CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

2021 FASC. II

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

IL GIOCO A CARTE DELLE CORTI

26 MAGGIO 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri

Il gioco a Carte delle Corti[*] [**]

ABSTRACT: ***The paper highlights how between the European Courts and the National Courts (in particular, the Italian Constitutional Court) there is an endless "game" with Cards ... "counterfeit" by each player in order to win the game, without however realizing - due to the partial and reductive perspective adopted - that in this way a "boomerang" effect penalize the Courts themselves***.

SOMMARIO: 1. La partita tra le Corti a… *Carte taroccate* e l'angolo visuale parziale e riduttivo da cui ciascun operatore di giustizia si dispone al fine di conquistare la posta in gioco. – 2. L'art. 4.2 TUE e i bilanciamenti… *squilibrati* operati dalla Corte dell'Unione tra il principio del primato e i principi di struttura degli Stati membri lesi da atti sovranazionali. – 3. Il difetto di una *teoria delle Carte* di cui si debba far portatrice la Consulta, giustificata (e, anzi, imposta) dalla comune natura di *documenti tipicamente costituzionali* posseduta dalle Carte stesse e dalla loro parimenti comune funzione di strumenti privilegiati di salvaguardia dei diritti fondamentali (in ispecie, il trattamento inspiegabilmente diverso riservato dalla giurisprudenza costituzionale alla CEDU ed alla Carta di Nizza-Strasburgo, al piano della teoria delle fonti così come a quello della teoria della interpretazione). – 4. La singolare conformazione ad opera della Consulta del principio di cui all'art. 11 quale principio *quodammodo* "subcostituzionale", l'effetto *boomerang* che ne consegue e il disagio avvertito da ciascuna Corte a riconoscere che da Carte diverse da quella di cui è istituzionalmente garante possa venire una tutela maggiormente avanzata per i diritti.

1. *La partita tra le Corti a…* Carte taroccate *e l'angolo visuale parziale e riduttivo da cui ciascun operatore di giustizia si dispone al fine di conquistare la posta in gioco*

Nelle partite a carte ciascun giocatore punta – come si sa – a prevalere sull'avversario; qui, invece, vince la partita chi pareggia o, addirittura, ad una prima (ma erronea) impressione perde. Il punto è che i giocatori non ne sono consapevoli ed anzi tentano di aggiudicarsi la posta taroccando le carte da gioco in modo maldestro (e, forse, senza neppure averne piena avvertenza), con l'esito però di sortire un effetto *boomerang* che penalizza proprio le migliori carte che ciascuno di essi ha in mano.

Mi sono chiesto più volte in passato a cosa si debba la stranezza di questa vicenda e della sua conclusione; e la risposta che alla fine mi sono dato è che, in realtà, i giocatori non hanno piena padronanza delle carte e, forse, neppure adeguata conoscenza delle regole del gioco. Se ne ha conferma da molti segni con specifico riguardo al tavolo da gioco al quale si fronteggiano la Corte dell'Unione e la Corte costituzionale; a quest'ambito di esperienza si farà, dunque, qui specifico riferimento al fine di verificare la fondatezza dell'affermazione appena fatta, riservando nondimeno qualche cenno anche all'altro tavolo al quale siede la Corte di Strasburgo.

Come mi sono sforzato di precisare altrove, le relazioni tra le Corti non acquistano rilievo unicamente per le implicazioni di ordine istituzionale che dal modo del loro svolgimento discendono; ciò che, comunque, già di per sé è cosa meritevole della massima attenzione. Al fondo, esse disvelano un certo modo d'intendere il rapporto che ciascuna Corte intrattiene con la Carta dei diritti di cui si fa interprete privilegiato e garante, e dunque in buona sostanza testimoniano un certo modo d'intendere e di far valere la Carta stessa, ciò che essa è nella sua essenza e come se ne può (e deve) ricercare l'ottimale affermazione alle condizioni oggettive di contesto. È perciò che, a mia opinione, quella qui nuovamente riguardata da un peculiare angolo visuale è, al fondo, una questione di teoria della Costituzione, termine quest'ultimo qui pure adoperato in senso materiale e, perciò, riferito anche a Carte dei diritti, quale la CEDU o, appunto, la Carta di Nizza-Strasburgo, che con la Costituzione

[*] *Pubblicazione effettuata ai sensi dell'art. 3, comma 14, del regolamento della Rivista*.

[**] *Testo rielaborato di un Seminario al master di II livello in Alti studi europei, Messina 26 maggio 2021, alla cui data lo scritto è aggiornato*.

condividono l'essenza di documenti nei quali si dà il riconoscimento dei diritti fondamentali e si delineano *per generalia* gli strumenti idonei alla loro salvaguardia[1].

Ovviamente, non si contestano i tratti peculiari delle Carte di origine esterna allo Stato né, di conseguenza, delle Corti istituzionalmente deputate a darne la retta interpretazione e la salvaguardia, irriducibili per plurime ragioni (la cui esplicitazione fuoriesce dall'*hortus conclusus* di questa riflessione) rispetto alle Carte ed alle Corti costituzionali, nonché ai giudici comuni di diritto interno. E, tuttavia, le Carte suddette e la Costituzione hanno molto in comune[2] e si farebbe un torto alle une ed all'altra misconoscendone il significato o, peggio, dandone una riduttiva rappresentazione[3]. Non a caso, d'altronde, il riconoscimento suddetto è operato a mezzo di enunciati a maglie larghe e, non di rado, larghissime, così come di solito si ha per le Costituzioni, quanto meno – per ciò che è qui di specifico interesse – si ha per la nostra o altre Costituzioni ancora dei Paesi di tradizioni liberal-democratiche.

La trama aperta degli enunciati – come si sa – è un punto di forza e di debolezza allo stesso tempo dei documenti normativi che ne sono dotati, per un verso agevolandone la integra trasmissione nel tempo[4] e, per un altro verso, però, rendendoli docili ed arrendevoli davanti alle manipolazioni della loro sostanza da parte sia dei decisori politici e sia pure degli stessi organi di garanzia, a partire appunto dai giudici che dovrebbero assicurarne la salvaguardia.

Quest'assunto non richiede qui alcuna documentazione a suo sostegno, risultando avvalorato da plurime e convergenti esperienze, al di là del merito delle soluzioni interpretative affermatesi nel corso delle vicende processuali in cui si fa questione della osservanza delle Carte in parola. Non è di qui interrogarsi sulle ragioni per cui, invece di battere la via piana delle revisioni alla luce del sole, si preferisce perlopiù far luogo a modifiche tacite – come sono usualmente chiamate – della Costituzione e, *mutatis mutandis*, anche delle altre Carte ad essa assimilabili *quoad substantiam*[5]. Di

---

[1] La natura di documento materialmente (o – come la Corte preferisce dire – tipicamente) costituzionale è esplicitamente ammessa in capo alla Carta dell'Unione – come si sa – dalla sent. n. 269 del 2017, ma non vedo come siffatto attributo non possa non considerarsi altresì riferito alle altre Carte, a partire dalla CEDU che della prima Carta si pone – come si rammenterà più avanti – a parametro di interpretazione.

[2] Non si capirebbe altrimenti la ragione dell'accostamento non poche volte fatto di quelle a questa e, ad esso conseguente, il confronto del modo o dei modi con cui se ne garantisce il rispetto da parte delle Corti allo scopo istituite [per tutti, v. AA.VV., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, a cura di L. D'Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta, Giappichelli, Torino 2016, e AA.VV., *Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte interamericana dei diritti umani: modelli ed esperienze a confronto*, a cura di R. Romboli e A. Ruggeri, Giappichelli, Torino 2019].

[3] Si spiega, d'altronde, in questa luce la tendenza delle stesse Corti europee a "costituzionalizzarsi", testimoniata peraltro dall'uso di tecniche decisorie che, pur nei caratteri peculiari di ciascuna di esse, racchiudono in sé ed esprimono quella doppia natura, politica e giurisdizionale assieme, che è il tratto più immediatamente qualificante dei tribunali costituzionali (e, segnatamente, per ciò che qui più da presso importa, del nostro).

[4] In generale, sul rilievo posseduto dalla dimensione temporale nell'esperienza costituzionale, apprezzabile sotto plurimi aspetti di particolare interesse, per tutti, v. T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Giuffrè, Milano 1978, 783 ss., nonché in *Opere*, I, Giuffrè, Milano 2000, 477 ss.

[5] Le modifiche in parola, nondimeno, sono perlopiù riguardate in prospettiva descrittiva, mentre sarebbe assai interessante l'approfondimento dell'analisi volta alla ricerca delle cause che le determinano; una maggiore esplorazione di questo versante di studio promette infatti, a mia opinione, di offrire considerevoli spunti ricostruttivi tanto al piano delle relazioni che connotano la forma di governo e la stessa forma di Stato quanto – per ciò che a me pare di ancora maggiore interesse – al piano della teoria della Costituzione e dei suoi svolgimenti storico-concreti [tra gli studi recenti che le hanno fatte oggetto di raffinate indagini v., part., M.P. IADICICCO, *Dinamiche costituzionali. Spunti di riflessione sull'esperienza italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2019, 20 gennaio 2020, e, della stessa, *Il limite del testo fra modifiche tacite ed interpretazioni creative*, in AA.VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, a cura di U. Adamo - R. Caridà - A. Lollo - A. Morelli - V. Pupo, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, 231 ss.; S. BARTOLE, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e Costituzione vivente*, in *Rivista AIC*, 1/2019, 23 marzo 2019, 335 ss., e i contributi che sono in AA.VV., *Mutamenti costituzionali*, a cura di A. Mangia - R. Bin, in *Dir. cost.*, 1/2020; utili spunti a finalità teorico-ricostruttiva sono poi offerti, in prospettiva economica, da L. RAMPA, *Rigidità e flessibilità delle Costituzioni alla luce della teoria dei contratti incompleti*, in *Mat. st. cult. giur.*, 1/2021, 185 ss. Infine, se si vuole, può vedersi anche il mio *Le modifiche tacite della Costituzione, settant'anni dopo*, nel vol. coll. che ospita lo scritto di M.P. IADICICCO sopra cit., 415 ss., nonché in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2018, 20 giugno 2018].

sicuro, gioca in tal senso la circostanza per cui la varietà dei casi della vita non conosce limite di sorta, presentandosi essi in forme continuamente cangianti, con la conseguenza che molte volte, allo scopo di farli rientrare entro i confini segnati dalla lettera degli enunciati, malgrado la duttilità strutturale di questi ultimi, si rende necessaria appunto la loro riscrittura, conseguente alla continua espansione dell'area materiale da essi "coperta". Quest'ultima, infatti, è oggetto da tempo di un processo di progressiva dilatazione senza però essere accompagnata, neppure nei suoi più significativi sviluppi, da adeguate "razionalizzazioni" con discipline di rango costituzionale, sì da ricongiungere – come, a mia opinione, si dovrebbe – forma e materia costituzionale[6].

È chiaro, ad ogni buon conto, che – come si è più volte fatto notare – l'elastico costituzionale, malgrado la sua congenita, formidabile capacità di adattamento, va pur sempre incontro, al pari degli elastici veri e propri, a limiti suoi propri, superati i quali fatalmente si spezza. Il punto è, però, che ciò non è mai ammesso dalle Corti che seguitano a maneggiarlo come se fosse ancora perfettamente integro, ora perché inconsapevoli – volendone dare una lettura *in bonam partem* – di ciò che fanno ed ora perché, laddove scientemente lo abbiano spezzato, non hanno ovviamente alcuna convenienza a delegittimarsi, ad ammettere cioè che da garanti si sono innaturalmente commutate in decisori politici, anzi nei massimi decisori politici, ovverosia – come si è altrove detto – in un vero e proprio *potere costituente permanente*, con specifico riguardo ai casi, qui di specifico interesse, in cui oggetto di manipolazione siano proprio gli enunciati espressivi di principi fondamentali, tra i quali quelli sotto la cui "copertura" nel modo più diretto ed immediato si dispongono i diritti costituzionali, i vecchi come i nuovi[7]. Mi riferisco, in ispecie, con riguardo alla nostra Carta, ai principi di libertà ed eguaglianza: autentici valori transepocali, seppur declinati in modi anche sensibilmente diversi non soltanto nel passaggio da un'epoca storica all'altra – ciò che è del tutto naturale – ma anche, in un dato momento storico, quale quello attuale, nel passaggio da un ordinamento all'altro, pur appartenenti alla stessa grande "famiglia" delle liberal-democrazie.

Il riferimento ai valori suddetti, costitutivi di quella che a me piace chiamare la *coppia assiologica fondamentale dell'ordinamento*, è di centrale rilievo al fine della ricostruzione che si va ora facendo. Non si dimentichi, infatti, che i principi fondamentali restanti, pur disponendosi – è appena il caso qui di esplicitare – tutti su un medesimo piano orizzontale e rendendosi pronti a sottoporsi a continue e varie operazioni di reciproco bilanciamento per le peculiari esigenze dei singoli casi, sono tutti stati pensati in funzione servente della coppia suddetta.

Così è per il principio democratico, che rimanda ad una certa distribuzione della sovranità ed ai modi del suo esercizio con la massima partecipazione possibile della comunità governata alle dinamiche di apparato, in vista dell'appagamento delle istanze riportabili a ciascuno degli elementi della coppia suddetta e ad entrambi nella loro intima, inscindibile connessione[8]. Così è anche per il

---

[6] Maggiori ragguagli sul punto, di cruciale rilievo, possono, se si vuole, avere dal mio *La "materia" costituzionale, i modi della sua trattazione manualistica, i segni lasciati dal contesto politico-istituzionale sull'una e sugli altri (profili storico-teorici)*, in AA.VV., *I generi letterari della storiografia giuridica. La produzione didattica negli ultimi due secoli (manuali, trattati, corsi e prolusioni)*, a cura di A. Lovato, Giappichelli, Torino 2019, 299 ss. e, già, in *Rivista AIC*, 4/2017, 12 dicembre 2017.

[7] Si fermi, solo per un momento, l'attenzione sul fatto che ciò che si considera sottratto al massimo atto normativo espressivo di potere costituito, la legge di revisione costituzionale, rientra invece *di fatto* nella disponibilità dell'organo istituzionalmente deputato alla salvaguardia della legalità costituzionale. Altro discorso, che ovviamente non può qui farsi, è se davvero i principi fondamentali si sottraggano (o, meglio, si sottraggano *sempre* o *interamente*) alla loro eventuale modifica; ciò che, a mio modo di vedere, non è, con specifico riguardo al caso delle innovazioni a finalità espansiva o, diciamo pure, *in melius*, comunque a pieno rispettose di ciò che i principi stessi sono nella loro essenza e volte dunque a rinvigorirne la forza e la capacità diffusiva per l'intero ordinamento (dei limiti alla revisione costituzionale si è tornati a discutere, ancora non molto tempo addietro, in occasione del convegno del Gruppo di Pisa su *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, cit.). Ed altra cosa ancora è che questo o quel principio possa risultare occasionalmente violato, da legge comune così come in via di mera ipotesi da una norma di Carta dei diritti o da qualsivoglia altra norma di origine esterna, senza che perciò meriti di essere caducata. Su quest'ultimo punto, qui di specifico interesse, si tornerà tra non molto.

[8] Su di che, part., la densa riflessione teorica di G. SILVESTRI, *Dal potere ai princìpi. Liberta ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2009. Sul principio di eguaglianza sostanziale, v., poi, ora, l'ampio

riconoscimento del valore di autonomia, nelle sue plurime espressioni (e, in ispecie, nelle sue realizzazioni a mezzo di enti a base territoriale), o, ancora, per fare ora l'esempio ai nostri fini maggiormente illuminante, per il valore della pace e della giustizia tra le nazioni, in funzione del cui appagamento si giustificano (e, anzi, impongono) le limitazioni della sovranità. Un disposto, questo dell'art. 11, che nasce dalla memoria storica delle nefandezze perpetrate nel corso del secondo conflitto bellico ad opera di uomini innaturalmente commutatisi in belve assassine, responsabili del soffocamento della libertà e, prima ancora, della dignità e della vita di milioni di persone[9].

Ebbene, il principio fondamentale di apertura alla Comunità internazionale ed alle organizzazioni in essa costituite allo scopo di preservare la pace e la giustizia tra le nazioni è, sì, indubitabilmente un *principio-fine*, che ha un pregio incommensurabile in sé e per sé, ma è anche – come si è venuti dicendo – un *principio-mezzo*, senza la cui affermazione i principi di cui agli artt. 2 e 3 della Carta costituzionale resterebbero confinati nel mondo delle mere astrazioni o – peggio – suonerebbero quali beffarde enunciazioni scopertamente contraddette da una realtà da essi discosta, quando non addirittura ostile.

In realtà, tutti i principi fondamentali, *proprio perché tali*, se riguardati *uti singuli* si presentano inautonomi e incapaci di farsi – come si deve – valere, mentre acquistano teorico e pratico senso solo nel loro fare "sistema", ciascuno offrendosi agli altri e tutti concorrendo alla loro incessante rigenerazione semantica, solo in tal modo dando un senso complessivo all'idea di Costituzione, nell'accezione materiale sopra indicata[10].

La conclusione appena raggiunta è preziosa – a me pare – allo specifico fine di ambientare in modo adeguato e su un terreno solido le relazioni tra le Corti, dando loro modo di svolgersi linearmente e con profitto a beneficio delle Carte di cui le stesse sono garanti e, dunque, in buona sostanza, dei diritti da esse riconosciuti.

Ebbene, come si tenterà ora di mostrare con la massima sintesi, proprio il principio di apertura appare essere stranamente ed indebitamente lasciato in un cono d'ombra, quando non addirittura messo disinvoltamente da canto, sia da parte della Corte dell'Unione nei riguardi degli Stati e sia da questi verso quella[11]. È un errore madornale, gravido di negative implicazioni a cascata, a plurimi piani istituzionali, e rilevabile in molti campi materiali di esperienza. Non ci si avvede, infatti, che in tal modo ne risentono gravemente proprio i valori di libertà ed eguaglianza che, per effetto del principio di apertura, possono attingere senza sosta quanto di meglio *ab extra* proviene in funzione del loro ottimale appagamento e, con esso, di taluni bisogni elementari dell'uomo, e, in ultima istanza, di quanto si rende necessario affinché la persona possa davvero condurre un'esistenza, oltre (e prima ancora) che libera, dignitosa.

---

studio di P. MASALA, *I diritti fra stato e Regioni nell'emergenza sanitaria, a vent'anni dalla revisione del Titolo V: quali lezioni possono trarsi e quale "ribilanciamento" occorre realizzare, per una più efficace garanzia dell'uguaglianza sostanziale?* in *Costituzionalismo.it*, 1/2021, 17 maggio 2021, 137 ss.

[9] Mi scuso per quello che a qualcuno potrebbe sembrare un cedimento alla retorica ma che di sicuro non lo è per chi, come me, ha avuto il padre (o altro familiare) rinchiuso in un *Lager* nazista, miracolosamente sopravvissuto, portando nondimeno per tutta la vita su di sé i segni di ferite fisiche e morali mai rimarginate.

[10] Considero, infatti, tratto connotativo e qualificante l'essenza dei principi la loro incapacità non soltanto di reggersi in piedi ed inverarsi nell'esperienza senza il necessario, reciproco supporto ma anche (e prima ancora) il loro essere privi di senso alcuno in mancanza dell'opera di rigenerazione semantica vicendevolmente apprestata e da tutti assieme offerta agli enunciati restanti, sì da avere rilievo unicamente nella loro unità significante. Basti solo considerare, ad es., che anche il principio di autonomia è stato pensato in funzione dell'ottimale appagamento delle istanze che fanno capo alla coppia assiologica suddetta, e così via per gli altri principi fondamentali.

[11] Con riferimento a quest'ultimo profilo della questione, è poi da tener conto anche del fatto che la codificazione dei diritti da parte della Carta di Nizza-Strasburgo, unitamente all'avanzata del processo d'integrazione sovranazionale, ha, a mia opinione concorso, ad alimentare alcune remore sia del nostro che di altri tribunali costituzionali nel dar voce al principio fondamentale di apertura al diritto avente origine esterna, secondo quanto si vedrà ancora meglio a momenti. Si teme, infatti, che possa finire con l'andare smarrita l'identità costituzionale dello Stato, trascurandosi tuttavia il dato elementare, su cui ho in altri luoghi ripetutamente fermato l'attenzione, secondo cui della *nostra* identità costituzionale, assiologicamente intesa, siccome risultante dall'insieme dei valori fondamentali positivizzati nella Carta, fa parte *pleno iure* anche il valore di apertura.

2. *L'art. 4.2 TUE e i bilanciamenti…* squilibrati *operati dalla Corte dell'Unione tra il principio del primato e i principi di struttura degli Stati membri lesi da atti sovranazionali*

In ambito eurounitario il principio di apertura trova esplicito riconoscimento, in ispecie, nell'art. 4.2 TUE, laddove è sancito – come si sa – l'impegno dell'Unione di mantenersi rispettosa dell'identità nazionale quale risulta dalla struttura fondamentale degli Stati membri[12]. In altri luoghi si è discorso al riguardo di una sorta di "comunitarizzazione" dei "controlimiti". Certo, si è, ad ogni buon conto, che atti sovranazionali lesivi dei principi di base dell'ordinamento interno si espongono alla loro impugnazione sia in sede eurounitaria, per il *vulnus* indiretto recato al disposto in parola che si offre a "copertura" dei principi stessi, e sia pure, ovviamente, in sede nazionale, opponendosi al loro ingresso nel territorio dello Stato l'arma dei "controlimiti"[13]. Due rimedi, peraltro, cumulabili, nulla escludendosi che, dopo l'interpello della Corte dell'Unione e non essendosi avuta da quest'ultima giustizia, sia adito il giudice nazionale o, magari – e perché no? –, lo siano simultaneamente entrambe le Corti. È chiaro che potrebbe, poi, assistersi ad un conflitto tra giudicati (in ispecie, laddove avverso la pronunzia del giudice lussemburghese dovessero essere esposti in ambito interno i "controlimiti"); di contro, per il caso che il giudice interno si pronunzi per primo, la Corte dell'Unione sarebbe – a me pare – tenuta ad allinearsi al verdetto dallo stesso emesso quale genuino interprete e garante dei principi di struttura dell'ordinamento di appartenenza.

[12] La formula ha attratto l'interesse di una nutrita schiera di commentatori che ne hanno prospettato letture di vario segno, delle quali nondimeno non può qui farsi parola alcuna [indicazioni in G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, e, dello stesso, *Il ruolo dell'art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti inter-ordinamentali*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 333 ss.; G. MARTINICO, *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico: un ripensamento del ruolo dei conflitti costituzionali?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2018, 781 ss., e, dello stesso, *Conflitti interpretativi e concorrenza fra corti nel diritto costituzionale europeo*, in *Dir. soc.*, 4/2019, 691 ss.; L.S. ROSSI, *2, 4, 6 TUE… l'interpretazione dell'"Identity Clause" alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, in Liber Amicorum *Antonio Tizzano.* De la Cour CECA à la Cour de l'Union: la long parcours de la justice europeénne, Giappichelli, Torino 2018, 859 ss.; AA.VV., *Oxford Principles of European Union Law*, I, *The European Union Legal Order*, a cura di R. Schütze e T. Tridimas, OUP, Oxford 2018, ed *ivi*, part., B. GUASTAFERRO, *Sincere Cooperation and Respect for National Identities*, 350 ss.; A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 20/2018, 24 ottobre 2018, spec. §§ 5 e 6; F.-X. MILLET, *Plaider l'identité constitutionnelle de l'État devant la Cour de justice*, in *Quad. cost.*, 4/2018, 831 ss.; v., inoltre, i contributi in tema di *Constitutional Adjudication in Europe between Unity and Pluralism*, a cura di P. Faraguna - C. Fasone - G. Piccirilli, in *It. Journ. Publ. Law*, 2/2018, 205 ss.; A. ALPINI, *Diritto italo-europeo e princípi identificativi*, ESI, Napoli 2018, spec. 82 ss. e 163 ss.; C. PANZERA, *Dal patto costituzionale del singolo Stato al patto costituzionale europeo: la questione della "doppia fedeltà". L'esperienza italiana*, in *Rev. gen. der. cost.*, 29/2019; F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, unione bancaria europea e Costituzione*, Wolters Kluwer - Cedam, Milano 2019, 338 ss., e, della stessa, *Unità nella diversità o diversità nella unità? I concetti di identità nazionale e identità costituzionale e il dialogo simulato tra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 9 giugno 2019. Infine, T. DRINÓCZI, *Constitutional Identity in Europe: the Identity of the Constitution. A Regional Approach*, in *German Law Journal*, 21/2020, 105 ss.].

[13] Particolarmente tenace la difesa da parte del tribunale costituzionale tedesco della identità costituzionale ripetutamente messa in atto, senza mezzi termini o – per dirla con L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*[5], Giappichelli, Torino 2019, 129 – "tra il provocatorio e l'agguerrito"; allo stesso tribunale si deve la elaborazione di un *test* di compatibilità del diritto eurounitario rispetto all'identità in parola inaugurato in occasione del *Lissabon Urteil* e quindi messo ulteriormente a punto con successive pronunzie, tra le quali *Solange III*, *Gauweiler/OMT* e *Weiss*. Nello scritto ora richiamato si fa, poi, opportunamente notare come l'orientamento manifestato dal giudice costituzionale tedesco abbia influenzato anche altri giudici nazionali, come quello ungherese. Richiamandosi ad alcune recenti pronunzie dello stesso tribunale costituzionale tedesco e del Consiglio di Stato francese, un'accreditata dottrina [M.P. CHITI, *Il declino del primato del diritto dell'Unione europea nella recente giurisprudenza tedesca e francese*, in *Astrid*, 9/2021, 24 maggio 2021] si è spinta fino al punto di discorrere di un vero e proprio "declino" del primato del diritto eurounitario: affermazione che, nondimeno, a mia opinione, attende altre e ancora più probanti conferme.

Con riferimento al caso che sia chiamato a pronunziarsi per primo o in via esclusiva il giudice eurounitario, si pone il problema di quali possano essere i punti di riferimento maggiormente solidi dai quali il verdetto emesso a Lussemburgo possa tenersi in sede di accertamento della violazione dell'art. 4.2 dovuta alla incisione operata a danno di uno o più dei principi di struttura di diritto interno. Non è casuale – come si è fatto altrove notare – che faccia al riguardo difetto uno strumento analogo al rinvio pregiudiziale ed azionabile in verso discendente: una lacuna in realtà apparente, rimasta a bella posta scoperta, non intendendosi in alcun modo condizionare il giudizio della Corte dell'Unione, lasciata sola con se stessa nella disagevole e non di rado sofferta opera di ricostruzione delle basi portanti dell'ordinamento statale. Eppure, la Corte stessa non può trascurare di volgere lo sguardo verso l'ambiente culturale nazionale, in ispecie verso la giurisprudenza in tutte le sue espressioni, comune e costituzionale, soprattutto verso quest'ultima quale "luogo" privilegiato nel quale il diritto vigente si converte in vivente, a partire dalle sue più rilevanti espressioni positive, i principi fondamentali. È dalla giurisprudenza, dunque, che si attendono le più attendibili indicazioni idonee a fare luce sui principi suddetti e ad orientare nel verso giusto il sindacato del giudice eurounitario. Ad ogni buon conto, è chiaro che la mancanza di uno strumento, quale il rinvio pregiudiziale, che dia modo di porre puntuali e chiare domande e ricevere altrettanto puntuali e chiare risposte fa una differenza non da poco rispetto ai casi di rinvio *ex* art. 267 TFUE, disponendo pur sempre la Corte di giustizia di margini consistenti di apprezzamento discrezionale, tali da consentirle di far luogo ad un verdetto coerente con la sua funzione di massimo garante della legalità "comunitaria"[14].

Nei fatti, è pur vero che il giudice dell'Unione non resta affatto neutrale in occasione della risoluzione delle controversie che insorgono tra l'Unione stessa e gli Stati, per il fatto di essere parte integrante della prima ed è, perciò, naturalmente indotto a dare sfogo alla sua intima vocazione ad agevolare il processo d'integrazione sovranazionale nel suo incessante cammino verso la meta.

Sta in ciò la ragione del mancato, paritario bilanciamento tra i principi sovranazionali, in ispecie – per ciò che è qui di specifico interesse – tra il principio del primato e quello della salvaguardia della identità nazionale. L'uno, infatti, spinge vigorosamente per la uniforme applicazione del diritto sovranazionale nei territori degli Stati che compongono l'Unione, senza dunque che lo stesso debba arrestarsi davanti ora a questo ed ora a quel principio statale[15]. L'altro, di contro, vorrebbe preservata l'integrità della struttura nazionale, con la conseguente affermazione del diritto sovranazionale a macchia di leopardo, senza che possa dunque farsi valere nei territori degli Stati con i cui principi fondamentali dovesse entrare in rotta di collisione.

Ebbene, questo bilanciamento – come si diceva – a Lussemburgo, in realtà, non si ha, non può aversi, traducendosi dunque in atteggiamenti autenticamente arbitrali ed equidistanti del giudice eurounitario nei riguardi delle parti. È pur vero, tuttavia, che la mole copiosa di pronunzie da quest'ultimo emesse non ci consegna un indirizzo giurisprudenziale in senso proprio, connotato cioè da linearità di svolgimenti e costanza di caratteri nel tempo; piuttosto, talora sembra quasi che lo stesso abbia un andamento – come dire? – a *zig zag*, esibendo talune oscillazioni o fratture interne che ne minano la coerenza interna, fermo nondimeno restando il complessivo orientamento nel senso sopra indicato.

Basti solo, al riguardo, porre a confronto gli esiti di due casi che – come si sa – hanno fatto molto discutere, *Melloni* e *Taricco*: nell'uno, la Corte lussemburghese, a conti fatti, manifesta una sostanziale "chiusura" nei riguardi delle istanze avanzate dal tribunale costituzionale spagnolo,

[14] Basti solo al riguardo pensare alla selezione dei precedenti giurisprudenziali ritenuti utili per la risoluzione del caso e, in genere, alle incertezze legate alla ricognizione e messa a punto teorica dei principi di base di diritto interno.

[15] Una emblematica testimonianza di come il primato sia stato (e sia) inteso si è avuta, non molto tempo addietro, dal Presidente della Corte dell'Unione K. LENAERTS, *L'eredità del procedimento* Costa v. Enel, in AA.VV., *Il filo delle tutele nel dedalo d'Europa*, a cura di E. Falletti - V. Piccone, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, 15 ss.; nello stesso vol., v. pure, utilmente, V. PICCONE, *La* primauté *nell'Unione allargata*, 3 ss.

facendo valere fino in fondo il principio del primato del diritto eurounitario[16]; nel secondo, invece, a fronte della esposizione, con particolare fermezza e vigore, dei "controlimiti" da parte del nostro giudice costituzionale, la Corte dell'Unione perviene ad un sostanziale temperamento di alcune iniziali asprezze del proprio atteggiamento, dando così prova che il "dialogo" col giudice nazionale può portare buoni frutti, per quanto un pieno ricongiungimento delle posizioni, originariamente – come si sa – molto distanti, delle due Corti nella circostanza non si sia avuto, a motivo della diversa prospettiva dalla quale ciascuna di esse ha riguardato alla medesima questione[17].

3. *Il difetto di una* teoria delle Carte *di cui si debba far portatrice la Consulta, giustificata (e, anzi, imposta) dalla comune natura di* documenti tipicamente costituzionali *posseduta dalle Carte stesse e dalla loro parimenti comune funzione di strumenti privilegiati di salvaguardia dei diritti fondamentali (in ispecie, il trattamento inspiegabilmente diverso riservato dalla giurisprudenza costituzionale alla CEDU ed alla Carta di Nizza-Strasburgo, al piano della teoria delle fonti così come a quello della teoria della interpretazione)*

Di contro, l'indirizzo di cui si è fin qui fatto portatore il nostro giudice delle leggi sul versante delle relazioni con le Corti sovranazionali, riguardato nel suo complesso, parrebbe esibire tratti di minore elasticità rispetto a quelli risultanti dall'orientamento del giudice eurounitario.

Per vero, ove si riguardi, con la massima sintesi, all'indirizzo stesso, ci si avvede subito delle frequenti e vistose oscillazioni alle quali lo stesso è andato (e va) soggetto e che non agevolano la riconduzione ad una matrice unitaria delle ormai numerosissime espressioni del "dialogo" intergiurisprudenziale, come si è soliti chiamarlo, ricorrendo ad una metafora indubbiamente efficace e suggestiva – come lo sono le metafore in genere[18] – ma anche concettualmente ambigua e gravata da ipoteche metodico-teoriche ad oggi non rimosse. Al fondo, a me pare che ciò si debba al difetto in capo al giudice delle leggi di una organica e compiutamente definita *teoria delle Carte*.

Qui è, infatti, a mia opinione, il *punctum crucis* della questione ora dibattuta, dal quale discendono le non poche né lievi aporie metodico-teoriche di costruzione, unitamente a talune incertezze ed anche vere e proprie contraddizioni, di cui si ha riscontro nell'ormai imponente *corpus* giurisprudenziale composto dalla Consulta in tema di diritti fondamentali e del modo o dei modi con cui assicurarne l'ottimale appagamento, alle condizioni oggettive di contesto, in ispecie avvalendosi del "dialogo" suddetto.

Ebbene, a sostegno dell'idea che si possa (e debba) far luogo alla elaborazione e messa a punto di una unitaria, seppur internamente articolata, teoria delle Carte sta il fatto stesso della comune natura di queste ultime quali strumenti volti a dare il "*riconoscimento*" dei diritti fondamentali, nella sua ristretta e propria accezione, quale disvelamento di ciò che, negli ordinamenti di tradizioni liberali, preesiste all'opera razionalizzatrice del diritto, risultando dotato di radici profonde e ramificate nel corpo sociale, siccome genuinamente espressivo di bisogni elementari dell'uomo fatalmente

[16] Mi rifaccio qui alla lettura che di questa nota vicenda ne ha dato, ancora non molto tempo addietro, L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, cit., 128.

[17] Di un "amaro finale di partita" ho discorso nella mia nota "a prima lettura" della sent. n. 115 del 2018, dal titolo Taricco, *amaro finale di partita*, in questa *Rivista*, 2018/III, 488 ss.; v., inoltre, volendo, le ulteriori precisazioni svolte nel mio *Dopo* Taricco*: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, 31 dicembre 2018 (la decisione e l'intera vicenda hanno, peraltro, costituito – come si sa – oggetto di una copiosa messe di scritti, anche di respiro monografico).

[18] Sulle stesse, per tutti, v. A. MORELLI - O. POLLICINO, *Le metafore della rete. Linguaggio figurato,* judicial frame *e tutela dei diritti fondamentali nel* cyberspazio*: modelli a confronto*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 19 marzo 2018, e, degli stessi, *Metaphors and Judicial Frame in Cyberspace*, in *American Journal of Comparative Law*, forthcoming, 2020. Tutto costruito sulle metafore, poi, il volume che ospita gli *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. Bergonzini - A. Cossiri - G. Di Cosimo - A. Guazzarotti - C. Mainardis, Giappichelli, Torino 2019.

condannati a restare inappagati in mancanza del riconoscimento stesso[19]. Le Carte, poi, per norma, non si limitano a far luogo a quest'ultimo ma lo corredano di indicazioni volte ad assicurare la garanzia dei diritti stessi. Comune è, dunque, non solo la natura ma anche la funzione in parola: in breve, è il loro essere, *tutti*, *documenti materialmente costituzionali*, in quanto a pieno titolo rispondenti al modello mirabilmente scolpito nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789.

La Consulta, tuttavia, non sembra disponibile a dare a questa indicazione di partenza i suoi lineari ed obbligati svolgimenti; tiene, infatti, a rimarcare pur sempre lo "stacco" tra la Costituzione e le altre Carte, pur all'interno di un pensiero – come si diceva – complessivamente incerto e confuso. Uno stacco che appare particolarmente marcato in relazione alla CEDU, al piano della teoria delle fonti ambiguamente qualificata – come si sa – dalle sentenze "gemelle" del 2007 in avanti quale fonte "subcostituzionale" e, al piano della teoria della interpretazione, in buona sostanza devitalizzata, in consistente misura, nella sua *vis* prescrittiva, col fatto stesso di considerare le interpretazioni che se ne danno nelle pronunzie della Corte di Strasburgo non vincolanti per gli operatori nazionali (per ciò che qui specificamente interessa, i giudici comuni e – si faccia caso – la stessa Corte costituzionale) laddove le pronunzie stesse appaiano inidonee a comporsi in indirizzi "consolidati"[20] ovvero non appartengano al "tipo" delle decisioni-pilota[21].

Non torno qui a sottoporre ad esame critico la sent. n. 49 del 2015 con la quale è stato – come si sa – inaugurato questo *trend*, poggiante sull'assiomatica e tranciante affermazione del "predominio assiologico" della Costituzione sulla Convenzione (e – viene da pensare – anche sulle altre Carte): quasi che la prima sia *sempre* in grado di offrire ai diritti una tutela maggiormente avanzata di quella che può ad essi venire dalla seconda. La qual cosa, a tacer d'altro, fa a pugni con il carattere "sussidiario" che è proprio della Convenzione stessa e che le dà modo di farsi valere in ambito interno in quanto si dimostri attrezzata a dare ai diritti un ristoro maggiore di quello che si avrebbe in applicazione delle norme nazionali (anche costituzionali, dunque). D'altronde, la stessa giurisprudenza costituzionale non si è trattenuta dal riconoscere che dalla CEDU può discendere una tutela "più ampia" di quella derivante dal diritto interno[22]. Se, poi, dovesse ritenersi che si è inteso far riferimento a tutte le norme nazionali eccezion fatta di quelle costituzionali, francamente non si capirebbe perché mai nel novero delle norme interne poste a confronto con quelle convenzionali non dovrebbero essere incluse quelle apicali risultanti dalla Carta costituzionale, tra l'altro alle prime omogenee per struttura e funzione. Non si dimentichi, d'altronde, che – per riconoscimento ormai non contestato da alcuno – proprio le norme della legge fondamentale della Repubblica si prestano perché se ne faccia applicazione diretta laddove facciano difetto norme di legge specificamente riguardanti il caso; ed è chiaro – tengo qui a rilevare di passaggio – che, così come può aversi applicazione diretta della Costituzione, può aversi altresì della Convenzione (e, generalizzando, di altre Carte), tanto più che, in realtà, proprio in relazione ad essa la legge c'è, ed è quella che vi ha dato esecuzione in ambito interno.

Ad ogni buon conto, non sembra che la Consulta sia disponibile, perlomeno ad oggi, a fare oggetto di critico ripensamento l'orientamento manifestato nella sent. 49, malgrado la pioggia di rilievi di vario segno su di esso caduta. Mi limito solo ad osservare che appare essere francamente misteriosa la ragione che induce a qualificare non vincolanti in molti casi le letture della Convenzione somministrate dal giudice europeo, pur laddove gli atti che le contengano abbiano prodotto la cosa

[19] Su ciò che è, *in nuce*, un diritto fondamentale e come possa aversene nel modo migliore il "riconoscimento", nell'accezione sopra detta, si è ancora non molto tempo addietro discusso in occasione del convegno del Gruppo di Pisa tenutosi a Cassino il 10 e 11 giugno 2016 su *Cos'è un diritto fondamentale?*, a cura di V. Baldini, Editoriale Scientifica, Napoli 2017.

[20] Una notazione di passaggio: non vedo cosa aggiunga di più la qualificazione dell'indirizzo come "consolidato", posto che già nel sostantivo è implicito – a me pare – il carattere seriale delle pronunzie che compongono l'indirizzo stesso, nel senso appunto della loro concordanza nel tempo e convergenza verso un obiettivo unitario.

[21] Per una complessiva riconsiderazione critica della giurisprudenza costituzionale sulla CEDU, v., di recente, il mio *La CEDU e il gioco degli specchi deformanti alla Consulta*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2/2021, 15 maggio 2021, 263 ss.

[22] V., ad es., Corte cost. sent. n. 25 del 2019.

giudicata, con la conseguenza negativa, di tutta evidenza, che diritti ai quali sia dato appagamento dagli atti stessi possono risultare non adeguatamente salvaguardati in ambito interno.

Il vero è che in una sola evenienza potrebbe astrattamente giustificarsi lo scostamento in parola, laddove cioè il giudice nazionale sospetti che la norma convenzionale, così come intesa dalla Corte europea, entri in rotta di collisione con norma costituzionale, sì da trovarsi poi nella incresciosa situazione di doverla sottoporre al sindacato della Consulta (come di consueto, per il tramite della prospettazione di una questione di costituzionalità avente ad oggetto la legge di esecuzione della CEDU "*nella parte in cui…*").

Eppure, anche questa spiegazione, che potrebbe a prima impressione apparire dettata da buon senso, non persuade ugualmente, per più d'una ragione.

In primo luogo, non si capisce perché mai dovrebbe valere solo per le pronunzie della Corte di Strasburgo e non pure per quelle della Corte dell'Unione. Né vale opporre che diverso è il rango ("paracostituzionale" o costituzionale *tout court*) di cui queste ultime sono dotate, diversamente dalle prime che ne sarebbero prive. Qui, infatti, non si fa questione di rango bensì di prescrittività; e, come si viene dicendo, non si capisce come possa riconoscersi siffatta proprietà in capo ad alcune decisioni (espressive di un indirizzo "consolidato") e non pure di altre, senza peraltro trascurare la circostanza – per vero, assai singolare – che si ha nel momento in cui ci si avveda che una pronunzia dapprima giudicata non vincolante sia poi stata seguita da altre, sì da "consolidarsi", quando però è ormai troppo tardi[23].

L'ipotesi del conflitto tra norma convenzionale e norma costituzionale, sopra prospettata, resta, ad ogni buon conto, oggettivamente remota; piuttosto, potrebbe immaginarsi, questo sì, il caso che da Strasburgo venga ai diritti evocati in campo dal caso una tutela meno avanzata di quella ad essi offerta dalla Costituzione. Ma, in tal caso, è la stessa Convenzione, che – come si rammentava poc'anzi – ritaglia per sé un ruolo "sussidiario" rispetto al sistema delle garanzie apprestato in ambito interno, a non voler valere. Piuttosto, è da considerare che, se, per un verso, questa evenienza non può essere *a priori* scartata, per un altro verso è però da mettere in conto altresì l'ipotesi opposta, che *ab extra* si abbia un innalzamento del livello della tutela, ammesso (ma non concesso) che sia agevole far luogo a siffatte misurazioni, pur sempre di problematico riscontro, comunque rimesse all'apprezzamento del singolo operatore di giustizia.

Ebbene, proprio perché la partita è, in punto di diritto, aperta ad ogni possibile esito, preziosa ed imperdibile si rivela la reciproca apertura dell'una all'altra Carta, sollecitate a darsi mutuo alimento nei fatti interpretativi da una ormai risalente pronunzia della Consulta, la n. 388 del 1999, purtroppo non portata a frutto dai successivi sviluppi giurisprudenziali com'era invece da attendersi (e sarebbe stato sommamente opportuno che fosse)[24].

Insomma, *il fine è l'ottimale salvaguardia dei diritti, il mezzo la reciproca e* – sembra ormai superfluo dover esplicitare – *paritaria integrazione delle Carte per il tramite della interpretazione*, la quale – come si vede – o è circolare oppure semplicemente non è. Ed è allora da chiedersi quale mai possa essere il senso e il pregio dell'ambientazione suddetta della CEDU al piano della teoria delle fonti, quando poi l'esito da quest'ultima consegnato agli operatori del diritto fa a pugni con la strategia interpretativa alla quale essi sono dallo stesso giudice costituzionale chiamati. Non si dimentichi, d'altronde, che la Carta di Nizza-Strasburgo esplicitamente richiede di essere intesa e fatta valere alla luce della Convenzione, salvo il caso che si dimostri in grado di portare più in alto il livello della tutela dei diritti[25]; ed è allora di lampante evidenza l'aporia di costruzione che si ha – a

[23] Debbo questo rilievo ad A. RANDAZZO, *In tema di vincolatività, per il giudice comune, delle sentenze della Corte EDU alla luce della svolta rappresentata dalla sentenza n. 43 del 2018*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 1/2019, 15 marzo 2019, 86 ss., spec. 93.

[24] Vi si richiama, ora, Corte cost. sent. n. 84 del 2021.

[25] Accidentato e tortuoso – come si è fatto in altri luoghi notare – il percorso interpretativo che l'operatore è chiamato a compiere, dovendo dapprima far luogo ad una lettura della Carta dell'Unione orientata verso la CEDU e di poi ad una della prima chiusa dentro di sé, confrontare quindi gli esiti dei due percorsi e stabilire (non è chiaro in applicazione di quali criteri) infine dove si situi la maggior tutela, in vista della ottimale risoluzione del caso.

stare all'ordine di idee fatto proprio dalla Consulta – col fatto di ritenere la fonte gerarchicamente sovraordinata, in quanto dotata di rango costituzionale, culturalmente subordinata in sede d'interpretazione alla fonte di grado inferiore, "subcostituzionale"[26]. Una soluzione che non ha, dunque, né capo né coda e che tuttavia linearmente e in modo obbligato discende dalla previa sistemazione piramidale delle Carte, ripugnando però – come si è venuti dicendo – con la loro comune natura di documenti materialmente costituzionali.

Per altro verso, a conferma del fatto che la effettiva condizione della Convenzione non differisce, in buona sostanza, da quella della Carta di Nizza-Strasburgo sta un dato stranamente trascurato dalla Consulta e che rende palese il vizio di astrattezza che inficia il modo con cui essa intende e rappresenta le dinamiche delle Carte, assegnando loro un posto differenziato nella scala delle fonti. La qualifica della CEDU quale fonte "subcostituzionale" non tiene, infatti, conto del fatto che la stessa, sia per l'oggetto e sia pure per il modo della sua disciplina, si confronta naturalmente con enunciati costituzionali espressivi di principi fondamentali o comunque "coperti" da principi fondamentali[27], con i quali soltanto dunque, a conti fatti, può farsi questione di una eventuale reciproca incompatibilità. Né più né meno, come si vede, di ciò che – *anche a prescindere dalla "copertura" apprestata dall'art. 11* – si ha per la Carta di Nizza-Strasburgo, con la quale peraltro la Convenzione condivide anche nella sua formulazione testuale – come tutti sanno – non poche espressioni linguistiche. Insomma, immaginare un contrasto tra norma convenzionale e norma costituzionale inespressiva di principi sembra essere ipotesi francamente remota, per non dire che può essere scartata in partenza. Eppure, la stessa antinomia con un principio fondamentale di diritto interno non è detto che porti di necessità alla caducazione della norma che se ne renda responsabile.

Torna infatti, ancora una volta, preziosa l'ambientazione dello studio al piano della teoria della interpretazione; ed a quest'ultimo ciò che solo conta è la ricerca della massimizzazione della tutela dei diritti in campo, a mezzo della mutua integrazione delle Carte appunto[28].

---

[26] Sia chiaro, a scanso di ogni possibile equivoco. Non si nega qui, ovviamente, che la messa a punto semantica di fonti sovraordinate possa giovarsi di suggestioni ed indicazioni provenienti da fonti inferiori, così come queste da quelle. La circolarità del metodo interpretativo, limpidamente messa in chiaro già da A. ROSS, *Theorie der Rechtsquellen. Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlagen dogmenhistorischer Untersuchungen*, Deuticke, Leipzig - Wien 1929 e mirabilmente espressa nella formula della *durchgehende Korrelation*, dunque, non è da mettere in discussione. Qui, però, le cose stanno in modo ben diverso, essendo la fonte dal punto di vista del diritto interno gerarchicamente sovraordinata, la Carta di Nizza-Strasburgo, a dover essere intesa ed applicata alla luce di quanto disposto dalla fonte inferiore, la Convenzione, non valendo pertanto la reciproca.

[27] Vado facendo da anni oggetto di studio il meccanismo delle "coperture" su basi di valore e la loro trasmissione a cascata agli atti (o, meglio, alle norme) che sotto le stesse si dispongono e, poi, ad altri atti (e norme) ancora che ne danno ulteriore specificazione-attuazione (per un quadro di sintesi, v., volendo, il mio *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*[5], Giappichelli, Torino 2009, spec. 34 ss., ma *passim*).

[28] Il principio (o – come lo si è altrove qualificato – "metaprincipio") in parola è stato fatto oggetto – com'è noto – di notazioni di vario segno e persino negato in radice da un'accreditata dottrina. A me pare, tuttavia, che sia insito nel *munus* stesso del giudicare, a qualunque livello istituzionale in cui si manifesti e quale che sia la natura di chi lo eserciti, la ricerca dell'obiettivo dell'ottimale appagamento degli interessi (e, segnatamente, appunto dei diritti fondamentali) in gioco. Riferimenti ed indicazioni sulla vessata questione si sono, di recente, avuti da A. RANDAZZO, *Il "metaprincipio" della massimizzazione della tutela dei diritti*, in *Dir. fond.*, 2/2020, 10 giugno 2020, 689 ss., al quale faccio altresì rimando per anteriori riferimenti di lett. Cfr., poi, I. ANRÒ, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e CEDU: dieci anni di convivenza*, in Federalismi.it, 19/2020, 17 giugno 2020, 109 ss.; F. DONATI, *Tutela dei diritti e certezza del diritto*, in *Lo Stato*, 14/2020, 49 ss., spec. 67 s.; B. NASCIMBENE, *La tutela dei diritti fondamentali in Europa: i cataloghi e gli strumenti a disposizione dei giudici nazionali (cataloghi, arsenale dei giudici e limiti o confini)*, in Eurojus, 3/2020, 277; notazioni di vario segno nei contributi che sono in Granital revisited*? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, a cura di C. Caruso - F. Medico - A. Morrone, Bononia University Press, Bologna 2020; R. CONTI, CEDU e Carta UE dei diritti fondamentali, tra contenuti affini e ambiti di applicazione divergenti, in questa Rivista, 2020/III, spec. 588 ss. Contesta la esistenza del canone fondamentale in parola R. BIN, che ne ha trattato a più riprese: di recente, in *Critica della teoria dei diritti*, FrancoAngeli, Milano 2018, spec. 63 ss., ma *passim*; *Cose e idee. Per un consolidamento della teoria delle fonti*, in *Dir. cost.*, 1/2019, 11 ss., spec. 21 ss., nonché nell'intervista sul tema *Giudice e giudici nell'Italia postmoderna?*, a cura di R.G. Conti, in Giustizia Insieme, 10 aprile 2019; mi sono sforzato di replicare agli argomenti addotti da questa dottrina in più scritti, tra i quali, oltre all'intervista suddetta cui pure ho preso parte, Diritto giurisprudenziale e diritto politico: questioni aperte e soluzioni precarie, in questa Rivista, 2019/III, 707 ss., spec. 714 in

Non si dimentichi che, in occasione della trattazione di molte questioni di costituzionalità, si rende necessario far luogo a complesse e delicate operazioni di bilanciamento tra i beni della vita in gioco. E, poiché non di rado ciascuno di essi può apparire meritevole di tutela in quanto provvisto della "copertura" da parte di questa o quella norma della Costituzione, se ne ha che il bilanciamento tra gli interessi costituzionalmente protetti ridonda ed immediatamente si converte in un bilanciamento tra le norme (non di rado, tutte espressive di principi fondamentali) sotto il cui "ombrello" gli interessi si dispongono. Sacrifici parziali e talvolta persino il sostanziale accantonamento di un principio a beneficio di un altro o di altri fanno, dunque, parte – come si sa – delle quotidiane esperienze della pratica giuridica.

Ora, per effetto della pluralità delle Carte, l'arena viene naturalmente ad allargarsi portandosi oltre l'*hortus conclusus* dell'ordinamento nazionale e distendendosi al piano delle relazioni interordinamentali. E, poiché i bilanciamenti – come pure è noto – si aprono sempre ad esiti astrattamente imprevedibili, è da mettere in conto che dall'apertura che ogni ordinamento fa agli altri possano aversi opportunità di tutela che altrimenti andrebbero perdute.

Si ha così conferma che la teoria dei "controlimiti" – com'è usualmente intesa[29] – pecca di astrattismo ed anzi, a dirla tutta, si rivela *in nuce* inesatta, proprio perché incompatibile con la pratica quotidiana dei bilanciamenti secondo i casi e su basi di valore. Non si capisce, invero, perché mai debba impedirsi ad una norma eurounitaria che si dimostri incompatibile rispetto ad un principio fondamentale di produrre ugualmente effetti in ambito interno, disattivandosi pertanto la "copertura" di cui essa gode da parte dell'art. 11, malgrado la norma stessa appaia in grado di offrire un servizio ad altri principi fondamentali ed alla tavola dagli stessi composta nel suo insieme, sì da portare all'esito di fissare ancora più in alto il punto di sintesi assiologica tra i beni costituzionalmente protetti evocati in campo dal caso.

Così come, infatti, può darsi il caso di norma di legge che si ponga in conflitto con un principio fondamentale e però si disponga in funzione servente nei riguardi di altri principi, preminenti in relazione alle complessive esigenze del caso stesso e che, pertanto, *debba* essere mandata assolta dal giudice costituzionale, parimenti può aversi il caso di una norma di origine esterna (e il riferimento vale ora per ogni norma, e non solo per quelle delle Carte) che rechi un *vulnus* a principi fondamentali, allo stesso tempo però offrendo un servizio ad altri principi preminenti nel singolo caso: senza, dunque, che possa farsi luogo ad un regime discriminatorio a danno della norma sovranazionale.

In ogni vicenda della vita, insomma, si tratta di ricercare la soluzione che meglio di ogni altra appaghi la Costituzione come "sistema", nulla di più e nulla di meno di questo.

Questa conclusione – come si vede – possiede generale valenza; e, riportata al piano in cui si svolgono le dinamiche tra le Carte, ulteriormente conferma l'impossibilità di riservare un trattamento differenziato, per un verso, alla CEDU rispetto alla Carta di Nizza-Strasburgo e, per un altro verso, ad entrambe rispetto alla Costituzione.

La stella polare che guida l'operatore nel suo non di rado sofferto cammino verso la meta della definizione del caso è, dunque, data dalla ricerca della massimizzazione della tutela, in relazione ai complessivi e peculiari connotati del caso stesso visto nella sua oggettiva consistenza.

---

nt. 30; *La oscillante forza normativa della CEDU, vista dalla Consulta*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2/2020, 15 marzo 2020, 193 ss.; *La Carta di Nizza-Strasburgo nel sistema costituzionale europeo*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 10 luglio 2020, 130 ss.; *Stato di diritto sovranazionale e Stato di diritto interno:* simul stabunt vel simul cadent, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3/2020, 15 novembre 2020, 10 ss.; *La CEDU e il gioco degli specchi deformanti alla Consulta*, cit., spec. 273 ss.

[29] Uno studio monografico particolarmente accurato ed accompagnato da una originale proposta ricostruttiva si deve a S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del dialogo" tra le Corti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018. Puntuali rilievi in prospettiva comparata possono, di recente, vedersi in M. CALAMO SPECCHIA, *Un prisma costituzionale, la protezione della Costituzione: dalla democrazia "militante" all'autodifesa costituzionale*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 1/2021, spec. 105 ss.

4. *La singolare conformazione ad opera della Consulta del principio di cui all'art. 11 quale principio* quodammodo *"subcostituzionale", l'effetto* boomerang *che ne consegue e il disagio avvertito da ciascuna Corte a riconoscere che da Carte diverse da quella di cui è istituzionalmente garante possa venire una tutela maggiormente avanzata per i diritti*

Le notazioni svolte rendono palese – a me pare – la torsione metodica, prima ancora che teorico-ricostruttiva, operata dalla giurisprudenza costituzionale con l'anomala invenzione della dottrina dei "controlimiti", specificamente elaborata in tempi ormai risalenti[30] a compenso del riconoscimento del primato del diritto sovranazionale e quindi ininterrottamente tenuta ferma. Con la stessa si è infatti inteso significare che le limitazioni di sovranità conseguenti all'appartenenza alle Comunità non avrebbero comunque potuto, in alcun caso o modo, estendersi fino a colpire la massima espressione della sovranità stessa, quale si coglie – secondo una raffinata elaborazione teorica[31] – in prospettiva assiologico-oggettiva, grazie appunto al riferimento ai principi fondamentali nei quali essa si traduce ed invera nel modo più immediato e genuino.

È proprio sul terreno dei rapporti tra diritto (ieri comunitario ed oggi) eurounitario e diritto interno che si rende palese la stranezza costituita da un principio fondamentale, quello di cui all'art. 11, che sarebbe obbligato *per sistema* a ripiegare ed a farsi da parte – quasi avesse carattere *quodammodo* "subfondamentale" – a beneficio di altro principio fondamentale, occasionalmente urtato da una norma sovranazionale, senza aver prima verificato se, per effetto del mancato ingresso in ambito interno di quest'ultima, la Costituzione come tavola di valori fondamentali positivizzati ne abbia un guadagno ovvero una perdita. È, dunque, il carattere rigido, viziato da formalismo esasperato, della prospettiva metodica adottata dalla Consulta a rendere inaccettabili le conseguenze di ordine teorico-ricostruttive sulla sua base raggiunte, che piuttosto richiedono – come si è veduto – di essere sottoposte di volta in volta a verifica concreta, in applicazione della "logica" usuale dei bilanciamenti secondo i casi.

Il carattere "subfondamentale" del principio di cui all'art. 11 porta, dunque, allo scoperto la parzialità della prospettiva stessa, che poi ridonda in una torsione – come si diceva all'inizio di questo studio – dell'idea stessa di Costituzione ed in un freno alla sua vocazione a farsi sempre valere in *tutti*

[30] Particolare significato hanno avuto, al fine della maturazione di questa vicenda, i punti fermi segnati da Corte cost. sent. n. 183 del 1973.

[31] Il riferimento – com'è chiaro – è a G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino 2005; la prima formulazione della teoria è in *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 3 ss. Su di essa si è quindi avuto un animato confronto cui hanno preso parte numerosi studiosi, tra i quali L. VENTURA, *Sovranità. Da J. Bodin alla crisi dello Stato sociale*, Giappichelli, Torino 2014, 55 ss.; E. CASTORINA - C. NICOLOSI, *"Sovranità dei valori" e sviluppo della tutela dei diritti fondamentali: note sull'evoluzione della giurisprudenza statunitense*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*, 19 novembre 2015, nonché in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Giappichelli, Torino 2016, 519 ss. e, pure *ivi*, II, G. GEMMA, *Riflessioni sul pensiero di Silvestri in tema di sovranità*, 1068 ss.; A. MORRONE, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 2 agosto 2017, 92 s.; C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, 8, e A. SPADARO, *Dalla "sovranità" monistica all'"equilibrio" pluralistico di* legittimazioni del potere *nello Stato costituzionale contemporaneo*, 2 s.; O. CHESSA, *Dentro il Leviatano. Stato, sovranità e rappresentanza*, Mimesis, Milano-Udine 2019, spec. 310 ss. Per le varie accezioni della sovranità, v., poi, M.R. FERRARESE, *Percorsi della sovranità, aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in *Nomos*, 2/2019. Dello "Stato senza sovrano" ha ripetutamente discorso A. SPADARO, tra gli altri suoi scritti in *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Giuffrè, Milano 1994, e, più di recente, in *Dalla "sovranità" monistica all'"equilibrio" pluralistico di* legittimazioni del potere *nello Stato costituzionale contemporaneo*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 2 agosto 2017, mentre di una sovranità condivisa tra Unione europea e Stati si tratta nel mio *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*[5], cit., spec. 15 ss.; più di recente, v., inoltre, G. VOSA, *Il principio di essenzialità. Profili costituzionali del conferimento di poteri fra Stati e Unione europea*, FrancoAngeli, Milano 2020; con specifico riferimento alla sovranità dell'Unione, v., poi, ora, la *Enquête sur la souveraineté européenne*, curata dalla Fondazione J. Jaurès e dalla Fondazione F. Ebert, in *Ipsos Public Affairs*, gennaio 2021. Una densa riflessione, con specifica attenzione ai profili di diritto penale, è poi quella di A. BERNARDI, *La sovranità penale tra Stato e Consiglio d'Europa*, Jovene, Napoli 2019. Infime, da una prospettiva di ancora più ampio respiro, v. E. CANNIZZARO, *La sovranità oltre lo Stato*, Il Mulino, Bologna 2020.

i suoi principi fondamentali ed al massimo delle loro potenzialità espressive, alle condizioni oggettive di contesto ed in relazione ai peculiari connotati dei casi.

Così, nel momento stesso in cui la Corte delle leggi si attiva a presidio di questo o quel principio fondamentale giudicato – sovente per effetto di una distorsione ottica, consapevole o inconsapevole che sia – sotto attacco da parte di una norma sovranazionale e mette da canto il principio di apertura, per un verso, si viene a smarrire il significato complessivo della Costituzione, che solo può cogliersi attraverso la congiunta e paritaria considerazione prestata a *tutti* i principi fondamentali, nel mentre, per un altro verso, si perviene talora all'esito di rinunziare ad una risorsa preziosa di cui potrebbe trarre beneficio la Carta costituzionale come "sistema".

La conclusione – come si vede – lascia l'amaro in bocca. La partita che si svolge al tavolo vede i giocatori che ne sono protagonisti adoperare Carte taroccate, ciascuno di essi illudendosi in tal modo di vincere la posta in gioco e vedere così salvaguardata l'integrità dell'ordinamento di appartenenza, senza però rendersi conto dell'effetto *boomerang* che – come si diceva all'inizio di questo studio – talvolta si ha, proprio per il fatto di tenere nascosta la carta migliore, quella che dà modo a ciascun ordinamento di aprirsi all'esterno, a farsi permeare e rigenerare nelle sue stesse strutture di base portando a buon fine le indicazioni provenienti *ab extra* che si dimostrino idonee a dar vita a crescenti realizzazioni dei valori fondamentali di libertà ed eguaglianza.

Il vero è che si fatica, da una parte e dall'altra, a riconoscere che una Carta diversa dalla propria risulti maggiormente attrezzata di quest'ultima a dare appagamento alla coppia assiologica fondamentale suddetta. I richiami alla giurisprudenza di altri ordinamenti – come si sa, ormai assai frequenti, pur ponendosi talvolta quale il frutto di drastiche e discutibili selezioni dei precedenti –, sono infatti perlopiù operati unicamente a rinforzo di una soluzione interpretativa che si dichiara essere tutta quanta racchiusa dentro la Carta dell'ordinamento di appartenenza, giudicata immune da lacune o mende di sorta, insomma perfetta in sé e per sé e del tutto autosufficiente.

Se ne ha, peraltro, conferma dal modo con cui la Consulta perlopiù risolve le questioni di "doppia pregiudizialità", laddove – così come dalla stessa auspicato[32] – sia chiamata a pronunziarsi per prima, proiettando in primo piano i profili di stretto diritto costituzionale e giudicando, in tal modo, implicitamente risolti anche quelli concernenti il rispetto della Carta di Nizza-Strasburgo: una sorta di anomala, del tutto peculiare applicazione della tecnica decisoria dell'"assorbimento dei vizi"[33], qui dovuta alla sostanziale identità del parametro, nell'assunto che quanto è stabilito da altre Carte, tra le quali appunto quella dell'Unione, si ritrova comunque anche (e in primo luogo) nella legge fondamentale della Repubblica[34].

---

[32] … in ispecie con le pronunzie del 2019, a partire dalla 20, con cui ha precisato (e, per molti, temperato e corretto) quanto affermato nella 269 del 2017 [riferimenti di vario segno ed orientamento sulla vessata questione della "doppia pregiudizialità" possono di recente aversi da A.-O. COZZI, *Sindacato accentrato di costituzionalità e contributo alla normatività della Carta europea dei diritti fondamentali a vent'anni dalla sua proclamazione*, in *Dir. pubbl.*, 3/2020, 659 ss.; G. REPETTO, *Dell'utilità per la Corte di giustizia della priorità dell'incidente di costituzionalità. In margine alla sentenza del 2 febbraio 2021 sul diritto al silenzio nei procedimenti volti all'irrogazione di sanzioni amministrative punitive (Corte di giustizia, Grande Sezione, C-481-19,* DB c. Consob*)*, in *Giustizia Insieme*, 6 aprile 2021; S. BARBIERI, *Quel che rimane della sentenza n. 269 del 2017: il finale (non previsto?) di un tentativo di ri-accentramento*, in *Eurojus*, 17 maggio 2021, e, se si vuole, dal mio *Il giudice e la "doppia pregiudizialità": istruzioni per l'uso*, in *Federalismi.it*, 6/2021, 24 febbraio 2021, 211 ss.].

[33] La tecnica – come si sa – è adoperata in sede di annullamento di norme di legge viziate in relazione ad un certo parametro costituzionale, sì da non rendersi quindi necessaria la verifica della loro compatibilità rispetto ad altri parametri (in tema, per tutti, A. BONOMI, *L'assorbimento dei vizi nel giudizio di costituzionalità in via incidentale*, Jovene, Napoli 2013). Ne faccio qui utilizzo adattandola alle peculiari esigenze di ordine teorico-ricostruttivo dello studio che si viene facendo, con specifico riguardo al caso di (supposta) sostanziale identità di norme della Costituzione e di norme della Carta dell'Unione e, in generale, di altre Carte (dico "supposta", dal momento che – com'è chiaro – va pur sempre assegnato valore relativo alla coincidenza della lettera degli enunciati positivi, dal momento che essi possono poi caricarsi di peculiari significati in contesti ordinamentali complessivamente diversi).

[34] Un solo esempio per tutti, tratto da una recente decisione del giudice delle leggi, la 49 del 2021, con la quale, accertata la insussistenza della lesione del principio di ragionevolezza, si esclude, *per ciò stesso*, la violazione degli artt. 16, 20 e 21 della Carta di Nizza-Strasburgo, rilevandosi come la tutela dell'uguaglianza e della libertà d'impresa si abbia

Non ci si avvede, però, che le lacune, in realtà, ci sono[35] e che in tal modo non si rende di certo un buon servizio alla Carta, quale piuttosto potrebbe aversi mettendone a nudo le strutturali carenze e ragionando sul modo migliore per colmarle, vuoi a mezzo delle procedure apprestate dall'art. 138[36] e vuoi pure – per ciò che è qui di specifico rilievo – attingendo ad altre Carte, nella consapevolezza nondimeno che in casi diversi la partita può riaprirsi ad ogni suo possibile esito.

La disponibilità manifestata verso altre Carte (e Corti) acquista, poi, un particolare significato di ordine metodico che non può non essere apprezzato dall'interlocutore istituzionale di turno, sollecitato ad ispirare la propria azione al medesimo indirizzo, venendosi pertanto ad impiantare un circolo virtuoso di mutua alimentazione delle Carte, foriero di non pochi benefici nel momento in cui riesca a convertirsi e a risolversi in un autentico "diritto vivente", anche grazie all'azione sinergica dei giudici comuni e degli operatori in genere, amministratori e privati[37], ovunque insomma le Carte

da parte della stessa Carta e della Costituzione "sulla base di formulazioni normative e di criteri interpretativi che possono ritenersi coincidenti".

[35] … e che se ne ha riscontro – come si è tentato di mostrare in altri luoghi di riflessione scientifica [tra i quali, il mio *Lacune costituzionali*, in Rivista AIC, 2/2016, 18 aprile 2016] – per ogni dove, non soltanto dunque nella parte organizzativa, sulla quale resta unicamente appuntata l'attenzione di coloro che discutono delle riforme istituzionali, sia che ne patrocinino la realizzazione e sia che vi si dichiarino avversi: si hanno, insomma, anche (e prima ancora) nella parte sostantiva e – ciò che maggiormente importa – negli stessi principi fondamentali, bisognosi di essere ancora meglio specificati e messi al passo coi tempi, in perfetta linea di continuità con la loro matrice originaria.

Solo i primi esempi che vengono in mente al riguardo, tra gli altri che potrebbero nel senso appena indicato farsi, con riferimento alla menzione, ormai non più differibile, nell'art. 9 della salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema e – per ciò che è qui di specifico interesse – nell'art. 11 di quella *Europaklausel*, di cui si fa invece opportunamente parola in altre Carte costituzionali [su di che, per tutti, A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee" nelle Costituzioni degli Stati membri dell'U.E. e l'eccezione italiana*, in Costituzionalismo.it, 3/2019, 12 novembre 2019] e, ancora, si consideri la eventualità dell'inserimento del simbolo dell'Unione nella parte centrale della nostra bandiera: a significare quella doppia appartenenza che sentiamo come nostra e che, peraltro, è di già in modo eloquente evocata dalla congiunta esposizione delle due bandiere in alcune sedi di apparato o in occasione di alcune ricorrenze. È pur vero, però, in relazione a quest'ultima innovazione, che essa potrebbe indirizzare un messaggio non in tutto fedelmente riproduttivo della realtà, lasciando intendere essere ormai giunto a compiuta maturazione il processo d'integrazione sovranazionale. Per altro verso, tuttavia, proprio da essa potrebbe venire una spinta vigorosa in avanti impressa dal nostro Stato, raffigurandosi nella nuova immagine, a un tempo, ciò che già è (l'unità e l'identità della Repubblica) e ciò che si vuole fermamente che sia (l'unificazione *pleno iure* dell'Unione, per il cui raggiungimento la Repubblica stessa intende seguitare ad operarsi con tutte le forze di cui dispone). D'altro canto, la stessa unità ed indivisibilità della Repubblica, di cui è parola nell'art. 5, richiede essa pure costanti e rilevanti prestazioni volte a confermarla ed a rigenerarla, secondo quanto è proprio di ogni principio fondamentale e di tutti assieme, in ciò mirabilmente sintetizzandosi e rappresentandosi l'idea della Costituzione come *processo*, più (e prima ancora) che come *atto*, che *è* nel suo *farsi* ed incessantemente rinnovarsi, restando nondimeno sempre uguale a se stessa, alla propria identità appunto [della Costituzione come processo ha particolarmente discorso A. SPADARO, *Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Ovvero della continua* evoluzione *del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 3/1998, 343 ss. Del "moto" della Costituzione ha, non molto tempo addietro, discorso anche M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in Rivista AIC, 1/2013, 1° marzo 2013. Su moti e mutamenti della Costituzione, v., infine, A. MANGIA, *Moti della Costituzione o Mutamento costituzionale?*, in *Dir. cost.*, 1/2020, 75 ss., spec. 99 ss., 75 ss., e M. CALAMO SPECCHIA, *La Costituzione tra potere costituente e mutamenti costituzionali*, in Rivista AIC, 1/2020, 17 febbraio 2020, 266 ss.].

[36] La soluzione, ovviamente, vale solo per la nostra Carta costituzionale; per le altre Carte, l'aggiornamento del loro dettato pone questioni assai complesse da risolvere. Non si dimentichi, ad ogni buon conto, che si sono avuti casi di revisione ed integrazione dei meccanismi di tutela da esse apprestate, secondo quanto è da ultimo testimoniato dai protocolli 15 e 16 aggiunti alla CEDU.

[37] Al ruolo, particolarmente delicato e rilevante, che anche l'amministrazione e i privati possono (e devono) giocare al fine della implementazione delle Carte non può qui farsi parola alcuna; eppure, esso risulta non di rado decisivo al fine suddetto, specie laddove dovessero affermarsi in seno alla società una feconda consuetudine interpretativa ed operativa volta a dar voce alle Carte stesse, nel loro fare tutt'uno con la Costituzione. È anche così, infatti, che si rende tangibile il dovere di fedeltà alla Repubblica, quale intima e ferma adesione, in primo luogo, alla tavola dei valori fondamentali positivizzati, tra i quali – come si è venuti dicendo – è anche quello di apertura, di cui agli artt. 10 e 11, nel loro porsi in funzione servente di libertà ed eguaglianza [sul dovere in parola, dopo i noti studi di G. Lombardi e L. Ventura, v., part., A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013, e, più di recente, G.M. SALERNO, *La fedeltà alla Repubblica: alla ricerca dei caratteri essenziali*, in *Dir. cost.*, 2/2019, 85 ss.; altri riferimenti in A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, 383 ss.].

possano proiettare la loro luce che illumina ed orienta i comportamenti umani e dà ristoro alle crescenti pretese dei diritti.