

PER UN ADATTAMENTO AUTOMATICO DELL'ORDINAMENTO INTERNO AI TRATTATI "EUROUNITARI"

1. *Le ragioni di una scelta, le possibili obiezioni, gli argomenti spendibili per superarle* – 2. *Come far luogo all'innovazione qui proposta?*

1. Le ragioni di una scelta, le possibili obiezioni, gli argomenti spendibili per superarle

Si possono immaginare molte soluzioni al fine di agevolare l'ulteriore avanzata del processo d'integrazione europea, sempre che ovviamente si abbia poi la volontà di tradurle nei fatti.

Do per acquisita questa condizione. Tengo, nondimeno, a precisare che la proposta volta a riconoscere il trattamento dell'adattamento automatico ai trattati (ieri "comunitari" ed oggi) "eurounitari", che passo subito ad illustrare, è, in un certo senso, "neutra", prestandosi tanto all'adozione di futuri trattati che portino all'ulteriore arricchimento del patrimonio funzionale di cui l'Unione è dotata quanto invece al suo impoverimento (eventualità, e l'una e l'altra, espressamente prese, come si sa, in considerazione dall'art. 48 TUE). Insomma, una proposta all'apparenza meramente "tecnica", invariante rispetto ai contenuti dei trattati stessi, per quanto non ci si possa nascondere che i maggiori benefici che dal suo accoglimento possono attendersi si fanno in particolar modo apprezzare per il primo corno dell'alternativa. D'altro canto, è pure vero (e giova non dimenticarlo) che avanzamenti o arretramenti possono in buona sostanza aversi, oltre (e più) che per effetto dei trattati, a mezzo di pratiche politiche, orientamenti della giurisprudenza e – per restare al piano positivo – a mezzo degli strumenti "ordinari" di normazione, di cui l'Unione dispone, per l'uso cioè che in concreto se ne fa, un uso non di rado complessivamente oscillante, connotato da accentuata fluidità e mobilità, secondo quanto avvalorano le non infrequenti esperienze in cui si è assistito (e si assiste) ad usi promiscui degli strumenti stessi, con regolamenti che in buona sostanza si dotano dei contenuti propri delle direttive, e viceversa¹. I confini tra le sfere di competenza di Stati ed Unione sono, insomma, come si sa, di continuo spostati in avanti e all'indietro, secondo occasionali convenienze, rendendosi pertanto sicura testimonianza dello scarso tasso di prescrittività, perlomeno per questa parte², espresso dalle previsioni dei trattati³.

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Messina.

** Testo rielaborato di un intervento al convegno su *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, svoltosi a Catania il 30 e 31 maggio 2014, a cura di A. Ciancio. Sono molto grato a R. Conti, O. Pollicino e C. Salazar, ai quali ho sottoposto una prima versione di questo scritto ricevendone preziose osservazioni; la responsabilità di ciò che è qui scritto resta, nondimeno, esclusivamente mia.

¹ Riferimenti a queste esperienze possono, volendo, aversi da A. RUGGERI, *Le fonti del diritto europeo ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*³, Giappichelli, Torino 2010, 264 ss.

² Manca invero ad oggi un'adeguata riflessione, di cui si avverte forte il bisogno, a riguardo di siffatta carenza di forza delle metanorme contenute nei trattati. La circostanza per cui essa si fa, a prima vista, riportare alla origine internazionalistica dell'Unione, alla sua peculiare connotazione ed ai parimenti peculiari rapporti che essa intrattiene con gli Stati, diversamente da quelli che invece si hanno in ambito interno tra gli Stati stessi e le autonomie territoriali, spiega solo in parte la ridotta prescrittività delle metanorme stesse. Delle implicazioni di ordine politico-istituzionale che, per effetto di questo stato di cose, si hanno o potrebbero ulteriormente aversi nel prossimo avvenire nulla nondimeno può qui dirsi.

³ Questa notazione introduttiva non merita di essere sottovalutata, specie da coloro che potrebbero esser tentati di chiudersi a riccio, guardando con diffidenza o aperto sfavore alla proposta qui affacciata e lamentando che da essa venga un *vulnus* irreparabile alla democrazia, uno sconvolgimento profondo delle strutture costituzionali, e via dicendo. Se ne dirà a momenti; tengo, tuttavia, sin d'ora a precisare che, pur non essendo consentito sottacere le non lievi differenze (di rango e di regime complessivo) esistenti tra le norme dei trattati e quelle degli atti derivati, a conti fatti sono poi proprio questi ultimi ad erodere in concreto porzioni viepiù consistenti

Venendo ora a dire, dopo questa succinta notazione iniziale, del senso della proposta, degli obiettivi avuti di mira e, soprattutto, dei modi della sua possibile realizzazione, mi parrebbe opportuno mettere subito in chiaro qual è la cornice politico-istituzionale in cui essa s'inscrive.

Che gli Stati siano – secondo una fin troppo abusata espressione – i “signori dei trattati” è cosa risaputa. Forse, però, proprio su questo punto gioverebbe un supplemento di riflessione, prima di aderire acriticamente a questa comune credenza, una riflessione la cui esito potrebbe anche essere nel senso che siffatto giudizio è, sì, in buona sostanza, confermato, per quanto il quadro sia, a dire il vero, assai più composito ed articolato di quanto alcune sue ricorrenti (e, a mia opinione, eccessivamente semplificanti) rappresentazioni diano ad intendere. Le dinamiche di ordine politico-istituzionale in seno all'Unione risultano infatti governate da (e, comunque, complessivamente risentono di) spinte e contropinte di varia provenienza ed intensità, talune delle quali a me parrebbe che sfuggano al controllo (un tempo, invero, stringente) degli Stati (e basti solo pensare, al riguardo, al ruolo che il Parlamento europeo è venuto col tempo a giocare in seno alla trama istituzionale dell'ordinamento cui appartiene⁴).

Senza ora poter approfondire la questione, che da sola meriterebbe uno studio esteso ed approfondito, di necessità bisognoso di portarsi molto oltre l'*hortus conclusus* di questa succinta riflessione, parto nondimeno dall'assunto che gli Stati a tutt'oggi esercitino un condizionamento pesante, molto pesante, sulle decisioni degli organi dell'Unione (in special modo di alcuni) e, dunque, sulla direzione politica dell'ente nel suo insieme.

Uno degli strumenti dal cui utilizzo tutto ciò prende corpo è dato appunto dal duplice “controllo” – se così vogliamo, sia pure impropriamente, chiamarlo – svolto dagli Stati in occasione della confezione di nuovi trattati: tanto *a monte*, in sede di Unione, quanto *a valle*, in sede nazionale, al momento cioè della loro ricezione interna. E non è, ovviamente, ora il caso di rammentare i negativi condizionamenti avutisi a motivo del ritardo con cui alcuni Stati hanno provveduto a far luogo a siffatta ricezione⁵. Se, di contro, questo secondo passaggio procedimentale (che poi, com'è chiaro, non è solo di procedura, risultando caricato di imprevedibili e nondimeno pur sempre significative valenze) fosse eliminato, i benefici che se ne avrebbero sarebbero di tutta evidenza.

Benefici? Sicuro che si tratti di questi o *solo* di questi?

Certo, non mi nascondo l'obiezione prontamente avanzata da quanti vedono il rischio, implicato dalla proposta qui formulata, di un sostanziale, grave svilimento del ruolo dei Parlamenti nazionali, con ciò che ne consegue al piano degli equilibri caratterizzanti la forma di governo dello Stato (e, forse pure, di riflesso, la stessa forma di Stato)⁶, e dello stesso corpo elettorale, con riguardo a quegli ordinamenti nei quali la ricezione dei trattati è soggetta a voto popolare⁷.

dei territori un tempo soggetti all'esclusivo dominio degli Stati sovrani. E agli atti dell'Unione, specie a quelli provvisti di norme *self executing*, gli ordinamenti nazionali (*tutti*, nessuno escluso) danno, come si sa, ingresso col meccanismo dell'adattamento automatico.

⁴ Più in genere, mi sembra alquanto schematica l'idea per cui le dinamiche della forma di governo e persino quelle della “forma di Unione” (volendo così adattare al piano sovranazionale la formula della “forma di Stato” comunemente utilizzata in ambito interno per descrivere le relazioni tra apparato governante e comunità governata) risultino per intero sotto il controllo dei “signori dei trattati”. Piuttosto, uno dei segni non secondari dell'avanzamento del processo d'integrazione sovranazionale, che nondimeno ha ancora molta strada davanti a sé prima di giungere alla sua compiuta maturazione, è dato proprio dal fatto che non tutto accade perché così vogliono gli Stati (e, per essi, principalmente i loro Governi). Anche su ciò consigliereei di avviare un'analisi adeguata alla complessità e fluidità del quadro.

⁵ Capisco bene la ragione di salvaguardare appieno la pari “dignità” costituzionale di ciascuno Stato, specie per ciò che attiene appunto alle proiezioni “internazionalistiche” delle decisioni assunte in sede di Unione, ma fatico non poco a riconoscermi nell'idea che un trattato possa tardare ad entrare in vigore e possa persino non aver mai efficacia sol perché Cipro o Malta o qualche altro Stato ancora non si adoperino per il raggiungimento di quest'obiettivo. Quando si approfondiranno le implicazioni discendenti dalle vicende della rappresentanza politica al piano sovranazionale, qualcuno dovrà spiegare quali sofferenze la rappresentanza dei popoli ha dovuto sopportare ogni qual volta un singolo Stato, specie se di ridotte dimensioni territoriali e di popolazione, ha fatto da ostacolo all'adozione di decisioni sorrette da larghi (o larghissimi) consensi.

⁶ Non si trascuri, poi, l'incidenza che può aversene a carico delle competenze di altri organi ancora, e segnatamente del Capo di Stato quale organo preposto alla ratifica dei trattati, specie per ciò che attiene alla funzione di garanzia al cui esercizio è istituzionalmente chiamato, segnatamente negli ordinamenti a governo parlamentare (in ordinamenti dove si ha una forma di governo diversa da quest'ultima, com'è chiaro, la ratifica si carica di parimenti diversa valenza, ponendosi quale espressione della direzione politica; nondimeno, in siffatti ordinamenti, complessivamente diverso è l'intero assetto delle relazioni internazionali e sopranazionali, con l'esercizio da parte del Capo dello Stato di un ruolo di primo piano già al momento della stipula dei trattati).

Con specifico riguardo al nostro ordinamento, l'esperienza tuttavia insegna che il ruolo effettivamente svolto dal Presidente in occasione della formazione dei trattati (se non pure in generale, con specifico riferimento a quelli “europolitani”) e della loro traduzione interna non soffrirebbe una sostanziale alterazione in conseguenza dell'adozione della proposta qui affacciata. Il Presidente, infatti, gioca un ruolo di non poco momento sulla scena delle relazioni internazionali, ruolo che è anzi venuto col tempo (ed anche per effetto della crisi economica in atto) a risultare viepiù sottolineato e che, nondimeno, al pari di ciò che si ha in altri campi di esperienza, si e-

L'obiezione è seria, molto seria; e confesso qui di non aver esitazione alcuna a dichiararmi io stesso convinto della sua bontà, tant'è che la mia proposta non può essere, in alcun caso o modo, tenuta separata da un'operazione di complessivo riequilibrio di ordine istituzionale, in ambito sovranazionale come pure in ambito interno, un riequilibrio che – per ciò che qui specificamente importa – sia, tra le altre cose, segnato dal rifacimento della trama delle relazioni che i Parlamenti degli Stati intrattengono con gli organi dell'Unione (e, principalmente, col Parlamento europeo)⁸. Ed è qui appena il caso di rilevare come siffatto rifacimento della tela istituzionale, in seno alla quale si immettano con centralità di posto le assemblee parlamentari, potrà avere (come, quasi certamente, avrà) le sue immediate e rilevanti ricadute sulla forma di governo sia dell'Unione che di ciascuno Stato membro, con effetti a cascata invero non in tutto prevedibili e che potranno sollecitare ulteriori riforme (anche costituzionali) al fine di inscrivere armonicamente l'innovazione ora proposta nel quadro originario e darle modo di essere accolta e *quodammodo* metabolizzata dalle strutture preesistenti.

In questo nuovo quadro, ciò che i Parlamenti perdono in fase discendente può essere ampiamente compensato dal guadagno avutone in fase ascendente (espressione, quest'ultima, con la quale mi riferisco sia ai rapporti diretti dei Parlamenti nazionali con le istituzioni governanti dell'Unione e sia a quelli indiretti, filtrati dai Governi nazionali, in stretto raccordo coi quali le trattative precedenti e determinanti la stipula dei nuovi trattati dovrebbero aver luogo). Aggiungo, per dare un minimo di organicità (se non pure di completezza) a questa mia esposizione, che alla valorizzazione del ruolo dei Parlamenti dovrebbe accompagnarsi quella delle autonomie territoriali (specie delle maggiori, quali da noi le autonomie regionali), le quali pure hanno urgente bisogno di essere complessivamente, adeguatamente riconsiderate⁹.

Tutto, insomma, si tiene; e le novità di ordine formale-procedimentale devono armonicamente congiungersi a novità di carattere sostanziale, di struttura. Il rapporto tra di esse – è ormai provato – è infatti di mutuo, circolare condizionamento. Perché le prime non possono neppure avviarsi se non precedute e *quodammodo* "garantite" (anche al piano politico, s'intende) dalle seconde, le quali poi, a loro volta, possono in non secondaria misura risentire delle prime, da cui può pertanto aversi la pur indiretta sollecitazione per ulteriori spostamenti negli equilibri istituzionali: con un moto, come si vede, che si ricarica da se stesso e che può condurre all'esito finale di un profondo rivolgimento.

Vi è, poi, una obiezione di fondo che potrebbe esser fatta all'idea di un adattamento automatico dei trattati "eurounitari", prima di passare a vedere come siffatta novità possa tecnicamente realizzarsi. Ed è che, nella consapevolezza che i trattati stessi non richiederanno più di essere ratificati ed eseguiti in applicazione dei canoni al riguardo stabiliti nei singoli ordinamenti nazionali, ciò potrà comportare un appesantimento del processo decisionale in sede di Unione, tanto più se – come si è appena veduto – dovessero allestirsi

sprimo perlopiù con strumenti informali, attraverso contatti discreti ed in ambienti ovattati, più ancora che al momento della ratifica dei trattati (sulle attribuzioni presidenziali in materia di relazioni internazionali e sui modi del loro concreto esercizio, v., di recente, F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Giuffrè, Milano 2013, spec. la parte II).

Molto seria è, poi, l'obiezione che può farsi con riguardo a quegli ordinamenti nei quali l'esecuzione interna dei trattati può esser preceduta dal previo esame della loro costituzionalità da parte dei tribunali costituzionali. Per un verso, però, va pur sempre considerato che il controllo non è, ad ogni buon conto, precluso in un secondo momento, appuntandosi specificamente sugli atti che danno attuazione alle norme dei trattati ed estendendosi – se del caso – in via consequenziale a queste ultime (specie per l'aspetto dell'eventuale superamento dei "controlimiti"). Per un altro verso, poi, nulla ovviamente osta a che la riforma qui auspicata si accompagni ad una disciplina di diritto interno (con ogni probabilità, introducibile anche con atti comuni di normazione) che preveda la sottoposizione dello schema di trattato al parere o al giudizio di questo o quell'organo prima della sua approvazione in sede sovranazionale. Se poi, in questo o quello Stato membro dell'Unione, dovesse comunque reputarsi opportuna ovvero necessaria una revisione costituzionale al fine di poter pervenire alla stipula del trattato, ancora una volta, ciò può pianamente aversi; non vedo, però, la ragione per cui ciò debba necessariamente portare ad una generalizzazione della procedura aggravata (ma, su ciò, anche *infra*).

In ogni caso, si tratta pur sempre di soppesare vantaggi e svantaggi; e – come qui si viene dicendo – la bilancia sembra decisamente pendere dalla parte dei primi.

⁷ Si rammentino le note vicende di alcune consultazioni popolari tenutesi in Francia ed Olanda e conclusesi sfavorevolmente nei riguardi di norme pattizie altrimenti pronte ad entrare in vigore.

⁸ Nella nutrita lett. di cui ormai si dispone in tema di rapporti tra assemblee nazionali e Parlamento europeo, v., di recente, i contributi di P. BIANCHI, *Il dialogo tra il Parlamento europeo e le Assemblee legislative degli Stati membri: alcuni spunti di riflessione*, e M.V. AGOSTINI, *Il Parlamento italiano nei processi decisionali europei*, entrambi in AA.VV., *Studi pisani sul Parlamento*, V, a cura di E. Rossi, Plus, Pisa 2012, rispettivamente, 93 ss. e 103 ss. Da ultimo, la relazione di N. LUPO al nostro incontro, dal titolo *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'UE*.

Quanto, poi, al ruolo esercitato dalle Camere, specie attraverso le commissioni, in politica estera, v., part., F. LONGO, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, Il Mulino, Bologna 2011 (ma di ciò non tocca ora specificamente dire, dal momento che la proposta qui affacciata resta circoscritta al solo piano dei rapporti con l'Unione).

⁹ Su ciò, v., ora, la relazione al nostro incontro di L. MEZZETTI, dal titolo *Sviluppo democratico ed integrazione europea: il contributo delle autonomie regionali e le ricadute sul sistema degli enti territoriali*.

nuove ed “aggravate” procedure di partecipazione dei Parlamenti e delle autonomie territoriali alla loro formazione.

L’argomento non sembra tuttavia risolutivo.

Per un verso, infatti, è fuori discussione che i trattati debbano essere come si conviene ponderati e non è, di certo, per il fatto che sono soggetti alle procedure con le quali ancora oggi si conferiscono loro effetti in ambito interno che ne risulta accelerato il percorso in sede di Unione.

Per un altro verso, il Parlamento nazionale non dispone – come si sa – di potere alcuno d’innovazione ai trattati stessi; se, invece, si avesse, vi sarebbero invero buone ragioni per mantenere, così come sono, le procedure interne di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione. È pur vero, tuttavia, che il Parlamento è libero nell’*an*, una libertà non meramente nominale o di facciata, specie per il caso che la formazione del trattato si sia avuta al tempo in cui era in carica un certo Governo sorretto da una certa maggioranza, nel frattempo cambiati. È noto però che le vicende della politica estera ed “eurounitaria” non si svolgono, il più delle volte e perlomeno in una certa misura o fino ad un certo punto, all’insegna dei canoni (anche di natura politica: delle *regolarità*, insomma) che stanno a base delle vicende riguardanti le altre espressioni della direzione politica¹⁰.

2. Come far luogo all’innovazione qui proposta?

E veniamo ora alla questione relativa al modo con cui far luogo all’innovazione proposta.

In astratto, si possono percorrere due vie: quella della revisione costituzionale e l’altra della revisione del trattato, e segnatamente dell’art. 48 TUE, sopra cit., il quale per vero prevede – come si sa – altresì procedure semplificate, che nondimeno richiedono esse pure il recepimento da parte degli Stati membri, “*conformemente alle rispettive norme costituzionali*”, della decisione del Consiglio europeo al riguardo adottata¹¹.

La prima opzione è, di certo, quella che al meglio testimonia la volontà degli Stati di far luogo a siffatta ulteriore e non lieve cessione di sovranità ma presenta lo svantaggio di comportare tempi di sicuro non brevi per potersi tradurre nei fatti, oltre alle incertezze connesse alla revisione costituzionale, specie negli ordinamenti – come il nostro – caratterizzati da maggioranze perlopiù riscaldate e, peraltro, afflitti da endemica instabilità dei Governi e delle maggioranze stesse. La seconda, di contro, appare meno problematicamente conseguibile e si fa, nondimeno, preferire per più d’una ragione, la principale delle quali è data dalla sottolineatura del carattere sovranazionale della iniziativa volta ad introdurre l’innovazione in parola.

Non giova opporre che l’adozione di una norma sulla normazione di tale portata non potrebbe comunque rivestirsi delle forme della legge ordinaria (di esecuzione dell’atto di modifica del trattato che la contiene), tanto più se si considera che essa si porrebbe in deroga rispetto al regime al riguardo stabilito in Costituzione per ciò che concerne i modi con cui hanno ingresso in ambito interno le norme di origine esterna (e, segnatamente, le norme internazionali pattizie), regime – non si dimentichi – risultante dai principi fondamentali di cui agli artt. 10 ed 11 della Carta.

L’obiezione, pur meritando di essere attentamente vagliata, non sarebbe ad ogni buon conto risolutiva, per almeno un duplice ordine di ragioni.

Per un verso, non si trascuri che il regime in parola ha già subito una prima, rilevante alterazione per effetto della revisione del Titolo V fatta nel 2001, grazie alla quale le norme internazionali pattizie sono venute a godere di una “copertura” di cui erano prima ritenute prive, con le sole note eccezioni stabilite per gli accordi con la Chiesa e, appunto, le norme “eurounitarie”. Se poi, anziché ragionare in termini di “deroga” (ma, *rectius*, violazione) del sistema di cui agli artt. 10 e 11, si preferisce dire, con la giurisprudenza costituzionale, che si è trattato di una mera “integrazione”, ed allora non si vede perché un’ulteriore “integrazione”, nel senso qui auspicato, non possa aversi. La circostanza poi per cui essa possa aver luogo non già con

¹⁰ Sarebbe di estremo interesse uno studio sul campo che mostri quanta parte degli impegni assunti in sede internazionale e sovranazionale sono onorati dai Governi successivi (specie se di colore politico opposto a quello dei Governi che vi hanno fatto luogo); ma non minore interesse presenta altresì una verifica della continuità d’indirizzo politico in genere (anche di carattere interno, dunque) pur nell’alternanza di Governi e maggioranze. D’altro canto, è naturale che la continuità stessa – perlomeno fino ad un certo punto – debba esserci; sarebbe, di contro, inimmaginabile che, ad ogni cambio di governanti, si cancellasse dalla lavagna tutto ciò che v’era scritto prima e si ricominciasse da capo.

¹¹ Si è poi veduto che talune modifiche costituzionali potrebbero comunque rivelarsi opportune o necessarie, al fine, se non pure di “eseguire” il trattato che contiene la norma sulla normazione qui proposta, di far luogo alla ridefinizione del quadro in cui la norma stessa s’inscrive. Questo è però, appunto, un altro discorso.

legge di revisione costituzionale ma con legge di esecuzione di un nuovo trattato allo scopo specificamente adottato¹² nulla toglie alla validità dell'operazione posta in essere, se si conviene – come deve¹³ – che le limitazioni di sovranità conseguenti a nuovi trattati “eurolunitari” possono legittimamente aversi a mezzo degli atti ordinari di normazione. E, invero, sarebbe a dir poco singolare che si sia a suo tempo pensato di dotare l'Unione di una “Costituzione” (o, per essere più precisi, di un “trattato costituzionale”), considerandosi al riguardo strumento validamente utilizzabile la legge comune¹⁴, mentre ciò non potrebbe aversi per l'innovazione qui proposta, cui pure è da assegnare un considerevole rilievo ma di certo non maggiore di quello posseduto dalla “Costituzione” suddetta. Piuttosto, proprio il riferimento a questa sfortunata vicenda ulteriormente avvalorata l'idea per cui solo il metodo delle graduali acquisizioni alla causa europea può rivelarsi, col favore delle contingenze, alla fin fine vincente. La proposta qui affacciata – come si vede – s'inscrive in questa cornice e risponde a questa indicazione metodica, ponendosi quale una tappa importante – a me pare – lungo il processo d'integrazione.

Si tratta ora di stare a vedere se i tempi siano di già maturi e la congiuntura complessivamente favorevole per il suo accoglimento o, quanto meno, per la sua presa in considerazione¹⁵. A questa domanda è, però, chiamato a rispondere il politico, non lo studioso del diritto.

¹² Superfluo qui rilevare che, al pari di ogni innovazione riguardante le metanorme in genere, anche quella di cui si discorre richiede di venire alla luce tramite un atto che rispetti per l'ultima volta le disposizioni cui esso stesso innova, altrimenti l'atto stesso negherebbe la validità della propria formazione.

¹³ In realtà, questo dover essere è da riportare più alle prassi ormai invalsa che al modello, che anzi forse non potrebbe essere a modo richiamato a giustificazione della prassi stessa. Ma, tant'è... Ormai le cose stanno come stanno, al punto che può, con ogni verosimiglianza, discorrersi di una vera e propria consuetudine *contra* (o, quanto meno, *praeter*) *Constitutionem*, invalsa *ope juris prudentiae* e nella quale tutti gli operatori si riconoscono, che ha portato a dotare il diritto “eurolunitario” della formidabile “copertura” offerta dall'art. 11, solo in parte “razionalizzata” dall'art. 117, I c., se è vero che quest'ultimo può, sì, offrirgli protezione ma unicamente verso gli atti ordinari di normazione, non pure verso quelli di forma costituzionale. La questione della “copertura” di cui le norme dell'Unione in genere beneficerebbero persino nei riguardi delle leggi costituzionali è, nondimeno, assai complessa né ha qui specifico rilievo, si da meritare di essere nuovamente ripresa. Posso solo dire che, per chi – come me – suole ambientare al piano assiologico-sostanziale le vicende della normazione in genere, si tratta sempre (e soltanto) di andare a vedere, in caso di antinomia tra diritto “eurolunitario” e diritto interno, dove si appunta la maggior tutela dei beni costituzionalmente protetti e, segnatamente, quale norma (o, meglio, sistema di norme) si dimostra in grado di servire al meglio, alle condizioni oggettive di contesto, la tavola dei fini-valori costituzionali (e, ancora più specificamente, la coppia assiologica fondamentale, di cui agli artt. 2 e 3 della Carta e, in ultima istanza, il *Grundwert* della dignità della persona umana). D'altronde, la stessa giurisprudenza costituzionale ci ha insegnato (spec. sent. n. 317 del 2009) che il principio della osservanza da parte delle leggi nazionali delle norme internazionali (nella specie, della CEDU), imposta dall'art. 117, I c., cost., può soggiacere ad operazioni di “bilanciamento” con altre norme costituzionali, ancora meglio servite dalle fonti interne. E questo sembra invero essere un principio dotato di generale valenza, suscettibile cioè di riguardare ogni specie di antinomia, puntando esso all'affermazione nei singoli casi della *Costituzione come “sistema”* (maggiori ragguagli possono, volendo, aversi, da ultimo, dal mio *L'interpretazione conforme e la ricerca del “sistema di sistemi” come problema*, in www.rivistaaic.it, 2/2014).

¹⁴ La questione, per vero, è stata – come si sa – a suo tempo animatamente discussa; non ho dubbi, nondimeno, in merito al fatto che, qualora un domani dovesse riprendersi quest'ambizioso progetto ed ove dovesse apparire problematico, per ragioni politiche, far luogo alla esecuzione del nuovo “trattato costituzionale” con legge approvata con le procedure dell'art. 138, vi si farebbe pianamente luogo con le usuali forme ordinarie. La giurisprudenza – come suol dirsi – ne dà facoltà.

¹⁵ Mi riterrei infatti già pago se si avviasse un confronto, aperto e non condizionato da preorientamento alcuno, attorno alla proposta qui affacciata, per il cui accoglimento non mi nascondo né le difficoltà né i tempi verosimilmente non brevi in cui potrà essere realizzata.