente attinto alle esperienze nazionali in fatto di salvaguardia dei diritti e che, perciò, alle stesse seguita a fare riferimento, nelle forme del suo invero in ambito sovranazionale; allo stesso tempo, la Carta dell'Unione si volge verso la CEDU, in linea con la quale richiede di essere intesa e messa in atto, CEDU che, a sua volta, è essa pure debitrice nei riguardi della tradizione storica liberale, cui si è sostanzialmente rifatta, pur nel quadro di una complessivamente originale rielaborazione.

In secondo luogo, l'Unione ritiene di non poter fare a meno delle tradizioni costituzionali comuni, che entrano a comporre i principi di base dell'Unione stessa e che costituiscono il punto costante di riferimento nell'interpretazione ed applicazione della Carta richiamata nell'art. 6 del trattato di Lisbona.

In terzo luogo, l'Unione si fa premura di prestare rispetto nei riguardi delle stesse tradizioni costituzionali del *singolo* Stato-membro, nella parte in cui dovessero risultare non coincidenti con le tradizioni comuni (questione, questa, relativa al rapporto tra l'identità costituzionale di ciascuno Stato e l'identità dell'Unione, quale peraltro risulta altresì dall'apporto delle tradizioni comuni, che appare di estremo impegno teorico-ricostruttivo e che, nondimeno, attende ad oggi la sua definitiva chiarificazione).

Tutto questo, tuttavia, *secondo modello*; poi, è pure da mettere in conto l'eventualità che l'esperienza intraprenda vie tutte sue di sviluppo, che la portino anche in significativa misura a discostarsi dal modello stesso. Così, che le tradizioni comuni non siano davvero tali è ormai provato, a motivo delle forti selezioni operate dalla giurisprudenza di Lussemburgo, maggiormente sensibile verso le suggestioni culturali provenienti da alcuni Stati (quali la Germania o la Spagna o la stessa Italia), piuttosto che da altri; e, ancora, che i principi di struttura che fanno l'identità di ciascuno Stato, di cui è parola nell'art. 4 del trattato di Lisbona, possano risultare sacrificati a fronte del bisogno di affermazione vigorosamente espresso da alcune norme dell'Unione è pure da prendere in considerazione, e via dicendo⁴².

16

⁴² È tutta da mettere alla prova la disponibilità della Corte di giustizia a caducare un atto dell'Unione che si assuma aver attentato all'identità nazionale, di cui è parola nell'art. 4, cit.; ed è altresì da verificare in applicazione di quali strumenti e criteri possa il giudice eurolunitario accertare la violazione di un principio di struttura nazionale. Anche per l'aspetto, di cruciale rilievo, adesso accennato si ha modo di apprezzare la fecondità del "dialogo" intergiurisprudenziale, essendo di tutta evidenza il bisogno della Corte dell'Unione di attingere ad indicazioni provenienti dagli ambienti nazionali al fine del riscontro suddetto, parametro sostanziale del giudizio essendo appunto un principio nazionale "coperto" dall'art. 4.

Ora, se è vero che il giudizio della Corte dell'Unione ha modo di esprimersi *causa cognita* laddove sollecitato dagli stessi giudici nazionali (auspicabilmente – come si è detto – anche costituzionali) che paventino in via pregiudiziale la possibile incisione da parte di atti dell'Unione stessa di uno o più principi di struttura di diritto interno, è pur vero che la lagnanza della violazione dell'art. 4, cit., potrebbe aversi *omisso medio* davanti alla Corte di Lussemburgo; nel qual caso la lacuna di costruzione esibita dal disposto in parola si mostrerebbe in tutta la sua gravità, riproponendosi pertanto la questione relativa al modo con cui il giudice eurolunitario possa adeguatamente pronunciarsi.

Due ultime, rapide notazioni sul punto (e con riserva di approfondimenti altrove).

La prima è che la lacuna di cui ora si discorre e che – come si è veduto – in buona sostanza consiste nella mancata previsione di un rinvio pregiudiziale di tipo discendente, dalla Corte dell'Unione ai giudici nazionali (ma, poi, a quali giudici? Solo a quelli costituzionali, quasi che essi soli possano farsi interpreti "autentici" del diritto costituzionale...?) è sicuramente voluta, rispondendo al disegno di non far sottomettere la Corte stessa a quelle nazionali; è, dunque, impensabile che la lacuna possa un domani essere colmata.

La seconda, alla prima strettamente legata e da essa *quodammodo* discendente, è che, anche in considerazione di ciò, ancora più pressante si fa il bisogno di portare il "dialogo" intergiurisprudenziale ad ulteriori, maggiormente appaganti, avanzamenti. Non tutto, insomma, è procedimentalizzabile (nel senso della convenienza della disciplina da parte dei trattati o di altre fonti ancora), una parte cospicua della relazioni tra le Corti dovendo restare rimessa ad

Se tuttavia si presta attenzione, come si va ora facendo, al modello, ci si accorge delle forti assonanze riscontrabili nel modo con cui gli ordinamenti “esterni” guardano l’uno all’altro e tutti agli ordinamenti nazionali, da un canto, rispetto al modo con cui questi ultimi guardano ai primi, dall’altro⁴³.

Il terreno della salvaguardia dei diritti fondamentali è dunque quello sul quale si realizza la confluenza dei modelli, la loro vocazione alla reciproca integrazione, fino alla loro stessa immedesimazione: al servizio dei diritti appunto e, in ultima istanza, della dignità della persona umana, il “diritto dei diritti”, il “supervalore” da cui tutti i valori si tengono, al momento in cui chiedono di esser fatti valere nell’esperienza⁴⁴.

Ora, è proprio il riferimento alla dignità a dare un senso, in prospettiva assiologicamente orientata, alle vicende dell’interpretazione conforme, nelle varie forme in cui essa si esprime.

Ci si avvede allora come non vi sia, non possa esservi, alcun *prius* o *posterius* tra l’una e l’altra specie d’interpretazione conforme, per la elementare ragione che *tutte* sono pur sempre riportabili al punto costituzionale da cui ugualmente si tengono, un punto che nondimeno non è fisso ma mobile, siccome attraversato da un moto inesausto, che è il moto stesso delle relazioni tra ordinamenti che hanno tutti una connotazione “costituzionale”, avendo fatto della salvaguardia dei diritti, la più intensa possibile alle condizioni di contesto, la loro bandiera.

Si dà un flusso ininterrotto di suggestioni culturali che va e viene dall’uno all’altro ordinamento, senza alcun ordine di priorità di formale fattura. Ed è proprio per ciò che non v’è, non può esservi, alcuna sistemazione di tipo verticale né tra le fonti né tra le loro interpretazioni, la loro disposizione essendo di tipo orizzontale e, a conti fatti, avuto riguardo alle dinamiche dei processi

17

equilibri spontanei, suscettibili di gradualì aggiustamenti in ragione dei contesti (e, segnatamente, delle vicende dell’integrazione).

⁴³ Di grande interesse si presenta ora l’indagine portata a termine da O. POLLICINO, *Allargamento ad est dello spazio giuridico europeo e rapporto tra Corti*, cit., che segnala con dovizia di riferimenti la “convergenza” nel modo con cui le Corti nazionali guardano, rispettivamente, al diritto dell’Unione e al diritto convenzionale e nel modo con cui le Corti europee guardano agli ordinamenti nazionali (su ciò, si legge con profitto anche G. MARTINICO, *Il trattamento nazionale dei diritti europei*, cit., 691 ss.). Come si viene dicendo nel testo (e si è già, per taluni aspetti, tentato di mostrare altrove), la convergenza in parola sembra tuttavia essere più nei modelli che nella prassi, ove si convenga a riguardo della perdurante distanza riscontrabile in giurisprudenza sul terreno delle relazioni interordinamentali (e, segnatamente, nei modi con cui la nostra ed altre Corti si volgono verso il diritto dell’Unione e il diritto convenzionale), una distanza, a mia opinione, non giustificata dai modelli, nella parte in cui è in essi offerta uguale “copertura” di valore ai documenti normativi che danno il *riconoscimento* (in senso ristretto e proprio) dei diritti fondamentali, *quale che ne sia la forma e la provenienza*. È poi appena il caso qui di segnalare che la convergenza dei modelli, di cui si fa ora parola, attiene alla *essenza di valore* degli stessi, al fatto in sé della salvaguardia dei diritti fondamentali sul terreno delle relazioni interordinamentali. Impregiudicata rimane poi la questione relativa alle tecniche con cui la salvaguardia stessa prende corpo ed ha modo in concreto di affermarsi, varie da un ordinamento all’altro e, non di rado, anche per ciascuno di essi (indicazioni ancora nell’*op. ult. cit.*, nonché, *amplius*, in AA.VV., *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws*, cit.). La questione – come si vedrà a breve –, in particolare, concerne il potere-dovere dei giudici comuni di far luogo all’applicazione diretta di norme aventi origine esterna che danno riconoscimento ai diritti (e, segnatamente, della CEDU) ovvero di rivolgersi al tribunale costituzionale perché sanzioni, con l’annullamento, le norme interne con le prime contrastanti.

⁴⁴ Ha, ancora di recente, qualificato la dignità come la fonte di tutti i diritti F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La dignità della persona come valore supremo dell’ordinamento giuridico spagnolo e come fonte di tutti i diritti*, in www.forumcostituzionale.it. Della dignità come valore “supercostituzionale” discorrono A. RUGGERI ed A. SPADARO, *Dignità dell’uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, 343 ss.; ne tratta in termini di “metaprinzipio” C. PANZERA, *Frammenti di un monologo... in attesa di un dialogo. Il bilanciamento fra valori costituzionali in due casi giudiziari “scottanti” (a proposito di infibulazione e poligamia)*, in AA.VV., *Il dialogo tra le Corti. Principi e modelli di argomentazione*, a cura di E. Navarretta-A. Pertici, Pisa 2004, 217 ss.

interpretativi, circolare. L'interpretazione, insomma, è sempre a plurimi versi di marcia, mai a senso unico, la stessa Costituzione – come si è dietro accennato – richiedendo di essere intesa alla luce dei materiali provenienti *ab extra*, così come questi subiscono, dal loro canto, la forte attrazione dai documenti costituzionali, da cui traggono luce ed alimento.

La stessa giurisprudenza costituzionale, per vero, in talune sue sensibili espressioni, mostra di voler talora ambientare al piano assiologico-sostanziale le relazioni tra le fonti, pur non abbandonando però mai l'usuale inquadramento di stampo formale-astratto⁴⁵. Diciamo che tenta talvolta arditi mescolamenti tra l'una e l'altra specie di ricostruzione o, forse, con maggiore cautela, è doveroso riconoscere che innesta sul tronco di una sistemazione di formale fattura taluni elementi, appena abbozzati e complessivamente immaturi, di ordine assiologico-sostanziale, senza tuttavia decidersi un buona volta a fare una scelta di campo secca, chiara, risolutiva a beneficio di questi ultimi.

Si pensi, in particolare, al criterio della più “intensa tutela” in virtù del quale la Corte libera alcune norme di legge dal vincolo, altrimenti stringente, della osservanza degli obblighi internazionali⁴⁶. Il raffronto è – *secundum verba* – ristretto alle sole fonti “subcostituzionali”, la legge da un canto, la norma CEDU dall'altro. Nessun dubbio può però, a mia opinione, aversi a riguardo del fatto che ad essere immediatamente coinvolta è la stessa Costituzione. E così, nel momento in cui quest'ultima si pone quale parametro della più “intensa tutela” ne può divenire anche... *oggetto*. Se infatti la tutela in parola, nel raffronto tra Costituzione e CEDU, dovesse venire da quest'ultima, come escludere che ad essa si possa (e debba) dare la prevalenza?

18

Speculare appare poi essere, ancora una volta, il punto di vista esterno: la stessa Convenzione – come si sa – dichiara di poter valere unicamente in via sussidiaria, ove si dimostri carente l'apparato di garanzie apprestato dall'ordinamento interno (Costituzione in testa, ovviamente).

È poi vero che, pur predicando entrambe le Corti, la costituzionale e la convenzionale, che la prevalenza debba essere data alla norma che dà la migliore tutela, diverso – come si è

⁴⁵ Particolarmente marcata la connotazione sostanziale in Corte cost. n. 317 del 2009, sulla quale la mia nota dal titolo *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. nn. 311 e 317 del 2009)*, in www.forumcostituzionale.it, nonché, pure *ivi*, O. POLLICINO, *Margine di apprezzamento, art. 10, c. 1, Cost. e bilanciamento “bidirezionale”: evoluzione o svolta nei rapporti tra diritto interno e diritto convenzionale nelle due decisioni nn. 311 e 317 del 2009 della Corte costituzionale*; inoltre, R. CONTI, *CEDU e interpretazione del giudice: gerarchia o dialogo con la Corte di Strasburgo?*, in www.federalismi.it, 6/2010, e, dello stesso, *Corte costituzionale e CEDU: qualcosa di nuovo all'orizzonte?*, in *Corr. giur.*, 5/2010. Subito appresso, però, a riprova di talune remore non rimosse e delle perduranti oscillazioni tra il corno formale e quello sostanziale (con una tendenziale attrazione verso il primo), Corte cost. n. 93 del 2010 si premura di ribadire il carattere comunque “subcostituzionale” della CEDU.

⁴⁶ Il criterio della tutela sostanzialmente intesa ha poi ulteriori espressioni ed applicazioni nella giurisprudenza, anche in ambiti di esperienza lontani da quello ora preso in esame. Si pensi, ad es., ai “livelli essenziali” delle prestazioni relative ai diritti o alla “tutela minima” offerta da leggi oggetto di iniziative referendarie. Si tocca così con mano il fatto che le vicende delle norme nel tempo, pur laddove prodotte da fonti astrattamente pariordinate, possono essere, così come sono, a fondo segnate da canoni di sostanziale fattura. Secondo quanto vado dicendo da tempo, questo schema, anziché esser messo in atto limitatamente a talune specie di relazioni internormative (ed a talune relazioni concretamente date), possiede, a mia opinione, una generale valenza. Di ogni norma, infatti, al momento in cui è posta in rapporto con altre norme è da chiedersi se sia, o no, dotata di copertura nei valori fondanti l'ordinamento e, laddove la copertura stessa dovesse riscontrarsi per entrambe le norme in campo (e in conflitto), solo la tecnica del bilanciamento secondo il caso ed alla luce della dignità riesce a soccorrere al fine della ottimale sistemazione delle norme stesse.

opportunitamente segnalato⁴⁷ – è il modo di guardare a quest'ultima, la Corte nazionale (a mia opinione, per quest'aspetto, giustamente) ritenendo che il punto di riferimento debba esser dato dall'intero sistema dei diritti (o, più largamente, dei beni meritevoli di protezione), laddove la Corte di Strasburgo è dell'avviso che l'attenzione debba restare circoscritta al solo diritto di volta in volta in gioco.

In un caso e nell'altro, tuttavia, parziale e, a conti fatti, deformante ai miei occhi appare essere la prospettiva metodica d'inquadramento sistematico. E, inverosimilmente, entrambe le Corti s'interrogano in merito alla norma che dà la migliore tutela ponendosi – sta qui il limite della ricostruzione fino ad oggi invalsa – in una “logica” di separazione tra gli ordinamenti, di irriducibile alternativa tra gli stessi, la “logica” insomma dell'*aut-aut*. In ciò il mio distacco dalle posizioni assunte sia dall'una che dall'altra giurisprudenza è netto: per la tesi nella quale mi riconosco, lo sforzo costante, tenace, convinto ha infatti da essere nel senso del conseguimento dell'obiettivo della integrazione interordinamentale, della riconciliazione degli ordinamenti stessi nei fatti interpretativi, fino al punto della loro immedesimazione per effetto di una interpretazione *doppiamente e circolarmente* conforme (del diritto costituzionale al diritto di origine esterna, così come di questo a quello). Senza di che non avrebbe senso alcuno discorrere – come invece qui si ritiene doveroso – di una (seppur incompiuta) “costituzionalizzazione” del diritto internazionale e del diritto “eurounitario” e di una “internazionalizzazione” ed “europeizzazione” del diritto costituzionale.

19

Questa visione può essere tacciata di essere troppo irenica o, diciamo pure, ingenua.

E sia.

E tuttavia, a fronte delle innegabili, strutturali aperture degli enunciati relativi ai diritti (tanto di quelli della Carta costituzionale quanto degli altri di Carte diverse) ed a fronte altresì delle formidabili risorse di cui l'interpretazione dispone, negare in partenza che la soluzione qui patrocinata possa aversi significa fare un torto sia alle Carte che alle Corti (e, quando mi riferisco a queste ultime, intendo anche, e in primo luogo, gli stessi giudici comuni).

Certo, non si nega che, davanti ad espressioni testuali *ictu oculi* divergenti o, addirittura, frontalmente contrastanti, debba prendersi in seria considerazione l'ipotesi dell'insuccesso dell'intento interpretativo conciliante. La “logica” dell'*aut-aut* ha pure degli spazi in cui farsi valere, per quanto gli stessi siano a mio modo di vedere da considerare residuali, marginali.

Si pone, a questo punto, la micidiale questione teorica relativa alla misurazione del grado di tutela, della sua “intensità”.

Giusta la premessa secondo cui tutti essendo diritti fondamentali e tutte le norme ad essi relative mere norme di *riconoscimento* della loro qualità, riportabili sotto la “copertura” degli artt. 2 e 3 della Carta, se ne ha che solo un parametro ancora “superiore”, precedente gli stessi valori ora richiamati, può far da arbitro, decidendo le sorti della partita. Il “metavalore” in parola – come si segnalava dianzi – è, a parer mio, la dignità, un autentico “supervalore” nel quale tutti gli ordinamenti in campo si riconoscono, che tutti cioè riconoscono come indisponibile, refrattario a qualsivoglia “bilanciamento” proprio perché – com'è stato efficacemente detto⁴⁸ – è la “bilancia” su cui si dispongono i beni bisognosi di ponderazione.

⁴⁷ V., part., E. LAMARQUE, *Gli effetti delle sentenze della Corte europea secondo la Corte costituzionale italiana*, in *Corr. giur.*, 7/2010.

⁴⁸ G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; contrario l'avviso di recente manifestato da M. LUCIANI, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, cit., III, *Dei diritti e dell'eguaglianza*, 1060 ss.

La dignità non è solo il valore-terzo che orienta la decisione nei casi in cui si debba fare una scelta, per sofferta che sia, tra l'una e l'altra norma; ancora prima (e di più), la dignità orienta i processi d'interpretazione conforme, nelle forme della sua articolazione interna, facendo sì che un ordinamento possa dare di più di quanto dall'altro riceve, ove si dimostri in grado di servire la dignità, per le esigenze di un caso, in modo ancora più immediato, diretto, complessivamente appagante, dell'altro.

6. Profili di tecnica dell'interpretazione: come si interpretano i documenti internazionali relativi ai diritti? E ancora: come si risolvono i conflitti tra le interpretazioni delle Corti europee e quelle delle Corti nazionali, in uno scenario segnato dall'avvento di un nuovo ordine "intercostituzionale"?

La conclusione da ultimo svolta torna utile al momento in cui ci si interroga attorno a talune questioni di ordine tecnico, esse pure nondimeno – come si viene dicendo – espressive di densa valenza assiologico-sostanziale.

La prima di esse riguarda il modo stesso dell'interpretazione, la sua struttura, il senso complessivo. Mi preme qui particolarmente rimarcare il fatto che l'interpretazione, più che assumere connotati peculiari in ragione dell'autorità che vi fa luogo e, dunque, della sede istituzionale presso la quale prende forma, si colora diversamente in ragione del suo oggetto, dell'atto cioè su cui si piega e svolge⁴⁹. E così i documenti internazionali richiedono di essere intesi, conformemente alla loro natura e provenienza, in applicazione dei canoni ad essi congeniali, secondo il diritto dei trattati. L'apertura al riguardo stabilita in Costituzione, nel sistema dei principi di cui agli artt. 10 e 11 (in aggiunta, per le Carte dei diritti, agli artt. 2 e 3), non soffre per quest'aspetto limitazione alcuna ed, anzi, induce pianamente a quest'esito. Non avrebbe, d'altronde,

⁴⁹ Per la verità, anche il riferimento al soggetto non è, secondo opinione corrente, privo di rilievo: si pensi, ad es., alla diversa connotazione strutturale e funzionale del giudice comune rispetto al giudice delle leggi, il quale ultimo è – come si sa – usualmente considerato un operatore politico e giurisdizionale assieme, pur con varia sottolineatura delle due componenti che ne danno l'identità e ne segnano l'attività (sulla natura della Corte, per tutti, R. ROMBOLI, *La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, nonché in AA.VV., *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, a cura di A. Vignudelli, Milano 2009, 401 ss.). Solo che la connotazione stessa ha la sua ragion d'essere proprio nello scopo all'una ed all'altra autorità assegnato; e, quando lo scopo è la salvaguardia dei diritti fondamentali, diventa assai problematico tener ferme, fino in fondo, le pur innegabili differenze esistenti tra gli organi, piuttosto emergendo taluni tratti comuni meritevoli di essere sottolineati. Diversi, questo sì, sono gli strumenti di cui ciascuno di essi dispone (e, conseguentemente, gli effetti derivanti dalla loro attivazione) ma non il *modus operandi*. L'intraprendenza, congiunta alla sensibilità, di alcuni giudici comuni nulla ha infatti da invidiare all'intraprendenza ed alla sensibilità del giudice delle leggi (e, per quest'aspetto, non può non convenirsi a riguardo del fatto che anche i primi sono operatori giurisdizionali e *lato sensu* politici allo stesso tempo, siccome chiamati a svolgere un'attività *quodammodo* "creativa", a riguardo della quale, per tutti, ancora di R. ROMBOLI, v. *L'attività creativa di diritto da parte del giudice*, in AA.VV., *La Costituzione repubblicana. I principi, le libertà, le buone ragioni*, Quad. di *Quest. giust.*, a cura di A. Caputo e L. Pepino, 2009, 195 ss., nonché la relaz. al nostro incontro, dal titolo *Modelli di giudice e complessità sociale: bocca della legge, interprete, mediatore dei conflitti o difensore dei diritti?*, in *paper*). D'altro canto, sta a dimostrarlo proprio la tecnica dell'interpretazione conforme, per il modo con cui è sollecitata a mettersi al servizio dei diritti, ancorché alle volte – come si è accennato – col costo di far luogo a sostanziali innovazioni al dettato legislativo. Talune riletture dei testi di legge, affermatesi nelle aule di giustizia, non hanno nulla di meno anche delle più ardite manipolazioni dei testi stessi per mano della giurisprudenza costituzionale. Diversi, appunto, come si diceva, gli effetti (particolari ovvero generali) ma non il modo di trattare la sostanza normativa, riplasmandola in ragione dei casi.

sensò predicare in partenza che l'ordinamento costituzionale si apre agli ordinamenti esterni (della Comunità internazionale e dell'Unione europea) per quindi concludere che gli atti normativi degli ordinamenti stessi possono essere fatti oggetto di ricognizioni semantiche inadeguate rispetto alla loro natura e funzione.

Due avvertenze si rendono tuttavia al riguardo indispensabili.

La prima è che gli stessi ordinamenti in parola hanno – come si è veduto – tra i loro principi fondamentali quello dell'apertura agli ordinamenti nazionali. Di tal che, nel momento stesso in cui l'interpretazione delle fonti esterne è sollecitata a conformarsi ai canoni per queste ultime fissati, è proprio da esse orientata verso le “tradizioni” costituzionali. Viene qui in rilievo, insomma, la natura materialmente “costituzionale” del documento internazionale, che reagisce nei riguardi del processo interpretativo, segnandone il verso e gli esiti ricostruttivi: “costituzionale” in sé, per l'oggetto delle sue disposizioni (i diritti), e “costituzionale” per il richiamo in esso fatto a nozioni proprie delle Costituzioni nazionali, che ne hanno segnato l'origine storica e seguitano a segnare lo sviluppo. Se ne ha – a me pare – che l'interpretazione dei documenti internazionali relativi ai diritti non può considerarsi eguale, in tutto e per tutto, all'interpretazione di qualsivoglia altro documento internazionale, astraendo pertanto dalla materia da ciascuno di essi trattata e dallo scopo dagli stessi avuto di mira.

Torna – come si vede – ad affermarsi, in tutto il suo formidabile potenziale espressivo, il circolo interpretativo, con la vocazione in esso manifestata da ciascuna fonte ad alimentarsi incessantemente e cospicuamente dalle altre e tutte assieme ad integrarsi, a fare “sistema” insomma.

La seconda avvertenza è che nessuna Corte può vantare l'insana pretesa all'ultima o all'unica parola in fatto d'interpretazione⁵⁰. È appena il caso qui di sottolineare che una cosa è ritenere soggetta l'interpretazione dei documenti internazionali in genere ai canoni invalsi in seno alla Comunità internazionale, pur con gli adattamenti imposti per le Carte dei diritti, ed altra cosa è considerare l'operatore interno obbligato ad appiattirsi, *sempre e comunque*, sulle soluzioni interpretative invalse presso le Corti internazionali (per ciò che qui maggiormente importa, con riguardo alla CEDU, sulle soluzioni adottate a Strasburgo). Le soluzioni stesse, poi, esprimono una vis persuasiva – come dire? – “graduata”, a seconda che si compongano in veri e propri “indirizzi” stabilmente ed uniformemente ripetuti nel tempo (in “diritti viventi”, dunque) ovvero che si pongano quali le prime e incerte o, come che sia, oscillanti espressioni di “indirizzi” ancora immaturi, la cui stessa qualifica nei termini suddetti risulti pertanto impropria, eccessiva.

D'altronde, studi accurati⁵¹ hanno mostrato essere la Corte di Strasburgo forse ancora meno stringente ed esigente della stessa Corte costituzionale, per ciò che concerne l'allineamento dell'interpretazione delle leggi alla giurisprudenza europea.

Se ne ha che nessun ordine precostituito di priorità può darsi tra il verdetto di questa o quella Corte, tutti “costituzionali” *quoad obiectum*, siccome relativi a diritti fondamentali, e perciò provvisti di una non differenziata copertura costituzionale.

*I conflitti tra giudicati costituzionali (in senso materiale)*⁵² – come si è tentato di mostrare altrove⁵³ – costituiscono una species dei conflitti tra valori costituzionali; la “logica” che presiede

⁵⁰ Il punto è stato già toccato nel mio *Corte costituzionale e Corti europee*, cit.

⁵¹ Sopra tutti, R. CONTI, *CEDU e interpretazione del giudice*, cit.

⁵² Non indugio qui sulla vessata questione se si dia (e con quali suoi peculiari significati) un giudicato costituzionale ovvero un giudicato di questa o quella Corte europea. Ai miei occhi appaiono tutti avere natura costituzionale per il fatto di riguardare i diritti. Possono, poi, entrare in rotta di collisione laddove il medesimo caso sia definito in termini non componibili ad unità; e si tratta allora di chiedersi a quale pronunzia debba darsi la precedenza.

⁵³ Mi trovo ora a dover fare ancora un rinvio alla mia *op. ult. cit.*

alla loro soluzione, pertanto, non è, non può essere, quella che porta a disporre i giudicati stessi in senso verticale (nel qual caso essi farebbero da specchio ad una parimenti “graduata” sistemazione delle Carte al cui servizio si pongono, pur trattandosi di Carte tutte volte a dare *riconoscimento* ai diritti⁵⁴) bensì l'altra, opposta, che li vede tutti partecipi di un “gioco” senza fine, un “gioco” che può essere scandito nelle sue proiezioni temporali dalla prevalenza di questo o quel verdetto – se in reciproco, irriducibile contrasto – in applicazione della tecnica usuale del bilanciamento secondo i casi e, perciò, a conti fatti, della più “intensa tutela” apprestata ai diritti e, in ultima istanza, alla dignità.

Ove poi la questione dei rapporti tra le Carte (e tra le Corti) sia riguardata da una prospettiva più ampia, nelle sue implicazioni di carattere istituzionale, è da ritenere – a me pare – che nulla di buono si costruisca e che non si vada da nessuna parte ove si pensi a scenari futuri (e presenti...) connotati da una ordinazione gerarchica, *quale che essa sia*, tra le Carte stesse e, generalizzando, le Costituzioni, l'europea e le nazionali⁵⁵. Piuttosto, le Costituzioni possono rinvenire un loro *modus vivendi* unicamente all'insegna del principio (o, diciamo meglio, del “metaprincipio”, siccome relativo ai rapporti tra gli ordinamenti, nelle loro stesse norme fondamentali) del paritario confronto e reciproco bilanciamento secondo i casi, un principio che sollecita le Costituzioni stesse (e, perciò, a conti fatti, le loro vestali, le Corti) ad una sana competizione, ad una sorta di offerta al rialzo di ciò che ciascuna ha di meglio nel patrimonio assiologico di cui è provvista e che può esser speso al fine di apprestare l'ottimale tutela, in ragione del contesto, ai diritti. Solo infatti ammettendo che ciascuna Costituzione possa aver partita vinta in un caso, così come però trovarsi a dover recedere in un altro, a seconda delle combinazioni di ordine assiologico che vengano di volta in volta a costituirsi, o, meglio ancora, che *tutte* possano congiuntamente e paritariamente affermarsi proprio appoggiandosi le une alle altre e senza sosta reciprocamente alimentandosi, può prefigurarsi l'avvento di un nuovo ordine – piace a me dire – “intercostituzionale”, frutto di un'infaticabile, particolarmente meritoria, opera di tessitura “intergiurisprudenziale” al servizio dei diritti⁵⁶.

22

⁵⁴ Come si viene dicendo, una insanabile aporia si annida in seno alla costruzione corrente nella parte in cui acconsente a “graduatorie” di sorta tra documenti tutti, in tesi, preposti al *riconoscimento* di diritti fondamentali. È contraddittorio infatti pensare che possano aversi dei diritti *più* “fondamentali” di altri, in virtù della mera, diversa provenienza degli atti che ne danno il *riconoscimento* ovvero che possano esservi forme parimenti graduate di “riconoscimenti” dei diritti.

⁵⁵ Non importa qui riprendere la vessata questione se già al presente si dia o se possa comunque darsi una Costituzione europea, sia pure in una peculiare accezione del termine, quale risultante dal suo adattamento ad una realtà istituzionale ad ogni modo diversa da quella statale (riferimenti ora nel mio *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO-L. MEZZETTI-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*³, Torino 2010, cap. I). Molti – come si sa –, già prima del *Lissabon Urteil* (e, naturalmente, con maggior fiato dopo di esso), hanno seccamente negato questa eventualità, senza tuttavia aver spiegato come possa esser qualificato un ordinamento, quale quello dell'Unione, che dispone di un apparato di strumenti per taluni aspetti ancora più efficaci di quelli che ha lo Stato per far valere i propri comandi e, soprattutto, che si è ormai dotato (specie grazie alla coraggiosa ed operosa intraprendenza della Corte di giustizia e, a rimorchio, degli organi d'indirizzo politico) di un patrimonio di valori, che ne dà l'identità (costituzionale, appunto), il cui “nucleo duro” è dato dai diritti, dapprima riconosciuti unicamente per via pretoria e quindi ora consacrati nella Carta di Nizza-Strasburgo. Staremo poi a vedere quali riflessi al piano della teoria costituzionale potranno aversi per effetto delle non secondarie precisazioni e dei sostanziali temperamenti apportati dal già richiamato *Mangold-Beschluss* rispetto alla precedente (e più rigida) presa di posizione del *Bundesverfassungsgericht*, specie per il caso che la stessa decisione da quest'ultimo ora adottata dovesse essere fatta oggetto – com'è invero da attendersi – di ulteriore messa a punto, anche a breve.

⁵⁶ Di un ordine “intercostituzionale” ho iniziato a discorrere nel 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.

7. *Profili di tecnica di composizione delle antinomie: applicazione diretta delle Carte dei diritti (e, segnatamente, della CEDU) ovvero mediata attraverso il passaggio obbligato dal giudizio di costituzionalità? Un'alternativa soffocante, non rispondente al modello, nella sua composita, complessiva connotazione*

La seconda questione, che è essa pure tecnica e sostantiva allo stesso tempo, attiene al *modus operandi* dei giudici al fine di dare effettiva e pronta tutela ai diritti.

Proprio su questa, che è forse la più spinosa e inquietante delle questioni in questo studio trattate, si rende manifesto il carattere eccessivamente rigido e schematico di vedere le cose quale fin qui invalso presso la giurisprudenza costituzionale.

Le tecniche di risoluzione delle antinomie sembrano infatti essere – viene da dire – “a scatto automatico”, siccome meccanicamente applicate alle norme in conflitto, indipendentemente – è qui il punto – dai loro contenuti, senza cioè che si faccia distinzione tra le norme sui diritti e le norme di altro genere.

Così, alle norme interne incompatibili con norme dell'Unione si commina la sanzione dell'annullamento ovvero quella della “non applicazione”, unicamente in ragione della struttura nomologica degli enunciati disattesi, vale a dire della loro acclarata inidoneità ad essere portati ad immediata applicazione o, all'opposto, del loro carattere *self-executing*⁵⁷. E così ancora norme interne incompatibili con norme internazionali in genere (comprese, dunque, quelle della CEDU) sono considerate sanzionabili *sempre e comunque* per mano della Consulta, allo scopo prontamente adita dai giudici comuni che abbiano ritenuto di non poter comporre (*rectius*, prevenire) l'antinomia a mezzo della tecnica dell'interpretazione conforme.

Ragionando in tal modo, tuttavia, non ci si avvede di almeno due cose.

La prima è che si danno almeno alcuni casi in cui l'applicazione diretta delle norme internazionali sui diritti (e, segnatamente, della CEDU) è certamente possibile (e, per ciò pure, doverosa): quegli stessi – a me pare – nei quali è consentita l'applicazione diretta della Costituzione, cospirando l'applicazione stessa all'identico scopo di assicurare la salvaguardia dei diritti⁵⁸. Penso, in particolare, a quei casi di lacune legislative⁵⁹, cui pure si è fatto riferimento nelle notazioni iniziali di questo scritto; ma penso anche al caso di successione temporale delle norme delle Carte rispetto alle norme legislative, specificamente laddove le une si dotino di un apparato di enunciati che le renda idonee all'immediata applicazione⁶⁰. E penso ancora ai casi non rari (e che, con ancora maggiore frequenza, verosimilmente si avranno dopo Lisbona e la prevista adesione dell'Unione alla CEDU) di sostanziale coincidenza tra i diritti riconosciuti dalla Convenzione (o

⁵⁷ Il sindacato accentrato, poi, può avere anche cause diverse (a seconda che possano entrare in campo i “controlimiti” ovvero che si tratti di controversie Stato-Regioni); ma, su ciò non giova ora indugiare.

⁵⁸ Sull'applicazione diretta della Costituzione, faccio qui solo i nomi di R. ROMBOLI, negli scritti sopra citt., e di R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino 2009, 40 ss. e 52 ss. V., poi, utilmente la relazione al nostro incontro di M.R. MORELLI, dal titolo *La funzione “preceettiva” della norma costituzionale e la sua applicazione diretta da parte dei giudici*, in *paper*.

⁵⁹ A ben vedere, la lacuna in senso proprio qui non c'è, dal momento che si ha pur sempre una “legge”, quella di esecuzione della fonte internazionale, opportunamente spendibile per il caso.

⁶⁰ Un effetto di trascinamento in tal senso può venire dalla giurisprudenza della Corte dell'Unione, specie dopo il richiamo fatto a Lisbona alla Carta di Nizza-Strasburgo (ma v. quanto se ne dice subito di seguito nel testo).

altra Carta) e i diritti riconosciuti da disposti della Carta di Nizza-Strasburgo considerati idonei ad essere portati ad immediata applicazione⁶¹.

Come si vede, una volta di più, nulla può esser detto *in astratto* e tutto dev'esser piuttosto rimandato ad apprezzamenti *in concreto, in vivo*, rifuggendo da soluzioni, in un senso o nell'altro, che facciano a meno di far capo alle proprietà strutturali e funzionali delle norme, come pure di guardare ai connotati complessivi dei casi ed ai contesti in cui questi s'inscrivono.

E infine. Proprio guardando ai casi, alle domande di giustizia in ciascuno di essi avanzate in modo pressante da una umanità spesso dolente e sconsolata, viene da chiedersi se una tutela *effettiva, certa e – soprattutto – giusta* sia quella che è in grado di offrire, pur coi limiti di sistema o coi limiti suoi propri, il singolo operatore di giustizia (specie a mezzo delle tecniche dell'interpretazione conforme e dell'applicazione diretta) ovvero l'altra che passa attraverso il sindacato accentrato del giudice delle leggi o ancora (e peggio...) attraverso una temeraria (ma avventata) "interpretazione" conforme, quale si ha ogni qual volta – oltrepassando i limiti che gli sono imposti – il giudice contrabbandi per "interpretazione" quella che invece, a conti fatti, è sostanziale riconformazione della sostanza normativa della legge, fatta a bella posta per dar modo al diritto internazionale di farsi *sempre e comunque* valere⁶². Ed è allora da chiedersi se convenga tener fermo, ad ogni costo, l'indirizzo patrocinato dalla Consulta in ordine alle tecniche di soluzione delle antinomie interordinamentali, pur laddove esso possa prestarsi a pratiche giudiziali abnormi e, segnatamente, ad una dilatazione eccessiva dell'area coperta dall'interpretazione conforme, che bene potrebbe – almeno in taluni casi – essere con maggior profitto e trasparenza attraversata dall'applicazione diretta delle norme convenzionali⁶³.

24

Non è, ad ogni buon conto, di qui ripensare *ab ovo* ai meccanismi della giustizia costituzionale (e, meno che mai, della giustizia *tout court*), né in termini generali né con particolare riguardo alla salvaguardia dei diritti. Mi limito solo a rammentare come da molti e da tempo si rilevino i pregi e i difetti sia dell'accentramento che della diffusione della giustizia costituzionale, tanto nelle loro forme "pure" quanto nelle loro esperienze frutto di ibridazione⁶⁴. Ciò che più

⁶¹ L'ipotesi è ragionata nel mio *Corte costituzionale e Corti europee*, cit., al par. 9.1.

⁶² In occasione del nostro incontro si è soffermata su taluni casi di interpretazione conforme "sospetta" E. LAMARQUE, *Prove generali di sindacato di costituzionalità accentrato-collaborativo*, in corso di stampa negli *Scritti in onore di F. Modugno*; una riflessione critica su talune vicende nel corso delle quali i giudici nazionali hanno messo sostanzialmente da canto il dettato legislativo per far posto all'applicazione diretta di norme convenzionali si deve a P. GAETA, "Controllo di convenzionalità", cit. E, invero, come si viene dicendo, l'applicazione diretta, cacciata dalla porta, può rientrare (e non poche volte effettivamente rientra) dalla finestra, col costo tuttavia dello snaturamento dell'attività interpretativa e del ruolo complessivo del giudice.

⁶³ È poi appena il caso qui di accennare al fatto che, accogliendosi il punto di vista ora nuovamente caldeggiato (e già rappresentato ripetutamente altrove), potrebbe porsi almeno in parte rimedio agli inconvenienti presentati dal nostro sistema di giustizia (costituzionale e non), in considerazione dei quali si è da molti rappresentata l'opportunità di introdurre anche da noi un meccanismo di accesso diretto al giudice delle leggi (meccanismo che, peraltro, esibisce esso pure pregi e difetti). Su ciò, per tutti, AA.VV., *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, a cura di R. Romboli, Napoli 2006.

⁶⁴ Con particolare al nostro sistema, una riflessione sulle non poche "zone franche" o, più largamente, "d'ombra" della giustizia costituzionale si è avuta in occasione dei due seminari del Gruppo di Pisa, rispettivamente dedicati a *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, a cura di R. Balduzzi e P. Costanzo, Torino 2007, e a *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, a cura di R. Pinardi, Torino 2007 (ma, in argomento, la lett. è, come si sa, assai nutrita). Lo stesso Gruppo di Pisa, poi, ha in molti suoi incontri variamente toccato il tema della "diffusione" del nostro sistema di giustizia costituzionale, rilevandone vantaggi e svantaggi (v., part., *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione"*. *Verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso?*, a cura di E. Malfatti-R. Romboli-E. Rossi, Torino 2002).

importa è che un'appagante tutela dei diritti richiede prontezza di interventi, flessibilità delle regole sostantive, sì da potersi agevolmente adattare ai casi, agilità dei meccanismi: connotati, tutti, che – almeno con riguardo a talune congiunture⁶⁵ – spingono per l'adozione di soluzioni, procedurali e sostanziali, in cui si rispecchia il ruolo di prima grandezza giocato dai giudici a beneficio dei diritti. D'altronde, proprio la giurisprudenza sull'interpretazione conforme è la spia più indicativa di una generale tendenza volta a responsabilizzare i giudici nel compito da essi quotidianamente assolto al servizio della collettività.

Concludendo. Non è da tacere il significato complessivo assunto dalle tecniche giudiziali (e, segnatamente, per ciò che qui maggiormente importa, dall'interpretazione conforme e dall'applicazione diretta) al fine di poter apprezzare il grado ormai raggiunto di *internazionalizzazione (ed "europeizzazione") della Costituzione* e di *costituzionalizzazione del diritto internazionale e del diritto eurounitario*. Certo, il duplice processo evocato dal secondo frammento del titolo dato a questa mia riflessione non si porta avanti, sia pure a fatica e non senza ripensamenti, unicamente per effetto dell'applicazione delle tecniche suddette né è da queste soltanto testimoniato. È sul terreno sostanziale (o, meglio, assiologico-sostanziale), in cui si ha il riconoscimento dei diritti, che nel modo più adeguato si misurano gli avanzamenti man mano fatti dai processi stessi verso la meta comune. E, tuttavia, è fuori discussione che tra le regole sostantive e le regole procedurali (e le relative tecniche) si dà, ancora una volta, un rapporto di mutua condizionalità, le une evocando in campo le altre e dandovi il retto, fermo orientamento, nelle loro pur varie applicazioni ai casi, così come le seconde risultando ad ogni buon conto decisive al fine della implementazione delle prime, del loro commutarsi in diritto vivente e vivificante le vicende relative ai diritti.

25

Per l'aspetto ora considerato, la valutazione complessiva, finale, che risulta dall'esperienza giudiziale è che molta strada sia stata invero fatta, grazie all'opera fattiva, silenziosa, discreta dei giudici comuni, in concorso con le Corti – possiamo ormai dire – tutte *pleno iure* "costituzionali", europee e nazionali; e che, però, molta strada ancora resti da fare e possa esser fatta portando alle opportune, coraggiose applicazioni gli strumenti di cui gli operatori sono dotati, specie – per ciò che qui specificamente importa – quelli di cui si è appena discusso, l'interpretazione conforme e l'applicazione diretta.

8. *Qual è la "misura" della internazionalizzazione (ed "europeizzazione") della Costituzione e della costituzionalizzazione del diritto di origine esterna? Le risposte che vengono dalla giurisprudenza costituzionale e le altre che potrebbero aversi, al duplice piano della teoria delle fonti e della teoria dell'interpretazione, in prospettiva assiologicamente orientata*

Ci si deve a questo punto chiedere quale sia il grado di internazionalizzazione (ed "europeizzazione") raggiunto dall'ordinamento costituzionale e quale quello di costituzionalizzazione dell'ordinamento internazionale e dell'ordinamento eurounitario.

⁶⁵ Come si viene dicendo, presentando tanto il sistema accentrato quanto quello diffuso di costituzionalità aspetti sia positivi che negativi, la soluzione giusta dovrebbe esser quella che fa ricorso ora all'uno ed ora all'altro (e non, dunque, esclusivamente a questo o a quello), a seconda delle congiunture, della posta in palio, della adeguatezza dei meccanismi di tutela. La tesi di fondo qui patrocinata, nondimeno bisognosa di ben altro approfondimento, va dunque proprio in questa direzione.

Ancora una volta, la risposta può divergere (ed effettivamente diverge) a seconda che la questione risulti ambientata al piano della teoria delle fonti ovvero a quello della teoria dell'interpretazione e che ad essa si guardi in prospettiva formale-astratta ovvero in prospettiva assiologico-sostanziale.

Muovo, come di consueto, dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale per quindi marcare la distanza da esso del punto di vista da me preferito.

Al piano della teoria delle fonti, a stare all'ordine di idee fatto proprio dalla giurisprudenza (e, peraltro, condiviso da una larga schiera di studiosi), non v'è, invero, un solo grado di internazionalizzazione della Costituzione: v'è una sorta di *internazionalizzazione di tipo debole*, se così vogliamo chiamarla, ed una *di tipo forte*, a seconda che l'apertura al diritto esterno si arresti alla soglia costituzionale e valga perciò unicamente per gli atti primari di normazione, *ex art. 117, I c.*, ovvero coinvolga lo stesso piano costituzionale, *ex art. 10, I c.* *Di tipo forte* è anche – come si è rammentato – l'apertura al diritto eurounitario, che si arresta unicamente in caso di possibile pregiudizio dei “controlimiti”.

Di tipo debole è poi – sempre secondo la Corte – la costituzionalizzazione dell'ordinamento internazionale, le Carte dei diritti (CEDU in testa) essendo in via generale considerate fonti “subcostituzionali”.

A mia opinione, di contro, la misura della internazionalizzazione della Costituzione dipende da qualità intrinseche delle norme, per il modo con cui esse si riportano, a un tempo, ai fatti ed ai valori. Trattandosi, dunque, di norme provviste di copertura in principi fondamentali dell'ordinamento, quali appunto sono le norme relativi ai diritti, l'apertura nei loro riguardi è – secondo modello – senza condizioni⁶⁶; ciò che fa sì che le norme stesse (e, perciò, a conti fatti, i diritti dalle stesse riconosciuti) partecipino ad armi pari ad operazioni di bilanciamento con le norme (e i diritti) della Costituzione, operazioni – come di consueto – suscettibili di esiti plurimi in ragione dei casi.

Proprio qui è il più significativo punto di divergenza del mio modo di vedere rispetto a quello fatto proprio dalla giurisprudenza. A parer mio, infatti, la costituzionalizzazione sia del diritto dell'Unione che del diritto internazionale, avuto specifico riguardo ai riconoscimenti dei diritti da essi fatti ed alle tutele agli stessi concretamente apprestate, è ormai talmente avanzata da sopravanzare – mi si perdoni il bisticcio di parole –, in molti casi, quella stessa ormai raggiunta in ambito interno.

Se infatti il cuore della Costituzione, nella sua accezione liberale, è dato, per comune sentire, dal riconoscimento dei diritti, è chiaro che dove quest'ultimo si ha in forme ancora più adeguate in ragione dei casi ed alla luce del *Grundwert* della dignità, lì è il grado più elevato di costituzionalizzazione. Solo che ciò non può esser stabilito una volta per tutte e in astratto ma solo di volta in volta e in concreto, a seconda delle mobili combinazioni di ordine assiologico che (anche, e soprattutto, al piano delle relazioni interordinamentali) vengono a determinarsi nei singoli casi.

⁶⁶ Ogni volta, infatti, che si dimostri che una norma è “coperta” in uno o più dei principi di base dell'ordinamento, affermare che essa debba *per sistema* risultare rispettosa di altri principi ugualmente fondamentali è una *contradictio in adiecto*, dal momento che – come si è tentato di argomentare meglio in altri luoghi (con specifico riferimento alla dottrina dei “controlimiti”) – ciò equivarrebbe ad introdurre un'ordinazione gerarchica tra i principi fondamentali, con negazione in radice della “fondamentalità” del principio fondamentale recessivo. L'ordinazione, di contro, la fanno i casi, rivisti alla luce del solo, vero “supervalore” dell'ordinamento, la dignità della persona umana.

Ci si avvede così che *possono darsi documenti non costituzionali quoad formam, che tuttavia si dimostrino talora essere ancora più “costituzionali”, quoad substantiam, della stessa... Costituzione*⁶⁷.

Dal punto di vista della teoria dell'interpretazione, poi, la giurisprudenza costituzionale accusa ad oggi gravi ritardi nel fornire risposte compiute e complessivamente appaganti ai non pochi quesiti posti dalla presenza di più Carte e di più Corti. Ci vien detto soltanto che le leggi vanno – per quanto possibile – interpretate in senso conforme ai documenti normativi aventi origine esterna. Nulla, però, ci è detto a riguardo del modo con cui possono comporsi ad unità processi interpretativi tutti dotati di fondamento costituzionale e tuttavia, se del caso, reciprocamente divergenti; in particolare, se la (supposta) disposizione a scala delle fonti cui essi si applicano si rifletta in una parimenti “graduata” disposizione delle relative interpretazioni.

Si dà, sul punto, a mia opinione, una non rimossa aporia di costruzione. Da un canto, l'interpretazione conforme è – come si è dietro accennato – predicata nel presupposto della sistemazione verticale delle fonti (e, segnatamente, della soggezione della legge, oltre che a Costituzione, alle fonti aventi origine esterna); da un altro canto, però, le interpretazioni invalse presso le Corti europee parrebbe che siano da “prendere o lasciare”, non già da adattare in sede interpretativa da parte degli operatori di diritto interno, sì da “conformarle” alla (interpretazione della) Costituzione.

La tesi qui propugnata – come si è venuti dicendo – rifugge, per sua indeclinabile vocazione metodico-teorica, dal fare graduatorie di sorta tra norme (e interpretazioni) *tutte ugualmente* provviste di fondamento nei principi di base della Costituzione. E, d'altro canto, ove si riesca – come sempre, tendenzialmente, si dovrebbe – a recuperare tutti i documenti normativi riguardanti i diritti ed a farne congiunta, non differenziata applicazione ai casi, se ne avrebbe la materiale impossibilità di qualsivoglia ordinazione gerarchica, spazzata via in partenza dalla mutua integrazione e dalla stessa immedesimazione delle norme (e delle interpretazioni). Poi, a piani diversi da quello giuridico, si può tentare, con strumenti varî (ma dalla incerta precisione), di “misurare” se l'apporto *culturale* dell'una Carta sia maggiore di quello offerto dall'altra, senza che nondimeno sia consentito di stabilire una *gerarchia positiva* tra le stesse, siccome tutte ugualmente protette dagli artt. 2 e 3, nel loro fare “sistema” coi principi fondamentali restanti.

Laddove, di contro, dovesse dimostrarsi impossibile l'adozione di quella *interpretazione circolarmente conforme* che è qui caldeggiata come ottimale, rendendosi pertanto necessario il ricorso a quella “logica” dell'*aut-aut* di cui pure s'è detto, si dovrà convenire che l'una Carta, interna o esterna che sia, è *più “costituzionale”* dell'altra, nel senso della sua maggiore adeguatezza al caso e rispondenza al valore della dignità. Ma, come s'è veduto, nulla può dirsene in astratto, *in vitro*, e tutto può (e deve) esser detto solo in concreto, *in vivo*.

L'unica cosa certa è che non si danno limiti di sorta, astrattamente definiti, all'efficacia in ambito interno di norme aventi origine esterna. I “controlimiti” li fa – quando li fa – unicamente il caso, a tutto campo, potendo valere sia nel senso dell'affermazione che nell'altro, opposto, della recessione di questa o quella norma, indipendentemente dalla sua provenienza e in dipendenza esclusivamente del modo con cui ciascuna norma si piega sul caso, adeguandovisi, e si dispone al servizio della dignità.

⁶⁷ Maggiori ragguagli sul punto possono, volendo, aversi dal mio *Cinque paradossi (... apparenti) in tema di integrazione sovranazionale e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2/2009, 533 ss., spec. 555 ss.

9. *Una succinta notazione finale: quanto più la Costituzione si internazionalizza (ed “europeizza”), tanto più si... costituzionalizza, così come quanto più il diritto di origine esterna si costituzionalizza, tanto più si... internazionalizza (o “europeizza”), servendo la causa della pace e della giustizia tra le Nazioni, col fatto stesso di farsi cura dei bisogni elementari dell’uomo, dei suoi diritti, della sua dignità*

Quel che conclusivamente importa notare è che, quando pure la Costituzione dovesse farsi da canto o ripiegare davanti ad altra Carta, in modo plateale cedendo il posto a questa siccome idonea ad offrire un più adeguato servizio ai diritti ovvero in modo sommerso, mascherato, facendosi beneficemente fecondare da altro documento normativo relativo ai diritti alla cui luce dunque si rigeneri semanticamente, ebbene la Costituzione stessa si realizzerebbe pur sempre al meglio di sé, di tutto quanto il proprio DNA assiologico, proiettando quanto più è possibile in avanti il principio dell’apertura internazionale e sovranazionale nel suo fare “sistema” coi principi di cui agli artt. 2 e 3. Questi ultimi sono, a conti fatti, il riferimento primo di ogni operazione, sia produttiva che interpretativa, relativa ai diritti. Ciò che solo conta è che essi abbiano l’opportunità di affermarsi *magis ut valeant*; per quest’aspetto, il principio di apertura agli ordinamenti esterni rappresenta unicamente la molla che dà modo alla coppia diritti inviolabili-eguaglianza di portarsi sempre più in alto, laddove proprio *ab extra* possa venire la spinta più vigorosa in tal senso. La qual cosa, poi, mostra che, quanto più si internazionalizza (ed “europeizza”), tanto più la Costituzione si... *costituzionalizza*; e, ancora, che quanto più il diritto di origine esterna si costituzionalizza, tanto più si... *internazionalizza* (o “europeizza”), realizza appieno se stesso, la propria identità e congenita vocazione a servire – come recita la nostra Carta – la causa della pace e della giustizia tra le Nazioni, col fatto stesso di farsi cura dei bisogni elementari dell’uomo, dei suoi diritti, della sua dignità.