

ISTITUTO ITALIANO PER GLI STUDI FILOSOFICI

ASSOCIAZIONE «TERTIUM DATUR»

# LE DUE COSTITUZIONI



Nella sede dell'Istituto  
Napoli 2006

ISTITUTO ITALIANO PER GLI STUDI FILOSOFICI

ASSOCIAZIONI «TERTIUM DATUM»

# LE DUE COSTITUZIONI

Atti del Convegno  
di Napoli  
Palazzo Serra di Cassano  
21 maggio 2005



Nella sede dell'Istituto  
Napoli 2006

DI TALUNI PROBLEMI POSTI DALLA BOZZA  
DI RIFORMA COSTITUZIONALE  
ALLA LUCE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Le mie brevi considerazioni sul progetto di modifiche alla Costituzione della Repubblica, peraltro in fase di ultimazione e ormai irreversibile quanto ai contenuti, si limiteranno a mettere in luce taluni aspetti piú propri alle mie competenze, che non sono quelle di un costituzionalista, ma di un internazionalista.

Il progetto, e questo va detto con chiarezza, è in sé perfettamente legittimo, ma essendo anche un progetto di riforma strutturale e profonda di una parte consistente dell'impianto costituzionale del nostro Paese e in particolare dell'equilibrio tra i poteri, il primo nella storia della nostra Costituzione, a mio parere, avrebbe avuto bisogno di una ampia e pacata discussione nel Paese e tra gli esperti, oltre che fra gli "addetti ai lavori". E invece questo dibattito non si è visto.

Anzi, ad essere esatti, ad un coro pressoché unanime di critiche e di perplessità da parte in specie di chi in materia si deve supporre ne capisca qualcosa – i costituzionalisti e i magistrati – ha risposto un muro sordo ad ogni dialogo, che ha chiuso il "progetto" in una sorta di scatola ferrea predisposta da taluni sedicenti "saggi" riuniti (chi sa perché) in quel di Lorenzo, dalla quale nemmeno una virgola è stata estrapolata se non per modificarla, almeno per discuterla. Non diversamente, del resto, da quanto accade ed è accaduto per la "riforma" della magistratura e per quella dell'Università e in particolare dello stato giuridico dei docenti. Ad entrambe, ed a quest'ultima in particolare, la gran parte (se non la totalità) degli addetti ai lavori (nel caso dell'Università addirittura l'unanimità della Conferenza dei Rettori, per non parlare delle Conferenze dei Presidi e quant'altro) si è opposta, chiedendo di discutere nel merito le proposte, spiegando alle volte con dovizia di particolari, e sulla base dell'esperienza, il perché degli "errori" delle proposte. Ma un dialogo vero e proprio non si è mai svolto, e si è proceduto, tetragoni, sulle linee prefissate: sbagliate, ma espressione della maggioranza parlamentare.

Sia chiaro, è compito di chi governa, e quindi della sua maggioranza, ed è anzi suo dovere (prima e piú che diritto) portare avanti i progetti che ritiene utili per il Paese (e che ha esposto nel suo programma), ma è altrettanto vero che nessuna maggioranza, per ampia che sia, può e deve "governare" indipendentemente dalla minoranza. Lo Stato è di tutti e quindi

anche di chi non è d'accordo (specie se si tratta di numeri rilevanti e per di più della stragrande maggioranza degli addetti ai lavori), che dunque va almeno ascoltato e rispettato, ma specialmente le cui esigenze vanno soddisfatte almeno nella misura in cui non confliggano con quelle della maggioranza.

È un principio elementare di democrazia, questo appena esposto sia pure in termini così sommari, del quale non ho accennato per spirito polemico o con intento "politico", ma allo scopo di introdurre quello che cercherò di spiegare tra qualche riga. Viceversa in questa vicenda, per come condotta e per il risultato che ha prodotto, è sembrato di assistere alla costruzione dell'organo di governo di un'azienda, la proprietà della quale decide e amministra senza reali opposizioni fin tanto che non si riesca a "scalarla" e a sostituirla con altro gruppo di controllo. Ma, come si vedrà più avanti, potrebbe essere effetto di queste proposte, se entreranno in vigore, proprio quello di rendere assai difficile se non impossibile *tout court* la realizzazione della "scalata".

Solo un'ultima premessa, che in nessun modo si propone di entrare e discutere su grandi temi filosofici fuori della mia portata, ma che solo intende fissare alcuni criteri di valutazione in riferimento al delicatissimo e difficilissimo concetto di *democrazia*, visto dal punto di vista, forse limitato, di un giurista, che con esso si deve confrontare per svolgere la sua funzione, che consiste unicamente nel distinguere (e quindi separare) ciò che è lecito da ciò che lecito non è.

Due osservazioni, dunque, vorrei fare in merito.

La prima attiene ad un fatto tanto ovvio quanto trascurato se non addirittura occultato: la democrazia non consiste solo nel voto periodico dei cittadini; quello è uno degli strumenti per l'esercizio dei diritti democratici. La democrazia è qualcosa di assai più complesso e profondo. Ma se pure soltanto quello fosse, ciò non implica né potrebbe mai implicare che, una volta espressa nel voto la scelta di una maggioranza (o di una politica o di quant'altro), essa e il suo programma debbano essere considerati immutabili fino alle prossime elezioni, nel senso che il fatto che una certa proposta o forza politica abbia avuto a suo tempo il consenso di una maggioranza non esime dalla verifica costante (magari con altri mezzi che non siano le votazioni vere e proprie) della permanenza di quel consenso, sia in generale che, addirittura, caso per caso. La democrazia sta nel consenso, non nel voto.

Non a caso, e con ciò tocco il secondo punto, uno dei principi cardine del sistema del diritto internazionale (dell'ordinamento giuridico internazionale) è quello dell'autodeterminazione. In ragione del quale (nella sua accezione moderna, che ormai non riguarda più, se non eccezionalmente, questioni di decolonizzazione) la valutazione della legittimità (dal punto di

vista del diritto internazionale) di un regime politico e quindi del governo in cui si esprime e data dal fatto oggettivo che il suo comportamento corrisponda, e corrisponda costantemente e fin tanto che continui a corrispondere, alla volontà effettiva della popolazione, comunque espressa, in qualunque momento rilevata: a prescindere, insomma, dal *meccanismo* attrattivo verso il quale quella volontà verrà accertata.

Come cercherò di spiegare fra un istante, queste due osservazioni, lungi dall'essere una dichiarazione di principi filosofici o politici, sono strettamente strumentali al discorso che mi accingo a fare.

Amartya Sen, non esattamente l'ultimo venuto, premio Nobel per l'economia e studioso in particolare dei fenomeni delle carestie, osserva (in una conferenza del 14-17.2.1999 alla *Global Conference on Democracy, New Delhi* dal titolo *La democrazia come valore universale* oggi in traduzione italiana nel volume non a caso intitolato: *La democrazia degli altri: perché la libertà non è un'invenzione dell'occidente*, Milano, Mondadori, 2004) che, innanzitutto e questo è un fatto ampiamente documentato, là dove esiste "democrazia" le carestie non si verificano, al punto di poter dire che è una peculiarità propria degli Stati poco o punto democratici quella di viverle, le carestie, spesso devastanti. Nel caso in specie, dunque, quando parla di democrazia non si riferisce al fatto meccanico del voto e quant'altro, ma al fatto complesso ed effettivo, della libertà di informazione, dell'accesso alle informazioni, della disponibilità a discutere, della partecipazione al governo, ecc. Insomma, utilizza e rivendica una concezione di democrazia effettiva in quanto fenomeno complesso. D'altra parte, nel medesimo suo contributo, il medesimo premio Nobel mette in guardia proprio (e sarebbe difficile non condividerne le osservazioni, da parte mia in particolare che ho trattato di quel tema in un contributo del 1984) dal meccanico trasferimento in società attualmente non "democratiche" di semplici meccanismi di votazione ed. democratica, osservando che in molti casi se si votasse oggi in molti paesi attualmente ritenuti comunemente poco democratici, il risultato sarebbe la vittoria di componenti autoritarie o fondamentaliste, o la necessità di imporre surrettiziamente, magari con la forza aggiungo io come in Iraq, soluzioni di governo in realtà poco corrispondenti alla volontà popolare reale.

È il grande problema della "democrazia" e della sua "esportazione", che può portare ad aggravare piuttosto che ridurre o eliminare i problemi.

La democrazia, come l'autodeterminazione, è un processo lungo e faticoso, nel quale è difficile si possano saltare passaggi senza determinare effetti diversi (e per lo più negativi) rispetto a quelli, magari in perfetta buona fede, voluti.

Da non addetto ai lavori, mi limiterò di seguito solo ad alcune osservazioni di carattere superficiale su alcune disposizioni che, anche a un

non esperto come me, saltano agli occhi per la loro contraddittorietà o oscurità.

Suscita, ad esempio, non poche perplessità la istituzione del Senato Federale. Non in quanto tale, ma in quanto suona assurdo e incomprensibile che si abbia un organismo "federale" in uno Stato che federale non è e del quale anzi viene riaffermata l'unitarietà e la centralità oltre che nella prima parte della Costituzione, proprio nell'art. 114 (modificato), dove appunto si definiscono i poteri degli enti, diciamo così, periferici (tendenzialmente federali, secondo le intenzioni di una parte degli estensori del progetto), se pure parzialmente autonomi, come le Regioni ecc., ma anche nel non meno criptico co. 1 dell'art. 87, dove si afferma che il Presidente della Repubblica è «garante dell'unità federale della Repubblica». Cosa è mai l'unità federale? Se uno Stato è unitario non è federale e viceversa. D'altra parte una federazione è soltanto la unione di più Stati sovrani, che rinunciano alla propria sovranità (o indipendenza, se si preferisce) a vantaggio di un ente nuovo e distinto, che sarà, appunto, lo Stato federale, rinunciando per quella via a far valere in futuro la propria sovranità: a separarsi dallo Stato federale, insomma, per ridiventare indipendenti e quindi l'affermazione dell'unitarietà sarebbe del tutto ridondante. Qui, invece, si rovescia la questione, immaginando che degli enti (non identificati) possano rinunciare a rivendicare o abbiano rinunciato a rivendicare una individualità che mai hanno posseduta, ma allora, visto che lo si dice, si potrebbe lasciare intendere che magari in futuro quella individualità potrebbero legittimamente rivendicarla.

Ma al di là di ciò, che richiederebbe ben altro approfondimento, la perplessità sulla disposizione non nasce dal fatto semantico, dalla inesattezza o dalla fantasiosità terminologica, ma dal fatto che è facile immaginare quali difficoltà e problemi interpretativi potrà porre quella definizione, che, voluta forse solo per motivi di facciata, potrà divenire fonte permanente di contrasti e di super lavoro per la Corte Costituzionale. L'esito dell'inevitabile lavoro interpretativo conseguente e collegato a quella definizione normativa, è allo stato del tutto imprevedibile, ma certamente preoccupante.

Tanto più in quanto, proprio la citata norma dell'art. 114 continua, dopo aver elencato gli organismi che costituiscono la Repubblica, spiegando che quegli organi «esercitano le loro funzioni secondo i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà». Sulla sussidiarietà torna, come è noto, anche l'art. 118 (co. 6) dove si afferma che i comuni ecc., favoriscono l'autonomia dei cittadini in ragione del principio di sussidiarietà. Ma cosa voglia esattamente dire tutto ciò resta, a mio giudizio, assolutamente criptico e pertanto difficilmente applicabile. Tanto più che, come cercherò di mostrare nelle poche righe successive, potrebbe avere l'effetto opposto a quello che chi insiste sull'uso di questo concetto immagina che debba

determinarsi. Già l'idea della "lealtà" della collaborazione è abbastanza peregrina (anche se presente già nella Costituzione attualmente vigente) dato che presuppone che si possa immaginare tra istituzioni dello Stato (del medesimo Stato) una collaborazione ...legittimamente sleale, al punto da dovere imporre la lealtà come obbligatoria. Come poi si possa accertare e sanzionare l'eventuale "slealtà" è tutto da accertare.

Quanto al concetto di sussidiarietà, esso è diventato negli ultimi anni una sorta di "tormentone" o di *passpartout* ripetuto continuamente, talvolta mi sembra del tutto a sproposito, a voler indicare nelle intenzioni di chi usa quel termine che le norme devono essere fatte là dove devono essere applicate. Insomma quanto più possibile in periferia, se destinate alla periferia. Per dire ciò, si utilizza un istituto giuridico sostanzialmente inventato (e comunque regolamentato e utilizzato) a livello di UE.

Il significato di quella norma, però, è, a mio giudizio ed esprimendo con ciò una posizione difforme dalla dottrina corrente, esattamente l'opposto di quanto appena detto e quindi di quanto "desiderato" dagli estensori della disposizione che si discute. L'art. I-11 n. 3 del Trattato sulla Costituzione europea (non ancora in vigore, ma sostanzialmente identico alla norma del vigente Trattato, art. 5, fatta eccezione per il Protocollo, e non è cosa da poco! Perché, attualmente, il senso della disposizione è assai più forte, a "vantaggio" dell'UE, di quanto non sarà una volta che entri in vigore il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa) dispone, infatti:

«in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione. / Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto di tale principio secondo la procedura prevista in detto protocollo».

In altre parole: è il centro che decide se e quali competenze vadano assunte dall'UE a danno degli Stati ecc., quando si tratti di competenze non esclusive dell'UE, e quindi quando ne assuma per questa via di nuove o di più ampie.

Questa interpretazione della norma non mi sembra, perciò, del tutto peregrina, tanto più se si osserva il modo in cui la prescrizione è stata usata e interpretata a livello comunitario. Si guardi ad esempio alla Direttiva 89/686 in materia di protezione e sicurezza individuale, o alla Direttiva 97/67 relativa ai servizi postali: v. il *Considerando* n. 10, che recita:

«considerando che, in base al principio di sussidiarietà, è necessario adottare a livello comunitario un quadro di principi generali, ma che la scelta delle procedure specifiche dovrebbe spettare agli Stati membri, i quali dovrebbero essere liberi di scegliere il regime più adatto alla loro situazione particolare»

o anche ad una norma dell'importanza del Regolamento 1073/99, che istituisce un organismo della rilevanza cruciale dell'OLAF, istituito, autonomamente, dall'UE allo scopo di combattere attivamente il grave fenomeno delle frodi comunitarie, il cui *considerando* n. 21 recita:

«considerando che il presente regolamento lascia immutate le competenze e responsabilità degli Stati membri di adottare i provvedimenti necessari per combattere le frodi lesive degli interessi finanziari della Comunità; che il conferimento ad un Ufficio indipendente del compito di svolgere indagini amministrative esterne rispetta appieno il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del Trattato CE; che attraverso l'attività di un simile Ufficio si potrà rendere più efficace la lotta contro le frodi, la corruzione ed ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari della Comunità e che in tal modo si rispetta anche il principio di proporzionalità».

Insomma è la Comunità che decide se e quando avvalersi della facoltà in questione, e, posto che sia convinta di doversene servire, agisce di conseguenza. E tutto ciò è, mi pare, perfettamente confermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle CE, che ne ha trattato solo incidentalmente in alcune sentenze peraltro non marginali, quali le Sentenze: C-154/04, C-103/01, C-11/00, C-114/01 e C-154/04, quest'ultima in particolare, che afferma chiaramente:

«90. Secondo le richiedenti nelle cause principali, le disposizioni comunitarie controverse violano il principio di sussidiarietà in quanto interferiscono ingiustificatamente con i poteri conferiti agli Stati membri in un settore sensibile che impone scelte di politica sanitaria, sociale ed economica. 91. I governi del Regno Unito, ellenico e portoghese, al pari del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, sostengono il contrario. 92. *Su questo punto non occorre dilungarsi. Dal principio di sussidiarietà, quale definito all'art. 5, secondo comma, CE, discende che la Comunità, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, può intervenire solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri* e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. 93. La questione è quindi se l'obiettivo della direttiva possa essere realizzato meglio a livello comunitario. 94. Come si è detto, l'obiettivo della direttiva consiste nell'eliminare gli ostacoli al commercio intracomunitario di integratori alimentari derivanti dalle differenze tra le normative nazionali

vigenti in materia di composizione, specifiche di fabbricazione, presentazione o etichettatura degli alimenti, garantendo un livello elevato di protezione della salute e dei consumatori ai sensi dell'art. 95, n. 3, C.E. 95. *Tale obiettivo non può essere sufficientemente realizzato dai singoli Stati membri e richiede quindi un'azione a livello comunitario*, come dimostrano anche le numerose denunce ricevute dalla Commissione e la giurisprudenza della Corte».

È dunque (sia pure con le limitazioni aggiunte nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa attraverso il Protocollo, limitazioni, peraltro, attualmente non in vigore) il principio sembra a me che abbia proprio lo scopo e la funzione di *acrescere* i poteri del Centro a discapito di quelli della periferia – trasformando in qualche modo competenze non esclusive della UE in competenze, almeno di fatto, esclusive, non diversamente da quanto accaduto in passato con riferimento agli accordi commerciali – e per di più del tutto indipendentemente dalla volontà della periferia: è il centro che decide se deve e può assumere maggiori poteri. Al massimo (nella formulazione del trattato sulla Costituzione) ne informerà i Parlamenti nazionali. Per di più, e valga il vero, il processo attraverso cui il risultato si realizza è sottratto alla valutazione della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, che del resto mal potrebbe giudicare di un atto frutto di una pura scelta politica.

Ma del resto è logico che sia così, visto che l'Europa si propone (con tutte le cautele del caso) di divenire progressivamente qualcosa di sempre più simile ad una federazione di Stati (o confederazione, ma in realtà, vista la tendenza alla costruzione di competenze e poteri di fatto irreversibili, parlare di federazione è sicuramente più verosimile) piuttosto che un "semplice" trattato internazionale.

Non essendo, a quanto mi risulta, il principio altrimenti regolato nella Costituzione né altrove, l'unica sua possibile interpretazione è quella appena data, il che, oltre tutto, si presta anche a qualche imbarazzo interpretativo. Non si vede, ad esempio, quale "potere" o competenza potrebbero centralizzare, assumere su di sé i Comuni, rispetto ad entità "periferiche" ... le circoscrizioni, o addirittura i cittadini nella contorta formulazione della disposizione? Ma ciò costituirà sicuramente oggetto di successive e approfondite discussioni e, pertanto, conflitti e quant'altro a livello costituzionale. A me interessava solo mettere in luce la scarsa chiarezza e perspicuità della disposizione.

Un ulteriore elemento di perplessità, anche alla luce di quanto detto sopra, suscita una lettura combinata degli artt. 117 1° co. e 120 co. 2.

Già la precedente formulazione dell'art. 117 primo co. non era del tutto soddisfacente e risultava poco chiara nella misura in cui richiedeva, curio

samente, solo in una norma relativa al sistema regionale di rispettare le norme internazionali (più precisamente, “gli obblighi internazionali”) e comunitarie (posto e non concesso che una differenza tra di esse vi sia). Ma almeno, aveva il pregio di affermare una norma di carattere generale (della quale oltre a tutto vi era necessità assoluta), riferita esplicitamente anche allo Stato, in ragione della quale lo Stato (e le regioni) era obbligato al rispetto degli obblighi internazionali, appunto, e quindi tutti gli obblighi, pattizi e non.

Nella nuova formulazione della disposizione, il riferimento alle norme internazionali, sia pure nella dizione del vecchio art. 117, scompare, per cui si afferma l'obbligo *solo* del rispetto delle norme comunitarie sia per lo Stato che per le regioni. La norma, inoltre, appare in contraddizione con quella di cui al cit. art. 120 dove si afferma che lo Stato si può sostituire alle regioni in caso di mancato adempimento alle norme comunitarie e alle...norme internazionali pattizie. Ora si dice troppo, mi pare: solo quelle, solo le norme pattizie sono da rispettare? E le norme di altro tipo: le norme generali, le norme non scritte, le norme derivate?

La questione richiederebbe un approfondimento assai più ampio, ma sta in fatto che il risultato normativo del “combinato disposto” delle norme citate risulta alquanto ambiguo se non altro per l'effetto interpretativo che può derivare già dal solo fatto che una (parte di quella) disposizione sia stata soppressa.

Allo stato dei fatti, dunque e salvo ulteriori ampi approfondimenti tutti da fare, sembra che a stretto rigore non esista un obbligo costituzionale di rispettare le norme internazionali nella legislazione interna, mentre esiste quello di rispettare le norme comunitarie, che, peraltro, sempre norme internazionali sono, anche se il legislatore continua perveracamente a non accorgersene!

E per di più, restando ovviamente invariato l'art. 10 della Costituzione e ragionando ai limiti per amore di discussione, si potrebbe determinare uno strano effetto perverso: le norme generali di diritto internazionale – non scritte dunque – sarebbero applicabili direttamente nell'ordinamento italiano (a tutti i livelli) al punto da rendere, come noto, incostituzionale qualunque norma (statale o regionale) in contrasto con essa. Viceversa, lo Stato e le regioni sarebbero (a stretto rigore) liberi di non applicare le *altre* norme internazionali (pattizie e non), salva la facoltà per lo Stato di sostituirsi alle regioni per ottenere l'applicazione di trattati internazionali (non di tutte le norme internazionali, dunque, ma solo di questi ultimi), che però lo Stato in quanto tale non sarebbe costituzionalmente “tenuto” a rispettare.

Lungi da me, come ho detto, l'intenzione di entrare nel merito di un problema vastissimo e complesso, ma appare certo che un simile disposto

non aiuterà a percorrere serenamente la strada dei rapporti internazionali. Tanto più che l'Italia è sicuramente tenuta – nell'ambito dei rapporti internazionali – a rispettare la norma risultante dall'art. 27 e 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. In virtù della prima delle quali nessuno Stato può "opporre" una norma di legge (e non solo) interna come giustificazione o esimente della propria mancata applicazione di una norma internazionale pattizia. Per non parlare dell'effetto ulteriore derivante dalla seconda norma citata della stessa Convenzione in virtù della quale ogni Stato parte di un accordo è tenuto – sempre sul piano del diritto internazionale – a rispettare in buona fede *tutti* gli accordi sottoscritti.

Ho scritto sopra "la norma risultante" per intendere che le due disposizioni pattizie della Convenzione di Vienna sono in effetti la perfetta riproduzione scritta di una norma generale di diritto internazionale, preesistente, che sostanzialmente affermava la medesima cosa. Merita solo, per concludere, ricordare come un grande internazionalista a lungo docente a Napoli e poi a Roma, Rolando Quadri, abbia a suo tempo sostenuto con forza (e non senza ragioni) che essendo per effetto dell'art. 10 della Costituzione divenuta parte dell'ordinamento italiano (con rango costituzionale) anche la norma generale di diritto internazionale *pacta sunt servanda* (vale a dire la norma di cui all'art. 26 della menzionata Convenzione), l'obbligo di rispettare gli accordi non solo è parte dell'ordinamento italiano, ma è addirittura un obbligo di natura costituzionale.

Il piccolo ma consistente pasticcio realizzato con la nuova formulazione delle due norme costituzionali citate, se mai quel documento entrerà in vigore, potrà essere, a mio parere, ulteriore fonte di notevoli difficoltà interpretative.

Su un altro punto che suscita qualche perplessità sia per la sua interna contraddittorietà sia per la sua lontananza dalle norme di diritto internazionale, quali (con buona pace del legislatore costituzionale) quelle comunitarie, desidero brevemente soffermarmi.

L'art. 58 della bozza di nuova Costituzione prevede che al Senato Federale sono eleggibili cittadini residenti nella regione che vanno a rappresentare. Si concretizza, così, una sorta di "nazionalismo regionale indotto" (se mi si passa l'espressione), nel senso che si determinano le condizioni per poter accedere alla funzione di senatore rispetto ad una regione, nel fatto di esservi residente; non si arriva a parlare di "origine" o cose del genere (non occorre insomma esservi nato o essere figlio di un residente, ecc.), ma la strada è quella, il rischio c'è: il rischio di una sorta di imbarbarimento nazional regionalistico. Ma ciò che conta è che questa norma appare in contraddizione con quella dell'art. 122, relativa ai Consigli regionali, dove si afferma che **chi vi sia stato eletto** deve, se del caso, scegliere a quale consi-

glio regionale intenda appartenere. In altre parole, proprio per gli eligendi ad un Consiglio regionale, non è previsto alcun obbligo di origine regionale, di residenza insomma. Ma allora ben può darsi il caso che taluno sia eletto consigliere di una regione, pur risiedendo in un'altra e che, successivamente, partecipi all'elezione al Senato federale di quella regione in qualità di membro del consiglio regionale di quella stessa regione, aggirando così il divieto di eleggere senatori "federali" non residenti nella regione che rappresentano. D'altro canto, l'ipotetico consigliere regionale non residente nella regione, ben potrebbe essere eletto senatore federale nella regione di residenza, sia pure lasciando, una volta eletto, il diverso consiglio regionale del quale faccia parte.

Forse solo una svista, in un documento caratterizzato del resto da una notevole sciatteria, ma certo una svista che potrà essere di nuovo fonte di problemi interpretativi piuttosto seri.

Ma, a prescindere dalle difficoltà interpretative e applicative della norma, certamente non marginali, ciò che colpisce e va sottolineato è la assoluta contraddizione tra queste norme e le norme e i principi comunitari, che, come noto, tendono stabilmente a sottolineare la necessità che a livello europeo tutti i funzionari e delegati ecc., come ad es. i parlamentari europei e non solo, agiscano nella loro veste di individui indipendentemente dalla loro provenienza nazionale. Anzi, nella prima applicazione del Trattato sulla Costituzione europea, è previsto *solo quella volta* (e sarà così l'ultima, ma è appena il caso di ricordare come l'originario art. 157 CEE, prevedeva la Commissione composta di nove membri scelti dagli Stati, indipendentemente dalla nazionalità; unico limite, non più di due del medesimo Stato) che la Commissione sia composta da membri cittadini di ciascuno degli Stati membri, mentre la successiva Commissione sarà composta, come noto, di un numero di membri pari ai due terzi degli Stati membri dell'UE, scelti in modo da rappresentare in maniera «soddisfacente la molteplicità demografica e geografica degli Stati membri» (art. 1-20 n. 6 lett. b.).

Del resto, tutta la storia normativa e applicativa dell'UE tende a unire, a non distinguere in base alla nazionalità, fino al punto da immaginare una cittadinanza dell'Unione che prescinde del tutto dalla nazionalità, ma che lega i diritti del cittadino anche e fondamentalmente alla sua effettiva residenza. Come noto, anche il già sacrosanto principio per la definizione della nazionalità degli individui (e non solo) nel diritto internazionale, quello del cd. "attacco effettivo" (si pensi al caso *Nottebohm* o alle bandiere ombra o alla nazionalità delle società!) a livello comunitario sembra largamente saltato (v. ad es. la Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, *Kaur*, Causa C-192/99 del 20.2.2001 e la più conosciuta Sentenza *Miche*

*letti*, Causa C. 369/90, 7/7/1992) a vantaggio della creazione di un concetto nuovo di cittadinanza europea.

E infine, non va dimenticato che elettori ed eletti al Parlamento europeo (non più "rappresentanti", ma appunto "membri") ex L. 24.1.1979 n. 18, artt. 3 e 4, e successive modificazioni sono tali indipendentemente dalla loro nazionalità.

Questo notevole e plateale contrasto, sia pure solo di "clima" per dir così, di filosofia insomma, può anche, in quanto tale, non determinare (almeno non a tempi brevi) conseguenze particolari, ma certamente pone l'Italia in controtendenza rispetto al resto dell'Europa. Una controtendenza che, ove in Europa si dovesse ritenere che talune delle menzionate disposizioni contravvengano a norme comunitarie, ad esempio in materia di eguaglianza, potrebbero generare delle conseguenze negative per il nostro Paese.

In ultima analisi voglio solo dire che, pur comprendendo perfettamente che il rappresentante di una regione al Parlamento debba avere con **quella** regione un qualche collegamento (se non altro fiduciario, per così dire) **quel** risultato avrebbe potuto essere conseguito altrimenti e senza suscitare i **pro**blemi di cui sopra ho accennato.

E in effetti, con riferimento a detto possibile contrasto, merita di **essere** analizzato brevemente un ultimo profilo, forse non marginale anche se, **per** quanto mi risulta, fin qui ignorato.

Da più parti, infatti, si è parlato e discusso di un "effetto di **ingessamento**" delle maggioranze parlamentari voluto da questa bozza di Costituzione. Il cui risultato sarebbe quello per cui il Primo Ministro finirebbe **per** essere praticamente inamovibile o almeno solo molto difficilmente **rimovi**bile perfino in occasione di nuove elezioni. Addirittura, si determinerebbe (e molti costituzionalisti italiani lo hanno sostenuto e dimostrato, ad **esem**pio Elia, Giuseppe Guarino, e altri) una sorta di differenziazione tra i **par**lamentari, come se vi fossero, per il gioco delle norme (per la verità in **molti** casi di una farraginosità e impervietà tali, da apparire volutamente oscure), parlamentari di serie A e parlamentari di serie B, non in grado questi ultimi di incidere, almeno fino alle successive elezioni sulla politica del governo, sull'attività legislativa, ecc., per non parlare della scelta del Primo Ministro, alla maggioranza parlamentare del quale, anche volendo, non potrebbero utilmente concorrere.

In un recentissimo contributo, stringatissimo e gelido, Giuseppe Guarino analizza la norma per dimostrare magistralmente come la minoranza parlamentare sarebbe del tutto esclusa dal processo di formazione del governo e specialmente del suo programma, in contravvenzione, tra l'altro, al disposto dell'art. 49 (per fortuna non modificato!) che invece dispone il diritto di tutti i cittadini a *partecipare* (una formulazione non a caso, e lo

vedremo fra un momento, identica a quella dell'art. I-47 del Trattato sulla Costituzione europea) alla formazione e gestione della politica nazionale, e conclude icasticamente in chiusura del § 5:

«È una tecnica storicamente sperimentata (se ne avvale il nazional-socialismo in Germania) per conquistare un potere assoluto avvalendosi di istituti formalmente democratici». Difficile essere più chiari e impossibile non condividere testualmente! (v. Giuseppe Guarino, *Le connotazioni plebiscitarie e dittatoriali della riforma costituzionale*, 18.04.2005, in <http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=168>).

Non intendo entrare nel merito di una discussione complessa e articolata nella quale la mia competenza è insufficiente, ma mi preme sottolineare come tutto ciò (qualora l'interpretazione suggerita corrisponda alla realtà e se ne realizzasse in conseguenza il descritto effetto) possa grandemente e seriamente riflettersi (e riflettersi negativamente) sui nostri rapporti con l'UE e perfino con gli altri Stati membri di essa. Ma forse anche (e lo dico con tutte le cautele del caso) sulla stessa permanenza in vigore delle norme di cui si discute.

Mi riferisco ancora, per pura comodità di esposizione, alle norme come numerate dal Trattato sulla Costituzione europea, ma si tratta di norme egualmente presenti nei testi vigenti dei Trattati comunitari. E dunque:

1. L'art. I-9 n. 3, che dispone: «I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali»;

2. gli artt. I-46 e seguenti, dove sono definiti *i principi da seguire* in materia di vita democratica dell'Unione (democrazia rappresentativa, democrazia partecipativa, il ruolo delle "parti sociali", la trasparenza dei lavori delle istituzioni) norme tutte da interpretare alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione domani parte integrante del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, oggi fondamentale documento di riferimento e di indirizzo e che si aggiunge alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

3. l'art. I-59, infine ma fondamentale, che dispone:

«1. Il Consiglio, su iniziativa motivata di un terzo degli Stati membri, su iniziativa motivata del Parlamento europeo o su proposta della Commissione, può adottare una *decisione europea in cui constata che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo I-2 [vale a dire i principi fondamentali dell'UE e quindi anche quelli risultanti dal cit. art. I-9 nella sua interezza]*. Il Consiglio delibera alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo. Prima di procedere a tale constatazione, il Consiglio

ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni deliberando secondo la stessa procedura. Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi. 2. Il Consiglio europeo, su iniziativa di un terzo degli Stati membri o su proposta della Commissione, può adottare una decisione europea in cui *constata l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 1-2*, dopo aver invitato tale Stato a presentare le sue osservazioni. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo. 3. Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può adottare una decisione europea che *sospende alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro* in questione dall'applicazione della Costituzione, compresi i *diritti di voto* del membro del Consiglio che rappresenta questo Stato. Il Consiglio tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e obblighi delle persone fisiche e giuridiche. In ogni caso questo Stato continua ad essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dalla Costituzione. 4. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può adottare una decisione europea che modifica o revoca le misure adottate a norma del paragrafo 3, per rispondere ai cambiamenti nella situazione che ha portato alla loro imposizione. 5. Ai fini del presente articolo, il membro del Consiglio europeo o del Consiglio che rappresenta lo Stato membro in questione non partecipa al voto e nel calcolo del terzo o dei quattro quinti degli Stati membri di cui ai paragrafi 1 e 2 non si tiene conto dello Stato membro in questione. L'astensione di membri presenti o rappresentati non osta all'adozione delle decisioni europee di cui al paragrafo 2. Per l'adozione delle decisioni europee di cui ai paragrafi 3 e 4, per maggioranza qualificata s'intende almeno il 72% dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri partecipanti che totalizzano almeno il 65% della popolazione di tali Stati. Qualora, a seguito di una decisione di sospensione dei diritti di voto adottata a norma del paragrafo 3, il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata sulla base di una delle disposizioni della Costituzione, per maggioranza qualificata s'intende quella definita al secondo comma o, qualora il Consiglio agisca su proposta della Commissione o del Ministro degli affari esteri dell'Unione, almeno il 55% dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri partecipanti che totalizzano almeno il 65% della popolazione di tali Stati. In quest'ultimo caso, la minoranza di blocco deve comprendere almeno il numero minimo di membri del Consiglio che rappresentano oltre il 35% della popolazione degli Stati membri partecipanti, più un altro membro; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta. 6. Ai fini del presente articolo, il Parlamento europeo delibera alla maggioranza dei

due terzi dei voti espressi, che rappresenta la maggioranza dei membri che lo compongono».

Come noto, una procedura del genere fu iniziata, per motivi assai meno gravi, nei confronti dell'Austria, a norma del vigente art. 7 del Trattato dell'UE.

Vediamo, dunque, come una situazione del genere possa verificarsi e quali ne possano essere le conseguenze.

La norma chiave, a mio giudizio, è quella del n. 3 dell'art. I-9, dove si definisce un meccanismo in virtù del quale la quintessenza (per così dire) dei principi costituzionali degli Stati membri dell'UE e i principi dell'Unione stessa fanno parte, per usare le parole della norma, del diritto dell'Unione *in quanto principi generali*. Va senza dire che tra detti principi è certamente da comprendere quello citato del nostro art. 49 della Costituzione, che si unisce e si somma all'altrettanto citato art. I-47 (democrazia partecipativa) del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

La logica della disposizione, giova sottolinearlo, è tutt'altro che nuova nel diritto internazionale, poiché è analoga a quella di un'altra norma famosissima: quella contenuta nell'art. 38 dello statuto della Corte internazionale di Giustizia (e in precedenza nel medesimo articolo dello statuto della Corte Permanente di Giustizia Internazionale della Società delle Nazioni), dove si afferma che la Corte, nel giudicare sui casi ad essa sottoposti, dovrà farlo, tra l'altro, alla luce dei «principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili». Quella norma ha creato e crea una sorta di osmosi e di scambio continuo tra le norme costituzionali (innanzitutto, ma non solo) dei vari paesi e tra queste ultime e quelle internazionali. Osmosi che, sia chiaro, agisce in entrambi i sensi, in quanto da un lato determina la formazione (o la migliore interpretazione) di norme internazionali (generali) ma dall'altro influisce anche (e in maniera non secondaria) sulla normativa interna degli Stati, se non altro nella misura in cui vengono prese in considerazione solo quelle presenti in Stati "civili", cioè (nella interpretazione moderna) costituzionalmente evoluti. Anzi, per essere più precisi e secondo una ricostruzione propria di una parte consistente della dottrina internazionalistica, quella disposizione non si riferisce ad altro che alle norme generali di diritto internazionale, norme, a loro volta, in gran parte frutto della dottrina giuridica degli Stati più evoluti e che, a loro volta, influenzano le norme costituzionali degli Stati (quando addirittura non richiedono di esservi trasfuse). Basta pensare, solo per fare qualche esempio, alle norme in materia di diritti dell'uomo, che vanno applicate dagli Stati (pena una serie di conseguenze non solo politiche) o anche di norme più propriamente politiche, quali ad es. quelle derivanti dal Trattato interamericano sulla democrazia (Lima, 11.9.2001), valido per i paesi delle Americhe.

Del resto, sia detto incidentalmente, la stessa costruzione internazionale del principio di autodeterminazione come garanzia ai popoli perché dispongano di un governo e di un regime politico corrispondenti alle loro effettive esigenze (cosa che non corrisponde necessariamente e sempre all'espressione maggioritaria di una scelta mediante un voto) nasce principalmente sul piano del diritto internazionale generale. Non è certo un caso che entrambi i Patti delle NU in materia di diritti dell'uomo, inizino con un articolo 1 comune, dove si afferma e si ribadisce la validità universale del principio di autodeterminazione, del resto già incluso tra i fini delle NU (art. 1 n. 2).

Per effetto di quella norma dell'UE, pertanto, i principi costituzionali e di civiltà, per dir così "buoni" di *tutti* gli Stati membri e della stessa UE, vanno a creare una sorta di (mi si passi la definizione un po' fantasiosa) *diritto costituzionale comune generale*, che si colloca al livello dei principi generali dell'UE: *principi generali* e dunque norme di natura ordinatoria.

È appena il caso di notare che ciò già accade oggi con il solo art. 6 del Trattato di Nizza (già Maastricht ecc.), dove in pratica è formulata la stessa disposizione, collegata, come pure nell'art. 19, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'unica differenza sostanziale sta nel fatto che oggi l'UE non fa parte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (pur se alle sue disposizioni si riferisce esplicitamente), mentre con l'entrata in vigore del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, ne sarà parte a tutti gli effetti. Ma in ogni caso le norme di Strasburgo, si applicano sia agli Stati che all'UE.

Due complessi di norme dunque, che si sommano e si compongono come descritto a definire gli stessi criteri per la costituzione di un regime democratico, in senso europeo. Non ne definiscono dunque i meccanismi ovviamente diversi e anche profondamente diversi da Stato a Stato, bensì i principi, con la conseguenza, mi sembra, che *qualora i meccanismi impiegati fossero tali da distorcere i principi in questione, quei meccanismi dovrebbero, in linea di principio, poter essere considerati illeciti e pertanto annullabili*.

Per di più, in quanto norme di formazione comunitaria, quei principi, una volta costituiti, dovrebbero tendenzialmente prevalere sulle singole norme (sia pure costituzionali) interne, non diversamente da tutto il diritto comunitario, che "prevale" sulle norme interne difformi degli ordinamenti degli Stati membri o comunque "pretendere" che gli Stati membri vi si conformino. Che senso avrebbe altrimenti la norma che li definisce "principi generali dell'Unione", se potessero essere derogati senza problemi?

È più che ovvio che tutto ciò accade e accadrà progressivamente e lentamente per via strettamente interpretativa (non diversamente, del resto, dalla gran parte del diritto comunitario), ma sta in fatto che la costruzione

di questa sorta di diritto costituzionale comune generale degli Stati europei è in atto, o almeno è iniziata del tutto a prescindere dall'entrata o meno in vigore del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Da ciò anche, detto solo *per incidens*, il mio scarso entusiasmo verso le tesi che si oppongono, per non meglio specificate incompatibilità culturali e politiche, ad un rapido accesso all'UE della Turchia, che invece per quella via sarebbe indotta, se non costretta, a rendere il proprio sistema costituzionale compatibile con i principi europei, appunto. Ma specialmente, rispetto alla quale nulla osterebbe (e già nulla in effetti osta) a pretendere misure costituzionali adeguate in cambio dell'accettazione della sua candidatura, senza che ciò interferisca con il rigido tradizionale limite degli affari interni.

Il succo di questo discorso è che appare ormai difficile sottrarsi all'impressione che il classico e tradizionale scudo dualista, che ha "protetto" fino ad oggi gli ordinamenti giuridici interni da quello internazionale, si sia e si vada grandemente indebolendo, rendendo sempre più permeabili (lo vogliano o meno) gli ordinamenti interni alle norme internazionali così come queste ultime a quelle interne; anche in assenza o almeno a prescindere da espliciti meccanismi di trasformazione. E ciò in particolare nei rapporti degli Stati membri con il diritto dell'UE.

In conseguenza, taluni cardini ormai acquisiti in tutta Europa e non solo (questi sí, definibili in termini di "diritto pubblico europeo"), di "democrazia", intesa come strumenti di gestione del potere e di equilibrio dei poteri e tra i poteri con il corollario del rispetto delle minoranze, degli stranieri, dei diritti dell'uomo fondamentali, ecc., possono da un lato essere legittimamente pretesi *in e da* ogni Stato che faccia parte del sistema (e quindi anche da chi, Stato europeo, non li rispetti, superando così il tradizionale rigido limite degli affari interni), mentre dall'altro è possibile ipotizzare che, in presenza di effettive rotture della logica democratica (non formale, ma sostanziale, per come la ho descritta sommariamente) delle proposte costituzionali che si commentano, come anche di eventuali altre, queste possano essere sanzionate attraverso il procedimento di cui all'art. I-59, i cui effetti potrebbero rivelarsi addirittura assai più importanti in termini di "attesa" che in termini di effettiva realizzazione della procedura stessa. Proprio il caso dell'Austria lo insegna.

In altre parole, il fatto che le disposizioni della bozza di nuova Costituzione siano uniche nel loro genere in Europa (e forse al mondo) non è in sé stesso il fatto negativo; lo è, invece, il contenuto di quelle norme quando confliggano con principi acquisiti e consolidati di diritto costituzionale europeo: è questo, a mio giudizio, il punto da approfondire e da discutere al livello a cui sono giunte le cose, nella misura in cui queste norme italiane dovessero entrare effettivamente in vigore così come sono.

A pottate, cioè, il ragionamento agli estremi, si potrebbe ipotizzare anche (con ogni cautela e salvi ulteriori accurati approfondimenti) che, per effetto della medesima logica che ha governato l'interpretazione nel nostro Paese degli artt. 10 e 11 della Costituzione, si possa determinare una situazione di stridente contrasto (non solo interno al documento costituzionale, come ipotizzato da vari costituzionalisti) tra la stessa Costituzione italiana e il diritto comunitario, così come risultante dal "concentrato" di principi cardine dei sistemi costituzionali europei (compreso perciò il nostro art. 49) definito dall'art. I-9 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa al fine dell'inizio di una procedura (qualora non vi fosse da parte italiana il conformarsi alle "richieste" comunitarie) ex art. I-59 del Trattato stesso o se si preferisce ex art. 7 UE.

Ma, portando il ragionamento (me la si passi, se si preferisce, come una provocazione ad una maggiore futura riflessione) ancora oltre e veramente ai limiti della pura ipotesi tutta da verificare e da analizzare, si potrebbe ipotizzare una annullabilità delle norme in questione in quanto in contrasto con principi se non superiori certamente prevalenti, di natura e di rango costituzionale, *ma non di formazione "nazionale" bensì comunitaria*, non diversamente da quanto accaduto ripetutamente per la legislazione ordinaria in contrasto con le norme comunitarie. Si tratterà di vedere fino a che punto un'ipotesi così "estrema" sia effettivamente documentabile e sostenibile, tenuto anche conto che stiamo parlando di norme cardine di un sistema costituzionale, di norme che attengono ai principi democratici, ecc.

Ma, intanto un punto fermo c'è ed è quello per cui, se non erro, la nostra Corte Costituzionale ha già avuto modo di affermare che le norme di provenienza internazionale sono norme interne a tutti gli effetti e pertanto suscettibili di essere sottoposte ai normali controlli di costituzionalità, sia per essere eventualmente annullate, sia per determinare l'annullamento di norme interne in contrasto con esse.

In relazione a quanto affermato qui sopra, mi avvio a trarre le fila di questo discorso. Perché la questione più delicata attiene alla possibilità di giudicare della costituzionalità di norme interne di rango costituzionale (o costituzionali *tout court*) in conflitto con norme di provenienza internazionale.

Non so fino a che punto si possa affermare che una norma costituzionale possa venire annullata perché in contrasto con altra norma della medesima costituzione, mi limito dunque, da perfetto incompetente in materia, a sottolineare alcuni punti.

La dottrina (v. per tutti Martines, *Diritto costituzionale*, Milano 1997, pag. 598 ss.) sembra concorde nel ritenere che una legge costituzionale, in contrasto con i "principi supremi dell'ordinamento costituzionale", possa

ben essere giudicata incostituzionale e pertanto annullata. Non diversamente, del resto dalla stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale, innanzitutto nella famosa sentenza 1146/98, ma anche in altre (v. ad es. le sentenze 30/71, 12/72, 173/73, 1/77, 18/82, relative al Concordato e 183/73 relativa alle Comunità Europee).

Qualche dubbio però viene suscitato dalle lucidissime pagine del Moratti (*Istituzioni di diritto Pubblico*, vol. II, Padova 1976, pag. 1396), che, nell'accettare perfettamente il principio appena enunciato, esprime solo delle perplessità in ordine al fatto che un procedimento di annullamento di una legge costituzionale, potrebbe contravvenire (e quindi ledere) il principio della sovranità popolare, soggiungendo però, con una frase che sembra scritta proprio per questa occasione: «Tuttavia quando si pensa che il controllo di costituzionalità ha nello Stato democratico una sua funzione *di tutela delle minoranze* e che il voto popolare favorevole ad una legge costituzionale sospettata di violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento può risultare da un'esigua maggioranza, si è indotti a dare risposta affermativa al quesito» e cioè a ritenerla annullabile.

Ma certo qualche dubbio può ben esservi. Innanzitutto quando la legge costituzionale abbia innovato direttamente ed esplicitamente la Costituzione. Tale parrebbe il dubbio che si pone alla Corte Costituzionale in una recente sentenza 2/2004, dove un *obiter dictum*, va, a mio parere preso in debita considerazione, quando la Corte afferma, innanzitutto (n. 4): «Al tempo stesso, però, per ciò che riguarda il rapporto fra la potestà statutaria ed i suoi limiti, questa Corte ha chiarito che gli statuti regionali non solo, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, devono rispettare puntualmente “ogni disposizione della Costituzione”, ma devono anche rispettarne lo spirito, in nome della pure costituzionalmente necessaria “armonia con la Costituzione”», cosa che andrebbe appunto nella direzione di una annullabilità di una norma così platealmente non in armonia con la Costituzione. Ma successivamente, nella medesima sentenza, sembra domandarsi se sia possibile impugnare una norma della stessa Costituzione quando afferma (n. 6): «Non occorre in questa sede considerare che la regione Calabria ha prospettato un dubbio di costituzionalità relativo ad una disposizione facente parte del testo costituzionale (l'art. 126, terzo comma), anziché della disposizione contenuta nell'art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 1999, sostitutiva del testo precedente»; come dire che qualora la cosa nella specie non fosse irrilevante (per la manifesta infondatezza dichiarata subito dopo) qualche dubbio si sarebbe potuto porre, o che qualora non di una legge costituzionale innovativa della Costituzione si fosse trattato, ma di una norma originariamente costituzionale, qualche maggiore perplessità si sarebbe potuta porre.

In secondo luogo penso sia almeno lecito, e comunque doveroso, domandarsi se sia ipotizzabile un giudizio di incostituzionalità di *un intero sistema normativo*, votato dal Parlamento e eventualmente confermato mediante *referendum*. È il dubbio che a suo tempo si pose la Corte Costituzionale con riferimento al diritto comunitario, con quella frase in fine, quasi nascosta, della famosissima sentenza 170/84 dove si afferma: «Nel caso che qui è previsto, la Corte sarebbe, quindi, chiamata ad accertare se il legislatore ordinario abbia ingiustificatamente rimosso alcuno dei limiti della sovranità statale, da esso medesimo posti, mediante la legge di esecuzione del Trattato, in diretto e puntuale adempimento dell'art. 11 Cost.», che è un modo per dire che, in ultima analisi il legislatore (e cioè il popolo) è sovrano e che quindi quei limiti potrebbe *giustificatamente* rimuoverli.

Ma certamente, se si potessero ricostruire la vigenza, la validità e i contenuti di quella sorta di diritto costituzionale comune europeo ipotizzato (forse alquanto avventatamente) più sopra, le norme delle Costituzioni nazionali in contrasto con quella europea, ben potrebbero essere considerate ...incostituzionali. E ciò del tutto indipendentemente dall'entrata o meno in vigore del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

Con una punta di ironia, si potrebbe parlare di una sorta di effetto di rimbalzo del principio di sussidiarietà!

Ciò che intendo dire è che, al di là delle ricorrenti crisi del sistema, che vi sono oggi e vi saranno domani e sono in certo senso fisiologiche in una costruzione, che tende a limitare sempre di più il potere autonomo degli Stati (rispetto ai quali è lo stesso principio di sovranità ad essere messo in discussione, magari proprio attraverso il funzionamento dell'art. I-11 - sussidiarietà - e I-18 - poteri impliciti) nei confronti del sistema comunitario (inevitabilmente ormai teso alla costruzione di una cd. Europa a due velocità, fondamentalmente proprio sul piano delle strutture di base), una sorta di integrazione forte a livello di principi è in atto *indipendentemente dalla volontà dei soggetti* (e quindi, lo ribadisco, anche a prescindere dalla entrata o meno in vigore del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa) e difficilmente potrà essere arrestata. L'esperienza comunitaria fino ad oggi ha dimostrato e dimostra ogni giorno, anche in presenza di una "crisi senza precedenti" (come si dice ogni volta che ce ne è una seria; spesso una crisi di crescita), che la costruzione europea ha una sua logica interna ferrea e non suscettibile di essere facilmente stroncata, salvo che uno Stato (e forse non tutti oggi nemmeno potrebbero!) non intenda uscire con uno strappo dal sistema, pregiudicando in maniera forse gravissima il *proprio* equilibrio economico e financo costituzionale. A mio sommo parere l'art. I 60 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa sul recesso (norma che non ci si aspetterebbe mai di trovare in un documento destinato a fondare

una federazione!), è piú una sorta di garanzia messa lì per "tranquillizzare" gli Stati membri, specie quelli di nuova accessione, che una reale possibilità. Oggi come oggi, appare semplicemente impensabile che uno Stato (che abbia almeno partecipato per qualche anno all'UE) possa uscire dall'UE: i danni economici e politici sarebbero enormi, mi sembra.

Non è, quella che precede, l'espressione fideistica nella forza dell'Europa, è, al contrario, la razionale constatazione di una prassi cinquantennale, di una storia reale, che ha dimostrato in questi anni di essere piú forte, molto piú forte, degli egoismi dei singoli e perfino di quelli degli Stati.

E di essere assai piú forte (perché dotata di una logica interna indipendente dalla volontà dei singoli) anche delle crisi e degli ululati di cattivo augurio e di spavento che in questi giorni si sentono circolare per l'Europa, da parte di "Autorevoli Commentatori", non sempre troppo ben informati e comunque, sembrerebbe, assai ipereccebili.

Se posso concludere con una battuta e un riferimento personale, vorrei solo aggiungere come sia curioso (una sorta di legge del contrappasso) che uno che come me non ha mai amato la CEE e l'UE e il processo stesso di unità europea (perché apparentemente così poco "ideale" e così tanto, mi si passi il termine del resto usato spesso, "bottegaio"), debba oggi affermare l'irreversibilità di quel processo e la sua "virtuosità", non per scelta o convinzione politica, ma, sia pure con un discreto sospiro di sollievo, sulla base di un'analisi distaccata dei fenomeni reali.