

LA LEGGE COME FONTE SULLA NORMAZIONE?*

di *Antonio Ruggeri***

SOMMARIO: 1. La tesi secondo cui la legge disporrebbe del potere di istituire fonti concorrenziali rispetto a se stessa e la sua critica. – 2. I limiti alla normazione di grado primario che la legge può desumere “a rime obbligate” dalla Costituzione. – 3. Le norme sulla normazione poste dalle leggi di esecuzione dei trattati comunitari e il loro vario apprezzamento, rispettivamente, in prospettiva formale-astratta e in prospettiva assiologico-sostanziale. – 4. Le norme sulla normazione relative ai patti internazionali (con specifico riguardo alla CEDU ed alle Carte dei diritti in genere) e le forme del giuridico rilievo in ambito interno di questi ultimi, secondo la prospettiva corrente e secondo quella, d’ispirazione assiologico-sostanziale, qui patrocinata. – 5. La vessata questione concernente il vincolo dell’abrogazione espressa con legge a leggi future e la più generale questione relativa a *cosa* e *come* fare per porre finalmente ordine nel sistema delle fonti. – 6. Un breve catalogo di talune innovazioni utili a finalità sistematica.

1. La tesi secondo cui la legge disporrebbe del potere di istituire fonti concorrenziali rispetto a se stessa e la sua critica

La questione – come lascia intendere la forma interrogativa data al titolo di questa succinta riflessione – è antica; con gli sviluppi dell’esperienza ha tuttavia acquisito rinnovato vigore, riproponendosi oggi più che mai in termini particolarmente urgenti e pressanti. Con l’esperienza stessa infatti – piaccia o no – occorre pur sempre confrontarsi; e credo di poter subito dire che, alla luce delle sue più radicate ed espressive tendenze, tanto la risposta positiva quanto la negativa al quesito sopra posto parrebbero essere, per certi aspetti, confortate. Si tratta, nondimeno, di riguardare la questione stessa dalla prospettiva giusta, al fine di non essere portati fuori strada da taluni tratti particolarmente vistosi, finendo però poi col pervenire ad esiti ricostruttivi parziali e distorsivi tanto dell’esperienza stessa, nella sua complessiva connotazione, quanto (e, forse, soprattutto) del modello costituzionale.

È singolare la circostanza per cui si tenda di solito a dare alla domanda qui nuovamente posta una risposta netta, tranciante, *quale che essa sia*, asserendo che la legge possa ovvero non possa disporre della normazione, specificamente per ciò che concerne il piano primario¹. Le cose, tuttavia, sembrano essere alquanto più complesse

* Testo rielaborato di una lezione tenuta il 22 marzo 2010 al Seminario di studi e ricerche parlamentari “S. Tosi” dell’Università di Firenze, alla cui data lo scritto è aggiornato. L’a. è particolarmente lieto di offrire il suo piccolo contributo agli *Scritti in onore di Franco Modugno*, studioso insigne che ha saputo mirabilmente coniugare una rara capacità di speculazione teorica ad una parimenti rara finezza argomentativa.

** Professore di diritto costituzionale nell’Università di Messina.

¹ Con riferimento alle fonti di secondo grado è – come si sa – *communis opinio* che la legge possa darne la regolazione, sia per ciò che attiene al procedimento e sia pure in merito agli effetti. L’una cosa, a differenza dell’altra, è tuttavia, a mio modo di vedere, assai problematicamente riconoscibile (su ciò, il

di come siano usualmente viste, risultando il quadro complessivo – come si vedrà – in realtà assai più articolato e composito rispetto alle sue più accreditate ricostruzioni.

Al riguardo, si rendono necessarie alcune precisazioni.

Preliminarmente, si deve distinguere il caso di norme sulla normazione riguardanti l'efficacia di fonti primarie e, perciò, il posto da esse detenuto nel sistema (“*norme-ordinamento*”, come a me piace chiamarle) dal caso di norme sulla normazione relative al procedimento di formazione delle fonti in parola (e, *in primis*, della stessa legge), “*norme-procedimento*” insomma, nonché – per riprender ora la nota tripartizione di E. Zitelmann² – dal caso delle norme relative all'interpretazione (“*norme-interpretazione*”).

In questo scritto m'intrattengo specificamente sulla prima evenienza, limitandomi solo a qualche fugace cenno alle restanti³.

mio I “*fondamenti*” della potestà regolamentare del Governo, in *Dir. soc.*, 1991, 93 ss.); la qual cosa, poi, per la sua parte darebbe ulteriore conferma della circostanza secondo cui è largamente approssimativo (ed, anzi, sostanzialmente inesatto) affermare, in modo indistinto, che la legge possa ovvero non possa porre norme sulla normazione, la tesi omnicomprensiva richiedendo piuttosto di essere verificata con specifico riguardo alle sue singole applicazioni, vale a dire agli oggetti (o profili) della normazione stessa di volta in volta considerati.

Quand'anche, poi, il riconoscimento suddetto si abbia, esteso altresì alla formazione degli atti normativi secondari (a “copertura” di una prassi consolidata in tal senso), ugualmente poco consistente si è dimostrata la capacità della legge di farsi rispettare dagli atti stessi da essa regolati. Ciò che dovrebbe far riflettere a lungo prima di riproporre stancamente l'opinione corrente, astraendo dall'“impatto” da essa avuto nell'esperienza: un'esperienza, perciò, bisognosa di essere aggredita con strumenti ancora più efficaci della legge comune, secondo quanto si tenterà di mostrare a breve.

² Il riferimento è, ovviamente, a *Geltungsbereich und Anwendungsbereich der Gesetze. Zur Grundlegung der völkerrechtlichen Theorie des Zwischenprivatrechts*, in *Festgabe der Bonner Juristischen Fakultät für K. Bergbohm*, Bonn 1919, 207 ss., di cui può pure vedersi la traduzione in italiano curata da T. Ballarino, *Sfera di validità e sfera di applicazione delle leggi*, in *Dir. internaz.*, 1961, 152 ss.

³ D'altro canto, l'ipotesi che la legge ridefinisca i canoni dell'interpretazione è meramente astratta; ma non si dimentichino le leggi, di cui si dirà tra non molto, che consentono a norme di altri ordinamenti di spiegare effetti nel nostro, alcune delle quali riguardano specificamente l'interpretazione ed applicazione di documenti normativi appartenenti agli ordinamenti stessi (ad es., in tema di diritti, la CEDU o la Carta di Nizza): norme particolari, queste, che nondimeno rimandano all'applicazione di canoni generali per la ricognizione del loro significato, canoni pertanto presupposti, necessariamente precedenti e condizionanti i processi ermeneutici. In generale, poi, i canoni stessi sono, come si sa, di continuo rimessi a punto nell'esperienza, specie giudiziale, e si rendono perciò palesi attraverso il “diritto vivente”. Si pensi solo al rilievo assegnato all'interpretazione conforme che proprio dalla giurisprudenza ha ricevuto, e quotidianamente riceve, una marcata sottolineatura. Su ciò, un animato confronto di opinioni si è, non molto tempo addietro, avuto in occasione del convegno su *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, a cura di M. D'Amico e B. Randazzo, Torino 2009 e, più di recente, in occasione del Seminario svoltosi presso la Consulta il 6 novembre 2009 su *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici*, i cui *Atti* sono in corso di stampa (ma alcune relazioni possono vedersi in www.cortecostituzionale.it). Tra i molti altri, in aggiunta a G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano 2006, v. M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte costituzionale, oggi, e l'interpretazione “conforme a”*, in www.federalismi.it, 16/2007; R. ROMBOLI, *Qualcosa di nuovo... anzi d'antico: la contesa sull'interpretazione conforme della legge*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it e in AA.VV., *La giustizia costituzionale fra memoria e prospettive. A cinquant'anni dalla pubblicazione*

La tesi secondo cui funzione tipica, ancorché non esclusiva, della legge sarebbe proprio quella di porre norme sulla normazione è stata, ancora da ultimo, patrocinata, con la sua consueta *vis* argomentativa, da F. Modugno⁴, a cui avviso, in particolare, alla legge stessa sarebbe dato di “inventare” nuove specie di fonti, anche concorrenziali rispetto alla legge stessa, purché – beninteso – adottate da autorità diverse dal Governo. Il chiaro A. conviene infatti con l’insegnamento crisafulliano secondo cui il quadro delle fonti di primo grado sarebbe costituzionalmente “chiuso”, ma limitatamente appunto agli atti di provenienza governativa. Il principale argomento addotto a sostegno di questa tesi è che non si dà nella Carta alcun *divieto* all’introduzione di nuove fonti, pure di primo grado, di competenza di organi o soggetti diversi dal Governo, restando invece quest’ultimo limitato nel suo potere di normazione dal precetto stringente posto nel I c. dell’art. 77 cost.

Il punto è però – a me pare – che ciò che fa nella Carta difetto (e parrebbe, dunque, ostare all’accoglimento della tesi suddetta) è un’esplicita *autorizzazione* a favore della legge a cedere parte della propria forza ad altre fonti, tanto che si faccia poi luogo alla determinazione di vere e proprie *riserve di competenza* a favore delle fonti medesime quanto che invece si ammetta che esse possano disciplinare *in via preferenziale* alcuni degli ambiti materiali astrattamente coltivabili dalla legge, sui quali dunque la legge stessa possa, volendo, tornare in ogni tempo a mettere piede⁵.

della prima sentenza della Corte costituzionale, a cura di P. Carnevale e C. Colapietro, Torino 2008, 89 ss.; V. SCIARABBA, *L’“interpretazione conforme” tra sindacato diffuso (su “norme”) e ipotesi di “graduazione della costituzionalità”: spunti di riflessione*, in AA.VV., *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, a cura di E. Bindi-M. Perini-A. Pisaneschi, Torino 2008, 481 ss.; G.P. DOLSO, *Interpretazione adeguatrice: itinerari giurisprudenziali e problemi aperti*, e R. PINARDI, *L’interpretazione adeguatrice tra Corte e giudici comuni: le stagioni di un rapporto complesso e tuttora assai problematico*, entrambi in *Scritti in onore di L. Carlassare*, a cura di G. Brunelli-A. Pugiotta-P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, IV, Napoli 2009, rispettivamente, 1305 ss. e 1523 ss.

Quanto, poi, alla vessata questione relativa alla disciplina da parte della legge del procedimento di formazione della legge stessa (o di altre fonti di primo grado), la tesi negativa è stata da me patrocinata a più riprese [a partire da *Norme e tecniche costituzionali sulla produzione giuridica (teoria generale, dogmatica, prospettive di riforma)*, in *Pol. dir.*, 1987, 175 ss.]; su ciò, nondimeno, alcune precisazioni sono più avanti.

⁴ *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2009, dove sono riprese, con non secondarie aggiunte e precisazioni, tesi già da tempo e in più luoghi rappresentate (e, segnatamente, in *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, II, Padova 1995, 175 ss., spec. 189, nonché, part., ne *La posizione e il ruolo della legge statale nell’ordinamento italiano*, in AA.VV., *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, a cura di M. Siclari, Roma 2008, 13 ss., e già in www.issirfa.cnr.it, e in *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it). V., inoltre, gli ulteriori rilievi sul punto di P. CARETTI, *La “crisi” della legge parlamentare*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2010.

⁵ Si faccia caso alla differenza tra l’ipotesi da ultimo ragionata nel testo e quella della legge che torni successivamente a riprendersi *in via stabile*, in tutto o in parte, la competenza dapprima ceduta ad altre fonti. Per quest’ultima evenienza, la legge così come dà può in seguito attrarre nuovamente a sé la competenza a regolare certe materie (o loro porzioni), ripristinando dunque lo *status quo*; per la prima, di contro, la legge *sin dall’inizio* ammette che la materia possa essere indifferentemente disciplinata dall’una

I due casi – come si sa – meritano di essere trattati diversamente; ancora oggi, peraltro, si discute animatamente se, a seguito della riforma del Titolo V, i rapporti tra leggi statali e leggi regionali siano dell’una ovvero dell’altra specie: se, cioè, si sia tornati ad un regime di rigida separazione delle competenze o se, di contro, la fonte statale possa ugualmente porre la disciplina di dettaglio in mancanza (e in supplenza) di quella della fonte “preferibile” o, diciamo pure, astrattamente competente, la legge regionale⁶.

Una disputa che, tuttavia, si giustifica in relazione a fonti dotate di sicuro fondamento costituzionale ma che perde, a mio modo di vedere, giustificazione in relazione a fonti prive del fondamento stesso. Se, infatti, è vero – com’è vero – che la legge è, in via di principio, fonte dalla competenza generale e residuale, ed allora ciò che non è dalla Costituzione previsto e fatto ricadere nell’orbita di fonti nominativamente indicate ricade in tesi nell’orbita della legge, secondo un riparto di competenze che nessuna delle fonti che ne sia riguardata è abilitata ad alterare, volendosi spogliare di parte della propria competenza per cederla ad altra fonte. Il che vale come dire che *ciò che non è costituzionalmente previsto è, in tesi, vietato*, nessun ambito materiale essendo lasciato dalla Carta privo di indicazioni circa la fonte competente a darne la regolazione.

Questa conclusione prescinde, di tutta evidenza, dalla circostanza per cui, sul versante dei rapporti tra legge statale e legge regionale, il criterio della competenza residuale gioca – si dice⁷ – a beneficio della seconda, non già della prima legge. Altro è infatti ciò che vale nella prospettiva dei rapporti tra atti appartenenti a “microsistemi”

o dall’altra fonte, pur se – in tesi – *preferibilmente* da fonte diversa dalla legge stessa (sul punto, comunque, più avanti).

⁶ Molti autori inneggiano al ritorno trionfante del principio di separazione delle competenze, che avrebbe eroso una parte cospicua dei “territori” dapprima occupati dall’altro criterio ordinatore del sistema, la gerarchia (per tutti, I. RUGGIU, *Il “ritorno” del principio di competenza?*, in *Le ist. del fed.*, 1/2008, 101 ss.). Per ragioni che mi sono sforzato di rappresentare altrove, dubito però che le cose stiano davvero così (con specifico riguardo ai rapporti tra le leggi di Stato e Regione il mio punto di vista può, volendo, vedersi, ancora non molto tempo addietro, rappresentato in *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, a cura di A. Di Giovine e A. Mastromarino, Milano 2008, 122 ss.).

⁷ In realtà, le cose sono, anche a tale riguardo, assai più complesse di come siano, con eccessiva semplificazione, comunemente descritte; e, per avvedersene, basti sol por mente al modo con cui la giurisprudenza *in concreto* assegna questo o quell’interesse alla competenza dell’una ovvero dell’altra legge, non di rado peraltro facendo espandere in modo vistoso l’area materiale della fonte statale. Molte volte, poi, come si sa, si assiste ad un intreccio delle competenze, a fatica (e, comunque, non sempre) dipanabile in applicazione del criterio della prevalenza, in difetto del quale non resta, a giudizio della Corte, che l’appello al *deus ex machina* della “leale cooperazione”. Ben poca cosa, dunque, resta della (supposta) esclusività delle competenze regionali sulle materie innominate [su tutto ciò, nella ormai cospicua lett., in aggiunta agli scritti da ultimo citt., di recente, S. PARISI, *Potestà residuale e “neutralizzazione” della riforma del Titolo V*, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, III, Napoli 2008, 1597 ss. e, pure *ivi*, IV, M. RUOTOLO, *Le esigenze unitarie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni: attuazione giurisprudenziale del Titolo V e prospettive di (ulteriore) riforma*, 2055 ss.; F. BENELLI-R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione” delle materie: scacco matto alle Regioni*, in corso di stampa in *Le Regioni*, 6/2009, nonché R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino 2009, 161 ss.].

diversi – come a me piace chiamarli –, quali appunto sono le leggi statali e le fonti di autonomia, ed altro ancora ciò che vale nella prospettiva dei rapporti tra fonti appartenenti ad uno stesso “microsistema”.

La regola, regola ferrea in fatto di competenze costituzionalmente definite⁸, è dunque che *ciò che non è permesso è vietato*. Ne dà conferma il dettato costituzionale col fatto stesso di prevedere in modo espresso taluni (e non altri) poteri di normazione del Governo, che in tanto dunque possono essere esercitati, in quanto siano *autorizzati* dalla Carta (e nei limiti di siffatta autorizzazione). D’altro canto, non si dimentichi che la limitazione stabilita nel I c. dell’art. 77 s’inscrive pur sempre in un enunciato normativo che *autorizza* il Governo all’esercizio di poteri primari di normazione e che fa seguito ad altra analoga disposizione, in deroga alla regola generale fissata nell’art. 70 della Carta. E, invero, è proprio il disposto da ultimo richiamato a risultare violato nel momento stesso in cui la legge dovesse far luogo all’“invenzione” di fonti concorrenziali rispetto a se stessa. Al sintagma “funzione legislativa” è, dunque, da assegnare il significato, ristretto e proprio, secondo cui – fatte salve le eccezioni espressamente previste dalla stessa Carta – al solo Parlamento, con legge, è dato di porre norme di primo grado⁹.

L’opposta opinione, nel momento stesso in cui dà modo alla legge di disporre della propria forza istituendo fonti concorrenziali a se stessa, rende a conti fatti interscambiabili le funzioni rispettivamente esercitate dalla legge e dalla Costituzione (e dalla legge costituzionale), assumendo che l’una possa fare ciò che tipicamente (ed esclusivamente) è proprio dell’altra. L’unica differenza sarebbe data dal fatto che la disciplina legislativa sulla normazione di grado primario sarebbe meramente eventuale e, comunque, tenuta ad arrestarsi davanti a contrarie disposizioni di rango costituzionale. Solo che la violazione della Carta si consuma automaticamente nello stesso istante in cui dovesse entrare in vigore la disciplina in parola, per effetto dell’alterazione del quadro costituzionale dalla stessa discendente, le competenze di cui

⁸ E invero la questione trascende il pur vasto ambito occupato dalle fonti e dai modi della loro composizione in sistema. Come si viene dicendo, infatti, ogni organo o soggetto costituzionalmente previsto ha certe competenze e non altre; e non può quindi appropriarsi di quelle che non gli sono espressamente conferite. D’altronde, come ha tenuto a precisare la nota decisione sul “lodo” Alfano, la sent. n. 262 del 2009, le discipline legislative adottate per via ordinaria e riguardanti gli organi costituzionali possono avere carattere meramente attuativo, non già integrativo e meno che mai derogatorio, rispetto al dettato costituzionale. Sul punto è, dunque, da ritenere insuperabile il principio della corrispondenza tra materia e forma costituzionale, che porta naturalmente a riconoscere nella sola legge costituzionale la fonte idonea a regolare lo *status* degli organi costituzionali (peraltro, pur sempre nei limiti invalicabili dei principi fondamentali dell’ordinamento).

⁹ La formula non va, perciò, intesa come equivalente a quella di “funzione normativa”: né nel senso che le leggi sono tenute a dotarsi, sempre e comunque, dei caratteri usualmente considerati propri delle norme giuridiche (generalità, astrattezza e novità), non essendo ciò prescritto dal disposto in esame (e, anzi, essendo, come si sa, contraddetto da altri disposti della Carta), né nel senso che nessun altro atto normativo, al di fuori di quelli espressamente ammessi, può aversi che non provenga dalle Camere e si rivesta della forma della legge, non essendo preclusa l’adozione di atti normativi di secondo o terzo grado da parte di organi diversi dalle assemblee parlamentari.

L’unica, appropriata accezione del disposto in esame è, pertanto, quella indicata nel testo.

le nuove fonti verrebbero dotate non potendo che essere – come si è venuti dicendo – sottratte alla legge e alle stesse fonti governative idonee, sia pure a certe condizioni ed entro certi limiti, a prenderne il posto.

Rivista poi la questione in prospettiva politico-istituzionale, è da mettere in conto l'alterazione sia della forma di governo che della stessa forma di Stato conseguente alla "invenzione" delle nuove fonti, una volta che dovesse restare escluso l'intervento regolatore della legge in determinati ambiti materiali, sia pure nella forma "dimessa" (ma non per ciò meno gravida di implicazioni) della *preferenza* accordata a fonti diverse dalla legge (e dagli atti del Governo) a disciplinare gli ambiti stessi; tanto più, poi, se la legge dovesse prefigurare una vera e propria *riserva di competenza* a beneficio delle fonti in parola, una riserva che nondimeno non si vede come possa risultare protetta nei riguardi di eventuali ripensamenti della legge stessa.

Se ci si pensa, un'alterazione degli equilibri istituzionali, ora più ed ora meno vistosa e corposa, si ha comunque, col fatto stesso che certe discipline dapprima venute alla luce con le forme proprie della legge e/o degli atti del Governo vengano in seguito a formazione con forme diverse, prive pertanto delle garanzie insite nelle procedure parlamentari, in ispecie di quelle riconducibili al libero gioco di maggioranza ed opposizioni quale viene a spiegarsi ed a rinnovarsi senza sosta nelle aule parlamentari¹⁰.

Tutt'altro scenario è quello che potrebbe delinarsi per il caso che la legge, pur senza far luogo alla posizione di fonti diverse, si ritragga da se medesima e perciò dia modo alla disciplina di altre fonti di espandersi anche in ambiti astrattamente coltivabili dalla legge stessa.

Penso al riguardo, in particolare, al variegato mondo dell'autonomia, in ciascuna delle sue plurime, rilevanti forme espressive. Solo che, in una evenienza siffatta, per un verso, l'autolimitazione della legge non può mai spingersi oltre una certa soglia, in buona sostanza apprezzabile secondo ragionevolezza, risultando altrimenti sacrificata la stessa ragione della previsione costituzionale che la vede quale fonte generale¹¹, in ultima istanza riconducibile al bisogno di preservare l'unità-indivisibilità

¹⁰ Non si dimentichi al riguardo che gli stessi atti del Governo dotati di forza primaria sono preceduti ovvero seguiti da leggi idonee, in maggiore o minore misura, a controllarne e, se del caso, sanzionarne il contenuto ovvero (con specifico riguardo alle esperienze di delega) a porsi a parametro di sanzioni poste in essere in sedi diverse (segnatamente, ad opera del giudice costituzionale). Leggi, perciò, venute a formazione con le garanzie indicate nel testo.

¹¹ Torna – come si vede – nuovamente in rilievo, in tutta la sua densità concettuale, la formula secondo cui "la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere", che – come si viene dicendo – non ha affatto il mero (e tautologico) significato di dare un nome all'atto istituzionalmente espressivo della funzione parlamentare ma anche (e soprattutto) l'altro significato di fare del Parlamento il motore della normazione di primo grado, l'organo cioè per antonomasia produttivo di norme giuridiche direttamente ed immediatamente sottostanti alla Costituzione, senza nondimeno che resti con ciò esclusa la possibilità e persino, in talune congiunture, la doverosità dell'esercizio dei poteri di normazione da parte di organi diversi, e segnatamente da parte del Governo. Un ruolo, quello disegnato nella Carta per le assemblee rappresentative della volontà popolare, peraltro teleologicamente orientato – come subito si dice nel testo – verso l'unità. Ciò che si ha, nella sua più emblematica espressione, attraverso la posizione da parte della legge di norme di principio, nelle quali le varie manifestazioni del pluralismo normativo ed istituzionale rinvergono il loro punto stabile di aggregazione.

dell'ordinamento, nella sua più larga e densa accezione¹². Per un altro verso, poi, le fonti alle quali sia dato modo di distendersi sopra i campi materiali astrattamente coltivabili dalla legge non acquistano, ad ogni buon conto, la forza stessa della legge e non incidono pertanto sugli equilibri di ordine politico-istituzionale stabiliti nella Carta¹³; mantengono piuttosto l'efficacia loro propria, coi limiti cui essa va strutturalmente incontro per disposto costituzionale¹⁴.

2. I limiti alla normazione di grado primario che la legge può desumere "a rime obbligate" dalla Costituzione

Significa, forse, tutto questo che non si dà, secondo modello, spazio alcuno per discipline legislative riferite a fonti primarie?

Ebbene, una conclusione siffatta sarebbe sicuramente affrettata ed, anzi, palesemente errata; tutt'all'inverso, gli spazi si danno, ed in non secondaria misura.

Le opportunità di un intervento regolatore della legge non sono, infatti, né poche né di secondario rilievo, tutte apprezzabili però – come si viene dicendo – in quanto riconosciute dalla stessa Carta e nei limiti di siffatto riconoscimento.

In primo luogo, è da prendere in considerazione il caso di metanorme volte ad esplicitare indicazioni rimaste in Costituzione appena accennate o, magari, inesprese e, tuttavia, con sufficiente certezza dalla stessa desumibili.

Penso, ad es., ad alcuni dei limiti posti nella legge 400 dell'88 in fatto di decretazione d'urgenza, quale quello del divieto di conferimento di deleghe, di reiterazione di decreti respinti dalle Camere, di regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti, di riproduzione di norme caducate dalla Corte costituzionale per vizi sostanziali o, ancora, al divieto di adozione di decreti insuscettibili d'immediata applicazione e comunque connotati da disomogeneità di disposti e mancata corrispondenza rispetto al titolo. Semmai, può dirsi (come s'è detto)

¹² Variamente inteso il principio unitario, non di rado caricato di plurime e non in tutto conciliabili valenze, la cui analisi, com'è chiaro, porterebbe troppo oltre l'ambito consentito a questa riflessione (in argomento, di recente e per tutti, E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova 2008).

¹³ Si pensi, ad es., ai regolamenti di attuazione-integrazione o agli stessi regolamenti delegati, cui possono essere riconosciute, così come non di rado accade, opportunità notevoli di regolazione, conseguenti all'autoritrarsi della legge pure in seno agli ambiti suoi propri.

¹⁴ E questo vale per le stesse fonti di autonomia dotate di esplicito fondamento nella Carta, le quali dunque, laddove abbiano modo di potersi in significativa misura esprimere, negli ambiti materiali loro assegnati ovvero pure in quelli dello Stato, dietro delega loro concessa dallo Stato stesso, ex art. 117, VI c., restano ad ogni buon conto soggette a limiti invalicabili, in nome dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento. Il che vale come dire che una sostituzione autenticamente "piena", a tutti gli effetti, delle fonti di autonomia rispetto alle leggi dello Stato non può comunque aversi e che, pur ritenendosi le fonti stesse idonee a concorrere alla costruzione ed al mantenimento dell'unità, il modo con cui quest'ultima è preservata dallo Stato rimane tipico e, oltre una certa soglia, infungibile.

che alcune delle previsioni in parola, sempre che appunto giudicate costituzionalmente fondate¹⁵, possono pianamente considerarsi riferite non ai soli decreti bensì alle leggi in genere (e ad altri atti ancora).

Quanto, poi, al divieto di decreti-legge di... delegazione legislativa¹⁶, esso può chiaramente considerarsi ricompreso nel generale divieto di cui alla lett. b), che non consente agli atti di urgenza del Governo di regolare le materie indicate nell'art. 72, IV c. Per altro verso, quest'ultimo divieto, nella sua generale formulazione, appare eccessivamente restrittivo, giusta la tesi, a favore della quale mi sono da tempo dichiarato¹⁷, secondo cui la prescrizione del procedimento ordinario di approvazione della legge non necessariamente presuppone il ricorso alla legge stessa in ordine alla disciplina di tutte le materie indicate nell'art. 72. E, invero, altro è il fatto che, una volta che si pensi di utilizzare lo strumento legislativo, debba essere di necessità seguito un certo procedimento ed altra cosa che solo la legge si giudichi abilitata a disciplinare certe materie, le quali anzi – come l'esperienza dimostra, ad es., con riguardo alla materia elettorale – possono essere regolate anche a mezzo di atti diversi dalla legge stessa.

Il punto, ad ogni buon conto, non può tornare qui ad essere preso in considerazione col dovuto approfondimento; ciò che solo importa è convenire sul principio secondo cui la legge può esplicitare, “a rime obbligate”, limiti desumibili, *in modo diretto ed esclusivo*, dal dettato costituzionale. Nel qual caso, l'invalidità degli atti che non si siano attenuti ai limiti stessi conseguirebbe alla mancata osservanza non già della legge

¹⁵ Controversa, in particolare, la riproduzione di norme già caducate dalla Corte, da alcuni considerata come meramente riprovevole sul piano politico, da altri ancora giuridicamente illecita unicamente se disposta per il tempo passato, da altri ancora illecita *tout court* [sulle complesse questioni concernenti il giudicato costituzionale e la sua possibile violazione, tra i molti altri, F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino 2002 e, dello stesso, *sub art. 137*, in *Comm. Cost.*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, III, Torino 2006, 2674 ss.; pure *ivi*, G. PARODI, *sub art. 136*, 2660 ss.; P. COSTANZO, *Il dibattito sul giudicato costituzionale nelle pagine di «Giurisprudenza costituzionale» (note sparse su un tema di perdurante attualità)*, in AA.VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, a cura di A. Pace, Milano 2006, 214 ss.; R. MANFRELOTTO, *Giustizia della funzione normativa e sindacato diffuso di legittimità*, Napoli 2008, 320 ss. Con particolare riguardo alla violazione del giudicato conseguente alla riproduzione da parte del legislatore di norme dichiarate costituzionalmente illegittime, v. C. DI SERI, *Il “vizio da riproduzione”. Spunti ricostruttivi in tema di illegittimità costituzionale per indebita riproposizione di norme*, in *Dir. soc.*, 3/2007, 421 ss.].

¹⁶ ... e, per ciò pure, di modifica di leggi-delega, quale nondimeno si è – come si sa – più volte avuta (se ne dirà anche più avanti, ragionando dei possibili rimedi al disordine imperante nel mondo delle fonti).

¹⁷ ... e che può vedersi, ancora di recente, riproposta nel mio *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*⁵, Torino 2009, 173 s.

La questione è tornata prepotentemente alla ribalta in occasione dell'adozione del decreto-legge n. 29 del 2010 (c.d. “salva-liste”), fatto oggetto – come si sa – di animata e diffusa contestazione, per aver (tra l'altro) disciplinato la materia elettorale, invaso la competenza ormai riconosciuta alle Regioni, dato una (pseudo)interpretazione autentica e, soprattutto, esser intervenuto allo scopo di cambiare le regole del gioco a gioco ormai iniziato.

che abbia fatto menzione dei limiti suddetti bensì della Costituzione (e *solo* della Costituzione) in cui essi abbiano il titolo della loro esistenza.

L'eventualità della integrazione, e non della mera specificazione-attuazione, è invece, a mia opinione, da considerare esclusa, con riferimento alle stesse fonti provviste di espresso fondamento costituzionale, risultando altrimenti esse inevitabilmente gravate di limiti non consentiti (e, *perciò*, *vietati*) dalla Carta. Cosa diversa è che alcune statuizioni indirizzate dalla legge a... *se stessa* o ad altre fonti di pari grado si considerino non già, appunto, autenticamente... *prescrittive* bensì meramente *persuasive*, rimettendosi pertanto al loro discrezionale apprezzamento da parte degli atti che ne siano destinatari¹⁸.

Ancora in tema di atti primari del Governo, la questione ha assunto un particolare rilievo con riferimento ai contenuti c.d. *ulteriori* delle leggi di delega: una questione in relazione alla quale sono state affacciate soluzioni a mio modo di vedere non condivisibili¹⁹, quale quella che ammette la esistenza dei limiti in parola, privati nondimeno di giuridico rilievo e piuttosto dotati esclusivamente di politica valenza, ovvero l'altra favorevole al riconoscimento del rilievo stesso ma non davanti al giudice costituzionale bensì davanti ai soli giudici comuni. Ancor meno condivisibile, poi, sempre che possa farsi una "graduazione" al riguardo, è però la tesi, come si sa accolta dalla giurisprudenza costituzionale e patrocinata da una nutrita schiera di studiosi²⁰, secondo cui la mancata osservanza dei limiti in parola potrebbe essere causa di annullamento dell'atto che se ne renda responsabile. Tesi che, infatti, porta ad un appiattimento dei limiti, rispettivamente, *necessari* ed *ulteriori* e, perciò, a conti fatti, al mancato rilievo pratico della loro distinzione e del significato della copertura costituzionale di cui solo i primi beneficiano.

Nulla quaestio, invece, a stare all'ordine di idee, nel quale da tempo mi riconosco, secondo cui tutti i limiti sarebbero ad ugual titolo... *necessari* (o, meglio, semplicemente *costituzionali*), siccome riconducibili alla formula, dalla formidabile capienza concettuale e positiva, dei "principi e criteri direttivi". In particolare, si può, a mio modo di vedere, assegnare al primo segmento della formula stessa (ai "principi") una valenza di ordine sostanziale, riconoscendo alle statuizioni della legge per questa parte il carattere di "norme-ordinamento" (o, meglio, *anche* siffatto carattere) ed al secondo segmento valenza di ordine procedimentale, possedendo pertanto i "criteri" il carattere di "norme-procedimento" (o, meglio, *anche* siffatto carattere).

Con specifico riguardo al parere parlamentare, che – come si sa – ha dato l'*occasione* per la disputa ora succintamente evocata, la sua previsione può appunto annoverarsi tra i "criteri" consegnati al Governo in vista dell'adozione degli atti delegati. E, poiché la previsione stessa non è detto che sistematicamente si abbia (per quanto ormai perlopiù così sia), ciascuna legge di delega potendosi dotare di "principi e criteri direttivi" suoi

¹⁸ Così, ad es., per ciò che concerne la regola, su cui si tornerà, che la legge presente ponga a leggi future, con la quale "prescriva" a queste ultime di innovarvi solo in modo espresso.

¹⁹ Un sintetico quadro delle opinioni al riguardo manifestate può ora vedersi nella mia *op. ult. cit.*, 154 ss., spec. 161 ss., ed *ivi* patrocinata la tesi qui pure ripresa nel testo.

²⁰ Ancora da ultimo può vedersi in R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., 127 s.

propri, se ne ha che le indicazioni al riguardo contenute nella legge 400, giusta l'impostazione qui accolta, non possono, ad ogni buon conto, considerarsi meramente esplicative, "a rime obbligate", di limiti posti in Costituzione²¹. L'unico modo, dunque, per farle salve parrebbe esser quello di ritenere che il silenzio al riguardo tenuto dalle singole leggi di delega valga come tacita accoglienza del disposto della legge 400. Non v'è tuttavia chi non veda come pure siffatta soluzione appaia ad ogni modo forzata, se è vero che il silenzio è neutro e non può dunque essere caricato di indebite valenze, in un senso o nell'altro, potendosi esso piuttosto intendere come espressivo della volontà della singola fonte delegante di non chiedere altro al legislatore delegato in aggiunta a ciò che gli è espressamente detto. Non mi pare comunque che, a tutto concedere, vi sia altro modo di quello sopra problematicamente enunciato per far valere il vizio di forma dei decreti venuti a formazione senza che si sia prestato ossequio alle indicazioni sul punto della legge dell'88²².

La conclusione appena raggiunta sembra poter valere altresì per altri rapporti tra fonti variamente collegate, quali le leggi-quadro statali e le leggi regionali di potestà ripartita, sempre che naturalmente si ritenga che tra i "principi fondamentali" possano annoverarsi altresì indicazioni relative, oltre che ai contenuti, ai *modi* della normazione.

Si pensi, ad es., ai casi, di cui peraltro si è già più volte avuto riscontro, di norme di principio statali che rimandino a forme di cooperazione sia tra Stato e Regioni che tra Regioni (o con le autonomie territoriali minori) precedenti e variamente condizionanti l'esercizio della normazione locale, anche di grado primario. Si tratta, come si vede, di previsioni non in tutto appropriatamente qualificabili come riferite a requisiti formali di adozione delle leggi e delle fonti in genere di autonomia e, tuttavia, ad essi *quodammodo* assimilabili, dal momento che la cooperazione in parola è vista, per un verso, come presupposto necessario dell'attivazione dei procedimenti di produzione giuridica e, per un altro verso, come idonea a condizionare la validità sostanziale degli atti prodotti²³.

Nei casi sopra descritti, dunque, la competenza della legge a porre norme sulla normazione può considerarsi inclusa nella generale previsione che dà modo alla legge

²¹ Come si viene dicendo, non basta dunque che le previsioni relative a limiti fissati nella legge siano compatibili col dettato costituzionale perché se ne possa predicare la vincolatività nei riguardi degli atti cui si indirizzano. *Integrando* il dettato costituzionale per ciò stesso vi *derogano*, i soli limiti gravanti sugli atti primari di normazione essendo quelli esclusivamente posti in Costituzione. Per il resto – come si viene dicendo – si tratta tutt'al più di *desideri* o di *consigli*, non già di *precetti*, dati dal legislatore presente al legislatore futuro.

²² È però chiaro che la soluzione più piana è quella di una previsione finale contenuta in ciascuna legge di delega, con la quale si recepisca il dettato della legge 400, ad integrazione dei "principi e criteri direttivi" posti dalla stessa fonte delegante e per quanto con essi compatibile.

²³ Le statuizioni cui si fa ora riferimento oscillano, dunque, tra le *norme-ordinamento* e le *norme-procedimento*; comunque, si tratta pur sempre di metanorme, nella larga accezione per esse qui accolta.

Fa propria una nozione ampia di vizio formale, comprensiva della mancata osservanza dei presupposti richiesti per l'adozione dell'atto, P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino 2002, spec. 35 ss., ed *ivi* un quadro accurato delle varie posizioni dottrinali sul punto.

stessa di condizionare l'esercizio dei poteri di normazione di altre fonti ad essa variamente collegate; altre volte, invece, essa è espressamente prevista, come per ciò che attiene allo svolgimento del referendum abrogativo, *ex art. 75 cost., ult. c.*²⁴. E non occorre ora nuovamente sottolineare come *proprio* siffatta previsione, per la sua parte, ulteriormente avvalori la tesi, qui caldeggiata, secondo cui, in difetto di una esplicita autorizzazione della Carta, la legge non può disciplinare i poteri primari di normazione o, quanto meno, come si vedrà, non può farlo in modo vincolante²⁵.

3. Le norme sulla normazione poste dalle leggi di esecuzione dei trattati comunitari e il loro vario apprezzamento, rispettivamente, in prospettiva formale-astratta e in prospettiva assiologico-sostanziale

Un versante lungo il quale la normazione sulla normazione posta in essere da leggi comuni ha poi modo di rendersi particolarmente visibile è quello relativo ai rapporti interordinamentali e, segnatamente, con l'Unione europea per un verso, la Comunità internazionale per un altro verso.

Qui, dovrebbero farsi lunghi ed articolati discorsi circa la congruenza dell'esperienza rispetto al modello, dei quali nondimeno non è questa la sede. Se si resta, dunque, a quello che sembra ormai essere un indiscusso ed irreversibile diritto vivente, è agevole concludere nel senso che la legge è ormai da considerare abilitata a porre *norme-ordinamento* con effetti persino "paracostituzionali", col fatto stesso di dar modo alle norme dell'Unione di immettersi in ambito interno e di essere in esso portate ad applicazione persino laddove incompatibili con norme costituzionali, fatti salvi – secondo dottrina e giurisprudenza corrente²⁶ – i principi fondamentali

²⁴ È interessante notare che l'abilitazione concessa alla legge a regolare il referendum vale solo per quello abrogativo, non pure per quello costituzionale; ciononostante, il legislatore la disciplina in parola se l'è ugualmente presa, svolgendola, come si sa, nella legge n. 352 del '70. Secondo la tesi da me preferita, di contro, difettando l'abilitazione suddetta, la disciplina del referendum costituzionale avrebbe dovuto risultare da fonte costituzionale, conformemente peraltro al carattere parimenti costituzionale della "materia" regolata e della legge oggetto della consultazione popolare. Non varrebbe, dunque, opporre che la disciplina dell'esercizio del potere referendario, nel silenzio dell'art. 138, sia da riportare alla competenza generale e residuale della legge comune, dal momento che, ove così davvero fosse, non si capirebbe la ragione dell'esplicito riconoscimento della competenza stessa con riguardo al *solo* referendum abrogativo. Il carattere generale e residuale della funzione legislativa non vale, perciò, come si viene dicendo, per la disciplina della materia costituzionale per antonomasia, che – secondo il noto insegnamento kelseniano – si riferisce alla formazione delle norme generali dell'ordinamento (ma v. gli ulteriori svolgimenti che seguono nel testo).

²⁵ V., part., *infra*, al par. 5, con riferimento al caso di leggi che pretendano d'imporre al legislatore futuro il vincolo alla sola abrogazione espressa.

²⁶ Riferimenti a riguardo di questa nota opinione possono aversi da A. CELOTTO, *Primaute e controlimiti nel Trattato di Lisbona*, in ID., *Scritti sul processo costituente europeo*, Napoli 2009, 77 ss.; G. MARTINICO, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli 2009, spec. 171 ss. e S. GAMBINO, *La protezione "multilevel" dei diritti fondamentali (fra Costituzione, trattati comunitari e giurisdizioni)*, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, cit.,

dell'ordinamento²⁷. E poiché le stesse norme dell'Unione possono prefigurare forme varie di cooperazione precedenti e condizionanti lo svolgimento dei processi produttivi, se ne ha che anche il riscontro delle *norme-procedimento* (nella larga accezione qui accolta) non è in via di principio escluso, così come non lo è delle stesse *norme-interpretazione*, in virtù del rilievo assunto, in via generale e con specifico riguardo alla salvaguardia dei diritti²⁸, in ambito interno dagli indirizzi della giurisprudenza comunitaria²⁹.

Proprio però avuto riguardo al carattere “paracostituzionale” degli effetti prodotti dal diritto sovranazionale ci si avvede della forzatura operata nei riguardi del modello da parte della soluzione ormai *juris prudentiae* invalsa. E il vero è che – come ho avuto modo più volte di dire – si è qui assistito all'innaturale conversione di una *norma di valore*, contenuta nell'art. 11 cost., in una *norma sulla produzione giuridica*, altro essendo l'astratto riconoscimento della soggezione della sovranità nazionale a limitazioni che traggano la loro origine *ab extra* ed altro ancora il *modo* con cui le limitazioni stesse possono concretarsi in ambito interno; ciò che avrebbe, a mia opinione, piuttosto richiesto il passaggio obbligato attraverso le procedure stabilite nell'art. 138 al fine di recepire i trattati comunitari, a motivo del carattere derogatorio da essi presentato nei riguardi del quadro costituzionale e dei suoi canoni sulla normazione (a partire da quello relativo al *numerus clausus* delle fonti superprimarie e primarie).

II, 1007 ss., nonché, con specifico riguardo alle prospettive aperte dal trattato di Lisbona, dello stesso A., *I diritti fondamentali dell'Unione europea fra 'trattati' (di Lisbona) e Costituzione*, Relazione al Convegno su *Diritti fondamentali, cittadinanza europea e tutele giuridiche sovranazionali*, organizzato dal Consiglio Nazionale Forense e dall'Associazione Giuristi Europei, Roma 23 novembre 2009, in *paper e*, quindi, A. RANDAZZO, *I controlimiti al primato del diritto comunitario: un futuro non diverso dal presente?*, in www.forumcostituzionale.it e D. BUTTURINI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano ed europeo*, Napoli 2009, spec. 59 ss. e 128 ss., ma *passim*. Perplessità in merito alla soluzione ormai invalsa e richiamata nel testo possono, volendo, vedersi nel mio *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it (ed *ivi* ulteriori riferimenti).

²⁷ Analoga conclusione si è – come si sa – avuta sul terreno dei rapporti con le norme concordatarie e con le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute. Solo per le prime però – come pure è noto – è necessario l'intervento legislativo al fine della loro ricezione interna, invece escluso per le seconde dal meccanismo dell'adattamento automatico. Per effetto della stipula dei Patti con la Chiesa, poi, si mette in moto un complesso processo di produzione normativa, in parte regolato dai Patti stessi ed in parte *motu proprio* disciplinato dallo Stato, la cui illustrazione non può nondimeno qui trovare spazio (particolare rilievo è, al riguardo, da assegnare a patti ulteriori, derivati dall'accordo iniziale ed a questo variamente, funzionalmente connessi, cui è comunemente dato il nome di intese “para”- o “subconcordatarie”, la condizione delle quali resta nondimeno oggetto di controverse valutazioni: sul punto, di recente, B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano 2008, spec. 243 ss.).

²⁸ Si pensi solo, per un verso, al rinvio pregiudiziale e, per un altro verso, a ciò che la Carta di Nizza statuisce circa la sua stessa interpretazione ed applicazione, vale a dire al “posto” che assegna a se stessa in rapporto alle tradizioni costituzionali comuni o alla CEDU.

²⁹ Tutte e tre le specie di norme sulla normazione individuate da E. Zitelmann hanno dunque modo di potersi spiegare, rinvenendo il fondamento della loro esistenza nell'atto legislativo iniziale di adesione all'Unione.

In via di principio, pertanto, l'immissione del diritto comunitario (o, forse, potrebbe meglio dirsi "eurounitario"³⁰) in ambito nazionale avrebbe dovuto aversi con atto di forma costituzionale, espressamente allo scopo aggiornando la Carta, così come peraltro s'è fatto in altri ordinamenti, con l'introduzione di una *Europaklausel* dapprima mancante³¹.

Sta di fatto che ormai il quadro dei rapporti interordinamentali è quello che è, la regola del primato del diritto sovranazionale non discutendosi ormai più, pur con la riserva (più teorica che pratica) della sempre possibile attivazione dell'arma dei "controlimiti".

A mio modo di vedere, di contro, lo svolgimento dei rapporti medesimi è, secondo modello, assai più fluido di come sia usualmente rappresentato e parimenti mobile appare pertanto essere l'equilibrio tra le fonti (o, meglio, tra le *norme*) dei due ordinamenti, le stesse fonti interne potendosi giocare la partita alla pari con quelle comunitarie, in ragione dei contenuti di cui le une e le altre si dotino e del modo del loro porsi davanti ai casi per un verso, ai valori per un altro.

Come mi affanno infatti a dire da tempo, fonti (*rectius*, norme) provviste di uguale copertura³² in principi fondamentali dell'ordinamento vedono regolati i loro rapporti all'insegna del canone (esso sì "supercostituzionale") del reciproco bilanciamento, *secondo valore*. La qual cosa, applicata ai rapporti interordinamentali cui si fa ora menzione, equivale a dire che né le norme eurounitarie vanno incontro *per sistema* ai c.d. "controlimiti", essendo questi ultimi della medesima natura e forza della norma che dà copertura al diritto sovranazionale, né però *per sistema* prevalgono su *ogni* norma di diritto interno (ordinaria o costituzionale che sia) diversa dai principi di base dell'ordinamento, dal momento che anche norme nazionali potrebbero ricevere copertura ad opera dei principi suddetti. Si tratta piuttosto di vedere caso per caso se si danno (ed in che forma o misura) coperture di carattere assiologico a beneficio delle norme in campo, da ciò quindi discendendo l'ordine giusto, valevole per il singolo caso, delle norme stesse, in applicazione del canone della ragionevolezza.

Ogni evenienza è al riguardo possibile. Può darsi che la norma comunitaria non sia affatto coperta – come invece comunemente (e assiomaticamente) si afferma – dal valore della pace e della giustizia internazionale (ad es., laddove risulti incompatibile coi trattati, ancorché non sia stata o non sia ancora, a causa di ciò, caducata dalla Corte di giustizia), così come, all'opposto, può darsi che *anche* la norma interna possa a buon

³⁰ Ho suggerito di coniare questo nuovo termine (al quale ha fatto quindi richiamo anche R. CONTI, *C'era una volta il... giudicato*, in *Corr. giur.*, 2/2010, e, dello stesso, *Il problema delle norme interne contrastanti con il diritto comunitario non immediatamente efficace fra rimedi interni ed eurounitari*, in www.federalismi.it, 10/2010) nel mio *Dimensione europea della tutela dei diritti fondamentali e tecniche interpretative*, in www.federalismi.it, 24/2009. Nella riflessione che vado ora facendo, tuttavia, si seguirà talora ad utilizzare l'usuale ed ormai familiare etichetta.

³¹ Indicazioni in M. CLAES, *Le "clausole europee" nelle costituzioni nazionali*, in *Quad. cost.*, 2/2005, 283 ss. e G. DE VERGOTTINI, *Costituzione europea*, in *Enc. dir., Ann.*, I (2007), 463 ss.

³² Proprio qui è però il punto, dovendosi comunque acclarare con sufficiente certezza l'esistenza della copertura stessa; ciò che, in ultima istanza, non può che farsi davanti ai giudici e per le esigenze dei singoli casi (ma v. gli svolgimenti che subito seguono nel testo).

titolo fare appello alla protezione dell'art. 11 (forse che la pace e la giustizia tra le Nazioni non possono essere salvaguardate anche da norme interne?). E ancora: può darsi il caso che la norma dell'Unione, in aggiunta a quella dell'art. 11, possa vantare copertura in altri enunciati espressivi di principi fondamentali, *ratione materiae* evocati in campo (ad es., con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali, negli artt. 2 e 3), i quali pure potrebbero essere, ad ugual titolo, sollecitati ad offrire protezione a norme interne. Tutte le evenienze – come si diceva – sono astrattamente possibili. Ciò che invece non si può, a mio modo di vedere, è ammettere o, di contro, escludere la copertura unicamente in ragione della provenienza delle norme da questo o quell'ordinamento. Dove entrano in campo coperture di ordine assiologico, insomma, “saltano” le quiete *sistemazioni secondo forma*, soppiantate appunto da *sistemazioni secondo valore*. S'incrina – si dice³³ – la certezza del diritto, quale solo la forma può dare; e però, a mio modo di vedere, *solo così* si rende certezza (e cioè effettività) ai valori, dando il giusto rilievo alle norme che vi danno la *prima, diretta ed immediata* specificazione-attuazione, sì da offrire davvero ai valori, nelle forme maggiormente espressive da essi positivamente assunte, i principi fondanti l'intero ordinamento³⁴, l'ottimale servizio, alle condizioni complessive di contesto.

Di più in questa sede non può dirsi e deve pertanto farsi rimando ad altri luoghi di riflessione scientifica in cui la questione è stata ripresa ed approfondita. Sta di fatto che, sia per l'opinione corrente che per quella da me patrocinata, la legge può porsi (ed effettivamente si pone) quale fonte sulla normazione. La differenza tra le due posizioni è data dal fatto che, per l'una, le norme-ordinamento aventi la loro radice nell'atto di esecuzione dei trattati esibiscono connotati ripetitivi, nelle loro applicazioni ai casi³⁵, laddove per l'altra essi possono variare secondo i casi stessi, nei quali è infatti la ragion d'essere della mobilità delle combinazioni delle norme, nel loro costante, indisponibile riferimento ai valori.

³³ Ma v. un tentativo di replica a questa critica periodicamente (e stancamente) ricorrente che è nel mio *Prospettive di aggiornamento del catalogo costituzionale dei diritti fondamentali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, in nt. 7.

³⁴ Sulla distinzione tra valori e principi, tra gli altri (e di recente), A. LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Napoli 2007, spec. 136 ss. e 357 ss., ma *passim*; A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Ann., II, t. 2 (2008), 198 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna 2008, spec. 205 ss.; G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari 2009, spec. 35 ss., ma *passim*. In argomento, da ultimo, G. SCACCIA, *Valori e diritto giurisprudenziale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, e G. PINO, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Bologna 2010.

³⁵ Secondo la comune opinione, il diritto eurounitario prevale infatti, sempre e comunque, su quello interno, così come sempre e comunque si arresta davanti ai “controlimiti”. Per l'aspetto ora considerato, dunque, pur essendo obbligato a prestare ossequio a norme costituzionali espressive in grado eminente dei valori, il diritto dell'Unione riceve in ambito interno una sua stabile, immota, sistemazione, caratterizzata da prevalenza sulle norme di diritto interno. La prospettiva usuale di inquadramento delle relazioni interordinamentali è, pertanto, d'ispirazione formale-astratta, diversamente dalla prospettiva d'ispirazione assiologico-sostanziale da me consigliata.

4. *Le norme sulla normazione relative ai patti internazionali (con specifico riguardo alla CEDU ed alle Carte dei diritti in genere) e le forme del giuridico rilievo di questi ultimi in ambito interno, secondo la prospettiva corrente e secondo quella, d'ispirazione assiologico-sostanziale, qui patrocinata*

Lo schema ora sommariamente descritto possiede, a mio modo di vedere, una generale valenza. Limiti posti con legge alla efficacia di altre leggi possono infatti aversi, con varia intensità, alla sola condizione che l'una fonte dimostri di poter vantare una copertura di valore opponibile a sue modifiche da parte di fonti sopravvenienti che ridonderebbero in un'inammissibile incisione a carico della norma di copertura. Il vincolo, dunque, pur sempre discende (e non può che discendere) dal parametro costituzionale ed è unicamente attivato o concretato a mezzo della fonte (*rectius*, della norma) che svolge ed invera, nella pratica giuridica e per le sue esigenze, il parametro stesso.

Si ha modo di apprezzare in forme particolarmente vistose queste esperienze ancora al piano delle relazioni interordinamentali, segnatamente per ciò che attiene alle dinamiche della normazione volte a dare riconoscimento e tutela ai diritti fondamentali.

L'opinione corrente oggi ammette che norme sulla normazione idonee a circoscrivere l'efficacia delle leggi possano essere poste dai trattati (o, meglio, dalle relative leggi di esecuzione), in forza del richiamo loro fatto nel I c. dell'art. 117³⁶. È interessante notare come le norme costituzionali di valore (e, segnatamente, gli artt. 11 e, con specifico riferimento alle Carte dei diritti, 2) rimangano fuori di tale modello ricostruttivo, la copertura ai trattati esclusivamente discendendo dalla norma sulla normazione posta in testa all'enunciato che ridefinisce le relazioni tra le leggi di Stato e Regioni. La stessa giurisprudenza, con le due famose pronunzie del 2007 relative alla CEDU, ha avvalorato questa lettura, a mia opinione eccessivamente restrittiva, dal momento che non ha ritenuto potersi evocare in campo a copertura della Convenzione l'art. 11 (e – stranamente – neppure l'art. 2³⁷), in buona sostanza così circoscrivendone

³⁶ Si discute, per vero, se il vincolo enunciato in tale disposto sorga già al momento della nascita del patto internazionale ovvero solo dopo che lo stesso sia recepito in ambito interno e si discute altresì se esso possa aversi ad opera di qualunque patto ovvero solo di quelli cui fa riferimento l'art. 80 cost. Su tutto ciò, un quadro di sintesi è in A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, Torino 2008, nonché in A. COSSIRI, *sub art. 117, I c.*, in *Comm. br. Cost.*², a cura di S. Bartole e R. Bin, Padova 2008, 1048 ss.

³⁷ ... da molti invece invocato – come si sa – a protezione della CEDU e delle Carte in genere (variamente, sul punto, G. SORRENTI, *Le Carte internazionali sui diritti umani: un'ipotesi di "copertura" costituzionale "a più facce"*, in *Pol. dir.*, 1997, 349 ss. e AA.VV., *All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, a cura di R. Bin-G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi, Torino 2007). Ha ragione chi, come S. BARTOLE, *Integrazione e separazione della tutela costituzionale e convenzionale dei diritti umani*, in *Dir. um. e dir. internaz.*, 2/2008, 297 ss., fa notare che l'art. 2 non era stato richiamato dalle autorità remittenti, ma è pur vero che non poche volte gli atti di apertura del giudizio costituzionale sono stati benevolmente "reinterpretati" e variamente rimessi a punto dalla Consulta.

(perlomeno ad oggi...) il possibile richiamo unicamente a beneficio dei trattati comunitari e delle norme derivate da questi³⁸. E tuttavia proprio la giurisprudenza, in talune sue recenti, particolarmente significative espressioni³⁹, riprendendo e precisando uno spunto già contenuto nella sent. n. 348 del 2007 che ha fatto molto discutere⁴⁰, è parsa opportunamente ambientare in prospettiva assiologico-sostanziale le relazioni tra le norme relative ai diritti, nel momento in cui ha riconosciuto la possibilità che il vincolo della osservanza degli obblighi internazionali sia messo da canto a fronte di norma interna che si consideri idonea ad offrire una più intensa tutela ai diritti⁴¹.

Non importa ora chiedersi quale sia il parametro, culturale e/o positivo, della intensità della tutela stessa e, dunque, il modo della sua misurazione (questione su cui la Corte appare elusiva); importa solo il riconoscimento del fatto che le norme, interne o internazionali che siano, si giocano ogni volta la partita alla pari, in ragione del caso e delle sue complessive esigenze.

Così stando le cose, la conclusione non dovrebbe allora differire⁴², per il modo con cui viene ad esser metodicamente impostata e risolta, da quella sopra indicata con riguardo ai rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione. Gli stessi enunciati costituzionali possono astrattamente trovarsi – a me pare – obbligati a recedere davanti a contrarie indicazioni della CEDU (o di altra Carta dei diritti), ogni qual volta si

³⁸ Singolare, invero, quest'esito, che non spiega la ragione per cui s'è fatta menzione degli obblighi internazionali nel nuovo I c. dell'art. 117; ed è allora da chiedersi in nome ed al servizio di quale o quali valori essa si deve. Ciò che, nondimeno, come si è tentato di argomentare altrove, non equivale riportare ogni trattato nell'abbraccio accogliente dell'art. 11. Sul punto, ad ogni buon conto, la giurisprudenza rimane stranamente silente.

³⁹ Il riferimento è, ovviamente, alle sentt. nn. 311 e 317 del 2009, sul significato complessivo delle quali può, volendo, vedersi il mio *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. nn. 311 e 317 del 2009)*, in www.forumcostituzionale.it; ivi v., inoltre, utilmente, O. POLLICINO, *Margine di apprezzamento, art. 10, c. 1, Cost. e bilanciamento "bidirezionale": evoluzione o svolta nei rapporti tra diritto interno e diritto convenzionale nelle due decisioni nn. 311 e 317 del 2009 della Corte costituzionale*, e R. CONTI, *CEDU e interpretazione del giudice: gerarchia o dialogo con la Corte di Strasburgo?*, in www.federalismi.it, 6/2010; di quest'ultimo, v. inoltre *Corte costituzionale e CEDU: qualcosa di nuovo all'orizzonte?*, in *Corr. giur.*, 5/2010.

⁴⁰ ... laddove si dice che il controllo di costituzionalità delle leggi nazionali "deve sempre ispirarsi al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione".

⁴¹ Va, tuttavia, avvertito, a riprova delle perduranti oscillazioni che connotano la giurisprudenza stessa e di talune sue non rimosse incrostazioni di stampo formale-astratto, che, più di recente, la sent. n. 93 del 2010 ha tenuto a mettere in evidenza che la CEDU (e – viene da pensare – ogni altra Carta dei diritti) occupa in ambito interno un posto comunque "subcostituzionale", restando pertanto soggetta – come avevano già chiarito le pronunzie "gemelle" del 2007 – all'osservanza di ogni norma costituzionale. Come si vede, quella "fatale attrazione" che la giurisprudenza sembra risentire sia dal polo assiologico-sostanziale che da quello formale-astratto, e che segnalavo a commento delle decisioni del 2007 [*La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*], in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 1/2008, 215 ss.], non cessa di manifestarsi ogni qual volta se ne abbia l'occasione.

⁴² Il condizionale è d'obbligo, a motivo del fatto che la giurisprudenza tarda ad oggi a prendere finalmente partito a favore della tesi qui caldeggiata.

dimostri che la tutela più “intensa” venga dalle seconde piuttosto che dai primi, per quanto la soluzione maggiormente appagante – come si dirà a momenti – sia quella che riconcilia in sede interpretativa i materiali normativi in campo.

Qui – come si vede – l’immagine piramidale delineata nelle precedenti decisioni, a partire da quelle “fondanti” del 2007, secondo cui la CEDU è ad ogni buon conto tenuta a prestare ossequio alla Costituzione (si badi: in *ogni* sua norma, non solo nei principi fondamentali⁴³), trovandosi quindi, a sua volta, protetta nei riguardi delle leggi e degli atti a queste equiparati in virtù della “interposizione” in cui la colloca il richiamo in generale fatto a tutti i patti dall’art. 117, sembra esser abbandonata per far posto ad una immagine che, come in un ideale caleidoscopio, può mutare (ed effettivamente muta) di continuo forma, in ragione della sostanza racchiusa nei singoli atti e dei modi con cui essa si riporta di volta in volta ai valori⁴⁴. Se la prospettiva giusta d’inquadramento sistematico è – come è – assiologico-sostanziale, rilevano le *norme*, non già le *fonti*: mi viene da dire, riprendendo un’antica espressione a me cara, che rileva la *qualità* delle une, non già la *veste formale* delle altre⁴⁵.

Qual è allora il senso del riferimento fatto agli impegni internazionali (e comunitari) dal I c. dell’art. 117? Se il gioco si fa unicamente in base a canoni di sostanziale fattura, cosa importa – verrebbe da pensare – che le leggi siano *astrattamente* chiamate a prestare osservanza a norme di origine esterna, dal momento che l’operatore non può, *in concreto*, comunque che far capo alle *sole* norme maggiormente conducenti all’inveramento dei valori (e, segnatamente, dei diritti)?

Eppure il significato, a mio modo di vedere, si ha ugualmente; ed è nella presunzione, che nondimeno ammette la prova contraria, della maggiore “pregevolezza” delle norme esterne, se non altro in quanto *potenziale* veicolo di pace e di giustizia tra le Nazioni⁴⁶. Non a caso, come si accennava, occorre riconciliare – *fin dove possibile* – in

⁴³ È peraltro difficile immaginare che, in ragione della materia trattati (i diritti fondamentali) e per il modo della sua trattazione (a mezzo di enunciati a maglie larghe o larghissime), le norme convenzionali si confrontino (o, in via di mera ipotesi, scontrino) con norme costituzionali inespressive di principi o, comunque, non coperte da questi.

⁴⁴ La stessa Corte, che pure ora riprende lo schema gerarchico (“subcostituzionale”, infatti, come si è appena rilevato, il “posto” assegnato alle norme CEDU dalla cit. sent. n. 93 del 2010), ha negato nelle decisioni di fine anno 2009 che si possa fare utilizzo dello schema stesso, tuttavia riconoscendo l’attitudine della fonte convenzionale a fare corpo col parametro costituzionale, in virtù del richiamo contenuto nell’art. 117, in sede di giudizi di costituzionalità aventi ad oggetto leggi e atti a queste equiparati la cui conformità alla fonte suddetta sia messa in dubbio. Si dice, infatti, al punto 7 del *cons. in dir.* della sent. n. 317 del 2009, che “l’integrazione del parametro costituzionale rappresentato dal primo comma dell’art. 117 Cost. non deve intendersi come una sovraordinazione gerarchica delle norme CEDU – in sé e per sé e quindi a prescindere dalla loro funzione di fonti interposte – rispetto alle leggi ordinarie e, tanto meno, rispetto alla Costituzione”; più avanti, però, si aggiunge che “la norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell’art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti”.

⁴⁵ Della “qualità” delle norme discorrevo già nel mio primo scritto di respiro monografico in tema di fonti: v., dunque, il mio *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano 1977, spec. 240 ss.

⁴⁶ Dico “potenziale”, dal momento che – come già rilevato poc’anzi – occorre poi pur sempre fornire la prova della effettiva attitudine delle norme di origine esterna a servire i valori enunciati nell’art. 11.

via interpretativa i materiali normativi in campo, segnatamente orientando la ricostruzione del significato degli atti di diritto interno verso gli atti di diritto esterno. Se ne ha che le leggi che si discostino dagli obblighi internazionali soggiacciono ad un sindacato stretto della loro validità, dal quale possono ugualmente uscire indenni, laddove si riconoscano idonee a far luogo a sintesi assiologiche maggiormente adeguate al caso.

Giusta la prospettiva d'ispirazione assiologico-sostanziale, è da chiedersi se risulti ad essa pienamente congeniale far luogo ad un'applicazione unilaterale della tecnica dell'interpretazione conforme, assumendo cioè che siano sempre (e solo) gli atti interni a dover essere intesi alla luce di quelli internazionali (e comunitari⁴⁷), e non pure viceversa⁴⁸.

L'ultima giurisprudenza⁴⁹ sembra escludere l'eventualità di una interpretazione costituzionalmente orientata degli atti internazionali (e, segnatamente, della CEDU), in

⁴⁷ La questione ora posta ha – com'è chiaro – carattere generale, valendo anche in merito ai rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione, pur nella diversa connotazione complessiva dei rapporti stessi rispetto a quelli con la Comunità internazionale.

⁴⁸ In argomento, ora, R. CONTI, *CEDU e interpretazione del giudice*, cit., a cui opinione la stessa giurisprudenza di Strasburgo non precluderebbe (aggiungo: *allo stadio attuale della sua evoluzione*) ai giudici nazionali di far luogo ad interpretazioni diversificate della Convenzione; maggiormente rigida, invece, la giurisprudenza costituzionale (essa pure, *allo stadio attuale della sua evoluzione*), pur con alcuni, timidi temperamenti (mi riferisco, in particolare, all'affermazione fatta in sent. n. 311 del 2009, secondo cui la giurisprudenza EDU va osservata *nella sostanza*, espressione invero non del tutto chiara, potendosi intendere tanto come conformità piena ai contenuti delle decisioni della Corte di Strasburgo, quanto come adesione unicamente alle loro linee portanti). Vede, poi, nella più recente giurisprudenza della Corte EDU una crescente "aggressività" O. POLLICINO, che si è ripetutamente intrattenuto sul punto (spec. in *Corti europee e allargamento dell'Europa: evoluzioni giurisprudenziali e riflessi ordinamentali*, in *Dir. Un. Eur.*, 1/2009, 1 ss. e, da ultimo, in *I rapporti tra Corti in uno scenario ancora più complesso ed articolato dopo Lisbona*, in www.diritticomparati.it, nonché in O. POLLICINO-V. SCIARABBA, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia nella prospettiva della giustizia costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, spec. al par. 2.8.1, ma *passim*). Cfr., poi, sul punto la riflessione di E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, relaz. al Seminario su *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate*, cit., in www.cortecostituzionale.it, che si dichiara favorevole a scostamenti dagli indirizzi della Corte EDU in presenza di "serie e gravi ragioni ordinamentali"; ma v. un mio appunto a riguardo del carattere alquanto vago del criterio indicato dalla L., in *Dimensione europea*, cit., in nt. 23; in questo scritto (ed in altri ancora) ho, peraltro, ripetutamente insistito sulla necessità che a ciascun livello istituzionale si avviino e linearmente svolgano processi interpretativi nei quali i materiali apprestati da ciascun ordinamento si dispongano a sostegno di quelli degli altri, senza alcun ordine di priorità astrattamente stabilito su basi formal- astratte ma col solo, comune obiettivo di dare un servizio, il più adeguato alle condizioni complessive di contesto, ai diritti ed a coloro che ne sono portatori. Una vera e propria direttiva metodica presiede, infatti, a mio modo di vedere, alle quotidiane, aggiornate operazioni di ricognizione semantica dei disposti relativi ai diritti, ed è data – come segnale in chiusura della mia *op. ult. cit.* – "dall'assunto che nessuno ha il monopolio della verità in fatto di enunciazioni relative ai diritti e che, piuttosto, il riconoscimento e la tutela di questi ultimi si hanno, alle volte in modo non poco sofferto, unicamente dando fondo, simultaneamente e in eguale misura, a tutte le risorse che gli ordinamenti sono in grado di offrire, sorreggendosi ed alimentandosi a vicenda".

⁴⁹ Il riferimento è, nuovamente, alle già richiamate sentt. nn. 311 e 317 del 2009, nonché alla sent. n. 93 del 2010.

virtù del principio secondo cui essi richiedono di essere intesi esclusivamente in base ai canoni valevoli in seno all'ordinamento di appartenenza⁵⁰. A difesa di questa idea può aggiungersi che, ove mai così non fosse, verrebbe violato l'art. 117 (e, risalendo, l'art. 11⁵¹), dal momento che l'osservanza ai patti non può che valere per il modo con cui essi sono intesi in seno alla Comunità internazionale⁵².

L'alternativa posta all'operatore dalla giurisprudenza è, dunque, stringente⁵³: o si rende possibile la riconciliazione dei materiali normativi in sede interpretativa (ciò che, a giudizio della Corte, può farsi solo con moto ascendente, rileggendo cioè gli enunciati di diritto interno in senso conforme al diritto esterno) oppure, dimostrandosi ciò irrealizzabile, non rimane altro che l'appello al giudice delle leggi affinché operi la caducazione dell'atto interno incompatibile col diritto esterno (per violazione indiretta dell'art. 117)⁵⁴ ovvero, ricorrendone le condizioni, dichiarare l'incompatibilità della fonte

⁵⁰ Si è fatto notare da una sensibile dottrina che, qualora la CEDU dovesse essere interpretata in senso conforme a Costituzione, si assisterebbe ad una "entropia" del sistema: così, P. GAETA, *I diritti fondamentali nelle dinamiche delle tre Corti: spunti di riflessione*, relaz. all'incontro di studio su *Giudice penale, giudice costituzionale e corti sopranazionali*, organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura, Roma 11-13 febbraio 2008, par. 7, nonché, dello stesso, *Giudici europei: dialogo ascendente e discendente. La prospettiva della Corte costituzionale*, relaz. all'incontro di studio su *I giudici e la globalizzazione: il dialogo tra le corti nazionali e sopranazionali*, organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura, Roma 23 giugno 2009, par. 6.6; v., inoltre, R. CONTI, *Impronte digitali e diritti umani. In ricordo di Rosario Livatino*, in *Pol. dir.*, 4/2008, 594 s., in nt. 36; F. SORRENTINO, *Apologia delle "sentenze gemelle" (Brevi note a margine delle sentenze nn. 348 e 349/2007 della Corte costituzionale)*, in *Dir. soc.*, 2/2009, 213 ss., spec. 218 s.; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, cit., I, *Delle fonti del diritto*, 393 ss., spec. 421 ss.; R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., 97 s. V. però anche, volendo, quanto se ne dice nella mia *op. ult. cit.*

⁵¹ ... quanto meno con riguardo ai patti (tra i quali, però, come si è veduto, non si fa rientrare la CEDU) che possono considerarsi direttamente ed immediatamente conducenti ai valori di pace e giustizia tra le Nazioni e, perciò, da essi "coperti".

⁵² Altro è, nondimeno, tener fermo il principio per cui i trattati si intendono secondo i canoni al riguardo per essi stabiliti nell'ordinamento di appartenenza ed altra cosa che la Corte EDU disponga di un potere insindacabile di interpretazione autentica della Convenzione.

La stessa giurisprudenza costituzionale si è, ad ogni buon conto, accuratamente predisposta una via di fuga per sottrarsi all'alternativa, alle volte evidentemente giudicata soffocante, di dover prendere di peso, così com'è, una giurisprudenza europea – diciamo pure – scomoda o ingombrante, ovvero di doverla giudicare come non compatibile con la Costituzione; ed è di qualificare la giurisprudenza stessa come non pertinente rispetto al caso, nella sua specifica connotazione. Il giudice delle leggi, infatti, secondo una testimonianza resa da un suo illustre componente (U. DE SIERVO, *Recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, relaz. all'incontro di studio su *Problemi per le Corti nazionali a seguito degli ulteriori sviluppi dell'Unione Europea ed in relazione alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in www.cortecostituzionale.it), "non rinuncia al dovere di valutare attentamente anche la specificità delle sentenze CEDU a cui si fa riferimento nel giudizio di costituzionalità".

⁵³ La questione è riassunta, nei termini lapidari indicati nel testo, da un autorevole studioso e giudice costituzionale, G. TESAURO, nell'*op. et loc. ult. cit.*

⁵⁴ A quanto pare (ma il punto attende ad oggi la sua definitiva chiarificazione), secondo la giurisprudenza, l'invalidità dell'atto interno inadempiente rispetto agli obblighi internazionali si avrebbe in ogni caso, sia dunque che esso segua e sia che preceda la fonte internazionale dallo stesso contraddetta.

internazionale (*rectius*, dell'atto interno che vi dà esecuzione) rispetto al parametro costituzionale⁵⁵.

Questo modo di vedere le cose non sembra, tuttavia, pienamente consono rispetto all'impostazione d'ispirazione assiologico-sostanziale dalla Consulta – come s'è veduto – fatta propria con le decisioni di fine anno 2009.

In primo luogo, va osservato che l'alternativa sopra esposta sembra alquanto rigida (e, diciamo pure, soffocante), quanto meno con riguardo al caso di norma interna che si ritenga abbia mancato di rispetto, a un tempo, a norma convenzionale coincidente con norma dell'Unione (si pensi, ad es., a previsioni della Carta di Nizza sostanzialmente corrispondenti a previsioni della CEDU⁵⁶). Nel qual caso, da un lato, si dovrebbe far luogo al meccanismo della “non applicazione” del diritto interno contrastante con la Carta suddetta (ovviamente, nel presupposto della sua idoneità ad essere portata ad immediata applicazione⁵⁷), mentre, da un altro lato, si dovrebbe sollecitare il giudizio della Consulta conseguente alla mancata osservanza della Convenzione. Ciò che, per la sua parte, dimostra la gravità dei problemi che possono aversi ogni qual volta si abbia a che fare con plurimi documenti normativi dalla medesima natura sostanziale (qui, costituzionale per antonomasia, siccome relativa ai diritti) ai quali tuttavia si ritengano applicabili meccanismi diversi di garanzia (rispettivamente, quello della “non applicazione” e l'altro dell'annullamento per invalidità)⁵⁸.

Non escluderei, tuttavia, l'eventualità che l'antinomia possa esser ripianata ricorrendo allo schema dell'abrogazione, ogni qual volta la sopravveniente disciplina di origine esterna si dimostri idonea a prendere subito il posto di quella interna [v. il mio *Sistema integrato di fonti*, cit., par. 5, nonché E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali*, cit., par. 3 lett. c)]. Come si vede, quanto meno in questa evenienza (ma, forse, anche in altre), la questione potrebbe essere risolta in modo diretto dai giudici comuni (e dagli operatori in genere), con la disapplicazione della norma interna ormai non più vigente.

⁵⁵ Eventualità – tiene a dire l'ultima giurisprudenza (sent. n. 93, cit.) – che appare nondimeno eccezionale. Ci si può tuttavia chiedere se, in una congiuntura siffatta, anziché dover far luogo alla soluzione *hard* di caducare la norma convenzionale incompatibile con la Costituzione, ci si possa limitare a dichiarare la sua inettitudine ad integrare il parametro costituzionale: una sorta di “irrelevanza” per la definizione del caso, ad imitazione di quanto la stessa giurisprudenza ha patrocinato (a partire dalla sent. n. 170 dell'84) sul versante dei rapporti col diritto comunitario (ma: a beneficio di quest'ultimo, non del diritto nazionale). Ed allora ci si può ulteriormente chiedere se, qui come lì, si possa (o debba) demandare ai giudici comuni il compito di un accertamento siffatto, fermo restando, ad ogni buon conto, l'ostacolo costituito dalla diversa connotazione complessiva dei due tipi di rapporti interordinamentali ora posti a raffronto. Viene però da pensare che la giurisprudenza non si spingerà a tanto.

⁵⁶ Le stesse “spiegazioni” all'art. 52 della Carta in parola ne enumerano parecchie. Ovviamente, il limite di siffatti richiami testuali sta proprio nel loro carattere meramente... *testuale*, la corrispondenza piuttosto dovendosi fare apprezzare nel “diritto vivente”, attraverso l'apporto convergente di entrambe le Corti europee.

⁵⁷ Ciò che, per vero, non sembra agevolmente da dimostrare; ma non si trascuri la circostanza per cui la giurisprudenza comunitaria ha non di rado riconosciuto tale attitudine alle stesse norme dei trattati.

⁵⁸ In una congiuntura, quale quella evocata nel testo, parrebbe nondimeno doversi dare la precedenza al meccanismo della “non applicazione” della fonte interna, a un tempo, anticonvenzionale ed anticomunitaria. La soluzione del ricorso alla Corte costituzionale per violazione della CEDU comporterebbe infatti automaticamente l'incisione del diritto dell'Unione, che reclama di essere subito fatto valere dai giudici comuni (sempre che – ovviamente – idoneo ad essere portato ad immediata

In secondo luogo, con specifico riguardo al piano della interpretazione (e della teoria che l'abbia ad oggetto), va tenuto presente che, a stare all'ordine di idee accolto dalla dottrina corrente e dalla stessa giurisprudenza, il fondamento dell'interpretazione conforme in via generale riposa nella sovraordinazione gerarchica della fonte adottata a parametro nei riguardi della fonte oggetto dell'interpretazione medesima. Seppure, poi, non si ritenga possibile evocare lo schema della gerarchia, resta il fatto che la fonte assunta a parametro dell'interpretazione, sia essa la stessa Costituzione e sia pure una fonte da questa richiamata, è pur sempre idonea a condizionare nella validità l'atto-oggetto. Il che vale come dire che, in fin dei conti, l'interpretazione conforme a diritto internazionale o a diritto eurounitario si risolve in una pur peculiare forma d'interpretazione conforme a Costituzione, in applicazione dello schema della fonte interposta⁵⁹. *Dal punto di vista del diritto interno*, insomma, è pur sempre nella Costituzione (e solo nella Costituzione) che riposa il fondamento dell'interpretazione orientata verso il diritto di origine esterna, internazionale o comunitario che sia.

Così stando le cose, però, parrebbe non potersi escludere che il diritto di origine esterna venga piegato, in sede interpretativa, davanti a norme costituzionali suscettibili di essere assunte a parametro della possibile, ancorché oggettivamente remota, invalidazione del diritto stesso (o, meglio, dell'atto interno che vi dà esecuzione)⁶⁰. Sennonché, una volta che si riconosca in partenza che il diritto esterno risulta dotato di copertura in principi fondamentali dell'ordinamento⁶¹, non appare congruo con siffatta premessa che il diritto stesso sia sempre e comunque obbligato a "conformarsi" a norme costituzionali della medesima natura (e forza) delle norme di copertura suddette. E, invero, ogni soluzione che porti, *per sistema*, ad una ordinazione gerarchica, pur se *culturale* (in sede d'interpretazione, appunto), di norme di ugual grado o di ugual copertura, quale che ne sia la provenienza e la natura, non è, a mio modo di vedere, accettabile. Ove, infatti, si ammetta che il fondamento primo del diritto di origine esterna, specie nelle sue espressioni volte alla salvaguardia dei diritti, è, *dal punto di vista costituzionale*, in principi di base dell'ordinamento, nella loro armonica

applicazione). Allo stesso tempo, la "non applicazione" mette comunque al riparo la Convenzione dalla sua violazione, pur se non con effetti *erga omnes*.

⁵⁹ Considera l'interpretazione conforme a CEDU come "filiazione" o "sottospecie" dell'interpretazione conforme a Costituzione V. SCIARABBA, *Tra fonti e Corti. Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Padova 2008, 324 in nt. 49.

⁶⁰ Muta, secondo opinione corrente, nei due casi l'ampiezza del parametro costituzionale: circoscritto ai soli principi fondamentali in rapporto al diritto eurounitario, esteso ad ogni norma costituzionale per il diritto internazionale pattizio; non muta, però, lo schema nella sua impostazione di ordine generale. Si vedrà, nondimeno, a momenti che le cose non sembrano stare così come sono ora rappresentate.

⁶¹ Ciò che invero, secondo giurisprudenza e dottrina corrente, vale per il diritto dell'Unione e lo stesso diritto internazionale consuetudinario, non pure però per quello pattizio. Quanto meno di alcuni patti (se non, appunto, di tutti) sembra tuttavia provata l'attitudine a servire in modo immediato e diretto questo o quel principio di base dell'ordinamento e, perciò, a godere della loro copertura (v., infatti, quanto se ne dice subito di seguito nel testo).

composizione in sistema (e, dunque, negli artt. 2, 3, 10 ed 11 della Carta⁶²), e fondamento in principi si riconoscano parimenti avere norme interne evocate in campo dal caso, se ne ha che solo dal reciproco bilanciamento può venire una soluzione complessivamente adeguata al caso stesso: un bilanciamento che – come si è tentato di mostrare altrove⁶³ –, prima ancora che aversi tra norme venute a formazione attraverso processi ricostruttivi di senso tenuti (a mio modo di vedere, innaturalmente) separati e reciprocamente incomunicabili, richiede di prendere forma attraverso un orientamento metodico-teorico volto piuttosto verso la reciproca integrazione e il mutuo sostegno dei materiali normativi in campo. Una integrazione che appare essere imposta dai principi costituzionali sopra richiamati, dai quali l'intero ordinamento (con gli stessi enunciati della Carta in testa) risulti vigorosamente sollecitato ad aprirsi nei riguardi dell'esterno, alla ricerca della sua più adeguata, incessante, rigenerazione semantica dovuta all'incontro con norme altrove confezionate e, tuttavia, esse pure idonee a porsi, per la loro parte, al servizio dei valori fondamentali.

Si coglie così, a tutto tondo, il significato del *sistema*, dell'armonia del sistema, pur nei rapporti tra ordinamenti che restano ad ogni modo distinti e che tuttavia rinvengono nei principi fondanti dell'ordine interno (e, risalendo, nei valori da essi espressi) il loro punto di convergenza e di unificazione.

5. La vessata questione concernente il vincolo dell'abrogazione espressa posto con legge a leggi future e la più generale questione relativa a cosa e come fare per porre finalmente ordine nel sistema delle fonti

Si ha così conferma del fatto che i vincoli all'efficacia di una fonte prodotti da altra fonte hanno pur sempre la radice da cui traggono alimento nei valori fondamentali dell'ordinamento (e, perciò, nei principi che vi danno la prima e più genuina trascrizione positiva).

A mezzo dei valori ogni vincolo è sempre possibile; fuori dei valori nessun vincolo è invece pensabile.

Sono state – come si sa – prospettate molte soluzioni al fine di dare concretezza all'idea secondo cui la legge può porre limiti, sia negativi che positivi, a se stessa: ad es., per ciò che riguarda il modo delle future innovazioni positive, che molte leggi vorrebbero potersi avere solo in modo espresso. Eppure, malgrado le raffinate spiegazioni al riguardo affacciate, sta di fatto che i limiti stessi non sono riusciti a farsi valere: segno inequivocabile della loro strutturale incapacità di imporsi ad un'esperienza da essi vistosamente deviante; e segno inequivocabile del fatto che le leggi devono

⁶² Lo stesso I c. dell'art. 10 può essere evocato in campo, segnatamente per il caso (ammesso dalla stessa giurisprudenza) di norme pattizie meramente esplicative di norme materialmente consuetudinarie.

⁶³ ... nei miei scritti da ultimo cit.

piuttosto conquistarsi sul campo il rispetto delle leggi a venire, coi loro contenuti e per il modo con cui questi si riportano, servendoli, ai valori⁶⁴.

Il punto cruciale della questione non è, dunque, *come* le leggi possono avvicinarsi nel tempo ma *se* ed a *quali* condizioni l'avvicendamento stesso può aver luogo.

Molte spiegazioni, ad ogni buon conto, si sono date a sostegno dell'idea secondo cui la legge è in grado di porre limiti a se stessa, specificamente per ciò che concerne il *modo* della sua lecita abrogazione (e modifica in genere).

Così, per un verso, si è tenuto a precisare che altro è la modifica di una regola sulla normazione da parte di altra regola della medesima natura ed altro ancora la violazione nel singolo caso della prima⁶⁵; e, ancora, si è proposto di considerare la violazione stessa, laddove appunto operata da un atto provvisto della medesima forma e/o forza di quello contenente i precetti sulla normazione, causa non già d'invalidità dell'atto stesso bensì della sua disapplicazione⁶⁶. Soluzione, questa, che, seppur finemente argomentata,

⁶⁴ La stessa giurisprudenza, pur complessivamente ispirandosi ad una ricostruzione del sistema delle fonti su basi formali-astratte, non trascura, quando le viene data l'opportunità, di mettere al riparo norme di leggi che si pongano al servizio di valori fondamentali (primo su tutti, la dignità della persona umana) dal rischio della loro rimozione. Si pensi, ad es., alla giurisprudenza in tema di limiti al referendum abrogativo, a fronte della esigenza di offrire protezione a norme legislative che danno una "tutela minima" ad interessi costituzionalmente protetti, o, ancora, alla giurisprudenza in materia di "livelli essenziali" delle prestazioni, che non va – a mia opinione – vista come esclusivamente riferita alla salvaguardia della linea divisoria delle competenze di Stato e Regione, comunque bisognosa di esser tenuta ferma (malgrado la labilità concettuale della sua indicazione nella Carta), ma, ancora più a fondo, come mossa dalla preoccupazione di mantenere il "livello" costituzionale dei... *livelli*, sanzionando dunque le norme che insensatamente pretendano di abbassarlo.

Come si vede, non solo il canone della *lex posterior* o quello della gerarchia ma anche il canone della competenza (e, dunque, a conti fatti, tutti i criteri ordinatori del sistema delle fonti) sono sottoposti a quotidiane verifiche della loro operatività *in nome dei valori*.

Si rammenti, tra gli altri e di recente, il caso deciso con sent. n. 10 del 2010, dove la riconosciuta – e sia pure parziale – invasione della competenza regionale trova giustificazione nello stato di emergenza economica e, perciò, alla fin fine, nel bisogno di preservare la dignità messa a rischio dai sacrifici imposti dall'emergenza stessa [su ciò, volendo, la mia nota "*Livelli essenziali*" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010), in www.forumcostituzionale.it, nonché quella di C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione (in margine a Corte cost. n. 10/2010)*, in corso di stampa, che richiama pure Corte cost. n. 80 del 2010, con cui è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la previsione legislativa che stabiliva un tetto massimo di posti riservati agli insegnanti di sostegno, e n. 94 del 2009, che fa obbligo di prestare i servizi di assistenza sanitaria "anche oltre il tetto di spesa assegnato". In linea con quest'indirizzo è anche Corte cost. n. 121 del 2010, dov'è, tra l'altro, l'importante affermazione secondo cui la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni "deve avere carattere soggettivo, oltre che oggettivo, giacché occorre sempre tener presenti le differenti condizioni di reddito, che incidono in modo diretto sulla fissazione del singolo 'livello minimo', da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari"]].

⁶⁵ Quest'argomento, non di rado ricorrente, è, ancora da ultimo, riproposto da F. MODUGNO, *Sul ruolo della legge parlamentare*, cit.

⁶⁶ P. CARNEVALE, *Riflessioni sul problema dei vincoli all'abrogazione futura: il caso delle leggi contenenti clausole di "sola abrogazione espressa" nella più recente prassi legislativa*, in *Dir. soc.*, 1998, 407 ss., spec. 466 ss.; ma v. pure le ulteriori precisazioni dallo stesso svolte in *Osservazioni sparse*

invero non persuade, sol che si consideri che o si conviene a riguardo del fatto che la legge dispone di un'autorizzazione costituzionale (*sia pure tacita...*) a regolare se stessa, nel qual caso potrebbe (pur se con non poca forzatura) farsi ricorso allo schema della invalidità, oppure si ritiene che la legge sia priva di un'abilitazione siffatta, nel qual caso sarebbe del tutto fuori posto ragionare della invalidità della legge che si sia discostata dall'indicazione contenuta nella legge anteriore (e, segnatamente, che vi abbia innovato in modo non espresso) ed, anzi, come s'è dietro veduto, parrebbe piuttosto doversi rilevare l'usurpazione di un potere che la Costituzione, non conferendo alla legge comune né ad altra fonte a ciò abilitata, non può che avere rimesso a... *se stessa* e, perciò, ai soli atti dotati della capacità di apportarvi integrazioni e modifiche in genere, le leggi costituzionali, ricongiungendosi in tal modo – secondo il già richiamato insegnamento kelseniano – forma e materia costituzionale⁶⁷. In ogni caso, non è chiaro su quali basi possa poggiare la soluzione della disapplicazione della fonte tacitamente abrogativa, restando l'alternativa ristretta alla sola esistenza ovvero alla non esistenza del vizio in capo alla fonte medesima.

L'unico modo, dunque, per sanzionare, in modo appropriato (vale a dire con la tecnica consueta dell'annullamento per invalidità), la legge che non abbia prestato osservanza ad un canone sulla normazione per essa prescritto è quello di far ospitare il canone stesso da legge costituzionale o da fonte come che sia dotata di esplicita copertura costituzionale (quale, ad es., in ambito regionale, lo statuto)⁶⁸. Difettando questa condizione, francamente non si vede come salvaguardare il canone in parola da suoi eventuali attacchi posti in essere in occasione delle singole esperienze di normazione: un canone, insomma, dotato di forza meramente ottativa, siccome esposto ad impunibili sue violazioni.

La pratica giuridica, d'altronde, dà, come si diceva, innumeri testimonianze di questo stato di cose. Non a caso, si discute da tempo dei modi più adeguati per porre ordine nel sistema delle fonti⁶⁹, un sistema ormai abbandonato a se stesso, a spinte e contropinte

in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico, in www.costituzionalismo.it, 3/2003.

⁶⁷ Tutt'al più – come si è dietro veduto – le norme che statuiscono circa il modo delle future innovazioni posseggono carattere *persuasivo*, non autenticamente *prescrittivo*, valendo fintantoché lo stesso loro destinatario decida che debbano valere.

⁶⁸ Che poi si debba altresì svecchiare la disciplina relativa ai procedimenti di produzione giuridica contenuta in altri atti (a partire dai regolamenti parlamentari e, in ambito locale, da quelli consiliari), così come da tempo proposto da una sensibile dottrina (ancora di recente, P. CARETTI, *La "crisi" della legge parlamentare*, cit.), è fuor di dubbio. Solo che innovazioni siffatte, per risultare davvero conducenti allo scopo, richiederebbero altresì una svolta nell'indirizzo giurisprudenziale per ciò che attiene al rilievo della disciplina stessa nei giudizi sulle leggi, che appare ad oggi assai problematica da realizzare. In ogni caso, è dalle basi che va rifatto l'edificio, dalle basi costituzionali appunto.

⁶⁹ Tra i più recenti contributi al dibattito in corso sono quelli al Convegno su *Il pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione*, svoltosi presso l'Università degli Studi di Roma tra il 27 e 28 novembre 2008, e part., *ivi*, le relazioni, dall'identico titolo *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, di F. MODUGNO, A. PIZZORUSSO e mia, consultabili in www.associazionedeicostituzionalisti.it; v., inoltre, il confronto di più autori sollecitato da www.osservatoriosullefonti.it, 3/2009.

che vanno e vengono in forza di congiunturali (e, non di rado, oscuri o inconfessabili) interessi. Ecco perché – come molti di noi da tempo si affannano senza successo a dire – si rende ormai non più procrastinabile una nuova, incisiva ed organica, riforma costituzionale, che investa le dinamiche della produzione giuridica nel loro complesso, nell'intento (non saprei, invero, in che misura realizzabile) di dare finalmente un governo a processi fin qui largamente sregolati.

D'altro canto, tornando alla questione da ultimo discussa, non occorre addurre alcuna prova, tanto numerose e ricorrenti esse sono, del fatto che, al di là di ciò che risulta enunciato in questa o quella legge, le abrogazioni e le modifiche in genere in modo inesperto da parte di leggi nei riguardi di altre leggi sono quotidianamente riconosciute dagli operatori senza che si abbia la denuncia della supposta illiceità di siffatti accadimenti o comunque – per ciò che più importa –, pure laddove essa si abbia, che trovi accoglienza presso il giudice delle leggi⁷⁰. Ma poi, allargando ulteriormente lo sguardo oltre il limite in parola, basti solo considerare il triste destino toccato alle più significative norme sulla normazione poste con legge comune (dalla già richiamata legge 400 alle leggi La Pergola prima e Buttiglione ora, ad altre leggi ancora, quali quelle in tema di semplificazione) per avere sicura riprova di quanto si viene qui nuovamente dicendo circa la strutturale incapacità della legge a governare i processi produttivi, persino con riguardo a fonti di secondo grado⁷¹.

Insomma, mancando, come ad oggi manca, un espresso e sicuro aggancio in Costituzione a beneficio degli atti chiamati a disciplinare i processi produttivi, questi ultimi sono condannati a restare in balia dello stesso legislatore. È poi chiaro che, proprio alla luce della sconcertante esperienza fin qui maturata, l'aggancio stesso va reso solido come si conviene; e, dunque, senza che la fonte costituzionale possa scendere in precetti eccessivamente (o, diciamo pure, irragionevolmente) minuti e dettagliati – ciò che sarebbe contrario alla natura della fonte stessa –, si rende palese il bisogno di delineare nella Carta opportunamente novellata un alveo sufficientemente capiente entro cui far quindi scorrere la futura disciplina sulla normazione, quali che siano quindi gli atti chiamati a farsene carico. Nessuna delega in bianco va perciò

⁷⁰ Cosa affatto diversa è che il limite all'innovazione positiva abbia – come si diceva – causa assiologica, prescindendo dunque dal carattere espresso ovvero tacito dell'innovazione stessa. Nel qual caso, a riprova del fatto che il limite ha pur sempre la fonte prima della sua attivazione nella Costituzione e nei suoi valori, la caducazione dell'atto abrogativo è comunque giustificata nella incisione della Carta (e solo in essa), non già nella trasgressione di un precetto di legge ovvero nella sua rimozione. Solo che l'incisione stessa si ha *proprio per il fatto e col fatto stesso* dell'abrogazione e della modifica in genere: senza di questa, nessuna sofferenza ne avrebbe la Carta; ed è, appunto, unicamente per il tramite di essa che la sofferenza stessa viene a determinarsi.

⁷¹ Si rammentino le più volte denunciate deviazioni dal modello fissato nella legge 400 per i regolamenti, con l'aggiramento ripetutamente fatto dei precetti posti dalla legge stessa attraverso il singolare espediente costituito dalla "invenzione" di tipi originali di atti definiti meramente in negativo come "non regolamentari". Più in genere, con riguardo alla legge in parola è stato, ancora da ultimo, fatto opportunamente notare che, ove la sua disciplina fosse stata adottata con quella legge organica di cui si passa subito a dire nel testo, "probabilmente la prassi di questa fonte avrebbe avuto una storia del tutto differente" (A. SIMONCINI, *Per una nuova centralità della legge: l'avvio del dibattito*, Editoriale, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2009).

consegnata agli atti chiamati a regolare i processi di produzione giuridica, che comunque necessitano di un fermo orientamento da parte della Carta in ordine ai percorsi che dovranno delineare per la normazione futura.

È pur vero, tuttavia, che la soluzione qui nuovamente patrocinata va incontro al limite riconducibile al noto paradosso del cappono, dal quale nessuno può pretendere che sia proprio lui ad avanzare la richiesta di essere cucinato per il cenone di Natale, ovvero sia che siano le stesse forze politiche di qualsivoglia colore ad assumere l'iniziativa per una nuova disciplina (costituzionale e non) che ne circoscriva gli spazi entro cui possono liberamente autodeterminarsi. In attesa perciò dell'auspicata riforma, non resta che far affidamento – come sempre – sulla virtù del coraggio della Corte costituzionale, che la porti a sottoporre le leggi e gli atti a queste equiparati a controlli ancora più incisivi di quelli in atto disposti. Una giurisprudenza, nondimeno, bisognosa di essere opportunamente sorretta ed incanalata nelle sue varie (e, non di rado, discordanti ed oscillanti) applicazioni da una non più rimandabile, nuova, organica “razionalizzazione” costituzionale, che peraltro largamente attinga agli sviluppi fin qui maturati della stessa giurisprudenza, di modo che giurisdizione e normazione costituzionale si dispongano in un circolo virtuoso di mutua, incessante alimentazione⁷².

Una volta poi che siano state rifatte in modo acconcio le basi costituzionali sulle quali possano stabilmente poggiare i processi di produzione giuridica, si rende – come si diceva – necessaria, affinché i processi stessi possano svolgersi in modo lineare ed adeguato alle esigenze di regolazione vieppiù pressanti manifestate nel tessuto sociale, un'ulteriore opera di specificazione e perfezionamento delle scarse indicazioni costituzionali.

A quest'ultimo riguardo, in primo luogo, consiglieri di tenere comunque distinta sul piano formale-procedimentale la futura fonte sulla normazione rispetto alle fonti dalla stessa riguardate⁷³, sì da fugare ogni dubbio circa l'esclusività della competenza alla prima spettante e, allo stesso tempo, grazie alla procedura peculiare, aggravata, prevista per la sua formazione, assicurare la necessaria (e sia pur relativa) stabilità alla disciplina da essa posta⁷⁴.

⁷² Ho anticipato alcuni concetti, qui ulteriormente precisati, nel mio *È rimediabile il disordine delle fonti?*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2009.

⁷³ Trova “assai interessante” la proposta teorica qui nuovamente affacciata G. TARLI BARBIERI, *Appunti sulle fonti del diritto italiano. Parte generale*, Torino 2008, 34 s. Volendo poi passare alla sua realizzazione, si potrebbe, ad es., prendere a modello l'art. 79 cost., stabilendo che la legge evocata nel testo venga a formazione con delibera adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti ciascuna Camera: un aggravamento, questo, che potrebbe rivelarsi persino maggiore di quello stabilito per le stesse leggi costituzionali, suscettibili di venire alla luce – come si sa – anche solo col consenso della maggioranza dei componenti ciascuna Camera (ma, naturalmente, altre soluzioni procedurali sono pure immaginabili).

⁷⁴ Quella alla stabilità è (o, meglio, *dovrebbe* essere) una naturale attitudine, una vera e propria vocazione, di ciascuna fonte; si esalta però proprio nelle fonti deputate alla disciplina dei processi produttivi, laddove diventa condizione stessa della identità e trasmissione dell'ordinamento nel tempo: una considerazione, questa, che credo non meriti di essere trascurata da quanti seguitano a nutrire fiducia sulla capacità della legge comune, specie nel nostro tempo, a dare un ordine adeguato alle vicende della normazione (sulla dimensione temporale dell'esperienza giuridica, dal punto di vista del diritto

L'idea di dar vita ad una nuova specie di legge, *quodammodo* intermedia tra le leggi costituzionali e quelle comuni, una sorta di legge "organica" sulla normazione, mi parrebbe pertanto meritevole di attenta considerazione⁷⁵. Sugerirei, perciò, di disciplinare nella Carta revisionata, così come oggi si fa all'art. 138 per le leggi costituzionali, procedimento e limiti della legge in parola, rimandando quindi alle determinazioni di quest'ultima per la ridefinizione del procedimento di formazione delle leggi (*pleno iure* "comuni"), esso pure peraltro bisognoso di non poche ed incisive correzioni, nonché per il riassetto dei rapporti tra legge e fonti governative da un lato, fonti di autonomia dall'altro, senza peraltro trascurare i sempre più complessi raccordi con le fonti di origine esterna, internazionali ed europee.

Essendo ormai acclarato che la disciplina legislativa dell'*iter* di formazione degli atti normativi (come si diceva, persino di secondo livello) non ce la fa a resistere alle sue continue deviazioni da parte degli stessi atti regolati, la prima delle cose da fare è dunque quella di tipizzare il procedimento della fonte *sulla* rispetto a quello delle fonti *di* normazione, allo stesso tempo in cui la prima viene ad essere dotata di esplicito fondamento costituzionale.

Ove, poi, si vogliano porre norme specificamente vevoli per le fonti costituzionali, tipizzandone variamente procedure ed effetti in relazione a peculiari fattispecie⁷⁶, giusta l'impostazione di ordine generale qui consigliata, dovrebbe farsi luogo alla loro indicazione con fonte essa pure costituzionale, meglio ancora se "superaggravata"⁷⁷.

Qui, ad onor del vero, si riscontra un'aporia della costruzione, dal momento che la fonte "superconstituzionale" in parola dovrebbe essere istituita con legge venuta alla luce con le sole procedure dell'art. 138; ed allora, tanto per il caso che si "inventi" un nuovo tipo di fonte specificamente riguardante la normazione costituzionale quanto che ci si limiti alla posizione della relativa disciplina con legge costituzionale "comune", l'atto iniziale potrebbe esser sempre rimosso o variamente modificato a mezzo delle procedure indicate nel penultimo art. della Carta.

Quest'esito è, tuttavia, inevitabile al massimo piano di positività giuridica, non disponendosi in partenza di uno strumento sovraordinato o, come che sia, distinto, tipizzato nella competenza rispetto agli atti dallo stesso regolati⁷⁸, allo scopo di dare un ordine alle dinamiche di normazione idonee a prendere corpo al piano stesso. E, però, è

costituzionale, v., ora, L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano 2009, ed *ivi*, con specifico riguardo alla stabilità delle leggi ed alla sua crisi, 188 ss.).

⁷⁵ Lo schema va poi riprodotto a scala: anche in ambito regionale, ad es., vanno dunque inventati analoghi atti, aggravati per forma e complessivamente tipizzati nella competenza.

⁷⁶ Si pensi, ad es., all'eventuale "superaggravamento" delle procedure relative alla formazione delle leggi che introducono limiti alla sovranità dello Stato a beneficio dell'Unione (o di altre organizzazioni ancora) o delle leggi che recepiscono le Carte dei diritti, e via dicendo.

⁷⁷ ... a meno che, preferendosi concentrare in un'unica specie di fonte l'intera disciplina, non si abiliti in modo espresso la legge "organica" suddetta a porre norme anche con riguardo a fonti ad essa sovraordinate. La soluzione indicata nel testo è, nondimeno, quella più consona al modello, per come qui sommariamente delineato.

⁷⁸ Se, peraltro, vi fosse, la questione – com'è chiaro – si riproporrebbe sempre al massimo grado della scala gerarchica, con riguardo alle fonti che in esso si dispongono.

ugualmente di cruciale, pratico rilievo che si riconosca in modo esplicito la competenza della sola legge costituzionale (sia o no “superaggravata”) a dare la regolazione in parola, sì da offrire chiare e ferme indicazioni agli operatori (e, segnatamente, ai massimi garanti della legalità costituzionale), chiamati a vigilare sul retto svolgimento delle dinamiche suddette. In tal modo, peraltro, potrà aversi davvero riscontro di quella diversità del caso della violazione, in sede di confezione dei singoli atti di normazione, rispetto alla modifica *pro futuro* della disciplina dei processi produttivi, il cui mantenimento sta tanto a cuore alla più sensibile ed accreditata dottrina⁷⁹.

6. *Un breve catalogo di talune innovazioni utili a finalità sistematica*

Quanto poi al merito delle novità, frutto di scelta discrezionale da parte delle nuove leggi sulla normazione, conviene – come si diceva – che esse siano sorrette ed indirizzate da un pugno di indicazioni offerte dalla stessa Carta novellata.

Molte le soluzioni al riguardo possibili. Ne enumero solo alcune, senza intrattenermi in questa sede ad enunciare le ragioni che depongono a loro sostegno e rimandando dunque per ciò ad altri luoghi di riflessione⁸⁰.

Così, mi parrebbe opportuno che fosse una buona volta esplicitato in via generale il limite, cui si è sopra fatto cenno, secondo cui nessun atto normativo può vedere la luce che non si doti di enunciati omogenei e coerenti rispetto al titolo⁸¹. Dovrebbe inoltre essere finalmente stabilito a chiare lettere il divieto dei maxi emendamenti, accompagnati e sorretti dalla posizione di questioni di fiducia, in palese dispregio del

⁷⁹ V., nuovamente, gli scritti di P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione*, cit., e F. MODUGNO, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, cit., spec. al par. 7.

⁸⁰ Maggiori ragguagli sul punto possono, volendo, ora aversi dal mio *È rimediabile il disordine delle fonti?*, cit.

⁸¹ L'unica, parziale eccezione a questa regola parrebbe potersi avere con riguardo alle leggi di revisione costituzionale, segnatamente per il caso che si ammetta una riforma organica della Carta, al di fuori di siffatta eventualità le stesse leggi costituzionali (ed anzi esse per prime) dovendosi dotare di omogeneità e coerenza di disposti.

La questione è – come si sa – animatamente discussa, molti autori dichiarandosi dell'idea che le sole innovazioni consentite al dettato costituzionale siano quelle ad oggetto circoscritto e puntuale. Si è, nondimeno, fatto osservare che la stessa riforma organica, proprio perché... *organica*, risponderebbe in via di principio ai canoni della omogeneità e coerenza sia per l'oggetto che per il fine, le norme dalla stessa poste rispondendo ad un unico disegno in quanto volte a concorrere, sia *uti singulae* che (e soprattutto) per l'insieme dalle stesse composto, a rifare le fondamenta dell'edificio costituzionale. È però pur vero che ciascuna parte dell'edificio stesso mantiene una sua propria autonomia, pur nel reciproco, strutturale collegamento, risultando pertanto, per tale aspetto, comunque sottoposta a *stress* la volontà degli elettori eventualmente chiamati a pronunciarsi sulla riforma licenziata dalle Camere (e, prima ancora, la volontà degli stessi rappresentanti, quale manifestata, rispettivamente, sui singoli articoli e sulla legge nel suo insieme).

La questione resta, dunque, aperta ad esiti ricostruttivi di vario segno, ciascuna delle tesi in campo potendo invero vantare a propria giustificazione argomenti degni della massima attenzione.

canone costituzionale secondo cui l'approvazione delle leggi ha luogo "articolo per articolo", unanimemente deprecata essendo la distorsione cui la pratica suddetta fa luogo nei riguardi del fisiologico svolgimento della dialettica tra maggioranza ed opposizioni (e, dunque, del principio democratico, in alcune delle sue più rilevanti movenze al piano politico-istituzionale), unitamente alla forzatura operata a carico della libera espressione del voto del singolo parlamentare.

Della "invenzione" delle leggi organiche s'è già detto; può ora aggiungersi che esse potrebbero offrire utili servigi anche oltre l'ambito della regolazione dei processi di produzione giuridica (ad es., per ciò che attiene alla disciplina del funzionamento degli organi costituzionali ed a rilevanza costituzionale ovvero in merito all'attuazione di istituti previsti nella Carta, segnatamente sul terreno delle garanzie⁸²).

⁸² A quest'ultimo riguardo, tra le altre innovazioni che meritano di essere prese in esame è quella relativa all'introduzione – sia pur temperata – di un ricorso diretto (specie delle minoranze parlamentari ma anche di altri soggetti od organi) alla Corte costituzionale (più in genere, sui problemi dell'accesso ai giudizi di costituzionalità, per tutti, AA.VV., *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, a cura di R. Romboli, Napoli 2006). Un'ipotesi, questa, come si sa, ripetutamente affacciata e, ancora di recente, tornata a far discutere, una sensibile dottrina patrocinandone la realizzazione anche allo scopo di far contrarre le "zone franche" o le "zone d'ombra" su cui non riesce a proiettarsi fino in fondo la luce della giustizia costituzionale (su di che, di recente, gli *Atti* relativi ai due seminari del Gruppo di Pisa su *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, a cura di R. Balduzzi e P. Costanzo, Torino 2007 e *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, a cura di R. Pinardi, Torino 2007); e si aggiunge esser ancora di più meritevole di considerazione questo bisogno nel presente contesto caratterizzato da una tendenziale "polarizzazione" della lotta politica.

In disparte, tuttavia, le difficoltà di ordine tecnico concernenti la tipizzazione dei casi al cui verificarsi si legittima il ricorso in discorso, proprio i connotati complessivi del presente contesto politico (ad oggi, in attesa di una stabilità e chiarificazione interna che sembrano ben lungi dal farsi, in una apprezzabile misura, riscontrare) consigliano somma prudenza prima di accogliere senza riserve la proposta in parola, a motivo del rischio che la sua realizzazione possa portare ad una grave e pressoché sistematica delegittimazione della Corte, i cui verdetti – se ne può esser certi – sarebbero strumentalmente presentati alla pubblica opinione quali testimonianze di un indebito schieramento a favore della parte politica avversa. Un rilievo, questo, che, coi dovuti adattamenti, sembra valere altresì per l'ipotesi ancora di recente prospettata da autorevoli studiosi (L. CARLASSARE, *Diritti e garanzie nel riaffiorare dei modelli autoritari*, in www.costituzionalismo.it, che riprende un'indicazione di L. Elia), favorevole al riconoscimento al Capo dello Stato di un potere di ricorso alla Corte, in occasione del cui esercizio la delegittimazione suddetta potrebbe, in un sol colpo, travolgere tanto l'organo giudicante quanto quello ricorrente. È questa la ragione per cui mi sono, ancora non molto tempo addietro, dichiarato, sì, favorevole alla introduzione della novità in parola ma limitatamente a casi eccezionali, e segnatamente alle leggi che si pongono in funzione di controllo (ma, assai spesso e realisticamente, al servizio) degli atti normativi del Governo e, più in genere, alle leggi d'iniziativa riservata e/o vincolata dello stesso Governo, alle leggi costituzionali, a quelle "organiche" cui si faceva poc'anzi cenno (v. il mio *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovverosia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in www.federalismi.it, 19/2009, par. 2.4).

Particolarmente delicata, poi, la questione per le leggi di conversione dei decreti-legge.

Con riguardo ai ricorsi delle minoranze parlamentari, si dovrebbe, com'è chiaro, contestualmente prevedere la sospensione del termine utile alla conversione in pendenza del ricorso preventivo sulla stessa legge di conversione; la qual cosa, nondimeno, com'è parimenti chiaro, può prestarsi ad abusi. E, tuttavia, soppesando i *pro* ed i *contra* e considerando che una parte consistente della normazione di grado primario

Allo stesso tempo in cui si accresce l'armamentario parlamentare, dotato di nuovi strumenti e modi di espressione, può (e deve) accrescersi il ruolo del Governo nei procedimenti davanti alle Camere e il ruolo di queste ultime quali organi d'indirizzo e controllo, sia nei confronti del Governo stesso che di altre autorità.

Di qui, per un verso, la ridefinizione degli atti normativi del Governo e dei controlli, sia preventivi che successivi sugli stessi, anche (e soprattutto) allo scopo di porre finalmente un argine a quell'innaturale mescolamento dei ruoli delle istituzioni e degli strumenti normativi di cui le stesse dispongono che è da tempo e da molti, con varietà di argomenti, giustamente deprecato (leggi-delega attuate a mezzo di... decreti-legge ovvero decreti-legge modificativi di deleghe, e via discorrendo). Si pensi, poi, a questo riguardo, alla opportunità di innalzare al piano costituzionale alcuni dei limiti posti dalla legge 400, facendo inoltre luogo ad una più accorta ed incisiva disciplina del rilievo del parere parlamentare in occasione dell'esercizio delle deleghe legislative; o, ancora, alla opportunità di recepire alcune indicazioni della giurisprudenza, come a riguardo della sindacabilità dei decreti-legge per l'aspetto dell'eventuale difetto dei presupposti fattuali giustificativi della loro adozione⁸³.

Per un altro verso, è ormai il tempo di dare il giusto rilievo, facendone appunto menzione nella Carta, sia ad alcune specie di regolamento governativo⁸⁴ che ad atti normativi di autorità diverse dal Governo, quali quelle c.d. "indipendenti", salvaguardandone l'autonomia ma al contempo dando modo alla legge di fornire agli atti stessi ed ai soggetti che ne sono produttori le indicazioni necessarie affinché l'attività da questi ultimi posta in essere si svolga pur sempre in raccordo con quella degli organi d'indirizzo politico dello Stato come pure di altri organi o soggetti ancora⁸⁵.

prende corpo proprio a mezzo dei decreti suddetti, dei quali peraltro s'è fatto (e si fa) l'uso che sappiamo, consigliereerei ugualmente di tenere in conto l'ipotesi qui prospettata, col correttivo da ultimo indicato.

⁸³ Mi chiedo, a tal proposito, se meriti di essere presa di peso così com'è la soluzione, come si sa fatta propria dalla Consulta, che vuole annullati i decreti unicamente in caso di "evidente mancanza" dei presupposti in parola; il che vale come dire che i decreti potrebbero essere annullati solo laddove risulti palese la violazione del dettato costituzionale. Soluzione, questa, invero sollecitata da comprensibili ragioni (e, segnatamente, dall'intento di mettere la Corte al riparo dalla fin troppo facile, ma strumentale, critica di voler sovrapporre le proprie alle valutazioni a suo tempo fatte dal Governo prima e, se del caso, dallo stesso Parlamento poi); e, tuttavia, una soluzione non in tutto lineare e, perciò, teoricamente accettabile, sol che si pensi che la Corte deve la ragione della sua istituzione non già al bisogno di sanzionare le violazioni *certe* della Costituzione ma piuttosto di risolvere i casi *dubbi* (puntuali rilievi sul punto in A. RAUTI, *La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problematici riflessi sulla forma di governo*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a mia cura, Napoli 2006, spec. 63 ss.).

⁸⁴ ... individuate o per gli ambiti materiali di esperienza ovvero per la funzione tipicamente assolta (ad es., con riguardo all'attuazione degli impegni internazionali o comunitari, alla semplificazione normativa, alla delegificazione). È poi da ripensare all'opportunità che tutti o alcuni dei tipi suddetti possano essere riconosciuti dotati di "valore di legge" (ma non si trascurino le complicazioni che si avrebbero per il caso, peraltro non infrequente, che uno stesso atto presenti contenuti tali da richiedere di essere riportati ora a questo ed ora a quel "tipo").

⁸⁵ Sulle non poche, gravi questioni riguardanti i regolamenti delle autorità indipendenti e il "posto" da essi detenuto nel sistema, peraltro – come si sa – fatte oggetto di una ormai nutrita lett., indicazioni

Quanto poi al complesso e variegato mondo delle autonomie (territoriali e non), ancora una volta si tratta di fare finalmente chiarezza su annose questioni, che si trascinano per forza d'inerzia senza costrutto alcuno e che impegnano non poco gli operatori, siano essi i giudici e gli amministratori e siano gli stessi legislatori, nazionale e locali.

Seguito, ad es., ad interrogarmi senza riuscire a trovare risposta circa la ragione che osterebbe a che si chiarisca una buona volta nella Carta novellata se i rapporti tra leggi statali e leggi regionali siano (e, se sì, fino a che punto o in quali casi) di separazione ovvero d'integrazione delle competenze, se insomma le une leggi possano disporre, sia pure solo a titolo precario (come suol dirsi, in modo "cedevole"), negli ambiti astrattamente ricadenti nella competenza delle altre leggi o se ciò non possa ormai più aversi. Forse, alcune non rimosse incertezze e vistose oscillazioni della giurisprudenza costituzionale potrebbero finalmente essere spazzate via con un segno di penna, sol che appunto si voglia. La soluzione – non nego – potrebbe anche essere sfumata o articolata, ove si reputi opportuno che in taluni casi, comunque con chiarezza indicati, si abbia separazione e in altri invece integrazione ovvero si preferisca rimandare (nuovamente, in modo esplicito) per la concreta messa a punto dei casi stessi al prudente apprezzamento del giudice delle leggi; ma perché – torno a dire – seguitare a tacere al riguardo?

E ancora. Si pensi a ciò che potrebbe essere detto in merito alla sussidiarietà, in tutte le sue forme espressive e a tutti i piani di esperienza. O si pensi agli strumenti di cooperazione, sia interorganica che intersoggettiva. E via dicendo.

Non è, chiaramente, di qui fare un catalogo anche solo approssimativo dei molti dubbi che – come si sa – affliggono da tempo senza rimedio gli operatori, lasciando un segno marcato, negativo, sull'esperienza, senza che si sia riusciti a trovare sicure ed appaganti risposte nella Carta. La quale Carta, invero, così com'è, a mia opinione, non è affatto muta ma è di certo timida e reticente, consegnando una fotografia dei rapporti internormativi appannata e confusa, che non dà modo di individuare con sufficiente nettezza i lineamenti delle fonti ritratte e, conseguentemente, di coglierne, nelle loro complessive movenze, le relazioni. Ed è proprio da queste sue strutturali carenze che – è ormai provato – si sono alimentate e seguitano ad alimentarsi pratiche deprecabili di normazione, che pure hanno la radice prima della loro esistenza nel sistema politico-istituzionale ma che, nondimeno, come si è venuti dicendo, hanno avuto terreno fertile per affermarsi e diffondersi proprio in originarie e ad oggi non colmate lacune della Carta, in una sua iniziale debolezza insomma. Di qui, poi, taluni guasti non da poco, la cui illustrazione porterebbe troppo oltre lo spazio ristretto di cui questa riflessione, giunta ormai alla fine, dispone, nelle pratiche amministrative poste in essere a seguito di atti normativi venuti ad esistenza in modo assai approssimativo, nonché nelle stesse pratiche di giudizio (costituzionale e non), che ne hanno esse pure largamente risentito, mostrandosi non poco incerte e discordanti.

possono da ultimo aversi da M. MANETTI, *I regolamenti delle autorità indipendenti*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, I, cit., 191 ss.

E il vero è, in conclusione, che né la legge *ce la fa* a porre ordine nei processi produttivi né *ce la fa*, da sola, la stessa Costituzione. Piuttosto, l'una e l'altra hanno bisogno di sorreggersi a vicenda; ciò che può aversi unicamente alla condizione che entrambe siano fatte oggetto di una rigenerazione profonda, all'insegna ed al servizio dei principi costituzionali. È di vitale importanza che quest'opera di rifacimento complessivo cominci proprio dalle fondamenta dell'edificio, dalla Costituzione appunto, e via via prosegua fino a giungere al suo naturale, congruo compimento.

Senza di ciò, temo che chissà per quanti anni ancora seguiranno sterilmente a dolerci dei mali che affliggono il sistema delle fonti, lamentandoci per la mancata scoperta della terapia giusta per porvi almeno in parte rimedio.