

ANTONIO RUGGERI

Summum ius summa iniuria, ovvero sia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di Corte cost. n. 325 del 2011)

Tutto ha inizio, sempre, da uno stimolo emotivo: reazione a un'ingiustizia, sdegno per l'ipocrisia mia e altrui, solidarietà e simpatia umana per una persona o un gruppo di persone, ribellione contro leggi superate e anacronistiche

Eduardo De Filippo*

SOMMARIO: 1. Il caso. – 2. Limitatezza delle risorse disponibili *versus* diritto alla salute e dignità della persona umana. – 3. Autonomia e diritti: *simul stabunt vel simul cadent*. – 4. Due buone ragioni per far salva la disciplina regionale impugnata: in specie, il possibile ampliamento dell'area di tutela coperta dalle norme statali e il bilanciamento tra norme sulla normazione e norme sostantive, con la conseguente preminenza data alle seconde sulle prime. Oscillazioni ed aporie di costruzione riscontrabili nella giurisprudenza costituzionale, a seconda che la lesione delle competenze, ancorché giustificata dal bisogno di prestare tutela ai diritti, si abbia ad opera delle leggi statali ovvero di quelle regionali. – 5. Quale la tecnica decisoria di cui la Corte avrebbe potuto fare utilizzo ove si fosse orientata ad anteporre la salvaguardia dei diritti al mantenimento del riparto delle competenze, in tesi alterato dalla disciplina regionale impugnata? – 6. Una succinta notazione finale, con l'augurio che le questioni di diritto costituzionale (e di diritti costituzionali) possano essere risolte preservando l'idea, che sta a base dell'ordine repubblicano, della centralità della persona umana.

1. *Il caso*

Alle volte si danno questioni dal rilievo assai ridotto, persino in buona sostanza quasi insussistente, che tuttavia evocano in campo altre e più generali questioni, che investono la struttura stessa dell'ordinamento e, perciò, le basi costitutive dell'ordine costituzionale: questioni apparentemente ormai definite da tempo, che, però, forse meriterebbero di essere nuovamente discusse, senza preorientamento alcuno, ideologico o metodico-teorico.

Il caso può essere descritto in poche battute. Il Governo aveva mosso alla legge della Regione Puglia n. 19 del 2010 (legge di bilancio per il 2011), tra le altre, la censura di aver indebitamente esteso, all'art. 13, I e II c., l'esenzione dal *ticket* per le spese sanitarie ad alcuni soggetti non rientranti nella previsione di cui all'art. 8, c. XVI, della legge n. 537 del 1993, previsione riconosciuta come espressiva di un principio fondamentale di potestà concorrente riguardante, a un tempo, le materie "tutela della salute" e "coordinamento della finanza pubblica". In particolare, ai soggetti menzionati dalla legge statale¹ la legge pugliese aggiungeva gli inoccupati, i lavoratori in cassa integrazione ordinaria e straordinaria e i lavoratori in mobilità, tutti

* In A. BARSOTTI, *Introduzione* a E. DE FILIPPO, *Cantata dei giorni dispari*, I, Torino 1995, V, con richiamo di S. Ferrone, da cui il riferimento è tratto.

¹ ... e, segnatamente, i cittadini di età inferiore a sei anni e di età superiore a sessantacinque anni appartenenti a nuclei familiari con reddito complessivo non superiore a lire 70 milioni, nonché i soggetti portatori di patologie neoplastiche maligne, i pazienti in attesa di trapianti di organi, i titolari di pensioni sociali, e ancora i titolari di pensioni al minimo e i disoccupati, se aventi reddito inferiore a 16 milioni, innalzabile a 22 in presenza del coniuge e di un ulteriore milione per ogni figlio a carico.

unitamente ai loro familiari a carico e sempre che appartenenti a nuclei familiari con reddito complessivo estremamente esiguo².

Nelle more del giudizio, la Regione approvava – a quanto pare, ahimè, all’unanimità³ – la legge 16 giugno 2011, n. 10, con la quale venivano espressamente abrogati i commi I e II dell’art. 13 sopra cit. La normativa presa di mira dal Governo, dunque, restava in vigore solo per alcuni mesi, essendo la legge abrogatrice entrata in vigore il 20 giugno del 2011. Essendo poi stata “verosimilmente” applicata – come rileva la Corte nella decisione qui annotata –, malgrado la rinuncia al ricorso da parte del Governo conseguente alla rimozione della disposizione impugnata, non essendo la stessa accettata dalla Regione, si è resa necessaria la sua sottoposizione al giudizio di costituzionalità, conclusosi con l’accoglimento del ricorso e con l’assorbimento degli ulteriori profili di censura.

Debbo subito fare un’osservazione critica con riguardo ad un fatto d’inusitata gravità: la mancata accettazione da parte della Regione dell’atto di rinuncia alla lite presentato dal Governo.

La cosa appare ancora più strana se si considera che la legge di abrogazione espressa ha, con riguardo all’oggetto qui interessante, prodotto effetti solo per dieci giorni, dal momento che, in sede di riassetto del bilancio della Regione, la disposizione originaria è stata riprodotta all’art. 13 della legge n. 14 del 2011, con decorrenza dal 1° luglio dello stesso anno. Di modo che unicamente in questo brevissimo (ma non in tutto insignificante) lasso temporale i soggetti riguardati dalla norma di esenzione non hanno avuto il beneficio da essa stabilito⁴.

Si consideri, inoltre, che la disposizione riproduttiva del luglio scorso non risulta, stranamente, essere stata impugnata dal Governo (non si sa bene se per effetto di una svista ovvero per un repentino mutamento d’indirizzo) e, dunque, avrebbe potuto conseguire lo scopo prefissosi sol che la Regione avesse accettato l’atto di rinuncia al ricorso presentato dallo Stato; non facendolo, si è pervenuto all’esito della caducazione, per illegittimità conseguenziale, della disposizione stessa da parte della pronunzia qui annotata⁵.

Una vicenda, insomma, dal sapore kafkiano, nel corso della quale si è assistito ad una insanabile frattura nella linea tracciata dalla Regione, rispettivamente, al piano legislativo ed a quello processuale: nell’uno, pur con la parentesi dovuta alla legge abrogatrice suddetta, la Regione ha dato una buona immagine di sé, mostrandosi sensibile nei riguardi di taluni soggetti in assai precarie condizioni; nell’altro, di contro, la Regione ha adottato un comportamento “suicida”, spianando la via alla rimozione per mano della Corte del beneficio dapprima introdotto, poi cancellato e quindi ripristinato⁶.

² ... fino a € 8263,31, incrementato fino a € 11.362,05 in presenza del coniuge e in ragione di ulteriori € 516,46 per ogni figlio a carico: valori corrispondenti a quelli fissati in lire della legge statale, con la non secondaria differenza però costituita dal lasso temporale trascorso tra l’entrata in vigore dell’una e dell’altra legge (ben 17 anni).

³ ... secondo l’indicazione data da A. FUSCO, nel post dal titolo *Il pagamento del ticket “omnibus”: istruzioni su come risanare il bilancio nella Regione Puglia*, in www.dirittiregionali.it, 4 luglio 2011.

⁴ Si può poi discutere a riguardo della complessiva ragionevolezza di una manovra siffatta; ed è bensì vero che, col mero fatto del rinnovo delle leggi nel tempo, possono aversi benefici per alcuni soggetti e svantaggi per altri. La qual cosa – ci dice la giurisprudenza – non è di per sé violazione dell’eguaglianza. Il sospetto però circa il possibile superamento del canone della ragionevolezza è assai forte quando lo stesso legislatore vuole, disvuole e poi nuovamente vuole entro un ridottissimo arco temporale.

⁵ In tal modo, se di svista s’è trattato, la pronunzia della Corte vi ha posto rimedio; se, di contro, si è in presenza di un mutato orientamento del Governo, se n’è avuta la sanzione, ripristinandosi così la coerenza rispetto alla decisione iniziale di ricorso, venuta meno per effetto della omessa impugnazione della legge riproduttiva.

⁶ La vicenda riecheggia, al piano degli effetti, quella delle leggi siciliane fatte oggetto d’impugnazione e di promulgazione parziale, laddove l’iniziativa del Presidente della Giunta può nei fatti portare – come s’è detto – all’“abrogazione” delle norme approvate dall’assemblea regionale e impuginate dal Commissario dello Stato. La differenza, poi, ovviamente, rimane nel percorso che porta all’esito della caducazione delle norme: nel caso della promulgazione parziale, è la decisione del Presidente di promulgare le disposizioni non impuginate a determinare la perdita di efficacia di quelle impuginate; nel caso odierno, la mancata accettazione della rinuncia al processo da parte della Giunta fa venir meno una disposizione normativa approvata dal Consiglio e stranamente non impugnata dal Governo.

A questo punto, se l'omessa impugnazione da parte del Governo dell'ultima legge della serie dovesse intendersi quale il frutto (non già di disattenzione bensì) di una pur tardiva ma benefica respiscenza, non resterebbe altro da fare alla Regione che voglia dar prova di perseverare nell'indirizzo di favore per i soggetti più bisognosi che riprodurre la disposizione caducata dalla Consulta per invalidità consequenziale. Sarà pure una forma di aggiramento del giudicato costituzionale⁷; difettando però l'iniziativa processuale del Governo avverso questa manovra – si debba, o no, ad un tacito patto favorevole all'atto riproduttivo dal Governo stesso siglato con la Regione –, finalmente i soggetti sopra indicati potranno avere l'auspicata esenzione dal *ticket*. Ma, siamo sicuri che l'obiettivo potrà essere davvero centrato? Dopo che la Corte ha ormai sancito l'illiceità del comportamento tenuto nella circostanza dalla Regione, viene francamente difficile da pensare, in primo luogo, che quest'ultima vorrà perseverare nell'iniziativa originariamente assunta, dando quindi testimonianza di una sorta di “resistenza” al verdetto del giudice costituzionale⁸, e, secondariamente, che il Governo vorrà prestarvi il suo benevolo avallo, dando prova esso stesso di voler disattendere il giudizio della Corte⁹.

Si vedrà. Sta di fatto che alcuni soggetti in stato di particolare bisogno si trovano ora “scoperti”; e nessuno è in grado di dire quanti di loro, specie nella presente congiuntura economica, si troveranno costretti a rinunciare alle cure, non avendo i mezzi per farvi fronte.

2. *Limitatezza delle risorse disponibili versus diritto alla salute e dignità della persona umana*

E vengo al merito della vicenda, qui annotata unicamente sul punto sopra descritto¹⁰.

Non indugio qui sulla supposta lesione della competenza statale per ciò che attiene alla “tutela della salute”, che si sarebbe consumata per effetto della estensione suddetta. Quale pregiudizio si è infatti mai avuto a carico dello Stato, posto che l'elenco dei soggetti contenuto nella legge statale è stato prolungato, non accorciato? La situazione è infatti analoga a quella che si ha con riguardo ai “livelli essenziali” delle prestazioni, di cui è parola nell'art. 117, II c., lett. m), ogni qual volta se ne abbia l'innalzamento ad opera delle leggi regionali, un innalzamento – come si sa –

In una prospettiva di più ampio respiro (e senza ora rimettere in discussione orientamenti ormai consolidati per ciò che attiene agli istituti processuali ed al loro regime), è da chiedersi se sia in tutto conforme al modello relativo sia alla forma di governo che (e soprattutto) alla forma di Stato (o, come qui, alla “forma di Regione”) che, per effetto dell'autonoma iniziativa degli agenti processuali, possa essere messa nel nulla la volontà politica degli organi della normazione (e, segnatamente, degli organi della legislazione): con i non lievi inconvenienti che potrebbero aversene per gli equilibri di ordine istituzionale e, di conseguenza, per gli equilibri complessivi nei rapporti tra comunità governata e apparato governante. Il punto richiede un supplemento di riflessione in una sede a ciò specificamente dedicata.

Il punto è in realtà controverso, alcuni considerando la riproduzione di norma già caducata un fatto meramente inopportuno, non pure illecito; altri ammettendo la violazione del giudicato unicamente in caso di riproduzione con effetto retroattivo, non pure *pro futuro*; altri, infine, giudicando comunque lesivo del giudicato il fatto riproduttivo (indicazioni in A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2009, 136 s.). Quale che sia la soluzione giusta, sta di fatto che, per effetto dell'azione a tenaglia posta in essere in *tandem* da Regione e Governo nel senso qui immaginato, la caducazione della disposizione per la seconda volta riproduttiva, dovuta alla supposta violazione del giudicato ovvero alla perdurante violazione dei medesimi parametri dapprima violati, non potrà aver luogo (quanto meno, in via d'azione).

⁷ In questi termini, in presenza del divieto d'“impugnazione” delle decisioni della Corte, di cui all'ultimo comma dell'art. 137, mi sono altrove espresso a riguardo dei casi di superamento del giudicato costituzionale, specificamente laddove quest'ultimo dovesse apparire ingiusto o, addirittura, “mostruoso”. Qui pure, tuttavia, v'è un problema di misura, potendosi avere forme “graduate” di apprezzamento del fatto. E così, nella circostanza che ha dato lo spunto per queste note, trovo il verdetto della Corte ingiusto ma non, francamente, “mostruoso”.

⁸ Non si escluda, peraltro, l'eventualità che la violazione del giudicato possa essere rilevata dalla Corte in via incidentale o, persino (ma l'ipotesi, pur teoricamente configurabile, sembra francamente remota), in sede di conflitto di attribuzioni.

⁹ Il ricorso del Governo e, di conseguenza, la decisione della Corte hanno avuto infatti una più ampia portata, riguardando ulteriori disposizioni della legge regionale, cui non è ora possibile riservare neppure un cenno.

consentito dalla giurisprudenza¹¹. La differenza rispetto al caso nostro è che, quando si porta in alto il ... *livello dei livelli*, si agisce sull'oggetto, che è comune alle discipline di Stato e Regione che pur presentino contenuti diversi. Qui, di contro, l'intervento investe i soggetti; e, come nei cerchi concentrici, quello più piccolo è in modo eguale tracciato dalle leggi sia statali che regionali, mentre l'altro più largo lo è unicamente da queste ultime.

Sta di fatto che alla "tutela della salute" fa appello il ricorrente e ad essa pure si richiama (ma apoditticamente) altresì il verdetto della Consulta.

Le uniche vere ragioni a base dell'annullamento sono, ad ogni buon conto, com'è chiaro, di cassa: nelle più ridotte entrate dovute all'esonazione dal *ticket* per i soggetti non inclusi nell'elenco dei beneficiari contenuto nella legge statale, coi conseguenti, negativi effetti sul piano di rientro dal disavanzo regionale, in linea coi vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea¹².

Ma, si riusciranno a persuadere i soggetti che prima beneficiavano del trattamento di favore (o, per dir meglio, del trattamento *giusto*) e che ne sono quindi stati privati che la disciplina abrogativa è rispondente ad un imperativo costituzionale, mentre si poneva con essa in contrasto la vecchia? Si riusciranno a persuadere che l'esonazione stabilita per i portatori di patologie neoplastiche maligne o per coloro che sono in attesa di trapianti di organi, anche se ultramilionari, è giusta, mentre non lo è quella per chi è innocuo o cassaintegrato? Che ne è dell'eguaglianza (specie sostanziale), dei diritti inviolabili dell'uomo, tra cui appunto quello alla salute, e, in ultima istanza, della dignità della persona umana?¹³

È vero che il diritto alla salute – si è fatto in giurisprudenza ripetutamente notare¹⁴ – va bilanciato con la limitatezza delle risorse; la qual cosa, nondimeno, richiede pur sempre di esser fatta secondo ragionevolezza e, comunque, nel rispetto di quel principio-valore indisponibile che è la dignità¹⁵.

D'altro canto, se la partita si gioca tutta sul tavolo delle risorse disponibili, non si vede perché mai non si possa pretendere un pur parziale sacrificio economico a soggetti sofferenti ma

¹¹ In argomento, di recente, C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in corso di stampa in *Giur. cost.*, 4/2011. In giurisprudenza, ci è stato, ancora da ultimo, rammentato dalla Consulta che il legislatore statale non si oppone a "che, nell'ambito dei LEA, che pure hanno una generale finalizzazione di tipo egualitario, una Regione possa differenziare per il suo territorio il livello di rimborsabilità dei farmaci", sempre che "la Regione operi al fine del contenimento della propria spesa farmaceutica" (così, sent. n. 330 del 2011, dove sono ripresi e fedelmente trascritti alcuni passi della sent. n. 44 del 2010).

¹² Sul contenimento della spesa pubblica, anche (e soprattutto) in relazione agli obblighi di origine sovranazionale, v., da ultimo, A. LONGO, *Alcune riflessioni sui rapporti tra l'interpretazione conforme a diritto comunitario e l'utilizzo del canone di equilibrio finanziario da parte della Corte costituzionale*, in www.giurcost.org, 12 dicembre 2011.

¹³ Mi sovviene – non so bene perché – un passo, purtroppo alle volte dimenticato da studiosi ed operatori, che è nella *Introduzione al diritto costituzionale*, Torino 1994, 51, di T. MARTINES, laddove con la sua consueta sensibilità ed acutezza il compianto Maestro si poneva, pensoso, l'inquietante interrogativo: "Per parlar chiaro: cosa importa al cittadino barbone, che dorme sotto un ponte o su un marciapiede, sapere di essere titolare dei diritti di libertà che la Costituzione gli attribuisce e gli garantisce? O ancora, come può esercitare consapevolmente le sue libertà e difenderle da eventuali aggressioni chi non ne conosce i contenuti ed i modi di essere perché, per ragioni indipendenti dalla sua volontà, non ha potuto ricevere un adeguato grado di istruzione o (ma questa volta per colpa sua), pur essendo nelle condizioni di riceverlo, non si è curato di apprendere?"

¹⁴ Ad es., in Corte cost. n. 94 del 2009.

¹⁵ ... nella quale è, appunto, da vedere un valore "superconstituzionale" [così, A. RUGGERI-A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, 343 ss. e, ora, C. DRIGO, *La dignità umana quale valore (super)costituzionale*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Mezzetti, Torino 2011, 239 ss.] o – secondo un'altra, felice immagine (G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it) – la "bilancia" su cui si dispongono i beni della vita costituzionalmente protetti al fine della loro mutua ponderazione. Considera invece la dignità un bene disponibile, tra gli altri, G. GEMMA, *Dignità Umana: un disvalore costituzionale?*, in *Quad. cost.*, 2/2008, 379 ss.; in tutto e per tutto bilanciabile con altri beni anche secondo M. LUCIANI, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di L. Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, III, *Dei diritti e dell'eguaglianza*, a cura di G. Brunelli-A. Pugiottio-P. Veronesi, Napoli 2009, 1060 ss. In argomento, da ultimo, F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Torino 2011.

non bisognosi mentre lo stesso possa (e debba) essere imposto a chi pure versa in condizioni di salute meno gravi e tuttavia non ha palesemente i mezzi per farvi fronte¹⁶.

È vero che quella di “coordinamento della finanza pubblica” è “nozione ampia”, come ha ancora di recente sottolineato la stessa Corte¹⁷; ed è pure vero che delle esigenze pressanti che al “coordinamento” stesso fanno capo la Corte, per la sua parte e nei limiti segnati al suo ruolo¹⁸, non può non farsi carico, così come, ancora prima di essa, devono curarsene gli organi preposti alla direzione politica¹⁹. E, però, la stessa giurisprudenza non ha mancato di precisare come, nell’esercizio del suo potere di “coordinamento” in parola, “il legislatore statale possa stabilire solo un limite complessivo che lasci agli enti stessi [e, perciò, alle Regioni] ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa ... Qualora la legge statale vincolasse Regioni e Province autonome all’adozione di misure analitiche e di dettaglio, essa verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia ...”²⁰.

Qui è il *punctum crucis* della questione oggi nuovamente discussa.

Un conto è, infatti, far quadrare i... *conti*, altra cosa come raggiungere l’obiettivo senza per ciò menomare l’autonomia regionale e, *con ciò stesso*, sacrificare i diritti fondamentali, specie dei soggetti più deboli ed esposti, come tali bisognosi di essere prioritariamente protetti.

3. *Autonomia e diritti: simul stabunt vel simul cadent*

¹⁶ Da notizie di stampa circolate il 20 dicembre 2011 si apprende della possibile revisione, per iniziativa del Ministro R. Balduzzi, del sistema dei *ticket*, graduandone l’entità in ragione del reddito. Su ciò, si sono subito scatenate, com’era d’altronde prevedibile, accese polemiche. In astratto, l’idea mi parrebbe sacrosanta; bisogna tuttavia attenderne le realizzazioni, al fine di verificarne la rispondenza al diritto fondamentale alla salute e, ancora prima e di più, al valore della dignità della persona umana.

¹⁷ V., ad es., sent. n. 229 del 2011.

¹⁸ Il punto però non chiarito è se i limiti stessi sono sempre stati osservati; della qual cosa, francamente, avrei qualche dubbio.

¹⁹ Non casuale è la circostanza per cui assai numerose, ricorrenti, sono le iniziative processuali promosse dal Governo avverso le leggi di questa o quella Regione e, di conseguenza, le pronunzie della Corte nelle quali è fatto richiamo al “coordinamento” in parola, molte delle quali riguardanti casi di stabilizzazione del personale (per limitare i riferimenti solo all’anno appena trascorso, e con riserva di ulteriori richiami più avanti, v. decr. nn. 7, 37, 67, 68, 69, 77, 91, 108, 122, 123, 127, 150, 155, 163, 170, 179, 182, 204, 207, 208, 217, 229, 316, 232, 238, 248, 267, 310, 326, 327 del 2011). Fa il punto sullo stato della giurisprudenza nella materia *de qua* L. CAVALLINI CADEDDU, *Indicazioni giurisprudenziali per il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in www.federalismi.it, 1/2011. Da una prospettiva più ampia le molteplici, complesse questioni che fanno capo al “coordinamento” in parola hanno costituito oggetto di esame, di recente, in occasione del convegno su *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Cagliari 15-16 ottobre 2010, a cura di L. Cavallini Cadeddu, i cui *Atti* sono in corso di stampa per i tipi della Jovene (ed *ivi* G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in www.amministrazioneincammmino.it, 12 dicembre 2011); v., inoltre, i contributi ai convegni su *Il federalismo alla prova dei decreti delegati*, Varenna 22-24 settembre 2011, e *Patto di stabilità e governance multilivello. Vincoli europei e finanza locale nelle esperienze nazionali*, Roma - Senato della Repubblica 28 novembre 2011; e, ancora, G.G. CARBONI, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce di alcune esperienze straniere*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2/2007, 311 ss.; D. CABRAS, *Appunti sul tema del coordinamento della finanza pubblica tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in www.federalismi.it, 22/2010; il *Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica*, del maggio 2011, della Corte dei conti.

²⁰ Così, sent. n. 237 del 2009; nella stessa decisione si precisa, poi, che le norme statali che pongono limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali “possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi” (seguono riferimenti di giurisprudenza pregressa).

L'autonomia – si è tentato in altri luoghi di mostrare²¹ – ha senso se e in quanto si converta, nelle sue plurime manifestazioni (specie, appunto, in quelle al piano della normazione), in *servizio* per i diritti fondamentali, concorrendo per la sua parte al loro massimo appagamento possibile, alle condizioni oggettive di contesto. È stata pensata proprio per questo, pur se non in questo soltanto essa si risolve e riduce; ed è proprio per ciò, dunque, che fa tutt'uno con la salvaguardia dei diritti: *simul stabunt vel simul cadent*. È ovvio che, già al momento della predisposizione dei mezzi volti alla necessaria provvista finanziaria richiesta dal fine, occorre fare delle scelte, ordinandole secondo scale di priorità pur sempre orientate verso l'intero sistema dei beni costituzionalmente protetti (e non soltanto verso i diritti, dunque, ma anche verso istanze di altra natura, specie collettive). Gli stessi diritti, in sede di riparto delle risorse destinate al loro appagamento, richiedono di essere reciprocamente temperati, di modo che nessuno di essi possa essere oltre misura sacrificato ad esclusivo o, come che sia, eccessivo beneficio di altri. Il bilanciamento è, appunto, la “tecnica” allo scopo posta in essere: un bilanciamento – non è inopportuno qui rammentare – che o è ragionevole oppure semplicemente non è. La dignità, poi, come si faceva poc'anzi notare, è il parametro che sta a base delle operazioni di ponderazione assiologica, nel suo porsi come il primo dei diritti (e, a mia opinione, anche dei doveri) fondamentali e il fondamento di ogni altro diritto²².

Nessuno ovviamente nega il peso crescente, determinante, che – specie nella presente, particolarmente sofferta congiuntura economico-finanziaria caratterizzata da una crisi internazionale senza precedenti – va assegnato al bisogno di contenimento delle pubbliche spese, nel campo della sanità come altrove. Ferma però restando la soglia invalicabile segnata, specie per mano dell'Unione, all'iniziativa degli Stati membri dell'Unione stessa, il riparto e la destinazione delle risorse in ambito interno non possono considerarsi in tutto e per tutto rimessi ad opzioni fatte in sovrana solitudine a livello centrale²³; tanto meno è possibile accedere all'idea che siffatte opzioni si traducano in un appiattimento dell'autonomia, che – come si è venuti dicendo – *ipso facto* si commuterebbe in un indebito sacrificio per i diritti. Un margine, per contenuto che di necessità debba essere, per apprezzamenti discrezionali fatti in ambito locale va dunque salvaguardato, anche per ciò che concerne gli obiettivi verso i quali far convergere gli sforzi maggiori al servizio della comunità stanziata sul territorio²⁴.

D'altro canto, ancora non molto tempo addietro la stessa giurisprudenza ha preso in considerazione la condizione di taluni soggetti, quali gli stranieri irregolari, ammettendoli a godere delle prestazioni sanitarie, pur se con talune restrizioni rispetto ai cittadini ed agli stessi stranieri regolarmente residenti²⁵: restrizioni, a mia opinione²⁶, di assai dubbia conformità al dettato

²¹ Di recente, nei miei *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 6/2011, 1461 ss. e *L'autonomia regionale (profili generali)*, in www.federalismi.it, 24/2011.

²² Non posso ora tornare ad intrattenermi sulle implicazioni che si danno tra diritti e doveri per un verso, doveri e dignità per un altro. Mi limito solo a ribadire il mio fermo convincimento che gli uni non possono fare a meno degli altri e tutti assieme si tengono appunto dalla dignità, la quale poi, nel momento stesso in cui proietta la sua luce, con pari intensità, sia sui diritti che sui doveri, riceve allo stesso tempo (e circolarmente) da questi alimento, non potendosi da sé sola reggersi in piedi e così dare sostegno all'intero ordinamento.

²³ Vengono qui in rilievo i meccanismi di “leale cooperazione”, nelle plurime forme e nella pari varietà di effetti in cui quest'ultima prende corpo e si rende manifesta, a riguardo dei quali, per tutti, v. S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano 2008.

²⁴ Si è, ancora non molto tempo addietro, nuovamente discusso a riguardo di come temperare uniformità e differenziazione sul terreno delle prestazioni necessarie a salvaguardia del diritto alla salute in occasione del convegno di Firenze del 20 novembre 2009 su *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, a cura di E. Catelani-G. Cerrina Feroni-M.C. Grisolia, Torino 2011.

²⁵ V., part., sent. n. 61 del 2011 (e, su di essa, ora, F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in www.forumcostituzionale.it; v., inoltre, utilmente C. SALAZAR, *Dieci anni dopo la riforma del Titolo V: il “ruolo” delle fonti regionali*, relaz. al convegno su *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituzione e alla sua riforma*, organizzato dall'ISSiRFA, Roma 20-22 ottobre 2011, in *paper*). Da un punto di vista più ampio, sulla condizione degli immigrati è venuta col tempo formandosi una letteratura ormai incontenibile: segno di una sensibilità che va maturando, di cui, ancora fino a pochi anni addietro, non si aveva invero riscontro. Da ultimo e per tutti, v. AA.VV., *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, a cura di F. Angelini-M. Benvenuti-A. Schillaci, Napoli 2011.

costituzionale, specificamente nella parte in cui, affermandosi che il godimento dei diritti inviolabili da parte dei clandestini è assicurato unicamente nel loro “nucleo duro”, ne possa risultare comunque incisa la dignità. Col fatto stesso di “graduare” la tutela di diritti che, una volta non riconosciuti nella identica misura a ciascun essere umano, smarriscono la loro qualità di “fondamentali”, viene a soffrirne la dignità che, senza la piena salvaguardia dei diritti medesimi, è meramente enunciata ma non più effettiva, non si fa insomma esperienza di vita vissuta²⁷.

4. Due buone ragioni per far salva la disciplina regionale impugnata: in ispecie, il possibile ampliamento dell'area di tutela coperta dalle norme statali e il bilanciamento tra norme sulla normazione e norme sostantive, con la conseguente preminenza data alle seconde sulle prime. Oscillazioni ed aporie di costruzione riscontrabili nella giurisprudenza costituzionale, a seconda che la lesione delle competenze, ancorché giustificata dal bisogno di prestare tutela ai diritti, si abbia ad opera delle leggi statali ovvero di quelle regionali

Cosa si sarebbe dunque dovuto fare nella circostanza che ha dato lo spunto per questa succinta riflessione?

La premessa da cui qui si muove è – come si è veduto – che l'autonomia richiede comunque il riconoscimento di margini consistenti di autodeterminazione a favore degli enti che ne sono dotati (e, perciò, di reciproca differenziazione, così come di differenziazione rispetto allo Stato)²⁸, un'autodeterminazione che va spesa al servizio dei diritti fondamentali, rendendo il quale (e rendendolo effettivamente) l'autonomia realizza se stessa, in misura tanto più intensa ed apprezzabile quanto più si indirizzi a beneficio dei soggetti che versino in condizioni di particolare bisogno.

Come si sarà capito, la Corte avrebbe dovuto, a mia opinione, far salva la disciplina regionale impugnata; e ciò per una duplice ragione.

In primo luogo, perché è assai dubbio che l'ampliamento dell'area coperta dai principi fondamentali delle leggi statali²⁹ per ciò stesso comporti un'incisione della competenza statale,

²⁶ V., infatti, quanto se ne dice nelle mie *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in www.rivistaaic.it, 2/2011, spec. al § 2. A riguardo dell'ingiustificato, diverso trattamento riservato a cittadini e stranieri nel godimento dei diritti fondamentali (quanto meno, di alcuni), v., da ultimo, anche A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in www.rivistaaic.it, 4/2011.

²⁷ Nessuna restrizione, invece (e per fortuna), si riscontra in Corte cost. n. 329 del 2011, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, c. XIX, della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001), nella parte in cui subordinava l'erogazione dell'indennità di frequenza di cui all'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi) per il cittadino minore extracomunitario alla titolarità della carta di soggiorno.

²⁸ Sta qui, *in nuce*, l'idea di autonomia politica, per la cui opportuna messa a fuoco richiamo ora solo il magistrale *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia* di T. MARTINES, apparso nella *Riv. trim. dir. pubbl.* del 1956 e che può vedersi anche in ID., *Opere*, III, Milano 2000, 293 ss. È bensì vero che, secondo modello, la stessa capacità di differenziazione degli enti dotati di autonomia, sia *inter se* che (e soprattutto) rispetto allo Stato, va incontro a limiti di varia intensità, a salvaguardia dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento; parimenti vero è, tuttavia, che il modello stesso è stato nell'esperienza innaturalmente piegato a gravi, reiterate torsioni, dovute ad una spiccata, manifesta tendenza alla omologazione degli indirizzi politici regionali ed al loro appiattimento rispetto alle indicazioni date dallo Stato e, più ancora, dall'Unione europea, alle quali assai di frequente ha – come si sa – prestato fin troppo generoso avallo la giurisprudenza costituzionale.

Il caso oggi commentato s'inscrive a pieno in questo quadro, offrendo ulteriore testimonianza della tendenza in parola.

²⁹ ... ammesso, ma non concesso, che carattere di statuizione espressiva di principi fosse davvero da riconoscere, così come riconosciuto dalla Corte, alla norma posta a parametro del giudizio.

secondo quanto si è fatto dietro notare col richiamo alla fissazione dei livelli dei... “livelli essenziali” delle prestazioni riguardanti i diritti.

La seconda ragione evoca in campo una generale e cruciale questione di ordine teorico. Si tratta, infatti, di stabilire se le norme sulla normazione (e, tra queste, dunque, le norme sulle competenze) siano da considerare sempre e comunque inderogabili ovvero soggiacciono esse pure ad operazioni di bilanciamento secondo valore, in particolare con norme sostantive cui sia quindi riconosciuta la preminenza in ragione delle esigenze del caso³⁰.

La Corte ci dice che questo è possibile ed anzi doveroso, tanto al piano dei rapporti interordinamentali quanto a quelli intraordinamentali (con specifico riguardo alle relazioni Stato-Regioni).

Nell'uno, come si ricorderà, si è ammesso che il disposto costituzionale che vuole comunque asservite le discipline delle leggi statali e regionali all'osservanza delle norme internazionali (e, segnatamente, della CEDU) possa sottostare a bilanciamento con norme che danno copertura ad altri beni costituzionalmente protetti³¹. Nel qual caso, se ci si pensa, il conflitto tra norma sulla normazione e norma sostantiva scivola e si converte in un conflitto tra norme tutte sostantive, trattandosi in fin dei conti di stabilire presso quale fonte si situi la più “intensa” tutela ai diritti, da lì dovendosi appunto attingere la norma da applicare³².

Ora, questa “logica” che fermamente si volge alla pur disagiata e sofferta ricerca della soluzione maggiormente idonea all'appagamento dei diritti (e, più in generale, all'affermazione

³⁰ In realtà, bisogna distinguere norma da norma sulla normazione. Mi rifaccio al riguardo, ancora una volta, alla tipologia messa a punto da E. ZITELMANN, *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 si ha una traduzione in italiano curata da T. BALLARINO, *Sfera di validità e sfera di applicazione delle leggi*, in *Dir. internaz.*, 1961, 152 ss., che mi sono già in altri luoghi sforzato di mettere a frutto a finalità sistematica [spec. in *Norme e tecniche costituzionali sulla produzione giuridica (teoria generale, dogmatica, prospettive di riforma)*, in *Pol. dir.*, 1987, 175 ss. e, quindi, in *La legge come fonte sulla normazione?*, in *Studi in onore di F. Modugno*, IV, Napoli 2011, 3083 ss., e già in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2010, e *Norme sulla normazione e valori*, in www.rivistaaic.it, 3/2011]. Ebbene, le norme sulla interpretazione e le norme sui procedimenti non possono – a me pare – soggiacere a deroga o violazione alcuna, dalla loro congenita rigidità e parimenti rigida ed uniforme applicazione specificamente dipendendo il riconoscimento degli atti e la integra trasmissione dell'ordinamento nel tempo (e, perciò, a conti fatti, la salvaguardia della identità di quest'ultimo). Di contro, le norme-ordinamento – come mi è piaciuto chiamarle –, che si volgono alla definizione della efficacia degli atti cui si riferiscono e, perciò, presiedono ai rapporti tra le fonti, fissando dunque il “posto” da ciascuna di esse detenuto nel sistema, possono soggiacere a bilanciamento, secondo quanto qui pure si ha modo di riscontrare, in ragione della peculiarità del caso.

Altra (e generale) questione è, poi, quella riguardante la possibilità di seguire a chiamare con lo stesso nome norme dai tratti costitutivi e dal complessivo regime comunque diversi, rimettendosi pertanto in discussione la loro perdurante *reductio ad unum*. Il punto, estremamente complesso, richiede nondimeno un approfondimento teorico di cui è, evidentemente, altra la sede.

³¹ Ci si riferisce, in particolare, alla sent. n. 317 del 2009, dove si riprende ed esplicita un sibillino passaggio della pronunzia con cui è stato inaugurato il nuovo corso della giurisprudenza sulla CEDU, la 348 del 2007. Notazioni di vario segno a riguardo della decisione del 2009 sono in AA.VV., *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M. Pedrazza Gorlero, Napoli 2010; D. BUTTURINI, *La partecipazione paritaria della Costituzione e della norma sovranazionale all'elaborazione del contenuto indefettibile del diritto fondamentale. Osservazioni a margine di Corte cost. n. 317 del 2009*, in *Giur. cost.*, 2/2010, 1816 ss.; C. PANZERA, *Un passo alla volta. A proposito della più recente giurisprudenza costituzionale sulla CEDU*, in AA.VV., *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, a cura di F. Dal Canto-E. Rossi, Torino 2011, 299 ss., spec. 303 ss., e, pure *ivi*, A. RANDAZZO, *Alla ricerca della tutela più intensa dei diritti fondamentali, attraverso il “dialogo” tra le Corti*, 313 ss. Utili spunti ricostruttivi possono poi aversi da R. CONTI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il ruolo del giudice*, Roma 2011, e da AA.VV., *Lo strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo. Nei sessant'anni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950-2010)*, a cura di L. Mezzetti-A. Morrone, Torino 2011. Infine, volendo, v. anche il mio *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e “controlimiti” mobili, a garanzia dei diritti fondamentali*, in www.rivistaaic.it, 1/2011.

³² Quale poi possa essere il modo giusto col quale procedere a siffatto impegnativo accertamento è invero oggetto di accesa discussione. Non sembra tuttavia a me dubbio che il riferimento primo (ed ultimo) debba, una volta di più, rinvenirsi nella dignità della persona umana.

della Costituzione *magis ut valeat*) è dalla Corte fatta valere anche al piano delle relazioni Stato-Regioni; e tuttavia – stranamente – solo in modo parziale, diciamo pure: *a senso unico*. Si è infatti ammesso il carattere recessivo delle norme costituzionali sulle competenze per dar fiato alle norme sui diritti, allo scopo di dar modo a questi ultimi di trovare un qualche appagamento, alle pur difficili condizioni complessive di contesto. Ciò che però s'è fatto allorché l'invasione di campo era ad opera dello Stato³³, non pure nel caso inverso, d'intervento regionale a presidio dei diritti sollecitato da perduranti carenze della disciplina statale³⁴. Nella vicenda che ha dato lo spunto per queste note, come si vede, la Corte prosegue a far scorrere la propria giurisprudenza lungo questo binario, sanzionando la disciplina regionale che s'era (a suo dire...) portata oltre l'ambito suo proprio e, per ciò stesso, però, sacrificando i diritti di cui la stessa si faceva cura.

In tal modo, la Corte mostra di farsi portatrice di un'idea singolare (e, a mia opinione, deformata) sia di unità-indivisibilità che di autonomia, antepoendo in un caso e posponendo nell'altro i diritti alle ragioni della salvaguardia delle competenze, secondo una lettura di opposto segno del quadro costituzionale. E, invero, come si avvertiva all'inizio di questa nota, in gioco è qui il metodo nello studio delle questioni di diritto costituzionale e, a un tempo, l'idea di Costituzione di cui, in modo oscillante e, a dirla tutta, incoerente, la Corte si fa espressione.

Nell'un caso, ammettendosi il possibile (e, alle volte, necessario) ripiego delle norme sulla normazione davanti alle norme sui diritti la Corte dà voce all'idea di *Costituzione come "sistema"*, superando le artificiose barriere che tengono innaturalmente separata la parte organizzativa dalla parte sostantiva della Carta³⁵. Nell'altro, di contro, considerando comunque invalicabile dalla disciplina regionale la soglia oltre la quale è il campo riservato alla sola coltivazione da parte dello Stato, la Corte irrigidisce il modello, che invece per sua natura deve restare duttile e sempre pronto all'uso in vista dell'ottimale scioglimento dei nodi di diritto costituzionale, in tal modo innalzando artificiosamente il muro divisorio tra prima e seconda parte della Carta.

5. *Quale la tecnica decisoria di cui la Corte avrebbe potuto fare utilizzo ove si fosse orientata ad anteporre la salvaguardia dei diritti al mantenimento del riparto delle competenze, in tesi alterato dalla disciplina regionale impugnata?*

È da chiedersi a questo punto quale avrebbe potuto essere, nella circostanza odierna, la tecnica decisoria maggiormente conducente allo scopo, ove la Corte si fosse disposta nell'ordine di idee qui patrocinato. Non escludo che, volendo, avrebbe potuto anche sollevare questione di legittimità costituzionale davanti a se stessa in relazione alla norma-parametro, così commutata in oggetto o, comunque, rilevare, in occasione del giudizio sulla fonte regionale, l'inidoneità della fonte statale interposta ad integrare il parametro costituzionale³⁶, a motivo della violazione da essa operata nei riguardi dell'art. 3 in combinato disposto con l'art. 2 della Carta³⁷. E, per quanto possa per più versi apparire singolare, proprio la norma regionale impugnata avrebbe potuto essere assunta quale indice della intrinseca irragionevolezza del disposto statale, nella parte in cui

³³ Si rammenti, ad es., il caso risolto da Corte cost. n. 10 del 2010, con riguardo alla introduzione della *social card* da parte dello Stato, pur cadendo essa su materia (i servizi sociali) dalla stessa Corte riconosciuta di spettanza delle Regioni.

³⁴ Faccio ora richiamo alla sent. n. 373 del 2010 [sulla quale, se si vuole, può vedersi la mia nota dal titolo *A proposito di (impossibili?) discipline legislative regionali adottate in sostituzione di discipline statali mancanti (nota a Corte cost. n. 373 del 2010)*, in www.federalismi.it, 1/2011].

³⁵ Sul carattere artificioso della partizione in parola, da tempo messo in evidenza dalla più avvertita dottrina, v., per tutti, M. LUCIANI, *La "Costituzione dei diritti" e la "Costituzione dei poteri"*. *Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, II, Padova 1985, 497 ss.

³⁶ ... secondo quanto ha, peraltro, più volte affermato di poter fare: ad es., con riguardo alle norme della CEDU, per il caso, astrattamente configurabile per quanto giudicato praticamente remoto, che esse risultino sospette di violare il dettato costituzionale.

³⁷ ... sempre che – si torna a dire – la si intenda, col Governo ricorrente e il giudice costituzionale, come preclusiva di qualsivoglia allargamento.

quest'ultimo riferisce alla condizione personale o di salute dei *sol*i soggetti nominati la misura dell'esenzione dal *ticket*, trascurando lo stato di salute e di palese e non meno grave bisogno economico in cui versano altri soggetti, indebitamente pretermessi. La norma regionale, insomma, avrebbe potuto fungere da *tertium comparationis* – diciamo così – “culturale”, se non pure ovviamente positivo, in sede di riscontro della intrinseca (ir)ragionevolezza della norma statale.

So bene che il rischio, assai grave, cui si sarebbe andati incontro battendo la via ora indicata sarebbe stato quello di considerare riservata al discrezionale apprezzamento del legislatore la individuazione dei soggetti meritevoli di essere inclusi nel catalogo dei beneficiari della esenzione. La Corte, ad ogni buon conto, avrebbe potuto ugualmente far salva la disciplina impugnata, pur senza spingersi fino al punto di caducare la norma statale, percorrendo l'una o l'altra delle strade dietro indicate: considerando, cioè, non “chiuso” il catalogo suddetto o, all'opposto, pur qualificandolo come tassativo, posponendo il riparto delle competenze ai diritti, le norme sulla normazione alle norme sostantive (qui, i principi fondamentali di cui agli artt. 2 e 3, nella loro congiunta, inscindibile connessione e nella loro irriducibile vocazione a farsi, a un tempo, strumento e specchio della dignità³⁸).

D'altro canto, i pur indisponibili vincoli di ordine finanziario possono trovare vie diverse per farsi valere di quelle che, in un modo o nell'altro, mortificano a un tempo l'autonomia e i diritti. Ciò che può (e, a mia opinione, deve) farsi salvaguardando l'autonomia per ciò che attiene alla destinazione delle risorse di cui dispone, in ragione del peculiare contesto in cui l'autonomia stessa s'inscrive ed opera.

6. Una succinta notazione finale, con l'augurio che le questioni di diritto costituzionale (e di diritti costituzionali) possano essere risolte preservando l'idea, che sta a base dell'ordine repubblicano, della centralità della persona umana

Concludendo. La vicenda qui annotata obbliga a ripensare a quale “utilizzo” si vuol fare della Costituzione come “sistema”: con specifico riguardo alle norme che definiscono l'assetto delle competenze di Stato e Regione, se è giusto seguitare a farne un uso – per dir così – *a scomparsa*, ora proiettandole in primo piano sulla scena ed obbligando gli enti di autonomia a prestarvi scrupoloso, inderogabile ossequio, ed ora invece posponendole o, ad esser franchi, mettendole senza rimpianto da canto a fronte del pressante bisogno di far valere su di esse le norme sui diritti.

Qui – come si è venuti dicendo – è il *punctum crucis*, questa la posta in palio. Per chi, come me, è stato pasciuto all'idea, nella quale tuttora senza riserve si riconosce, che è stata a base della nascita della Repubblica e della sua Costituzione, l'idea che fa della centralità della persona umana il perno attorno al quale ruotano le più salienti dinamiche di apparato e il punto fermo da cui esse sono obbligate a tenersi al momento in cui si dispongono al servizio della comunità governata, la risposta è scontata. L'augurio è che anche la giurisprudenza, che pure – come si è rammentato – ha, ancora di recente, dato prova di sensibilità nella ricerca della più “intensa” tutela da apprestare ai diritti (e, in genere, agli interessi costituzionalmente protetti), possa trovare in sé le risorse per superare le remore che ancora la trattengono dal far proprio l'indirizzo di metodo, prima ancora che di teoria, qui patrocinato. Quanto meno che contenga (se non pure interamente rimuova) le oscillazioni che fin qui ne hanno segnato il passo, frutto di una deformata visione sia dell'unità che dell'autonomia, quali i due profili reciprocamente complementari di uno stesso valore fondamentale bisognosi di essere costantemente ricomposti nella pratica giuridica in un quadro ricostruttivo maggiormente equilibrato ed armonico nelle sue linee portanti, complessivamente informato al valore della dignità: la *Grundnorm* e il *Grundwert* assieme che sta a base delle esperienze dei diritti (e dei doveri), il loro *fine* e il *confine* nel diritto costituzionale vivente.

³⁸ Sulle mutue implicazioni che si intrattengono tra i principi di cui agli artt. 2 e 3 della Carta, v. la densa riflessione teorica di G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari 2009.