

Dinamiche della normazione e valori, nella prospettiva di una ricomposizione “multilivello” del sistema delle fonti *

DI ANTONIO RUGGERI

SOMMARIO: 1. Dalla *gerarchia secondo forma* alla *gerarchia secondo valore*, con specifico riguardo alla ricomposizione “multilivello” del sistema delle fonti. – 2. Le relazioni tra fonti comunitarie e fonti di diritto interno, per effetto della conversione di una *norma di valore* in *norma sulla produzione giuridica*. – 2.1. La “copertura” di valore assicurata al diritto sovranazionale, la sua trasmissione a cascata alle norme di diritto interno adottate al fine di darvi attuazione, anche in deroga alla sistemazione usuale degli atti secondo forma, la connotazione della forza (sostanzialmente intesa) delle fonti in ragione delle proprietà strutturali e funzionali di queste ultime. – 2.2. Fondamento e limiti del primato del diritto sovranazionale: scorie non in tutto rimosse di formalismo ed aporie della ricostruzione corrente. – 2.3. (*Segue*): I “controlimiti”, nella prospettiva di una costituzionalizzazione *optimo iure* dell’Unione, e le dinamiche della normazione, in un contesto segnato dal libero “gioco” di due Costituzioni, l’europea e la nazionale, naturalmente portate ad orientarsi l’una verso l’altra ed a reciprocamente integrarsi, specie attraverso i fatti interpretativi e sul terreno della salvaguardia dei diritti fondamentali. – 2.4. Verso un nuovo ordine delle fonti di diritto europeo e verso un nuovo assetto dei loro rapporti con le fonti nazionali, connotato da crescente mobilità e fluidità, al di là degli attributi formali dalle fonti stesse posseduti e piuttosto in ragione del modo con cui le discipline positive si fanno cura degli interessi in gioco e si conformano ai valori. – 3. Diritto internazionale e diritto interno, nel “gioco” dei valori costituzionali. – 4. L’inconsistente rilievo delle forme al fine della connotazione complessiva dei rapporti tra le fonti statali e le fonti di autonomia territoriale, come pure di queste ultime *inter se*, e la percezione delle *qualità strutturali e funzionali* delle fonti stesse per il modo con cui esse si dispongono in modo seriale in seno a *processi produttivi complessi*, dando vita ad assetti variabili secondo *valore* ed in ragione degli *interessi* in gioco. – 5. I limiti cui vanno incontro le *norme sulla normazione*, al fine della definizione dell’assetto delle fonti, e il bisogno dalle stesse manifestato di farsi riconformare e semanticamente rigenerare senza sosta nella loro struttura nomologica dalle *norme di valore*. – 6. Dalle rilevate carenze delle norme sulla normazione a dare un compiuto assetto alle relazioni tra le fonti alla ricerca di sedi e di strumenti diversi da quelli di ordine giurisdizionale al fine di vedere finalmente, congruamente appagate le istanze di autonomia (in specie, le garanzie di carattere politico-istituzionale, idonee a portare all’integrazione, prima ancora che tra le *fonti*, nei *procedimenti*). – 7. Una notazione conclusiva a riguardo del bisogno di fare un uso insistito ed incisivo delle norme di valore in occasione delle controversie originate dalla mancata osservanza delle norme sulla normazione.

1. Dalla gerarchia secondo forma alla gerarchia secondo valore, con specifico riguardo alla ricomposizione “multilivello” del sistema delle fonti

Ha senso discorrere di una “gerarchia delle fonti” nella prospettiva di una loro composizione – come suol dirsi – “multilivello”?

A me pare, sì e no allo stesso tempo; forse, anzi, più no che sì, perlomeno se la questione è rivista sotto un certo aspetto e fatta quindi oggetto di una complessiva riconsiderazione critica, con riguardo al modo con cui sono usualmente ordinate le fonti in sistema.

Una prima precisazione si rende necessaria al fine di una retta impostazione della questione stessa, che investe il termine – come si sa, ormai di moda ma, forse, invero abusato – “multilivello”, sovraccaricato di significati anche non poco reciprocamente divergenti, per quanto non sempre se ne abbia compiuta consapevolezza. Per l’utilizzo che qui se ne fa, si vuol con esso rappresentare lo scarto esistente tra il “luogo” di confezione ed il “luogo” (o i “luoghi”) di produzione degli effetti di talune specie di fonti. Il moto o il verso è, perlopiù, discendente: si pensi, ad es., ai modi con cui le fonti dell’Unione europea e quelle della Comunità internazionale si immettono nell’ordine

* Relazione al Convegno su Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati: ‘nuove’ frontiere per ‘nuovi’ diritti, Cosenza 19 ottobre 2007.

interno, in esso quindi disponendosi a questo o a quel “livello” (nazionale o locale), ovvero ai modi con cui le fonti statali si pongono in rapporto con le fonti di autonomia territoriale.

I “livelli” possono, dunque, rendersi visibili sul versante delle relazioni sia interordinamentali che di diritto interno: relazioni ad ogni buon conto non poco diverse tanto per l’aspetto sostanziale quanto per quello processuale e, tuttavia, poggianti su una base generalissima comune, i cui lineamenti di fondo saranno più avanti succintamente descritti.

Ora, se si conviene che le fonti di livello più elevato possono esprimere (ed effettivamente esprimono) vincoli di varia natura (positiva o negativa) ed intensità (ora più ed ora meno stringenti) a carico delle fonti di livello sottostante, viene naturale riconoscere la conformazione (sia pure in parte) gerarchica del rapporto intercorrente tra le fonti stesse. So bene che numerosa dottrina e giurisprudenza non la pensa così, facendo piuttosto capo al canone ordinatore della competenza. E, tuttavia, in disparte la circostanza secondo cui lo stesso si risolve e ridonda nel canone gerarchico, il superamento delle sfere di competenza convertendosi *ipso iure* nella violazione della norma superiore che ne definisce i contorni, sta di fatto che le fonti dell’un livello sono obbligate a prestare, in tutto o in parte, osservanza alle fonti dell’altro; e tanto basta a giustificare il perdurante ricorso allo schema gerarchico.

Il punto è, però, che il modo con cui siffatto ordinamento gerarchico si esprime e fa valere è non poco discosto da quello che – secondo tradizione teorica – connota le relazioni tra fonti disposte in scala. Come dire, insomma, che la *nuova* gerarchia ha assai poco (o nulla) a che vedere con la *vecchia*, quale ci è stata consegnata da una sapiente riflessione teorica, diffusasi – come si sa – specie a partire dalla seconda metà dell’ottocento e quindi ulteriormente affinata lungo l’intero corso del secolo che ci siamo appena lasciati alle spalle.

È sufficiente una rapida notazione a mostrare la distanza ormai incolmabile esistente tra le due “gerarchie”. Quella del passato si caratterizzava (e, per come ancora oggi molti vedono le cose, si caratterizza) per una chiara visibilità e netta, reciproca distinzione dei “gradi” costitutivi della scala gerarchica (superprimario, primario, secondario, ecc.): la stessa immagine dei “gradi” evoca metaforicamente l’idea della diversa dislocazione delle fonti, ciascuna appunto provvista di un suo “posto” ad ogni modo non occupabile dalle altre. La gerarchia di oggi, nella dimensione “multilivello”, vede invece fortemente diluita e in molti casi dissolta la distinzione in parola: le stesse categorie usuali della “primarietà” e della “secondarietà” denunciano limiti evidenti di costruzione, dimostrandosi palesemente inadeguate, costrittive, soffocanti nei riguardi di una realtà internamente fluida, non poco articolata e composita, naturalmente portata a debordare da siffatte, schematiche e persino, in qualche caso, semplicistiche sistemazioni. Un appunto critico, questo, al quale non si sottrae neppure quella raffinata dottrina che, consapevole del carattere riduttivo dell’articolazione del sistema nei gradi suddetti, ha rinvenuto la esistenza altresì di gradi “intermedi”, ai quali si disporrebbero talune specie di fonti (denominate come “subprimarie”, *et similia*). Anche siffatta, largamente accreditata, sistemazione risente, infatti, metodicamente, di un’ispirazione formale-astratta, pervenendo ad esiti ricostruttivi ad ogni modo inappaganti, secondo quanto si tenterà di qui a breve di mostrare.

V’è una ragione di fondo a base di tutto ciò. La vecchia gerarchia – se così vogliamo chiamarla – ruotava (e, per quanti ancora oggi la considerano attuale, ruota) attorno al perno, solido ed indefettibile, della forma: era, cioè, *gerarchia secondo forma*. La nuova, di contro, è, *in nuce*, *gerarchia secondo valore*.

Questa, che a me pare essere una differenza di epocale rilievo, frutto appunto di una svolta teorica non reversibile e dotata di generale valenza, siccome idonea a

permeare di sé l'intero ordinamento, è ancora di più avvalorata nella prospettiva di una ordinazione "multilivello" delle fonti.

Non ridiscuto, dunque, della questione nei suoi termini generali, dopo averne ripetutamente detto altrove; mi limito solo a ripensare alla stessa dalla prospettiva delle relazioni tra fonti disposte su più "livelli".

Procederò così, nello sforzo di spiegarmi. Muoverò da alcuni esempi, pescati tra quelli di maggior peso e di immediata capacità esplicativa, qui peraltro riconsiderati unicamente nei loro lineamenti essenziali; svolgerò, quindi, talune considerazioni di ordine generale e, infine, alla luce di queste ultime, affaccerò una breve notazione di sintesi, conclusiva, a riguardo dei possibili, ulteriori sviluppi delle tendenze in atto emergenti.

2. *Le relazioni tra fonti comunitarie e fonti di diritto interno, per effetto della conversione di una norma di valore in norma sulla produzione giuridica*

2.1. *La "copertura" di valore assicurata al diritto sovranazionale, la sua trasmissione a cascata alle norme di diritto interno adottate al fine di darvi attuazione, anche in deroga alla sistemazione usuale degli atti secondo forma, la connotazione della forza (sostanzialmente intesa) delle fonti in ragione delle proprietà strutturali e funzionali di queste ultime*

Il primo esempio è dato dai rapporti tra le fonti dell'Unione europea e le fonti di diritto interno. Qui, il carattere recessivo della forma quale fattore di sistemazione è di tutta evidenza, ponendosi come emblematicamente espressivo di una più generale tendenza i cui tratti di fondo non possono tuttavia essere ora neppure in sunto descritti. La forza formidabile ("paracostituzionale", come mi è venuto altrove di chiamarla) di cui sono provviste le norme dell'Unione è, ad un tempo, invariante sia rispetto alle forme di cui le norme stesse si rivestono nell'ordinamento di appartenenza che rispetto alle forme degli atti di diritto interno. E non è inopportuno rammentare che l'affermazione della *primauté* del diritto sovranazionale non è stata ostacolata dalla circostanza per cui ai trattati è stata data esecuzione con leggi comuni, e non pure con atti di forma costituzionale, così come – a stare allo schema tradizionale della gerarchia – avrebbe invece dovuto essere, volendosi appunto dar modo alle norme comunitarie di spiegare effetti sostanzialmente equivalenti a quelli propri delle leggi approvate con le procedure dell'art. 138. La qual cosa si è resa, infatti, possibile grazie alla *conversione di una norma di valore (posta o, meglio, desunta dall'art. 11) in norma sulla produzione giuridica*. Una "copertura" assiologica che si è quindi riflessa e seguita quotidianamente a riflettersi ed a trasmettersi a cascata a beneficio delle norme di diritto interno *immediatamente e necessariamente* serventi le norme sovranazionali, *indipendentemente dalla loro forma* e piuttosto in ragione della *funzione* dalle stesse assolta, quali strumenti indispensabili alla produzione di effetti da parte del diritto sovranazionale. E, invero, solo così può spiegarsi come leggi ed altri atti ancora (persino di rango secondario), adottati al fine di dare specificazione-attuazione ad atti comunitari non *self-executing*, per un verso possano uscire indenni, proprio per effetto della "copertura" suddetta, da censure d'incostituzionalità che li investano a motivo della loro incompatibilità con la Carta, secondo quanto si vedrà meglio più avanti, mentre, per un altro verso, esibiscano una straordinaria forza passiva, resistendo ad abrogazione e ad innovazioni in genere da parte di fonti astrattamente sovraordinate (forse, persino costituzionali...), laddove dovesse dimostrarsi che per effetto delle innovazioni medesime possa determinarsi una (inammissibile) incisione della disciplina di origine esterna. Nulla ovviamente osta a che possano col tempo ricercarsi soluzioni varie, a mezzo di questo o quell'atto, in vista del pieno radicamento, alle condizioni storicamente date, della disciplina

sovranazionale nell'ordine interno, mentre rimane in partenza esclusa l'evenienza di novità positive di sorta che possano, sia pure di riflesso, comportare una violazione della disciplina medesima o – il che è praticamente lo stesso – una contrazione della sua attitudine a spiegare effetti, per il tramite della normativa di attuazione, in ambito nazionale.

Si può, poi, discutere se ad una prima attuazione avutasi, poniamo il caso, con legge possa seguire una seconda con regolamento, che dunque verrebbe a sovrapporsi alla legge stessa (pacifica, ovviamente, l'ipotesi inversa, sempre che – come si viene dicendo – la fonte primaria si mantenga ad ogni modo rispettosa della normativa comunitaria). Un avvicendamento lineare di fonti dotate di forma diversa può, con ogni verosimiglianza, ammettersi alla sola condizione di considerare *qualsivoglia* fonte di diritto interno abilitata una volta per tutte al mutamento positivo da parte della disciplina sovranazionale nella quale l'una appunto rinvenga la causa (e la giustificazione) della propria esistenza: né più né meno – se ci si pensa – di quanto si ritiene possibile in applicazione dello schema della delegificazione, le “norme generali regolatrici della materia” risultando dunque *direttamente* poste o, come che sia, risultanti dalla fonte sovranazionale (senza, nondimeno, con ciò escludere che la stessa legge di prima attuazione possa, a sua volta, prevedere espressamente il caso della sua successiva modifica per via regolamentare). L'unica differenza rispetto alle esperienze di delegificazione correnti in ambito interno è che, per queste ultime, la fonte “delegificante” è della medesima specie (e forza) della fonte oggetto di modifiche in via regolamentare, mentre per l'ipotesi sopra fatta l'una fonte è prodotta dall'Unione, diversamente dalle fonti modificate, nondimeno obbligate a prestare rispetto al diritto sovranazionale. È fuor di dubbio, comunque, che tale diritto, proprio in quanto prevalente sul diritto interno, possa “autorizzare” atti normativi di secondo grado ad innovare alle leggi. Ove, poi, la spiegazione ora data dovesse considerarsi ad ogni modo forzata, ugualmente potrebbe essere utilizzato lo schema della delegificazione, considerando quale norma “delegificante” (ieri posta dalla legge n. 86 dell'89 ed oggi dalla legge n. 11 del 2005) quella che appunto prevede il ricorso allo strumento regolamentare, la stessa quindi statuendo le “norme generali regolatrici della materia” *ob relationem* (al diritto sovranazionale). In tal modo, come si vede, non si renderebbe necessario rinvenire la fonte della delegificazione in un ordinamento diverso da quello cui appartengono le norme innovate per effetto della delegificazione stessa.

Come che stiano al riguardo le cose e giusta la tesi ora prospettata, il rilievo delle forme nelle vicende della normazione funzionalmente connessa al diritto sovranazionale risulterebbe praticamente inconsistente, mentre tornerebbe, sia pure in parte, a farsi apprezzare laddove dovesse accogliersi il contrario punto di vista secondo cui ad una prima attuazione in via primaria non possa far seguito una in via secondaria, secondo i principi usuali che presiedono alle dinamiche della produzione nel tempo. E, tuttavia, pur laddove dovesse accogliersi quest'ultimo modo di vedere le cose, la sistemazione delle fonti secondo forma risulterebbe ugualmente contratta rispetto alle sue ordinarie espressioni, una volta che si ammetta – come devesi – che atti di uguale o anche superiore forma (e forza) non possano ad ogni buon conto rimuovere atti anteriormente adottati al servizio del diritto sovranazionale, ove ciò dovesse ridondare in una menomazione a carico di quest'ultimo. Solo che, una volta acquisito che il diritto in parola deve essere messo in grado di spiegare in ambito interno tutti gli effetti di cui è astrattamente dotato, viene difficile precludere ad atti regolamentari (o sublegislativi in genere), approvati in vista di una ancora più avanzata attuazione, di innovare ad atti precedenti, *quale che ne sia la forma*: di fare, cioè, ciò che avrebbero sin dall'inizio potuto fare, ove si fosse scelto di far luogo alla loro produzione. E, invero, è importante non perdere di vista che, una volta riconosciuta l'attitudine dei regolamenti a dare *ab initio*

attuazione alle norme europee anche in deroga a leggi preesistenti, restando altrimenti priva di effetti (e, perciò, violata) la disciplina sovranazionale, deve di conseguenza ammettersi l'eventualità che le modifiche alle leggi possano aversi anche in un momento successivo, allo scopo di apprestare un accresciuto e compiuto svolgimento al diritto sovranazionale.

Si può, insomma, ritenere che operi nuovamente la "copertura" di valore, dagli atti stessi in tesi vantata e prevalente nei riguardi dei meccanismi usuali di composizione delle fonti in sistema; tanto più laddove si consideri al riguardo valevole – così come qui ipotizzato – lo schema della delegificazione a beneficio degli atti sublegislativi prodotti in funzione servente del diritto sovranazionale.

D'altro canto, nessun teorico e pratico senso parrebbe avere la "copertura" medesima ove se ne circoscriva la portata al solo caso della innovazione diretta al diritto nazionale da parte del diritto sovranazionale (*self-executing*), giustificata – per la tesi ormai invalsa – da parte delle leggi comuni di esecuzione e spendibile persino a carico delle norme costituzionali, allo stesso tempo tuttavia non estendendo questo schema di inquadramento sistematico al caso di atti interni posti in attuazione delle norme comunitarie, siccome riconosciuti appunto privi dell'attitudine a far luogo all'attuazione stessa in deroga a fonti astrattamente sovraordinate. Di contro, a me pare che la "copertura" (come si viene dicendo, di *puro valore*), di cui a titolo originario godono le norme sovranazionali, si trasmetta a cascata, a titolo derivato, alle norme interne adottate al loro servizio: in un caso e nell'altro, con la messa da canto delle sistemazioni secondo forma.

Se, poi, a ciò si aggiunge che la disciplina comunitaria risulta ormai estesa ad ambiti materiali continuamente crescenti sia per numero che per ampiezza, unitamente alla considerazione del carattere non di rado "aperto" della disciplina stessa, bisognosa di ulteriore sviluppo negli ordinamenti nazionali, si ha modo di apprezzare la graduale, sempre più vistosa, contrazione della forma quale fattore di sistemazione delle dinamiche (anche interne) di normazione.

Il vero è che – come mi sforzo di mostrare da tempo, con riguardo ai più varî ordini tematici – la forza delle fonti (*rectius*, delle *norme*), *forza sostanzialmente intesa*, non tanto dipende da attributi che riportano alle procedure di produzione giuridica quanto da *connotati strutturali e funzionali* (e, in ultima istanza, *assiologico-sostanziali*) delle norme stesse: per il modo, cioè, con cui gli enunciati che le esprimono sono fatti (a maglie ora più ed ora meno larghe, a seconda dunque che somiglino più ai *principi* che alle *regole*, secondo una bipartizione in uso, nondimeno soggetta a limiti palesi di costruzione, siccome inidonea ad abbracciare una realtà assai più sfumata e composita), nonché per il modo con cui si intrattengono e svolgono i rapporti tra norme reciprocamente legate e convergenti verso il conseguimento di scopi almeno in parte comuni. La qual cosa, peraltro, nulla toglie all'importanza, alle volte cruciale, del ricorso a questa ovvero a quella forma al fine di dotare le singole fonti di certi contenuti piuttosto che di altri; e basti solo pensare al riguardo alla necessità di rinvenire e mantenere un costante equilibrio nei rapporti tra legge costituzionale e legge comune (così come, discendendo, tra questa e fonti ancora diverse), non facendo dunque un uso indebito, irragionevole (tanto per eccesso quanto per difetto), né dell'uno né dell'altro strumento e, soprattutto, dotandoli entrambi di espressioni linguistiche caratterizzate da una struttura nomologica congeniale alla loro natura.

Sta di fatto che, dalla prospettiva ora adottata, non poche volte si rivela afflitta da una inguaribile ingenuità la conclusione, pur astrattamente condivisibile, secondo cui l'una fonte è gerarchicamente sovraordinata all'altra, laddove dovesse poi dimostrarsi che la prima è congenitamente inidonea a produrre vincoli apprezzabili a carico della seconda, a motivo di carenze linguistiche che la connotano, formule sibilline e concettualmente

opache (quando non in tutto evanescenti) o, come che sia, eccessivamente “aperte” non riuscendo a dare un consistente orientamento ai processi produttivi sulla loro base portati ad impiantarsi ed a svolgersi. E, invero, non di rado la *gerarchia positiva* viene a soffrire forti limitazioni nella sua effettiva portata, fino a ribaltarsi su se stessa e ad essere rimpiazzata da una *gerarchia culturale* – come a me piace chiamarla – che naturalmente si risolve a beneficio di fonti volte a dare la *prima* e *diretta* attuazione a fonti ad esse astrattamente sovraordinate, le quali ultime si dispongono a farsi in consistente misura alimentare semanticamente da quelle.

Il discorso è, ovviamente, generalizzabile, la stessa rigidità della Costituzione rischiando di rivelarsi una mera formula di stile con riguardo ad espressioni della Costituzione stessa particolarmente esposte a forti e pressoché incontrollabili manipolazioni, sia da parte del legislatore (e, in genere, degli operatori politico-istituzionali) che da parte degli stessi garanti (Corte costituzionale in testa), di cui peraltro l’esperienza consegna ripetute, innumerevoli testimonianze.

2.2. Fondamento e limiti del primato del diritto sovranazionale: scorie non in tutto rimosse di formalismo ed aporie della ricostruzione corrente

La cosa ha rilievo, oltre che in termini generali, sotto lo specifico aspetto dei limiti ai quali va incontro la normativa comunitaria al momento del suo ingresso in ambito interno, laddove ugualmente la *vis* innovativa espressa dal diritto sovranazionale può ricevere il suo giusto inquadramento e la più puntuale descrizione non già in prospettiva formale- astratta bensì, ancora una volta, da un punto di vista assiologico-sostanziale.

Due sole, rapide notazioni sul punto, peraltro – come si sa – da tempo ampiamente trattato.

La prima, che riprende un’osservazione di ordine generale appena svolta, è che il rispetto dei principi di struttura dell’ordinamento costituzionale (dei “controlimiti”, come sono stati felicemente chiamati) si colora diversamente a seconda di come si intenda il vincolo discendente dagli enunciati espressivi dei principi stessi; ed è chiaro che quanto più a maglie larghe dovesse considerarsi, così come è usualmente considerata, la struttura degli enunciati medesimi, tanto più lasso risulterebbe essere il vincolo stesso. Eppure, tutto ciò posto, la circostanza per cui la violazione dei “controlimiti” non sia mai stata rilevata dal giudice delle leggi ed anche altri giudici si siano mostrati, e seguitino a mostrarsi, restii a denunciarla (una eccezione si è, come si sa, avuta, non molto tempo addietro, per mano del Consiglio di Stato, in un caso molto discusso e discutibile) non può trovare una persuasiva spiegazione unicamente nel carattere “aperto” della trama costituzionale. Il fatto che leggi comuni siano, in numero rilevante, caducate per violazione dei principi fondamentali (primo su tutti, l’eguaglianza) mentre atti comunitari dalla non diversa struttura nomologica, quale che ne sia il nome (di regolamento o di direttiva), escano indenni anche solo dal sospetto della loro non conformità ai principi dimostra in modo inequivocabile il carattere (latamente) politico di questo diverso trattamento. Diciamo pure che la Corte ha inteso giocare fino in fondo la propria parte al servizio della causa dell’integrazione, senza peraltro tacere che, ancora prima della Corte, a quest’esito hanno fattivamente concorso i giudici comuni, col fatto stesso di non aver investito la Consulta di questioni di costituzionalità originate dalla sospetta lesione dei “controlimiti”. Insomma, un tacito patto, quello siglato dagli operatori di giustizia, una vera e propria convenzione, forse ormai radicatasi in consuetudine, il cui valore nondimeno non risulterebbe inciso da eventuali, assolutamente eccezionali, futuri scostamenti dalla stessa (d’altronde, come si sa, ogni regola, pur se consuetudinaria, può trovarsi obbligata a soffrire eccezioni od occasionali violazioni, senza perciò restare priva di valore).

La seconda notazione, essa pure ora succintamente svolta avendo già avuto modo altrove di essere rappresentata, riguarda il rapporto tra il fondamento del primato del diritto sovranazionale e i limiti dello stesso. La circostanza per cui sia l'uno che gli altri siano dati da norme di valore (rispettivamente poste dall'art. 11 e dai principi fondamentali restanti) non dà, a mia opinione, prova che le vicende della normazione, sul fronte delle relazioni interordinamentali, sono state adeguatamente ed interamente ambientate sul piano assiologico-sostanziale. In realtà, dietro il modo corrente di vedere le cose si danno scorie evidenti, non in tutto rimosse, dell'antico impianto di ispirazione formale-astratta. Come mi è venuto di dire in altre occasioni, non si spiegherebbe altrimenti come mai il valore della pace e della giustizia tra le Nazioni possa trovarsi costretto a recedere *per sistema* davanti ai valori fondamentali restanti (che, poi, il modello sia stato capovolto su se stesso nell'esperienza, il principio per sistema recessivo essendosi invece, nuovamente per sistema, affermato sugli altri, è un altro discorso, molte volte fatto e che ora non può essere ulteriormente ripreso). La qual cosa sta, appunto, a significare che, secondo dottrina e giurisprudenza correnti, si darebbe un *ordine gerarchico fisso ed immutabile* tra i valori stessi, secondo quanto è proprio delle sistemazioni di stampo formale-astratto. Portata piuttosto alle sue ultime e conseguenti applicazioni la prospettiva assiologico-sostanziale, in partenza dichiaratamente posta a base della osservazione delle relazioni tra il diritto dell'Unione ed il diritto nazionale, si sarebbe dovuto – a me pare – pervenire alla conclusione secondo cui nessuna aprioristica prevalenza avrebbe potuto o potrebbe un domani farsi tra principi *ugualmente* fondamentali, quello che fonda il primato dell'uno diritto e l'altro che lo (contro)limita, gli eventuali conflitti dunque richiedendo di essere ripianati in applicazione del canone usuale del "bilanciamento". Un vero e proprio "metaprinzipio", questo, siccome relativo alle collisioni tra principi ed ai modi del loro superamento, aperto ad usi (ed esiti) plurimi ed imprevedibili in ragione dei casi: con effetti – in ragione della struttura degli atti sovranazionali – altresì discendenti nei riguardi degli atti interni eventualmente adottati in funzione servente dei primi, atti ora assolti ed ora invece cadutati a seconda della conclusione dell'operazione di "bilanciamento" suddetto.

Né soccorre la diversa spiegazione, secondo cui nello stesso art. 11 sarebbe, ad ugual titolo, incorporato il principio del primato ed i suoi (contro)limiti, ovverosia il primato stesso sarebbe enunciato in termini condizionati (alla piena, indeclinabile osservanza dei principi fondamentali dell'ordinamento). Un argomentare siffatto porterebbe diritto a negare autonomia concettuale e di effetti in capo ai valori fondamentali diversi da quello della pace e della giustizia tra le Nazioni, una volta che gli stessi si dimostrino appunto bisognosi di appoggiarsi all'art. 11 al fine di farsi valere davanti al diritto sovranazionale che li minacci. Con il che, non soltanto si assisterebbe all'inammissibile ordinazione gerarchica per sistema tra i principi fondamentali ma – di più (e peggio...) – si determinerebbe la dissoluzione di *ogni* principio fondamentale diverso dalla pace e giustizia, nel momento stesso in cui se ne rivendica piuttosto il pieno vigore, una volta che gli stessi appunto dipendano da una qualificazione in tal senso racchiusa nell'art. 11: unico autentico *Grundwert* e *Grundnorm* assieme dell'ordinamento costituzionale, nei suoi rapporti con l'ordinamento dell'Unione.

2.3. (Segue): *I "controlimiti", nella prospettiva di una costituzionalizzazione optimo iure dell'Unione, e le dinamiche della normazione, in un contesto segnato dal libero "gioco" di due Costituzioni, l'europea e la nazionale, naturalmente portate ad orientarsi l'una verso l'altra ed a reciprocamente integrarsi, specie attraverso i fatti interpretativi e sul terreno della salvaguardia dei diritti fondamentali*

Nella prospettiva della “costituzionalizzazione” dell’ordinamento europeo, per remota che possa al presente apparire (ma più sul piano simbolico-formale che su uno sostanziale, lo stesso nuovo trattato, di cui subito si dirà, possedendo carattere intrinsecamente “costituzionale”), i “controlimiti”, la cui sorte molti ritengono essere ormai definitivamente segnata, dispongono in astratto di ulteriori risorse a loro presidio, in base alla previsione dell’art. I-5 del trattato costituzionale, grazie alla quale – come mi è venuto di dire in altra circostanza – essi sono *quodammodo* “europeizzati”. Non sembra, tuttavia, che si debba assegnare uno speciale rilievo alla circostanza per cui il trattato in parola non ha – a quanto pare – ormai più futuro, mentre si attende di conoscere da dove e come potrà riprendere il cammino verso una “costituzionalizzazione” *optimo iure* dell’Unione; e ciò, in quanto i principi di struttura prefigurati nel trattato stesso, tra i quali appunto quello dell’art. I-5, non sembrano destinati a sostanziali ripensamenti, tant’è che l’art. ora cit. trovasi riprodotto (art. 4) nel nuovo trattato che modifica il trattato sull’Unione europea ed il trattato istitutivo della Comunità europea, messo a punto nel luglio scorso dalla Conferenza intergovernativa e quindi sottoposto all’approvazione del Consiglio europeo di Lisbona dei giorni scorsi. Discorso diverso, che rimanda una volta di più agli sviluppi dell’esperienza, è poi quello che attiene all’ambizioso (o, forse, presuntuoso) disegno di far valere prima o poi il rispetto, tanto davanti al giudice costituzionale quanto (e soprattutto) davanti al giudice comunitario, dei “controlimiti”, se cioè esso sia o no da considerare definitivamente sepolto, secondo quanto per vero indurrebbe a pensare l’avanzamento, pur se discontinuo e frastagliato, del processo d’integrazione.

La questione rimanda ad un dilemma irrisolto, non tanto sul piano teorico (dove, nondimeno, si rendono ad oggi palesi non poche né poco discordanti vedute) quanto sul piano pratico, nessuno essendo al presente in grado di poter affermare con sicurezza se il nuovo ordine costituzionale dell’Unione si affermerà sulle ceneri degli ordini nazionali o se, all’opposto, di questi ultimi preserverà la specifica identità ed, anzi, viepiù ne solleciterà la valorizzazione.

Sgombro subito il campo da un errore, peraltro non infrequente, di prospettiva, commesso da quanti si dichiarano fiduciosi circa il sostanziale recupero dei “controlimiti” attraverso la loro riconduzione alle tradizioni costituzionali comuni, dalle quali dunque si farebbero a conti fatti assorbire. Si trascurano infatti in tal modo due dati, uno teorico e l’altro pratico, di particolare rilievo. Per l’uno, va una volta per tutte detto chiaro e tondo che le tradizioni in parola non sono “comuni” nel senso che *ogni* tradizione per definizione lo è; solo alcune, quelle appunto “comuni”, entrano a comporre il patrimonio dei principi-valori fondamentali dell’Unione, davanti ai quali la normativa dell’Unione stessa è – come si sa – obbligata ad arrestarsi. La qual cosa dimostra che possono pure darsi tradizioni non “comuni”, per la loro parte idonee a comporre i “controlimiti”, i quali dunque risultano ad un tempo da tradizioni comuni e da tradizioni specifiche dei singoli ordinamenti nazionali. Quanto all’altro dato, poi, è ormai provato che l’elaborazione giurisprudenziale delle tradizioni risente fortemente delle suggestioni provenienti da alcuni contesti costituzionali: come dire, insomma, che le tradizioni veramente “comuni” non sono. Ed è proprio con riguardo al bisogno di apprestare un’efficace, non meramente nominale, tutela ai principi di struttura dei *singoli* ordinamenti nazionali che acquista rilievo la previsione dell’art. I-5 (o di altra che un domani ad essa sostanzialmente si rifaccia).

Voglio nutrire la speranza che, con l’ulteriore avanzata del processo di costituzionalizzazione dell’Unione, il giardino in cui ad oggi fioriscono le piante dei principi fondamentali nazionali, piante comunque diverse l’una dall’altra ma dalle radici saldamente, indissolubilmente intrecciate, possa essere coltivato come e più d’un tempo, mantenendosi integro e trasmettendosi alle generazioni future perché possano goderne nella stessa (e, forse, in ancora maggiore) misura di quella a noi offerta. La qual cosa può aversi alla sola condizione che si rifugga dall’insano proposito di disporre in un ordine

gerarchico, ancora una volta fisso ed immutabile, la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali, piuttosto cercando di conseguire e mantenere un complessivo equilibrio assiologico, anche sul fronte delle relazioni – diciamo così – “intercostituzionali”, tra principi *tutti* ugualmente fondamentali (sia di questo che di quell’ordinamento).

La soluzione, insomma, non è diversa, per impostazione di metodo, da quella qui pure patrocinata a riguardo degli eventuali conflitti tra il valore della pace e della giustizia tra le Nazioni ed i valori fondamentali restanti, nessuna precostituita ordinazione gerarchica, a beneficio di questo o quel valore, potendosi ammettere se non col pregiudizio irreparabile della “fondamentalità” del valore recessivo, e piuttosto dovendosi predicare la necessità del loro costante “bilanciamento”: il quale pure – è noto – può anche tradursi non già in un sacrificio autenticamente mediano di tutti i valori in campo bensì nell’occasionale messa da canto di uno di essi per far posto all’altro (o agli altri), fermo restando il principio (o, diciamo meglio, il “metaprincipio”) per cui, in casi diversi, la soluzione può (e deve) essere parimenti diversa, il valore altrove recessivo risultando invece prevalente in operazioni di “bilanciamento”. Come dire, dunque, che quanto si ritiene pacificamente ammesso sul terreno dei conflitti tra valori, al di fuori del campo di esperienza attraversato dalle norme comunitarie, possa, per un verso, già da oggi considerarsi valevole in merito ai rapporti tra l’art. 11 e i disposti restanti espressivi di principi fondamentali e, per un altro verso, estendersi un domani al piano dei rapporti “intercostituzionali”, laddove – è vero – si avrà un allargamento dell’arena in cui si confrontano e, se del caso, scontrano i valori fondamentali ma non – come si viene dicendo – un diverso modo di riguardare alle loro dinamiche.

Nulla, dunque, autorizza a ritenere che l’applicazione della clausola dell’art. 1-5 (o di altra che in futuro sostanzialmente la riproduca) sia da considerare in partenza, realisticamente, esclusa, per ineluttabile vocazione della clausola stessa al suo spegnimento per desuetudine, immolata sull’altare di una costituzionalizzazione dell’Unione necessariamente bisognosa, al fine di potersi affermare, di veder sacrificati i principi di struttura degli ordinamenti nazionali (e, dunque, in buona sostanza, le Costituzioni che li esprimono nella loro interezza).

Staremo a vedere. Lo scenario tuttavia, a mia opinione, maggiormente attendibile è quello che vede non già rilevate alla luce del sole le pur occasionali sistemazioni gerarchiche dei valori fondamentali, vale a dire riconosciuti e variamente composti i conflitti, bensì prevenuti o, diciamo pure, esclusi gli stessi in via interpretativa.

Si tratta qui di stabilire se prenderà corpo, *nel diritto “intercostituzionale” vivente*, una sorta di *gerarchia culturale* (se non pure *positiva*) a vantaggio della Costituzione europea, assistendosi pertanto ad un’interpretazione degli enunciati costituzionali nazionali orientata verso la Costituzione stessa e ad essa pertanto obbligata a conformarsi, ovvero se la partita sarà ogni volta giocata ad armi pari e, perciò, aperta ad esiti astrattamente non precostituiti.

In linea con l’indirizzo metodico nel quale da tempo mi riconosco, che – come qui pure s’è rammentato – rifugge da ogni forma di aprioristica ordinazione, a me pare che la seconda sia la via da imboccare senza esitazione, pur non nascondendomi quanto forte possa essere la tentazione di deviare di continuo verso la prima. Per l’idea che mi sono infatti venuto facendo dei possibili sviluppi delle relazioni interordinamentali, i materiali costituzionali, quale che sia la fonte da cui sono estratti, sono naturalmente portati – secondo modello – a volgersi gli uni verso gli altri, immettendosi dunque in un circolo virtuoso di mutua ed incessante alimentazione semantica. Se d’interpretazione conforme s’ha da parlare, essa non può dunque che essere, a mia opinione, *doppiamente* o *circolarmente* conforme, la Costituzione europea volgendosi verso le Costituzioni nazionali (e, perciò, in buona sostanza, verso le tradizioni costituzionali comuni), come pure queste verso quella (che, poi, possa anche per l’avvenire darsi, così com’è stato sin qui, un ruolo

quodammodo egemone giocato da alcune Costituzioni rispetto alle altre o anche dalla Costituzione europea rispetto alle nazionali in genere, per taluni campi materiali di esperienza, e viceversa per altri, è da mettere in conto; ma nulla possiamo al riguardo oggi dire).

D'altro canto, l'idea della sconfitta assiologica, seppure limitata a singoli casi, che porterebbe a dire che l'una Costituzione si imponga con la forza sull'altra (o le altre), di certo non è esaltante, strategicamente conveniente neppure – diciamo così – per il vincitore, che sa di poter in altre occasioni soccombere. Assai meglio, dunque, per tutti negare che lo scontro vi sia, affermando che in ogni caso i principi fondamentali, quale che sia il "livello" al quale si faccia questione della loro applicazione, sono sempre, pienamente salvaguardati.

Al di là delle pur varie soluzioni di merito, quel che ad ogni buon conto importa è convenire sul metodo, ammettendo pertanto in partenza che l'una Costituzione debba orientarsi verso l'altra, con ciò stesso ricaricandosi e rigenerandosi senza sosta nella sua stessa struttura costitutiva. Una volta, perciò, che il metodo sia con profitto portato a crescenti applicazioni, finirebbero con l'affermarsi – la speranza è questa – delle vere e proprie consuetudini interpretative connotate dal continuo "rimpasto" – se così vogliamo dire – dei materiali costituzionali, resi duttili e conformati ai casi da operazioni di bilanciamento assiologico dal verso non predefinito: un rimpasto, pertanto, idoneo ad assumere forme continuamente cangianti, in ragione dei casi e delle esigenze dagli stessi espresse.

Dalla prospettiva ora adottata, anche le "coperture" di valore a favore della normativa in questo o quell'ordinamento prodotta possono dunque acquistare sembianze diverse, esibendo tratti ad ogni modo internamente articolati e compositi, più ancora di quanto ad oggi si abbia, in assenza di una compiuta maturazione del processo d'integrazione.

Il punto di vista dal quale, ancora al presente, le vicende della normazione possono essere in modo congruo in ambito interno riguardate è, di necessità, *unilaterale*, le "coperture" risultando dalla sola Costituzione nazionale, per quanto – non è inopportuno rammentare – la stessa abbia tra i suoi principi fondamentali quello dell'apertura verso ordinamenti esterni (internazionale e sovranazionale). Con la piena costituzionalizzazione dell'Unione, il punto di vista è invece obbligato ad essere *bilaterale*, ad un tempo ponendosi dalla parte sia della Costituzione nazionale che della Costituzione europea; ed è anzi, per la prospettiva qui consigliata di un'integrazione costante dei materiali costituzionali attraverso i fatti interpretativi, un punto di vista mobile, continuamente cangiante, suscettibile di varî esiti ricostruttivi.

Una innegabile complicazione di quadro, dunque; ma anche un accrescimento delle opportunità offerte a garanzia dei diritti fondamentali, in primo luogo, e, in genere, delle posizioni soggettive costituzionalmente protette. Ed è un quadro – come si viene dicendo – in seno al quale, ulteriormente intensificandosi i ritmi di produzione giuridica in ambito europeo (e, conseguentemente, in ambito interno), come pure rafforzandosi ed estendendosi le "coperture" su basi di valore offerte da questa o quella Costituzione (o, meglio, come si è venuti dicendo, congiuntamente da entrambe), ancora di più sembrano destinate a sostanziale emarginazione le sistemazioni secondo forma.

2.4. Verso un nuovo ordine delle fonti di diritto europeo e verso un nuovo assetto dei loro rapporti con le fonti nazionali, connotato da crescente mobilità e fluidità, al di là degli attributi formali dalle fonti stesse posseduti e piuttosto in ragione del modo con cui le discipline positive si fanno cura degli interessi in gioco e si conformano ai valori

La qual cosa è singolarmente evidente – a me pare – in base alle previsioni in tema di fonti poste tanto dal trattato costituzionale quanto dal nuovo trattato dell’Unione, cui si è già fatto richiamo: per l’uno come per l’altro, infatti, le relazioni internormative si prefigurano come accentuatamente mobili e fluide, sia per il modo con cui potranno atteggiarsi in seno all’Unione e sia pure per i loro riflessi in ambito interno.

Il riferimento al modello, sia pure sommariamente e per vero con talune non rimosse ambiguità delineato in entrambi i trattati, non sembri oggi ingiustificato o, come che sia, forzato, a motivo dell’ormai acclarato superamento del primo e del carattere prematuro del secondo. Nuovamente, è infatti da dire che, pur nelle non secondarie differenze tra di essi riscontrabili (già per il carattere “costituzionale” esibito dall’un documento normativo ed invece all’apparenza studiatamente assente nell’altro), entrambi si fanno portatori di una cultura in tema di fonti ormai giunta ad un sufficiente grado di elaborazione, che pertanto – al di là di talune, anche non secondarie, innovazioni che potrebbero un domani aversi – sembra possedere ormai una sua definita fisionomia, per quanto ovviamente suscettibile di aprirsi a forme plurime di sperimentazione nell’esperienza.

Con riguardo alla Costituzione europea, si è detto da parte di molti che la gerarchia della fonti farebbe finalmente ingresso in ambito sovranazionale. Si coglie in un siffatto modo di vedere le cose l’aspirazione mai taciuta alla conformazione dell’Unione quale una sorta di “Superstato”, seppure dopo lo stesso trattato ancora *in fieri*. Un giudizio, quello formulato dalla dottrina sopra evocata, che potrebbe, con le necessarie precisazioni, valere anche per il nuovo trattato, al quale si è già ad altro riguardo fatto sopra cenno. È vero, infatti, che con quest’ultimo escono di scena le leggi e le leggi-quadro, che invece il trattato costituzionale avrebbe voluto fossero istituite e che, con la loro stessa esistenza, avrebbero – a dire di molti – introdotto elementi di gerarchia nel nuovo ordine europeo in formazione (si discorre, infatti, genericamente ed impropriamente, di “atti legislativi”, posti in essere a seguito di “procedure legislative”, le quali tuttavia – si dice espressamente – possono concludersi con l’adozione di regolamenti, direttive o decisioni, e dunque di ogni specie di atto “normativo” in senso lato). E, però, quel che conta, ha sempre contato nelle dinamiche in ambito sovranazionale (tanto sul versante sostanziale quanto su quello processuale) e verosimilmente conterà, è il modo con cui gli enunciati normativi si presentano in *struttura e funzione* e, dunque, i vincoli che tra essi possono variamente intrattenersi, dai quali – come si è venuti dicendo – dipende la *forza sostanzialmente intesa* delle fonti (*rectius*, delle loro norme).

Non si trascuri, inoltre, il fatto per cui anche in base al trattato costituzionale le leggi non avrebbero comportato il venir meno dei regolamenti, i quali a loro volta – ieri come oggi – possono esibire caratteri ora più ed ora meno puntuali, oscillando tra i due corni estremi della normazione *per principia* e della normazione *per regulas*. Ancora di più, poi, a stare al nuovo trattato, può essere ulteriormente incoraggiata la prassi corrente della formazione di “regolamenti-direttive” accanto ai “regolamenti-regolamenti”, agli uni e agli altri quindi variamente rapportandosi altri atti (essi pure regolamentari e non), volti a dare ai primi attuazione, integrazione e, sia pure entro certi limiti (comunque sommariamente enunciati), persino deroga (confuso, tuttavia, il linguaggio esibito dall’autore del nuovo trattato, con specifico riguardo alle deleghe fatte dagli “atti legislativi” alla Commissione, cui fanno quindi seguito atti di quest’ultima espressamente qualificati come non “legislativi” e però corrispondenti nella sostanza ai regolamenti delegati, di cui all’art. I-36 del trattato costituzionale, che perciò potrebbero essi pure essere considerati come... “legislativi”, se non fosse per il fatto di non essere adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio).

Sia come sia di ciò, è certo – come si diceva – che le relazioni tra le fonti, tanto in base al trattato costituzionale quanto per il nuovo trattato, lungi dall’essere irrigidite e *quodammodo* “formalizzate”, possono risultare ancora più fluide rispetto all’oggi,

attivandosi in seno all'Unione processi produttivi internamente articolati, alla cui composizione concorrono atti di varia forma e parimenti varia sostanza, idonei quindi a riprodursi ed a svolgersi in ambito interno, dove ugualmente possono avere "seguiti" di vario segno ed a più "livelli" (su ciò, anche più avanti).

Si aggiunga che, al di là delle apparenze, nessun aprioristico sbarramento si dà su basi materiali. È bensì vero che il principio di attribuzione è ulteriormente (e, *secundum verba*, vigorosamente) sottolineato; ma è ugualmente vero che lo stesso è soggetto a continui, consistenti ridimensionamenti per effetto dei principi di esercizio delle funzioni (sussidiarietà e proporzionalità), naturalmente portati da se medesimi ad acquistare un peso di primo piano nel corso delle vicende della normazione (a mia opinione, più ancora dello stesso principio di attribuzione).

Secondo modello (perlomeno, per come a me, nei suoi lineamenti di fondo, appare), per un verso non si escludono interventi degli Stati nei campi materiali di spettanza dell'Unione, ancorché alle condizioni e nei limiti stabiliti dall'Unione stessa, le cui discipline normative dovrebbero nondimeno risultare tendenzialmente contratte, vale a dire quanto più possibile confezionate in modo *soft*, a salvaguardia dell'"autonomia" degli Stati: né più né meno, per questo aspetto (ed il punto, molto importante, sarà di qui a breve ripreso), di ciò che si ha (o, meglio, che *dovrebbe* aversi) sul versante dei rapporti tra le fonti statali e le fonti di autonomia territoriale (specie regionali).

Per un altro verso, poi, l'Unione può variamente immettersi nei campi trattenuti agli Stati, specie in applicazione della clausola di flessibilità e dell'attivazione dei poteri impliciti, mentre gli ambiti astrattamente condivisi, siccome rimessi alla disciplina "concorrente" di Stati ed Unione, possono risultare coperti da norme ora di questa ed ora di quella specie e provenienza, con un *mix* non predeterminato né predeterminabile in base a canoni di ispirazione formale bensì risultante da opzioni di ordine politico-istituzionale fatte (e rinnovate) per ciascun campo nei singoli casi, seppure non in modo insindacabile bensì soggetto a verifica secondo ragionevolezza. La "concorrenza" alla tedesca (nella sua originaria formulazione, anteriormente cioè alle novità introdotte lo scorso anno, che per vero ne hanno irrigidito – a mia opinione, non convenientemente – talune movenze) dà, dunque, modo alla disciplina dell'Unione di espandersi ovvero di contrarsi a fisarmonica, in ragione degli interessi di volta in volta in gioco e dei modi ritenuti più consoni al loro ottimale appagamento.

Secondo modello, nondimeno, l'Unione, come si è sopra rammentato, dovrebbe tendenzialmente lasciare ampi margini di intervento agli Stati (e, in questi ultimi, anche alle loro ramificazioni interne, in conformità al riparto costituzionale delle competenze), presentandosi le discipline sovranazionali ora "parziali", siccome circoscritte solo ad alcuni "spicchi" di materia, ed ora (e, forse, preferibilmente) "sommarie", provviste cioè di struttura nomologica *per principia* (quanto meno in via tendenziale). Che, poi, come pure è assai noto, la distanza dell'esperienza dal modello possa essere, così come è fin qui stata, assai lunga, assistendosi a frequenti produzioni di norme vistosamente compressive dell'"autonomia" (nella peculiare, larga accezione qui adottata), è un altro discorso, che peraltro non occorre adesso nuovamente fare a motivo delle cospicue e ripetute riprove offerte dalle pratiche di normazione nel senso appena detto. Il vero è, però, che ogni esasperazione di taluni connotati, ridotti entro schemi teorici semplificanti, appare ad ogni modo forzosa nei riguardi di una realtà continuamente cangiante ed oscillante, sia da un campo all'altro di esperienza che per uno stesso campo nel tempo. Diciamo pure che le maggiori tendenze appaiono essere in un certo verso piuttosto che in un altro, la spinta all'uniformità delle discipline risultando costantemente sollecitata ad affermarsi ed a diffondersi, in vista della salvaguardia di interessi "unificanti" considerati (a torto o a ragione) non altrimenti suscettibili di congrua soddisfazione.

Il punto è molto importante; e mostra che a base dell'assetto nei rapporti tra le fonti (*rectius*, le norme), per come in concreto si determina e senza sosta rinnova, non stanno – come si viene dicendo – fattori o criteri di ordine formale-astratto bensì connotati di ordine assiologico-sostanziale, che rimandano in ultima istanza agli interessi in gioco ed ai valori che vi danno “copertura”, nel gioco senza fine tra unità ed autonomia, qui viste anche nelle loro proiezioni interordinamentali, l'una incarnandosi nell'Unione e l'altra negli Stati.

In realtà, anche questo modo di vedere le cose, per quanto a mia opinione essenzialmente esatto, richiede talune non secondarie precisazioni, ove si convenga che unità ed autonomia non costituiscono due valori distinti o, peggio, contrapposti, bensì i due volti o le due anime di un solo, internamente composito, valore: l'unità facendosi – come suol dirsi – “dal basso”, anche grazie al fattivo, determinante apporto degli enti minori (qui, gli stessi Stati), come pure l'autonomia comunque abbisognando di essere promossa dalle stesse fonti *per tabulas* portatrici di unità. Come mi è venuto più volte di dire, una unità che dovesse affermarsi *col costo* dell'autonomia, e non già *per il tramite* di questa, rinnegherebbe la propria natura; allo stesso modo, appare inconcepibile un'autonomia che aspiri a crescere non già entro la cornice dell'unità bensì debordando da questa in modo irreparabile, sì da comportare la dissoluzione dell'ordinamento al cui interno soltanto invece può crescere e farsi valere.

L'equilibrio assiologico è, insomma, fondamentale al fine della integra trasmissione degli ordinamenti nel tempo; i modi con cui esso prende corpo sono, poi, estremamente vari, in ragione degli interessi in campo, ovverosia degli oggetti bisognosi di regolazione. Quel che, nondimeno, non può (o non *dovrebbe*...) mai venire meno è l'intrinseca ragionevolezza delle discipline, nella duplice loro forma dell'adeguatezza rispetto al “fatto” e della conformità al valore, alla sintesi di valore tra unità ed autonomia quale sollecitata nei singoli casi ad affermarsi, anche per il modo con cui se ne ha l'interazione coi valori fondamentali restanti, componendosi in sistema e senza sosta rinnovandosi in ragione dei casi.

3. *Diritto internazionale e diritto interno, nel “gioco” dei valori costituzionali*

Non diversa la prospettiva d'inquadramento delle esperienze di normazione anche sul versante dei rapporti tra fonti di diritto interno e fonti della Comunità internazionale.

Qui, per la verità, si impongono alcune precisazioni, i rapporti in parola non potendo essere in tutto accostati a quelli sopra fatti oggetto di rapido esame; e ciò, malgrado la formula inscritta nel primo comma dell'art. 117 dalla riforma del 2001 possa indurre a ritenere diversamente.

In realtà, bisogna distinguere tra la condizione delle norme generalmente riconosciute e quella delle norme di natura pattizia. Alle prime è, infatti, da riconoscere quella forza “paracostituzionale” che s'è veduto esser propria delle norme dell'Unione europea, in virtù della “copertura” che è loro offerta dall'art. 10, nel suo fare sistema con l'art. 11 (fuori discussione il carattere servente delle norme suddette rispetto al valore della pace), tant'è che esse pure vanno incontro, al momento del loro ingresso nell'ordine interno, al solo limite della conformità rispetto ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Limite a riguardo del quale non tornerò ora a ripetere le cose sopra dette circa le aporie di costruzione presenti nell'opinione corrente che vede per sistema soggetto uno o più principi (qui, quelli di cui agli artt. 10 ed 11) all'osservanza di altri principi ugualmente fondamentali, dovendosi all'inverso far luogo ad un “bilanciamento” tra i principi stessi (e i valori di cui essi sono espressione) aperto ad esiti plurimi, astrattamente imprevedibili.

Per le norme di diritto internazionale non scritto, insomma, può in tutto valere quanto si è prima detto a riguardo delle norme dell'Unione nei loro rapporti con le norme nazionali: checché se ne dica – come si sa – in giurisprudenza, forse anche sul versante delle garanzie; e, invero, la comune opinione, secondo la quale la violazione da parte delle leggi (e degli atti a queste equiparati) delle norme generalmente riconosciute della Comunità internazionale porterebbe alla loro possibile invalidazione ad opera del giudice costituzionale (col consueto meccanismo della fonte interposta), fa pagare il costo di tenere sospesa l'efficacia delle norme stesse per un tempo non calcolabile ed a determinarne quindi la ripresa per effetto del verdetto del giudice. Con il che, tuttavia, l'“automatismo” dell'adeguamento verrebbe meno, ove si convenga che il meccanismo in parola non assolve unicamente alla funzione di immettere subito nell'ordine interno le norme in parola, una volta che se ne accerti il vigore nell'ordine di appartenenza (ciò che, peraltro, è non di rado assai disagiata e scivolosa), bensì anche all'altra, più generale, di dar modo a tali norme di esser portate ad immediata applicazione (beninteso, laddove questa sia materialmente possibile, richiedendosi altrimenti, comunque, un'attività normativa di specificazione-attuazione).

La situazione, in altri termini, non è diversa a seconda che le eventuali antinomie siano tra le norme in discorso e norme interne ad esse precedenti; e, così come queste ultime si considerano immediatamente rimosse e soppiantate da quelle, allo stesso modo può dirsi, per la tesi qui affacciata, con riguardo al caso, opposto, di norme interne sopravvenienti.

Le norme pattizie, di contro, non godono dello stesso trattamento, quanto meno in via di principio; e così, per un verso, sul piano sostanziale, sono tenute a prestare rispetto a qualsivoglia norma costituzionale (e non soltanto ai principi di struttura dell'ordinamento), mentre, quanto alla loro forza passiva, resistono unicamente agli attacchi che dovessero venire contro di esse portati dalle leggi comuni (e, ovviamente, da fonti a queste subordinate), le sole obbligate dall'art. 117 a conformarsi agli obblighi internazionali in genere. Per un altro verso, poi, la violazione del diritto convenzionale da parte delle leggi è, di norma, sanzionabile per le consuete vie del giudizio di costituzionalità; incerta, invece, la soluzione con riguardo a talune norme convenzionali, quali quelle delle Carte dei diritti e, segnatamente, della CEDU (su cui, più avanti), delle quali è controversa l'attitudine ad essere portate ad immediata applicazione. In linea, poi, con la soluzione sopra prospettata circa le garanzie offerte alle norme generalmente riconosciute, qualora di alcune Carte (o anche solo di alcune loro norme) dovesse risultare accertato il carattere di fonti razionalizzatrici di norme aventi in realtà fondamento e natura consuetudinari, sarebbe giocoforza estendere ad esse la soluzione sopra patrocinata. Con il che – come si vede – potrebbe darsi il caso di uno stesso documento normativo suscettibile di acquistare rilievo, nelle esperienze processuali, in sedi e modi diversi: ancora una testimonianza, dunque, dello scadimento delle forme e piuttosto del necessario riferimento alla loro sostanza, in vista della finale sistemazione di questa.

Due altre notazioni sono, tuttavia, subito da fare.

La prima è che, stando così le cose, pur laddove le norme pattizie siano obbligate a portare ossequio ad ogni norma costituzionale, risultando nondimeno protette in caso di attacco contro di esse proveniente dalle leggi comuni, ugualmente la sistemazione secondo forma verrebbe – come si è venuti dicendo – a ricevere una vistosa contrazione nella sua usuale portata, dal momento che per effetto della “copertura” offerta dall'art. 117 le norme di esecuzione dei trattati (di regola, come si sa, contenute in leggi ordinarie) resistono alle eventuali modifiche recate da norme astrattamente provviste di uguale forza; alle volte, persino di forza maggiore, come laddove le norme di esecuzione dovessero essere contenute in regolamenti, nel presupposto che i patti cui esse si riferiscono non comportino innovazioni di rango legislativo e in genere non rientrino nel catalogo

contenuto nell'art. 80, mentre in un momento successivo vedano la luce norme di legge incompatibili coi regolamenti stessi. Come si vede, accolgo qui la lettura più ampia della formula di cui al primo comma dell'art. 117, comprendendovi ogni forma di obbligo insorto in seno alla Comunità internazionale; di un'interpretazione della stessa invece più ristretta, siccome riferita ai soli accordi resi esecutivi con legge, si fa – come si sa – portatrice altra dottrina, preoccupata di non alterare l'ordine “naturale” in cui stanno la legge ed atti ad ogni modo diversi: un'interpretazione che tuttavia non sembra tener conto del fatto che l'ordine stesso può essere – così come, a mia opinione, è stato – sia pure in parte messo da canto dal disposto costituzionale in ragione della salvaguardia degli interessi riportabili agli obblighi internazionali e, dunque, della “copertura” che questi ultimi possono, *almeno in taluni casi*, vantare da parte di valori fondamentali dell'ordinamento, primo su tutti quello della pace e della giustizia tra le Nazioni.

La seconda (ed ai nostri fini ancora più rilevante) notazione è che ugualmente deve ammettersi il caso che norme pattizie oppongano una resistenza formidabile persino verso modifiche loro apportate con legge costituzionale, ogni qual volta dovesse appunto risultare acclarata – ciò che, nondimeno, può aversi solo con accertamenti in concreto, secondo i casi – l'attitudine delle norme stesse a dare la *prima, diretta e necessaria* attuazione a valori fondamentali dell'ordinamento. Forzato sarebbe tuttavia ritenere che si darebbe *comunque* la “copertura” del valore della pace: vuoi per la ragione che, ove così fosse, non si capirebbe il diverso regime – piaccia o no – stabilito nel primo comma dell'art. 10 per l'una e l'altra specie di norme internazionali e vuoi ancora per il fatto che neppure può escludersi, per un aprioristico convincimento, che lo *stesso* valore della pace possa essere in ugual misura servito anche da leggi e da norme in genere di diritto interno ad ogni modo incompatibili con norme di diritto esterno. Nel qual ultimo caso, tornerebbe a riproporsi la questione circa la norma idonea a prevalere sull'altra; né gioverebbe rispondere, come di primo acchito si sarebbe tentati di fare, che a parità di condizioni (di “coperture” di valore) soccorre la previsione del primo comma dell'art. 117, con l'obbligo da essa fatto di assicurare ad ogni modo rispetto al diritto internazionale, dal momento che la previsione stessa va, ad ogni buon conto, letta in senso conforme all'*intera* tavola dei principi di base dell'ordinamento e, perciò, portata ad applicazioni coerenti col “gioco” dei valori costituzionali, quale ogni volta si rinnova e svolge in relazione ai casi. La qual cosa vale come dire che punto di riferimento diretto ed indeclinabile sia delle norme interne che delle stesse norme internazionali (e sovranazionali) non è il *singolo* valore fondamentale bensì *tutti* i valori assieme, nel loro fare sistema appunto; per modo che di nessuna garanzia dispongono le norme aventi origine esterna a riguardo della loro affermazione sulle norme di diritto interno con le stesse incompatibili, qualora dovesse dimostrarsi che queste ultime servono ancora meglio delle prime i valori *nel loro insieme*, quali evocati dai casi.

È, dunque, da mettere in conto l'evenienza che le norme internazionali vantino protezione in questo o quel valore fondamentale (volendo, nell'art. 11 ma, appunto, non necessariamente né esclusivamente in questo) e che uguale protezione possano possedere anche norme interne (persino costituzionali) con le prime incompatibili: magari – perché no? – nello stesso valore fondamentale, nel qual caso – come si vede – verrebbe a determinarsi un conflitto di un valore con... se stesso, ripianabile, come di consueto, unicamente secondo i casi, con la tecnica usuale del “bilanciamento”.

Forti assonanze con le cose sopra dette a riguardo delle norme “costituzionali” dell'Unione presentano, poi, le clausole contenute nelle Carte internazionali dei diritti, a motivo della “copertura” a queste comunemente riconosciuta nell'art. 2.

Qui, nuovamente, può estendersi il discorso sopra fatto circa i modi con cui la tutela apprestata ai diritti in ambito sovranazionale si pone in rapporto alla tutela data in ambito interno, specie per ciò che concerne il bisogno di far luogo all'integrazione nei fatti

interpretativi dei materiali allo scopo utilizzabili. Le prospettive aperte alla disposizione in circolo (un circolo, come si è venuti dicendo, auspicabilmente virtuoso, nelle sue più diffuse realizzazioni) della Costituzione europea e della Costituzione nazionale possono, a mia opinione, tali e quali valere con riguardo ai rapporti tra le Carte e la Costituzione, dove ugualmente possono essere sollecitate a formarsi pratiche giurisprudenziali ed applicative in genere connotate dal costante sostegno ed alimento che i documenti normativi in parola possono vicendevolmente darsi. Tanto più, ove si consideri che, per un verso, non poche delle dichiarazioni contenute nelle Carte costituiscono la messa per iscritto di norme consuetudinarie della Comunità internazionale, come tali dunque provviste della medesima protezione che è propria di queste e che, per un altro verso, alle dichiarazioni stesse è fatto richiamo dal diritto sovranazionale (così, come si sa, specificamente per la CEDU), nel qual caso determinandosi una sorta di scivolamento del diritto internazionale pattizio sul terreno proprio del diritto dell'Unione europea (diciamo pure, in qualche modo, la sua "europeizzazione"), con la conseguente, sostanziale indistinzione del limite dell'osservanza degli obblighi internazionali rispetto a quello degli obblighi comunitari, di cui al primo comma dell'art. 117 (e, risalendo, dei valori di "copertura" degli uni e degli altri). Infine, non si dimentichi che non di rado le Carte abbisognano di essere quindi opportunamente svolte da atti (primari e non) di diritto interno, a motivo della particolarmente ampia struttura nomologica di cui sono dotate, che appunto richiede corpose e cospicue specificazioni-attuazioni, ancora una volta pertanto assistendosi alla trasmissione della "copertura" da un atto all'altro (e da un "livello" all'altro), secondo il meccanismo già sopra succintamente illustrato ed al quale anche più avanti si farà ulteriore riferimento.

In generale, d'altronde, anche le norme internazionali, come si sa in modo vario ed in misura crescente prodotte, sollecitano a mettere in cantiere *processi produttivi complessi e "multilivello"*, in vista della loro implementazione in ambito interno, secondo quanto peraltro si vedrà ancora meglio di qui a breve. Vengono, insomma, a costituirsi vincoli di varia natura ed intensità, apprezzabili in ragione della *struttura* degli atti e della *funzione* dagli stessi concretamente svolta, che prescindono dunque da attributi di ordine formale ed appaiono piuttosto bisognosi di farsi riportare, ad un tempo, agli interessi in campo ed alle sintesi di valore sulla base di questi di volta in volta conseguite.

Per l'aspetto ora considerato, come si vede, al di là delle non secondarie differenze riscontrabili nella condizione, rispettivamente, delle norme comunitarie e delle norme internazionali (e, ulteriormente specificando, nelle norme di questa o quella natura o specie), si danno forti convergenze nell'orientamento delle relazioni internormative, ad ogni buon conto naturalmente portate a farsi "impressionare" da interessi e valori, nel modo sempre vario con cui le norme si pongono di fronte sia agli uni che agli altri, disponendosi in processi produttivi il più delle volte internamente assai articolati e compositi.

4. L'inconsistente rilievo delle forme al fine della connotazione complessiva dei rapporti tra le fonti statali e le fonti di autonomia territoriale, come pure di queste ultime inter se, e la percezione delle qualità strutturali e funzionali delle fonti stesse per il modo con cui esse si dispongono in modo seriale in seno a processi produttivi complessi, dando vita ad assetti variabili secondo valore ed in ragione degli interessi in gioco

Questo schema ha una generale valenza, nella prospettiva delle relazioni tra fonti "multilivello". Al di là dei non poco numerosi e rilevanti tratti di differenziazione presenti in ciascuna specie di relazioni, ove si scenda agli strati più profondi del terreno sul quale esse si impiantano ci si avvede di talune straordinarie assonanze dalle stesse esibite e

della sostanziale comunanza delle loro radici. Su ciò conviene, dunque, ora fissare lo sguardo, a giustificazione dell'unitarietà di discorso che si fa svolgendo.

Si considerino, ad es., i rapporti tra le fonti statali e le fonti regionali e locali in genere, come pure quelli intercorrenti tra queste ultime *inter se*. È chiaro che l'accostamento può essere mantenuto solo fino ad un certo punto e per taluni aspetti, troppo diversa essendo la condizione delle fonti regionali (e, segnatamente, delle leggi) rispetto a quella delle fonti di minore autonomia territoriale (specie, i regolamenti), se non altro per la mancata delimitazione in Costituzione della sfera materiale di competenze propria di queste ultime, diversamente – come si sa – da quella spettante alle prime, oltre che alle stesse fonti statali. Ma, poi, anche sul versante dei limiti – la coordinata “verticale” che, incrociandosi con quella “orizzontale” delle materie, determina la complessiva messa a punto dell'autonomia delle singole specie di fonti – la condizione è certamente ineguale, come già una prima, superficiale lettura del dettato costituzionale inequivocabilmente conferma.

Eppure, malgrado gli sforzi fatti da una generosa e tenace dottrina nell'intento di recuperare gli schemi usuali d'inquadramento sistematico, adattandoli al nuovo quadro risultante dalla riforma del 2001, si è ormai dovuto riconoscere, specie alla luce della cospicua esperienza (normativa e giurisprudenziale) maturata negli anni intercorsi dal varo della riforma stessa, che né il modulo gerarchico né quello della competenza, isolatamente considerati, possono dare una persuasiva spiegazione della realtà di rapporti internormativi che invero presentano tracce proprie sia dell'uno che dell'altro, seppur combinate in un modo complessivamente originale, anzi in modi continuamente cangianti, ancora una volta in ragione degli interessi in gioco e del loro costante riporto al valore – possiamo ormai dire – di unità-autonomia.

Senza voler ora sottostimare il rilievo posseduto sia dalla previsione costituzionale delle materie che dalla indicazione dei limiti posti all'esercizio dei poteri di normazione, nonché delle loro forme e modalità di controllo, ugualmente la osservazione delle dinamiche di produzione giuridica mostra forti convergenze ed assonanze nel modo con cui l'autonomia tende a farsi valere, a questo o quel “livello” in cui si manifesta ed esprime.

Certo, il fatto che solo la Regione dispone di strumenti primari di normazione (segnatamente, della legge), di cui seguitano invece ad essere privi gli enti minori, è già di per sé un elemento non disprezzabile di distinzione. Ma le leggi regionali, indipendentemente dalle potestà di cui sono esercizio, sono nondimeno tenute – ieri come oggi – a prestare ossequio a leggi statali adottate a presidio dell'unità. Si può discutere a quali leggi ed in che misura: questione di cruciale rilievo che sempre si rinnova e che è ben lungi dal trovare una soddisfacente soluzione in prospettiva formale-astratta, l'inquadramento piuttosto richiedendo di prendere corpo in prospettiva e su un piano assiologico-sostanziale, ove si convenga che dietro (o dentro) le materie stanno – e non possono che stare – gli *interessi*, suscettibili di varia qualificazione in ragione del modo con cui su di essi si appunta e senza sosta rinnova la sintesi assiologica di unità ed autonomia.

Non si dimentichi, peraltro, la indeclinabile vocazione alla propria storicizzazione complessiva dei limiti, una medesima formula con cui essi sono enunciati potendo caricarsi di valenze assai varie, per intensità ed effetti.

Si pensi, per tutte, alla definizione dei “livelli essenziali delle prestazioni” concernenti i diritti civili e sociali, risultante in forme assai varie e nondimeno vistose da una legislazione esuberante, dilatatasi in modo abnorme, che, poniamo il caso, potrebbe per taluni campi di competenza “residuale” delle Regioni dar modo alle norme statali di esprimere vincoli per l'autonomia assai più intensi di quelli di altri campi, persino di potestà concorrente (ad ogni buon conto, in via generale, escludendosi – afferma ripetutamente la giurisprudenza (tra le altre, sentt. nn. 232 e 236 del 2005 e 246, 247 e 248 del 2006 – la

sostanziale espropriazione delle competenze regionali per effetto dell'esercizio di competenze "trasversali"). Con il che, come si vede, si relativizza, fino in taluni casi a dissolversi, la distinzione dei tipi di potestà legislativa, nel mentre nuovamente la *forza sostanzialmente intesa* espressa dalle norme statali, con la capacità di vincolo per l'autonomia di cui le stesse sono dotate, risulta assai varia in ragione del linguaggio, ora più ed ora meno puntuale, posseduto dai singoli enunciati, nonché della loro congruità rispetto allo scopo, vale a dire dell'attitudine esibita a farsi carico di interessi infrazionabili sul territorio, attorno ai (ed in funzione dei) quali possano conseguirsi sintesi apprezzabili di unità ed autonomia.

La competenza, insomma, come mi è venuto più volte di dire, si fa riconoscere unicamente per il tramite della ragionevolezza, si converte in quest'ultima ed in essa interamente si riduce, nella sua forma tipica della conformità delle norme, ad un tempo, a fatti e valori.

Se il vincolo non è astrattamente predeterminabile, se cioè le combinazioni tra le fonti (*rectius*, le loro norme) possono essere (come effettivamente sono) assai varie, fermo l'indirizzo tracciato nella Carta nel senso della valorizzazione, la massima possibile, dell'autonomia nella cornice dell'unità, le forme nuovamente vedono scemare il loro valore qualificatorio. A che serve dire che le Regioni possono fare leggi e che la condizione di queste ultime è astrattamente non diversa da quella delle stesse leggi statali, specie per l'aspetto dei limiti (art. 117, l c.) e dei controlli (davanti alla Corte; ma non si dimentichi il diverso trattamento in base ai vizi), quando poi ci si avvede che l'uguale, obbligatoria conformità a Costituzione comporta un peso non poco gravoso per l'autonomia, in forza del rimando dalla Costituzione stessa fatto alle competenze "trasversali" dello Stato? Certo, le stesse leggi statali ricevono dalla Carta un vincolo di scopo (o di funzione) di rilevante portata, trovando giustificazione unicamente *per quel tanto* – se così possiamo dire – che è richiesto dalla salvaguardia dell'unità. Ma la vaghezza ed opacità del dettato costituzionale naturalmente si converte nella duttilità strutturale della trama costitutiva del dettato stesso, suscettibile pertanto di forti manipolazioni in sede interpretativa ed attuativa.

Ed allora, se le forme sono obbligate ad assistere impotenti al loro scadimento, anche la distanza – apparentemente assai lunga – che divide l'assetto delle relazioni tra le leggi di Stato e Regione dall'assetto delle relazioni tra le leggi e le fonti di minore autonomia viene naturalmente ad accorciarsi, seppure non ad azzerarsi per intero.

Un tempo, come si sa, si ragionava nel senso della "secondarietà" di condizione delle fonti in parola, in tutto dunque soggette alla legge. Oggi, specie dopo la riscrittura del titolo V operata nel 2001 (ma, per una sensibile dottrina, già prima, vigente l'originario dettato costituzionale), questo schema non è a conti fatti più condiviso da alcuno, mentre fatica ad essere rimosso nella pratica (specie giurisprudenziale ed ancora di più amministrativa).

Senza adesso riprendere talune ricostruzioni francamente eccessive, fermamente orientate nel senso della ormai acquisita "primarietà" delle fonti locali e, tuttavia, respinte dalla Carta, che non riconosce alle fonti suddette né il *nome* né la *forza* né il *valore* delle leggi, che non siano – come si diceva – più proponibili le antiche sistemazioni può tuttavia considerarsi sicuro, mentre assai incerta rimane la messa a fuoco delle relazioni intercorrenti tra tali fonti e le leggi (sia statali che regionali), nel loro incessante oscillare tra il polo (o il piano) della "primarietà" e il polo (o il piano) della "secondarietà". Non a caso, quanti riconoscono essere compito delle leggi (ieri, secondo Costituzione, solo statali; oggi, in particolar modo, regionali) la determinazione della consistenza dell'autonomia locale, in applicazione delle sommarie indicazioni contenute nella Carta, tendono perlopiù a patrocinare un sensibile contenimento delle discipline poste dalle leggi stesse, che si vorrebbero perlopiù circoscritte ai soli "principi" o, diciamo pure, alla definizione della

“cornice” entro cui l’autonomia infraregionale può quindi liberamente spiegarsi, sollecitata ad affermarsi, nella misura più intensa possibile alle condizioni date, lungo il verso tracciato nell’art. 5.

Una conclusione – come può vedersi – assai sommaria ed incerta e, tuttavia, dalle straordinarie assonanze con quella comunemente considerata valevole per le relazioni tra le leggi di Stato e Regione (specificamente, sul terreno della potestà ripartita). Ed una conclusione che – al di là della sua mediocre capacità qualificatoria o discretiva rispetto ad esperienze ad ogni buon conto diverse – nondimeno ulteriormente avvalorata l’impossibilità di cogliere l’essenza delle relazioni internormative “multilivello” sul piano formale-astratto, dovendosi piuttosto spostare l’obiettivo al piano sostanziale (o, meglio, assiologico-sostanziale), onde apprezzare le varie movenze e combinazioni delle relazioni stesse, per ciascun campo di esperienza ed in considerazione degli interessi in gioco e, dunque, delle sintesi assiologiche dagli stessi sollecitate a formarsi.

Si notino, in rapida successione, gli elementi di fondo comuni alle relazioni ora prese in esame ed a quelle tra fonti di diversi ordinamenti (e, segnatamente, tra diritto comunitario e diritto interno), cui si è dapprima prestata attenzione.

In un caso e nell’altro, i nomi relativi alle materie fissano, al più concedere, unicamente una cornice entro cui prendono corpo i soli elementi davvero suscettibili di regolazione, gli *interessi*; e, poiché sono appunto questi ultimi i riferimenti essenziali della normazione, gli sconfinamenti dei campi, dagli stessi organi di garanzia consentiti e non sanzionati, appaiono essere continui e vistosi, com’è naturale peraltro che sia in presenza di argini assai bassi, per non dire praticamente inconsistenti, tracciati tanto nei trattati che in Costituzione. E continue e vistose sono del pari le interferenze tra le materie, vale a dire l’attitudine di una stessa disciplina normativa ad essere simultaneamente riportata a più materie o competenze, obbligando gli organi di controllo a problematici “bilanciamenti” e ad assai incerte, mobili ridefinizioni dei confini dei campi materiali (si pensi solo alle non di rado discutibili applicazioni del canone della “prevalenza”, predicato dalla Consulta come valevole per i casi d’interferenza in parola, al fine di far attrarre la disciplina *sub iudice* a questa o quella materia e, non soccorrendo lo stesso in alcuni casi, all’ugualmente incerto utilizzo del canone di “leale cooperazione”).

Ed ancora, in un caso e nell’altro, la sintesi di unità ed autonomia, sia pure ai diversi “livelli” e nelle diverse forme in cui si manifesta, porta a conformare come estremamente fluide le relazioni tra le norme: per un verso, non potendosi comunque fare a meno della ricerca di assetti complessivi in parte segnati da uniformità ed in parte da differenziazione delle discipline, mentre per un altro verso i principi di continuità, sussidiarietà e proporzionalità si pongono il più delle volte a sostegno della perdurante vigenza delle norme prodotte ai livelli più alti anche negli ambiti materiali riconosciuti come propri delle fonti di livello più basso, sempre che se ne abbia la giustificazione negli interessi in gioco, vale a dire in quell’equilibrio di ordine assiologico che – come si viene dicendo – è una costante indefettibile del sistema nel suo incessante riprodursi da un “livello” all’altro e nel tempo.

Infine, per ciò che qui specificamente importa, in un caso e nell’altro, le forme esibiscono una assai ridotta o, diciamo pure, pressoché nulla capacità qualificatoria, al fine della determinazione degli equilibri che di volta in volta si intrattengono tra le fonti di questo o quel “livello”, i vincoli – come si è ripetutamente fatto notare – avendo la loro origine unicamente in *qualità strutturali* e *funzionali* degli enunciati normativi, oltre che ovviamente nel contesto in cui questi si situano ed operano.

Se, poi, si legano l’uno all’altro i due “segmenti” qui studiati e si osservano, dunque, le dinamiche di produzione per come si svolgono in seno ai processi produttivi avviati in seno all’Unione o alla Comunità internazionale e conclusi in ambito interno, ci si avvede che la ricerca di sintesi complessivamente appaganti tra unità ed autonomia si rinnova e

trasmette nel passaggio da un “livello” all’altro, peraltro ogni volta richiedendo di essere verificata e rimessa a punto, secondo combinazioni ancora una volta astrattamente indefinite e piuttosto suscettibili di varia conformazione in ragione dei casi.

Fonti che, da un certo punto di vista, possono sembrare portatrici di autonomia (ad es., le leggi regionali), possono poi, da un altro punto di vista e, dunque, nelle loro proiezioni ad altri “livelli”, mostrarsi espressive di unità (ad es., nei rapporti con le fonti locali); allo stesso modo con cui – come s’è veduto – le fonti statali, per antonomasia portatrici di unità nei loro rapporti con le fonti regionali e locali in genere, sono invece espressive di autonomia in rapporto alle fonti sovranazionali. Ogni fonte, insomma, può avere un doppio volto ed assolvere ad una doppia funzione, a seconda che si orienti verso l’alto ovvero verso il basso.

Quel che mi pare comunque indubbio, entro l’orizzonte teorico-ricostruttivo qui sommariamente tracciato, è che nessuna fonte può essere, nella sua stessa essenza, colta ed apprezzata come si conviene se non nel suo costante, doveroso riporto alle altre, per il modo con cui tutte si immettono in *processi produttivi complessi*, concorrendo a fare, ciascuna per la propria parte, il sistema.

Si ha così conferma, attraverso un percorso argomentativo diverso da altri precedentemente seguiti, della necessità di abbandonare, senza rimpianto alcuno, la vecchia *logica atomistica*, in forza della quale gli atti erano (ed ancora oggi, secondo dottrina corrente, sono) riguardati singolarmente e quindi posti a questo o quel grado della scala gerarchica in ragione della loro forma, per far spazio ad una *logica olistica*, che si volge alla osservazione dei processi produttivi in cui gli atti stessi in modo seriale si dispongono, in vista dell’ottimale appagamento di interessi a loro volta il più delle volte composti (o “misti”), come tali inadeguati ad essere fatti oggetto di adeguata regolazione se non con lo sforzo simultaneamente prodotto, in modo convergente, a più “livelli”.

Da una *normazione per atti*, insomma, come mi è venuto di dire altrove, si passa ad una *normazione per risultati*, dalla *visione statica*, che vede ogni atto occupare un certo “posto”, sempre uguale a se stesso, ad una *visione dinamica*, per la quale il “posto” stesso cambia a seconda delle relazioni di volta in volta considerate, del modo con cui i singoli atti e, soprattutto, gli stessi nel loro insieme si pongono davanti agli interessi in gioco e, dunque, delle “coperture” di valore delle quali può aversi variamente riscontro.

Di qui, di tutta evidenza, la necessità di abbandonare la logica improduttiva della *separazione delle competenze* per far piuttosto spazio alla logica opposta, della *integrazione* delle competenze stesse, la sola congeniale a rappresentare in modo fedele la mobilità delle relazioni internormative, l’attitudine di questa o quella fonte ora a spingersi ancora più avanti ed ora invece ad arretrare in seno ai processi produttivi nei quali s’immette, in vista dell’ottimale conseguimento di sintesi assiologiche apprezzabili tra unità ed autonomia.

Se, poi, si considera che le fonti di uno stesso “livello” si legano a grappolo tra di loro, componendo “microsistemi” – come a me piace chiamarli – connotati da vincoli interni di varia natura ed intensità e che la congiunzione tra un “livello” e l’altro si realizza ora attraverso le fonti apicali dei “microsistemi” stessi ed ora invece per il tramite di fonti diverse (ad es., regolamenti, laddove siano – come si è dietro accennato – utilizzati allo scopo di dare attuazione a norme sovranazionali), se ne ha che le “catene” che tengono assieme sia in orizzontale che in verticale le fonti di uno stesso “microsistema” ovvero di più “microsistemi” possono esibire lunghezza e fattura complessivamente diverse, come pure ora più ed ora meno stretti – si è venuti dicendo – possono essere gli anelli di cui le catene stesse si compongono.

Insomma, né i “livelli” né gli atti possono ormai più (se mai hanno potuto) fare a meno gli uni degli altri: la stessa efficacia, usualmente – come si sa – imputata alle singole fonti e considerata tipica delle stesse, in realtà risulta... l’*effetto* o la risultante di

combinazioni varie di più fonti, costitutive di uno stesso processo produttivo non di rado portato ad attraversare più “livelli” prima di giungere alla giusta maturazione.

5. *I limiti cui vanno incontro le norme sulla normazione, al fine della definizione dell'assetto delle fonti, e il bisogno dalle stesse manifestato di farsi riconformare e semanticamente rigenerare senza sosta nella loro struttura nomologica dalle norme di valore*

Si faccia, a questo punto, caso a quella che potrebbe, a tutta prima, sembrare una vera e propria stranezza o, diciamo pure, un'irrisolta aporia di costruzione della teoria delle fonti ma che, invece, diversamente riguardata, può ricevere la sua lineare spiegazione.

Sul versante delle relazioni tra diritto interno e diritto comunitario, come si è avuto modo di segnalare, fino alla riforma del 2001 non si disponeva di alcun (pur labile) appiglio testuale che potesse dare il senso complessivo delle relazioni stesse: nessuna norma sulla produzione, dunque, cui far capo nell'opera di riconduzione a sistema delle fonti dell'uno e dell'altro ordinamento, al momento del loro incontro in ambito interno. Tant'è che – come pure s'è rammentato – ci si è trovati costretti a convertire in *norma sulla produzione* una *norma di valore* (peraltro, come si sa, a tutt'altro fine posta). Di qui, poi, quello scadimento delle forme a finalità sistematica di cui si è ripetutamente discusso, la forza del diritto sovranazionale esprimendosi in virtù della “copertura” a quest'ultimo offerta da un valore fondamentale, come pure arrestandosi davanti ad altri valori ugualmente fondamentali. I valori, insomma, hanno costituito (e costituiscono) la “misura” complessiva del rilievo del diritto dell'Unione in seno all'ordinamento nazionale.

Sul versante delle relazioni tra fonti di diritto interno disposte su differenti “livelli”, invece, le norme sulla produzione non hanno mai fatto difetto; ed a stare alle ricostruzioni correnti sono proprio esse (ed esse soltanto) a definire la cornice entro cui prendono corpo e si svolgono le relazioni in parola.

Le carenze del linguaggio costituzionale, del vecchio come pure del nuovo, sono tuttavia tali da rendere assai precaria ogni ricostruzione sulla base del linguaggio stesso eretta; non a caso, accesa ed ininterrotta è stata (ed è) la discussione circa gli stessi criteri ordinatori che presiedono alle relazioni delle fonti di autonomia con le fonti dello Stato, specie con riguardo alle leggi e, discendendo, ai regolamenti (in via meramente esemplificativa: se le leggi statali di potestà ripartita possano seguire a porre, come un tempo, norme di dettaglio, ancorché a titolo precario; se possa, o no, darsi abrogazione da parte delle prime nei riguardi di leggi regionali con esse incompatibili ovvero se debba esclusivamente ragionarsi in termini d'invalidità sopravvenuta delle seconde; se i regolamenti statali possano immettersi nei campi rimessi alla coltivazione regionale e se, a loro volta, i regolamenti regionali possano prendere, sia pure provvisoriamente, il posto dei regolamenti locali, ecc. Su tutto ciò, come si sa, la giurisprudenza ancora oggi esibisce non poche né poco vistose oscillazioni e complessive incertezze). Ugualmente non casuale è la circostanza per cui l'inquadramento ispirato alla separazione delle competenze (segnatamente, sul fronte dei rapporti tra le leggi), pur se animato dalle migliori intenzioni, siccome ritenuto il più adeguato ad offrire garanzie consistenti e non effimere all'autonomia, s'è trovato costretto a recedere davanti alla pressione formidabile esercitata da atti statali adottati al servizio di interessi unificanti indisponibili.

Proprio qui – come si è venuti dicendo – è il *punctum crucis* dell'intera questione ora discussa. È infatti sempre (e solo) in nome degli interessi che, ad es., la tipizzazione delle fonti di potestà concorrente poggiante su connotati di *ordine strutturale* (alle leggi statali la posizione dei soli “principi fondamentali”, alle leggi regionali la posizione delle regole) è stata nei fatti convertita in una tipizzazione di *ordine funzionale*, la natura degli

interessi essendo evocata a giustificazione delle discipline concretamente poste, come pure la stessa costituendo il parametro dei giudizi di costituzionalità (l'accoglimento ovvero il rigetto dei ricorsi discende infatti, in buona sostanza, da una valutazione fatta dal giudice delle leggi in senso ora difforme ed ora invece conforme alla qualificazione sottesa all'atto impugnato).

L'intensità dei vincoli espressi dalle leggi statali a carico dell'autonomia non poggia insomma, a conti fatti, sulle indicazioni offerte dalla scarna ed opaca lettera costituzionale, una volta di più facendosi riportare alla natura degli interessi in campo, dai quali trae costantemente alimento e giustificazione.

Le norme sulla normazione poste dalla Carta si limitano, dunque, a spianare il terreno sul quale (e a definire la cornice entro la quale) può essere ricercato il conseguimento di sintesi assiologiche apprezzabili, varie a seconda dei campi e del tempo e, nondimeno, di necessità equilibrate in rapporto alle esigenze dell'unità e dell'autonomia. Oltre questa soglia, tuttavia, le norme stesse non riescono, per loro limite strutturale, a spingersi, di lì in avanti venendo unicamente da fattori di ordine assiologico-sostanziale la spinta necessaria allo svolgimento delle dinamiche della normazione in seno a processi produttivi attraversati da un moto interno incessante ed idonei a giungere a maturazione in modi continuamente cangianti.

Piana è allora la conclusione del ragionamento fin qui svolto, una compiuta definizione dell'assetto delle fonti non potendosi avere entro il circolo ristretto ed a conti fatti soffocante, autoreferenziale, di norme sulla normazione che, in sé e per sé considerate, si mostrano palesemente inadeguate, a motivo delle carenze linguistiche dalle relative disposizioni esibite, a comprendere e descrivere la varietà del reale, ossia a dar conto della naturale, irresistibile vocazione delle fonti (*rectius*, delle loro norme) a combinarsi in modi continuamente rinnovati in ragione degli interessi in gioco e delle loro possibili qualificazioni alla luce dei valori.

Le norme sulla normazione hanno, dunque, bisogno di aprirsi simultaneamente verso il basso e verso l'alto, rigenerandosi nella loro stessa struttura ed alimentandosi incessantemente, per un verso, dagli interessi (o, diciamo pure, dai "fatti") e, per un altro verso, dai valori: dagli uni e dagli altri – come si è venuti dicendo – *necessariamente e congiuntamente*, gli interessi richiedendo, al fine del loro stesso riconoscimento ed appagamento, di prendere luce dai valori e questi, a loro volta, ricevendo corpo da quelli, restando altrimenti muti ed incapaci di farsi effettivamente valere, ovvero sia solo astrattamente enunciati (per il tramite dei principi fondamentali che vi danno la prima, diretta e più genuina rappresentazione positiva). È, dunque, solo nel momento in cui *gli interessi si immettono nel "contenitore" costituzionale e le norme di valore si fanno, per la loro parte, norme sulla normazione* – così come s'è veduto a riguardo delle relazioni interordinamentali (ma può ora ripetersi con notazione dotata di generale valenza) – che l'ordine delle fonti riceve il suo retto inquadramento e la compiuta messa a punto; solo in tal modo, infatti, le qualificazioni sulla validità, per il tramite della ragionevolezza (essa pure assiologicamente qualificata, siccome volta a riportare le norme, ad un tempo, a "fatti" ed a valori), possono aversi sotto la giusta luce, trovare giustificazione, farsi effettivamente valere.

Norme sulla normazione e norme di valore non costituiscono, insomma, entità separate, appartenenti a mondi diversi ed incomunicabili. O, meglio, possono anche considerarsi – come è giusto che sia – distinte, in sede di analisi teorica, con l'avvertenza tuttavia che nel vivo dell'esperienza esse non possono che commutarsi in una sola cosa, ponendosi quali i due volti o le due componenti necessarie di un'essenza costituzionale altrimenti priva di senso alcuno, inafferrabile nella sua stessa struttura elementare costitutiva.

I valori hanno bisogno delle norme sulla normazione, prima, e, quindi, delle fonti di normazione (e di altri atti ancora) per potersi inverare, traducendosi in diritto costituzionale vivente e vivificante l'esperienza giuridica in ciascuna delle sue manifestazioni, tant'è che – come si è ripetutamente segnalato – solo a seguito della conversione (seppur culturale e non anche positiva) di una norma di valore in norma sulla normazione si è potuto assistere all'affermazione del primato del diritto sovranazionale. Dal loro canto, le norme sulla normazione sono condannate a restare totalmente inespressive (e, perciò, improduttive di effetti) laddove non orientate verso i valori, da questi illuminate e sollecitate al massimo del loro rendimento possibile, alle condizioni storicamente date.

L'unità-autonomia è il perno attorno al quale ruotano – come s'è tentato qui di mostrare – relazioni internormative pur varie per connotazione complessiva, ambiti di esperienza, modi del loro svolgimento, effetti prodotti. Un valore, quello enunciato nell'art. 5, che non soltanto si pone a riferimento degli altri valori che, per la sua parte, concorre a “fondare”, ma che, a sua volta, abbisogna di appoggiarsi, di “fondarsi” sui valori medesimi, senza di che l'idea stessa di sistema rischierebbe di restare monca, confinata tra le pure astrazioni, siccome priva delle condizioni essenziali al suo radicamento e rinnovamento.

Non v'è solo la rilevata inautonomia delle norme sulla normazione rispetto alle norme di valore (e viceversa) ma, ancora prima e più fondo, l'inautonomia di queste ultime se isolatamente (e non già nel loro insieme) considerate, al di fuori dunque di quella visione olistica dell'ordinamento e dell'esperienza costituzionale che s'è veduto essere indispensabile alla comprensione delle dinamiche della normazione.

Il punto è già stato fatto oggetto di approfondimenti teorici altrove e non giova ora nuovamente toccarlo neppure di sfuggita; d'altronde, a riprova della conclusione appena raggiunta, è sufficiente richiamare talune esplicite testimonianze rese dal dettato costituzionale laddove nelle stesse norme sulla normazione si fa parola dei diritti fondamentali (v., sopra tutte, la già richiamata formula sui “livelli essenziali”). La qual cosa finalmente dimostra che il conseguimento di punti di equilibrio tra unità ed autonomia non può, ad ogni buon conto, fare a meno del riferimento agli “altri” valori fondamentali (nell'esempio fatto, agli artt. 2 e 3, chiamati a fare tutt'uno con l'art. 5).

Il vero è che – come si è tentato di mostrare in altri luoghi – *ogni* valore fondamentale, e *proprio perché tale*, non soltanto ha bisogno di appoggiarsi ai valori restanti ma – di più – di immergersi nella struttura stessa di questi ultimi, riplasmandola senza sosta in ragione dei casi. Pur laddove sia evocato a parametro di un giudizio di costituzionalità uno specifico principio fondamentale, il giudizio stesso necessariamente coinvolge l'intera tavola dei valori. Cambia, ovviamente, la prospettiva, non l'essenza costituzionale, nella sua articolata, plurima composizione interna. È questa, *in nuce*, la ragione per cui i valori soffrono, tutti assieme, le incisioni recate (apparentemente, in modo diretto ed esclusivo) a ciascuno di essi, che tuttavia – come si è venuti dicendo – si trasmettono anche agli altri, allo stesso modo del moto ondoso che origina in un punto e si porta quindi da se medesimo altrove.

Di più in questa sede non può dirsi, dovendosi per ulteriori ragguagli far rinvio a luoghi di trattazione diversi da questo, nei quali la questione è fatta oggetto di specifico approfondimento. Eppure, quanto si è appena osservato, sia pure in modo assai sbrigativo, può giovare ad orientare nel giusto verso lo studio dei possibili sviluppi delle relazioni internormative, nella prospettiva di una ricomposizione “multilivello” del sistema delle fonti.

Di ciò dobbiamo ora dire, seppur con la rapidità imposta a questa riflessione.

6. *Dalle rilevate carenze delle norme sulla normazione a dare un compiuto assetto alle relazioni tra le fonti alla ricerca di sedi e di strumenti diversi da quelli di ordine*

giurisdizionale al fine di vedere finalmente, congruamente appagate le istanze di autonomia (in specie, le garanzie di carattere politico-istituzionale, idonee a portare all'integrazione, prima ancora che tra le fonti, nei procedimenti)

Un'osservazione si impone sopra ogni altra a conclusione dello studio appena condotto, seppur prospettata con la cautela sollecitata da vicende tuttora in corso e gravate da non poche incertezze.

Che la tendenza sia nel senso della complicazione della rete degli interessi, viepiù conformati nella loro struttura come "misti", ad un tempo sovranazionali e nazionali e, ancora, regionali e locali in genere, sembra innegabile. La qual cosa, dunque, richiede uno sforzo poderoso, simultaneamente a più "livelli" prodotto, in vista del loro compiuto appagamento. Integrazione tra le fonti (*rectius*, tra le norme), sussidiarietà, proporzionalità degli interventi si pongono, dunque, sin da ora (ed ancora di più si porranno nell'avvenire) quali *costanti* della normazione "multilivello".

Così stando le cose, due sembrano essere le esigenze o le aspettative maggiormente impellenti, entrambe specificamente rilevanti sul terreno delle garanzie.

Una volta assodato che le norme sulla normazione, per come risultano nella loro struttura, vanno incontro a limiti evidenti in merito alle loro capacità di orientamento dei processi produttivi e che, conseguentemente, le stesse si dimostrano inadeguate a porre un argine efficace a dinamiche di normazione naturalmente portate a debordare dai confini assai sommariamente tracciati sia nei trattati che nella Carta, se ne ha che le posizioni dei soggetti storicamente deboli devono essere tutelate, più (e prima ancora) che nelle sedi giurisdizionali ed a mezzo degli strumenti apprestati per queste, in sedi e con strumenti diversi, si dà modo all'autonomia (nella larga accezione qui accolta) di farsi in apprezzabile misura valere. I rimedi – come mi affanno a dire da tempo – devono, dunque, essere in primo luogo politico-istituzionali (o politici *tout court*) e solo in secondo luogo – potrebbe dirsi, *sussidiariamente* – giurisdizionali.

Se ne ha che l'integrazione, ancora prima che tra le *fonti*, dev'essere tra (o, meglio, nei) *procedimenti*: valorizzando come si conviene la "cooperazione", innanzi tutto, tra gli organi della direzione politica (e di questi con altri organi ancora) e, quindi, tra soggetti operanti a "livelli" diversi. L'allestimento di nuove sedi di raccordo o il corposo rifacimento delle sedi già esistenti, si dà risultare pienamente adeguato alle esigenze di una normazione "multilivello", costituisce dunque un bisogno non più procrastinabile.

Di qui in avanti, come si vede, il discorso richiederebbe uno spostamento di piano (da quello della normazione a quello delle istituzioni), sollecitando approfonditi svolgimenti a riguardo sia della forma di governo che della stessa forma di Stato, dei quali è di necessità altra la sede. Importa solo prendere finalmente consapevolezza del fatto che nessun ragionamento può farsi circa i modi di ricomposizione delle fonti in sistema al di fuori dell'orizzonte teorico in cui si situano i problemi delle istituzioni, anche nelle loro proiezioni "multilivello" e, segnatamente, sul fronte delle relazioni interordinamentali, dove – come si sa – lo scarto tra un assetto istituzionale connotato da perduranti, gravi carenze, riassunte nella pur approssimativa formula del *deficit* democratico dell'Unione, ed un assetto delle norme segnato dalla forza "paracostituzionale" del diritto sovranazionale richiede di essere urgentemente colmato o, come che sia, sensibilmente ridotto, apportando incisive ed ampie innovazioni sia all'uno che all'altro (ma soprattutto, com'è noto, al primo).

Concludo sul punto rilevando il pauroso ritardo, a mia opinione riscontrabile sia a livello di Unione (e, forse, più ancora di Comunità internazionale...) che in ambito interno, a riguardo della progettazione delle soluzioni più adeguate a risolvere i problemi della normazione agendo sulla struttura e sul funzionamento delle istituzioni. È infatti ormai chiaro che, fintantoché l'autonomia (e mi riferisco ora specificamente agli enti territoriali

non statali) non disporrà di sedi politico-istituzionali in cui farsi come si conviene valere (già al momento della confezione degli atti, sovranazionali e nazionali, dai quali discendono vincoli e limiti in genere a carico dell'autonomia stessa), coltivare la speranza che essa possa essere per intero, efficacemente, preservata dai giudici rischia di rivelarsi una cocente illusione (quanto meno, a stare alle più forti e radicate tendenze fin qui maturate). Non che – sia chiaro – i giudici ed i garanti in genere non possano, per la loro parte, operare a presidio dell'autonomia, ovvero sia rimangano insensibili alle istanze dalla stessa in modo crescente avanzate; solo che si richiede un mutamento di contesto complessivo, nel quadro di un generale rifacimento dei raccordi istituzionali, quale preconditione per l'avvio di un nuovo indirizzo maggiormente attento alle esigenze dell'autonomia, rinnovato – potremmo in breve dire, riprendendo e generalizzando l'indicazione data dall'art. 5 – nei “metodi”, prima ancora che nei “principi”, della legislazione.

7. Una notazione conclusiva a riguardo del bisogno di fare un uso insistito ed incisivo delle norme di valore in occasione delle controversie originate dalla mancata osservanza delle norme sulla normazione

La seconda esigenza o aspettativa è, forse, quella di più ardua realizzazione, richiedendo un cambiamento di mentalità e, perciò, ancora una volta di *metodo*, prima ancora che di teoria delle fonti e delle sue pratiche manifestazioni.

Si tratta, dunque, di far un uso insistito, efficace, sapiente delle norme di valore nelle controversie originate dalla supposta inosservanza delle norme sulla normazione (in buona sostanza, nelle controversie sulla competenza). Ed è proprio qui che quelle fitte, mutue implicazioni riscontrabili tra i valori, cui si faceva poc'anzi cenno, possono aver modo di emergere in tutta la loro portata, richiedendo dunque di farsi valere nei giudizi davanti alle Corti (in sede europea come pure nazionale). Per un verso, anziché evocare in campo (sia pure, il più delle volte – come si fa per l'art. 5 –, implicitamente) un solo parametro, lasciandone in ombra altri ugualmente implicati, conviene – quanto meno nei casi in cui siffatta implicazione appaia maggiormente evidente – allargare la cerchia delle norme di valore rilevanti per la definizione del caso (sempre che, ovviamente, gli atti di ricorso lo consentano). E non occorre ora nuovamente rammentare che, estendendosi le “coperture” di valore, crescono le opportunità offerte in sede di “bilanciamento”, suscettibili pertanto di aprirsi ad esiti ricostruttivi di ancora maggiore complessità e varietà, tanto più nella prospettiva di un'ulteriore, sensibile avanzata del processo d'integrazione e di costituzionalizzazione dell'Unione europea.

Come si è avuto modo di accennare poc'anzi, in presenza di processi produttivi di respiro interordinamentale, avviati cioè in ambito sovranazionale e quindi perfezionati in ambito interno (qui, non di rado, con interventi “multilivello”), ed in un contesto “intercostituzionale”, non soltanto si ha modo di far appello ai principi di struttura del singolo ordinamento ma, congiuntamente con questi, possono essere con non poco profitto evocati in campo i principi di struttura anche dell'altro ordinamento: ancora meglio, gli uni a rinforzo degli altri, a seconda del “luogo” in cui sorga la controversia e dell'organo chiamato a dirimerla.

Certo, la complicazione del “gioco”, con l'allargamento dell'arena in cui se ne ha lo svolgimento trapassando da un “livello” all'altro, presenta rischi di non poco momento ed alimenta incertezze forse ancora maggiori di quelle al presente gravanti sulle vicende della normazione. Così, mi pare da mettere in conto l'aumento delle difficoltà (e delle responsabilità) dei giudici in sede di composizione dei valori in ragione dei casi e, perciò pure, l'innalzamento del “tasso” di discrezionalità, già oggi – come si sa – assai elevato,

espresso dai giudizi sulla validità: come dire, insomma, un'ulteriore sottolineatura della "politicalità" dei giudizi di costituzionalità (e, nella dimensione sovranazionale, di "comunitarietà"). E, però, in prospettiva, qui pure dovrebbero essere ancora di più sfruttate le risorse apprestate dagli ordinamenti al fine di contenere, se non pure di azzerare, il rischio ora paventato. Qualora dovesse, infatti, intavolarsi un "dialogo" proficuo – com'è usualmente, coloritamente, chiamato – tra le Corti, ad oggi per vero non riscontrabile in apprezzabile misura (si pensi solo al mancato utilizzo ad oggi fatto del rinvio pregiudiziale da parte della nostra Corte, deprecato dalla pressoché unanime dottrina), potrebbero essere sollecitate a formarsi consuetudini interpretative nelle quali si abbia appunto traccia visibile, marcata, del "dialogo" stesso.

Seguito a ritenere che la più efficace risorsa di cui disponiamo avverso l'arbitrio degli stessi massimi garanti sia data dalla stabilità degli indirizzi giurisprudenziali, dalla coerenza insomma delle Corti con se stesse, resa palese o, come che sia, "misurabile" attraverso un uso congruo della motivazione e delle tecniche decisorie in genere. Ebbene, accarezzo da tempo l'idea, della cui bontà mi faccio sempre più persuaso, che la stabilità possa risultare ancora più efficacemente garantita e preservata dal costante riferimento fatto nelle pronunzie dell'una Corte agli indirizzi dell'altra. Come dire che gli indirizzi stessi possono piegarsi, orientarsi l'uno verso l'altro, implicandosi e *quodammodo* riconformandosi senza sosta a vicenda.

In un contesto ormai fortemente avanzato lungo la via dell'integrazione e connotato da dinamiche aventi forma o dimensione "multilivello", dinamiche orientate ed illuminate da fonti costituzionali (o "paracostituzionali") plurime ed esse pure dislocate a più "livelli", solo la formazione di indirizzi idonei a darsi mutuo sostegno può consentire, ad un tempo, di parare il rischio delle derive giurisprudenziali e di appagare in misura apprezzabile le pretese dell'unità e dell'autonomia, nel loro fare sistema coi valori restanti.

La formazione di un *diritto "intercostituzionale" vivente ed assiologicamente orientato* è l'orizzonte verso cui puntare diritto, senza tentennamenti; senza di che, non mi pare che una ricomposizione "multilivello" delle fonti, essa pure assiologicamente segnata, possa avere reali opportunità di affermazione, se non nei soli disegni o auspici di una pur sensibile (ma ingenua) dottrina.