

**Università degli Studi della Calabria**  
DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA E SCIENZA POLITICA  
DOTTORATO DI RICERCA IN "POLITICA, SOCIETÀ E CULTURA"  
XIX CICLO

---

*Settore disciplinare: IUS/21 "Diritto pubblico comparato"*

Tesi di dottorato

**IL REGIONALISMO RELAZIONALE-ASIMMETRICO EUROPEO:  
LA DINAMICA REGIONALE ITALIANA E SPAGNOLA  
IN UNA PROSPETTIVA "MULTI-LEVEL"**

**Candidata**

Dott.ssa Anna Margherita Russo

*Anna Margherita Russo*

**Supervisore**

Prof. Guerino D'Ignazio

*Guerino D'Ignazio*

**Coordinatore**

Prof. Pietro Fantozzi

*P. Fantozzi*

*“Ella está en el horizonte [...].  
Me acerco dos pasos,  
ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y  
el horizonte se corre diez pasos más allá.  
Por mucho que yo camine,  
nunca la alcanzaré.  
¿Para que sirve la utopía?  
Para eso sirve: para caminar”*

**E. GALEANO**

*Las palabras andantes*  
(Mexico, 1993)

# INDICE

<i>Introduzione</i> .....	<i>Pag.</i> 2
---------------------------	------------------

## CAPITOLO I

### OGGETTO DELL'ANALISI E METODO DELLA RICERCA

1. L'oggetto di ricerca nelle coordinate 'spazio-temporali' .....	8
2. Il 'campo di indagine' .....	11
2.1. La dimensione 'micro': il 'federo-regionalismo' italiano e spagnolo .....	11
2.2. Le 'ragioni' della cooperazione e della differenziazione .....	16
2.3. La dimensione 'macro': il regionalismo europeo .....	17
2.3.1. Una breve puntualizzazione .....	22
3. Metodo e problematiche metodologiche .....	26
3.1. Il metodo comparatistico .....	26
3.2. Uso e limiti delle categorie classiche .....	30

## CAPITOLO II

### ‘RELAZIONALITÀ’ E ‘ASIMMETRIA’: LE COORDINATE DELLA RICERCA

	<i>pag.</i>
1. Polisemicità e ambivalenza della concettualizzazione .....	37
2. Il concetto di “rete”: dalla ‘natura sociologica’ alla ‘dimensione giuridica’ .....	42
2.1. ‘Nascita’ e sviluppo nelle scienze sociali .....	42
2.2. ‘Reti’ e ‘ <i>governance</i> ’: nuovo paradigma di lettura dei sistemi politico-istituzionali .....	46
2.3. La ‘dimensione relazionale’ nelle scienze giuridiche: verso una nuova categoria costituzionale .....	54
3. Considerazioni giuridiche sulla ‘asimmetria’: una riflessione ‘a cavallo’ tra politica e diritto costituzionale .....	58
3.1. La asimmetria come concetto (principio, valore) giuridico- costituzionale ‘indeterminato’ .....	60
3.2. La asimmetria come strumento giuridico di garanzia nel diritto costituzionale: lo “ <i>status activus processualis</i> ” .....	63
3.3. Verso una tipologia interpretativa della asimmetria .....	67
3.3.1. <i>Status</i> giuridico – sfera fattuale: asimmetrie <i>de iure</i> e <i>de facto</i> .....	68
3.3.2. Tra dimensione temporale e ‘meccanica’: asimmetrie transitorie – permanenti; asimmetrie statiche – dinamiche .....	75
3.4. Una lettura ‘differenziata’ della struttura territoriale dello Stato: federalismo-regionalismo asimmetrico .....	79

## CAPITOLO III

### IL ‘*TREATY-MAKING POWER*’ DELLE REGIONI NEI PROCESSI DI EURO-INTERNAZIONALIZZAZIONE: LA COOPERAZIONE INTERREGIONALE PER LA CREAZIONE DI UN *NETWORK* REGIONALE EUROPEO

	<i>pag.</i>
1. Le Regioni: punti di snodo nel ‘villaggio’ della ‘ <i>glocalization</i> ’ .....	89
2. Una precisazione metodologico-concettuale .....	92
3. I processi di internazionalizzazione delle Regioni .....	95
3.1. Uno sguardo al passato .....	97
3.2. Il nuovo scenario giuridico-costituzionale: dalla riforma del Titolo V alle leggi di attuazione .....	105
4. La costituzionalizzazione del ‘ <i>treaty-making power</i> ’ regionale: un’analisi dell’art. 117, c. 9, Cost. ....	109
4.1. Verso una politica estera regionale: una materia ‘trasversale’ di interconnessione .....	109
4.2. Accordi ed intese: gli strumenti operativi del ‘ <i>treaty-making         power</i> ’ regionale (tra potenzialità internazionale ed effettività statale ) .....	113
4.3. Dal <i>genus</i> alla <i>species</i> : relazioni e rapporti collaborativi tra Regioni italiane ed enti territoriali analoghi nell’area comunitaria.....	121
5. Il ‘ <i>treaty-making power</i> ’ nella dimensione statutaria delle Regioni: influenze e limiti .....	127

6.	‘Aperture’ e ‘chiusure’ del processo di ‘euro-internazionalizzazione’ delle Regioni: il ‘rischio’ di una configurazione asimmetrica della proiezione estera delle Regioni e la prospettiva di una ‘soggettività internazionale’ regionale .....	<i>pag.</i> 129
----	---	--------------------

## CAPITOLO IV

### IL ‘FEDERALISMO FUNZIONALE’ SPAGNOLO: UN SISTEMA AUTONOMICO ‘*IN FIERI*’ (‘*NOMEN NON EST CONSEQUENTIA RERUM*’)

1.	<i>Premessa</i> .....	136
2.	La ‘ <i>racionalidad federal</i> ’ dello Stato autonomico: un ‘ <i>federalizing process</i> ’ nel ‘ <i>federalismo del revés</i> ’? Il punto di partenza .....	138
2.1.	Il ‘ <i>camino de la descentralización</i> ’: la ‘ <i>otra cara de la europeización</i> ’ .....	145
2.2.	Il ‘ <i>poder constituyente</i> ’ delle Comunità Autonomiche: la nuova ‘ <i>curiosidad del jurista persa</i> ’ .....	148
2.2.1.	Riforma statutaria vs. riforma costituzionale: gli Statuti di Autonomia delle Comunità Autonomiche ‘ <i>se hacen Constitución</i> ’ .....	151
2.2.2.	Il ‘caso catalano’: la ‘europeizzazione’ della metodologia di riforma. <i>¿Delante un fracaso o una ‘modernización’ del modelo autonómico?</i> .....	154
3.	La ‘relazionalità’ nel ‘federalismo funzionale-autonomico’ spagnolo: una analisi ‘bidimensionale’ .....	160

	<i>pag.</i>
3.1. Una ‘premessa concettuale’ .....	163
3.2. La ‘relazionalità <i>intra-ordinem</i> ’: un’approssimazione alla strutturazione tra multilateralismo e bilateralismo .....	167
3.2.1. La dimensione verticale della ‘mappa relazionale’ autonomica .....	169
3.2.2. L’“ <i>autonomismo cooperativo horizontal</i> ”: ‘ <i>matiz</i> ’ e ‘ <i>deslinde</i> ’ .....	175
4. La ‘asimmetria autonómica’ nel sistema ‘ <i>federalizado</i> ’ o ‘ <i>federalizable</i> ’ spagnolo: una riflessione ‘relazionale’ della ‘matrice differenziale’ .....	182
4.1. ‘ <i>Retrospectiva, perspectiva y prospectiva</i> ’ dello Stato autonomico: passato, presente e futuro dei c.d. ‘ <i>hechos diferenciales</i> ’ .....	183
4.2. ‘ <i>Desafíos</i> ’ dell’asimmetria nella mappa relazionale ‘multi- bilaterale’ .....	189

## CAPITOLO V

### IL ‘NEOREGIONALISMO’ ITALIANO: DALLA ‘PIRAMIDE’ AL ‘CERCHIO’ PASSANDO PER L’EUROPA. ‘STORIA’ DI UNA ‘RELAZIONALITÀ DIFFERENZIATA’

1. Introduzione: il ‘ <i>federalizing process</i> ’ italiano tra ‘autonomia’ ed ‘uguglianza’ attraverso il ‘telescopio’ europeo .....	195
2. La dimensione relazionale del regionalismo differenziato: ‘governo delle reti’ e ‘reti di diritti’ .....	200

2.1.	Le ‘tracce’ relazionali per la ricostruzione di un sistema a ‘rete’ .....	<i>pag.</i> 200
2.2.	Le relazioni intergovernative in un sistema ‘a rete’. ‘Forma’ e ‘sostanza’ in una prospettiva <i>de iure condendo</i> e <i>de iure condito</i> .....	204
2.3.	Le ‘risorse’ dell’‘ordinamento relazionale’: autonomia ed eguaglianza in un sistema di ‘ <i>multi-level governance</i> ’. Il ‘ <i>turnover</i> ’ europeo .....	215
3.	La sussidiarietà nel sistema policentrico europeo: un principio di base per una nuova struttura ‘a rete’ .....	222
3.1.	Il principio di sussidiarietà: fondamento e garanzia della mappa relazionale regionale. Un viaggio ‘in ascesa’ verso l’Europa.....	223
3.1.1.	Il controllo politico e giurisdizionale della sussidiarietà: il meccanismo di ‘ <i>early warning</i> ’ e il Comitato delle Regioni .....	227
3.2.	Sussidiarietà e pluralismo istituzionale: un viaggio ‘in discesa’ verso l’Italia .....	233
3.2.1.	La ‘sussidiarietà orizzontale’: nuovo modello di amministrazione, democrazia e partecipazione.....	235
3.2.1. a)	( <i>segue</i> ). La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale: valore ‘contenutistico’, sviluppi e limiti .....	237
3.3.	La dimensione ‘relazionale’ del principio di sussidiarietà .....	242
4.	Il processo di ‘specializzazione asimmetrica’ : dal ‘modello’ duale alla ‘differenziazione <i>multilevel</i> ’. retrospettive e prospettive della ‘speciale specialità’ .....	244
4.1.	I processi asimmetrici nel regionalismo dell’uniformità: dalla ‘asimmetria speciale’ alla ‘asimmetria differenziata’ .....	244
4.2.	‘Forme’ e ‘condizioni’ dell’autonomia differenziata .....	248
4.3.	Premesse ‘statiche’ e ‘promesse dinamiche’ di una asimmetria relazionale: la Costituzione si ‘decostituzionalizza’ .....	252



5.	Il ‘neoregionalismo’ italiano: un sistema normativamente ‘reticolare’ con/contrà un sistema funzionalmente competitivo? .....	<i>pag.</i> 257
----	---	--------------------

## CAPITOLO VI

### LO ‘SPAZIO GIURIDICO’ EUROPEO: *MULTI-LEVEL FRAMEWORK OF CO-REGULATION* (I DIRITTI SOCIALI IN UNA CITTADINANZA ‘DE- TERRITORIALIZZATA)

1.	Introduzione. La prospettiva del <i>Multilevel Constitutionalism</i> : ‘ <i>claves de razón práctica</i> ’ del ‘ <i>phénomène nouveau</i> ’ europeo .....	263
2.	I processi di federo-regionalizzazione degli Stati di fronte al sistema ‘multidimensionale’ europeo: uno sguardo all’orientamento cooperativo-competitivo delle dinamiche di revisione costituzionale.....	267
3.	L’Unione europea: un ordinamento ‘costituzionale’ senza ‘Costituzione’ e senza ‘Stato’. Un viaggio oltre le ‘colonne d’Ercole’ del diritto costituzionale .....	276
4.	Esiste un principio di unità nell’ordinamento ‘costituzionale’ europeo? integrazione e <i>rule of law</i> nel quadro della “sinapsi costituzionale” .....	284
5.	I diritti sociali come fondamento sostanziale della cittadinanza europea: significato e portata .....	291

	<i>pag.</i>
5.1. Premessa .....	291
5.2. Un ‘inquadramento’ teorico .....	292
5.3. Regioni e <i>Comunidades Autónomas</i> di fronte ai diritti sociali: nuovi ‘soggetti’ del <i>multilevel frame of co-regulation</i> . ‘Pesi’ e ‘contrappesi’ .....	295
5.4. L’Unione europea e i diritti sociali: ‘aperture’ e ‘chiusure’ di una ‘ <i>living Constitution</i> ’ .....	303
5.5. L’ <i>‘impasse’</i> del Trattato ‘costituzionale’. Effetti e reazioni sui diritti sociali dalla ‘progettazione di Dedalo’ al ‘volo di Icaro’ .....	308
6. ‘ <i>Reflexión de cierre</i> ’: la cittadinanza de-territorializzata .....	312
<i>Conclusioni</i> .....	318
<i>Bibliografía</i> .....	331



*“Desatar las voces, desensoñar los sueños:  
escribo queriendo revelar lo real maravilloso, y  
descubro lo real maravilloso en el exacto centro  
de lo real horroroso [...] Cada promesa es una amenaza;  
cada pérdida, un encuentro.  
De los miedos nacen los corajes; y de las dudas, las certezas.  
Los sueños anuncian otra realidad posible y los delirios,  
otra razón.  
Al fin e al cabo,  
somos lo que hacemos para cambiar lo que somos.  
La identidad no es una pieza de museo,  
quietecita en la vetrina,  
sino  
la siempre asombrosa síntesis de las contradicciones nuestras  
de cada día”*

**E. GALEANO**

*El libro de los abrazos*  
(Mexico, 1989)

## INTRODUZIONE

“Este libro trata de una perplejidad. [...] Es cierto, claro, que tal perplejidad, y la sorpresa que suele llevar aparejada, han sido indispensables para que comenzáremos a percibir que algo extraño debía haber en esa voracidad perentoria e insaciable”<sup>1</sup>.

Partendo dal titolo della nostra ricerca – “Regionalismo relazionale-asimmetrico europeo : la dinamica regionale italiana e spagnola in una prospettiva ‘multi-level’” – risulta facilmente intuibile quante tematiche e problematiche risiedano dietro a ciascuno dei concetti menzionati, ancor più se posti su un piano di interconnessione e interazione dove le cause divengono effetti e gli effetti fattori causali di ulteriori fenomeni. Una complessità, dunque, inevitabile che riflette la natura pluridimensionale dell’oggetto e delle dimensioni di ricerca.

L’interesse per questa specifica tematica nasce da una ‘curiosità’ sviluppatasi a partire dalle innovative intuizioni che più di dieci anni fa Valerio Onida presentava in un brevissimo saggio. “Il processo di sviluppo dell’Europa comunitaria e quello di regionalizzazione [...] sono andati per trent’anni svolgendosi in modo parallelo, ma secondo logiche e linee distinte e reciprocamente estranee, o addirittura talvolta potenziante rdinamenta o percepite come tali”<sup>2</sup>. Si iniziava a studiare il ruolo delle Regioni in Europa mettendo in rapporto i processi di ‘regionalizzazione’ ed ‘europeizzazione’ come “fenomeni alla cui radice pare esservi molto più che semplici coincidenze storiche” per cui “non solo le spinte alla regionalizzazione non sono, per lo più, in contraddizione con quella all’unità europea, ma al contrario esse appaiono istanze complementari e tali da sostenersi reciprocamente”, per cui “la reciproca indipendenza ed ‘impermeabilità’”<sup>3</sup> degli ordinamenti giuridici coinvolti non sarebbe stato altro che una *fictio juris* non più rispondente alla realtà di fatto ‘relazionale’ che andava intessendosi.

Ed oggi cosa è successo a quindici anni da tali riflessioni? Come si sono evoluti o si stanno evolvendo i due processi di regionalizzazione e integrazione europea?

Sono questi gli interrogativi e i postulati generali da cui si prendono le mosse.

---

<sup>1</sup> Così, R. BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades Históricas y Regiones sin historia. A propósito de la obsesión ruritania*, Madrid, 2005, p. 17.

<sup>2</sup> Cfr. V. ONIDA, “Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario”, in *Le Regioni*, n. 1, 1991, p. 7.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 8.

Da un lato, le realtà statuali si dotano di un nuovo ‘contenuto di senso’ non più corrispondente ai meri confini nazionali, divenendo parti della ‘*multilevel structure of government*’ in cui “l’interazione tra livelli (e la distribuzione di sovranità tra essi) è più flessibile e meno chiaramente e costituzionalmente definita di quanto accade in un sistema federale”<sup>4</sup>.

Dall’altro le intense trasformazioni subite dall’iniziale progetto di costruzione europea da originaria organizzazione di mera natura internazionalistica di stampo economico ad organizzazione giuridico-politica “meta-statale”<sup>5</sup> – dall’“Europa dei mercati” all’“Europa dei diritti”<sup>6</sup> – ci portano a riformulare i rapporti tra gli ordinamenti in termini nuovi poiché al considerevole restringimento del ruolo monopolistico dello Stato si affianca la presenza sempre più forte delle entità infrastatali.

Dunque, ricercare il nesso esistente tra riforme costituzionali – ‘implicite’ o formalmente tali – orientate tendenzialmente da processi crescenti di federalizzazione e la dimensione dell’uropeizzazione delle Regioni diventa fondamentale per capire le reali trasformazioni in atto nel sistema giuridico ‘*multi-level*’ in cui siamo immersi.

I processi di globalizzazione e la crescente insofferenza per un “interventismo” dello Stato nella vita della società civile sarebbero alla base delle richieste “di più o meno intensa federalizzazione dei sistemi unitari e, nel seno di stati già federali”, dell’arresto “della precedente rincorsa alla centralizzazione [...] e di una inversione di rotta”<sup>7</sup>. Non si tratta di una diffusione a tutto campo della forma statale federale, ma, piuttosto, dello sviluppo di “modelli federali di governo” ovvero tali da coniugare, secondo forme estremamente differenziate, “un certo qual livello di unitarietà con un significativo grado di autonomia dei

---

<sup>4</sup> Cfr. S. LUCARELLI, “La *polis* europea. Un’introduzione”, in S. LUCARELLI (a cura di), *La polis europea. L’Unione europea oltre l’euro*, Trieste, 2003, pp. 27-28.

<sup>5</sup> Definire l’Unione Europea come una organizzazione giuridico-politica “meta-statale” significa coniare una sorta di “nuova” categoria giuridica capace di armonizzare il duplice carattere di organizzazione internazionale e statale, anche se non si tratta di uno “Stato” nel senso classico del termine, come rileva Grimm «sí ejerce poderes soberanos como los que tradicionalmente solo ostentaban los Estados». D. GRIMM, “¿Necesita Europa una Constitución”, in *Debats* n. 55, marzo 1996, p. 8.

<sup>6</sup> In riferimento al “transito simbolico dell’integrazione attraverso il mercato a quella attraverso i diritti” si vedano S. GIUBBONI, “I diritti sociali fondamentali nell’ordinamento comunitario. Una rilettura alla luce della Carta di Nizza”, in *Il diritto dell’UE*, n. 2/3, 2003; AA.VV. (A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ a cura di), *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001; L. AZZENA, *L’integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino italiano ai mercati comunitari*, Torino, 1988.

<sup>7</sup> G. BOGNETTI, *Federalismo, ad vocem*, in *Dig.* IV ed., Aggiornamento, Torino, 1999, p. 280 e ss.

livelli substatali e intermedi di governo”<sup>8</sup>. Siamo convinti, infatti, che “il federalismo non deve essere cercato in un particolare insieme di istituzioni, ma nella istituzionalizzazione di una particolare relazione fra governi”<sup>9</sup>.

Proprio questo è il *trend* che sembrano seguire ordinamenti in origine ‘regionali’ come l’Italia o la Spagna.

Regionalismo, dunque, europeo come ‘categoria’ *sui generis* entro cui ricomprendere la duplicità del fenomeno: regionalizzazione dell’Europa ed europeizzazione delle Regioni.

Un regionalismo che decliniamo in senso ‘relazionale’ ed ‘asimmetrico’: due dimensioni di natura ‘bifronte’ a cavallo tra diritto e politica che se da un lato rendono manifesta la ‘relativizzazione euristica’ delle concezioni tradizionali in merito alla analisi degli ordinamenti composti, dall’altro rafforzano lo statuto stesso del diritto costituzionale che lungi dall’abbandonare il piano normativo come carattere specifico dell’oggetto di studio, si ‘contamina’ e si ‘arricchisce’ in virtù di una apertura a spazi ed ambiti paralleli da cui riceve stimoli e domande e sui quali, tuttavia, esercita anch’esso influenza<sup>10</sup>. Si tratta, infatti, “no sólo de formas, conceptos y sistemas; se habla antes de nada, de retos y reformas, de problemas en suma, no de un orden existente en el plano del deber ser o de la razón” ma di ordinamenti reali, quali quelli spagnolo, italiano ed europeo “con su aciertos, quiebras y dificultades efectivas”<sup>11</sup>. Relazionalità e asimmetria, dunque, costituiscono l’atto formale di reciproca ‘contaminazione’, due dimensioni ma anche due dinamiche attraverso cui poter capire e connettere la regionalizzazione progressiva all’interno del quadro europeo e il perdurare della costante differenziale di ciascun ordinamento. Ad uno sviluppo sempre più crescente dell’integrazione ‘orizzontale’ europea non si accompagna necessariamente una uniformizzazione dei modelli di organizzazione territoriale dello Stato poiché il ‘*federalizing process*’ che dirige le logiche riformistiche interne rappresenta una ‘risposta’ ad esigenze diverse e ai caratteri peculiari di ciascun ordinamento quand’anche siano condivise le motivazioni alla base dei processi di valorizzazione del livello infrastatale. Slancio e promozione della componente cooperazionistica e funzionale permanenza, se non incremento, della dimensione asimmetrica, coordinate impregnate di ‘fattori europeizzanti’ che si intersecano nei rispettivi piani interni dando vita a logiche ‘differenziate’ tutt’altro che

---

<sup>8</sup> Cfr. B. CARAVITA, “Federalismo, Federalismi, Stato federale”, su *federalismi.it*, n. 21/2005.

<sup>9</sup> Cfr. D. ELAZAR, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, 1987, p. 11.

<sup>10</sup> Cfr. J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Las bases constitucionales del Estado Autónomo*, Madrid, 1998, p. XVII.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. XVIII.

uniformabili. D'altra parte, "l'accentuata asimmetria del grande edificio politico-giuridico, del quale non sappiamo ancora niente, garantirà forse pace e solidarietà fra i ceti sociali e gruppi territoriali meglio di quanto non abbiano fatto gli edifici del passato dei quali sappiamo fin troppo"<sup>12</sup>, una reale evidenza che postula un'ipotesi di partenza: "se si crede che non vi sia incompatibilità fra i soggetti della modernizzazione, quali sono le istituzioni sovrastatali, e i soggetti della tradizione, quali sono le regioni d'Europa"<sup>13</sup>.

Facendo proprie le parole di Palermo questo studio rappresenta un po' "una sorta di traduzione costituzionale della storia di Pollicino nella fiaba di Charles Perrault. I sassolini lasciati lungo la pericolosa ma affascinante strada percorsa sono i concetti dogmatici tradizionali, primo fra tutti la forma di Stato. Servono per non smarrire la via del ritorno. Ma anche per trovare il coraggio di andare avanti"<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Cfr. M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2003, p. 211.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Cfr. F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, 2005, p. XII.





*“Poiché una diversità tanto grande  
richiede un ordine altrettanto grande,  
e un ordine tanto grande  
richiede una diversità altrettanto grande.  
Nessun ordine si ritrova infatti  
dove non esiste alcuna diversità ”.*

**GIORDANO BRUNO**

*Le ombre delle idee*

## CAPITOLO I

# OGGETTO DELL'ANALISI E METODO DELLA RICERCA

**SOMMARIO:** 1. L'OGGETTO DI RICERCA NELLE COORDINATE 'SPAZIO-TEMPORALI'. – 2. IL 'CAMPO DI INDAGINE'. – 2.1. La dimensione 'micro': il 'federo-regionalismo' italiano e spagnolo. – 2.2. Le 'ragioni' della cooperazione e della differenziazione. – 2.3. La dimensione 'macro': il regionalismo europeo. – 2.3.1. Una breve puntualizzazione. – 3. METODO E PROBLEMATICHE METODOLOGICHE. – 3.1. Il metodo ordinamentali. – 3.2. Uso e limiti delle categorie classiche.

### 1. L'OGGETTO DI RICERCA NELLE COORDINATE 'SPAZIO-TEMPORALI'

“L'evoluzione rappresenta una condizione di vitalità e di funzionamento dei sistemi costituzionali: le Costituzioni sono degli organismi vivi che crescono, si adattano, si modellano a seconda delle insorgenti circostanze, rinnovando il proprio legame con il popolo”<sup>15</sup>. L'evoluzione dei sistemi costituzionali, fisiologicamente deputata ad ampliare il grado di adattabilità delle norme costituzionale al variare della storia, ha prodotto nell'ultimo decennio una vigorosa accelerazione del fenomeno della codificazione costituzionale<sup>16</sup> incidendo tanto sulla forma di governo quanto sul modello di Stato. Lo stesso concetto di 'potere costituente' sembra assumere una nuova connotazione dinamica trasfigurando la tradizionale valenza giuridica di fonte sulla produzione

---

<sup>15</sup> Cfr. G. ROLLA, “Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli, in *Le Regioni*, n. 5/2003, p. 703.

<sup>16</sup> Per un'analisi specifica del fenomeno si veda E. CECCHERINI, *La codificazione dei diritti nelle recenti costituzioni*, Milano, 2002.

*ab origine*, esauribile nella emanazione del documento costituzionale, in una dimensione processuale costantemente *in itinere* assumendo l'*habitus* della “transizione costituzionale”<sup>17</sup>.

L'esigenza di rinnovare il quadro costituzionale risponde, in un certo senso, alla innegabile constatazione dell'indebolimento della capacità di governo degli Stati rispetto al quale si è inteso procedere rivalutando il ruolo che possono giocare i livelli inferiori di governo, in particolare quello regionale. In un contesto dominato dalla competizione internazionale e dalle progressive cessioni di sovranità statale sia verso il 'basso' che verso l' 'alto' sembra delinearsi uno 'spazio politico' per l'ente regionale. “Spazio non chiuso alle influenze esterne, ma tale da consentire all'istituzione regionale una propria capacità di governo e un ruolo di mobilitazione e aggregazione delle risorse locali”<sup>18</sup>. Il momento attuale, infatti, è caratterizzato dallo sviluppo contemporaneo di due processi apparentemente dicotomici, ovvero la federo-regionalizzazione interna agli Stati e l'integrazione sovranazionale europea, due aspetti di un unico fenomeno consistente nella riconsiderazione dello Stato sovrano come forma definitiva di unità politica<sup>19</sup>. Sebbene il protagonismo del fattore regionale non sia un fenomeno totalmente nuovo, il rinnovato interesse prestato nei confronti di tale tema nella maggior parte degli Stati ha coinciso con la simultanea attenzione da parte delle istituzioni comunitarie all'interno del processo di integrazione europea<sup>20</sup>.

Il lavoro di ricerca si colloca, infatti, in una particolare fase storica del regionalismo non solo italiano ma europeo. I livelli di governo infranazionali – in specie le entità regionali – si trovano a dover rispondere a sfide politiche di carattere generale che si riflettono in un ripensamento del loro ruolo come sfera specifica di azione pubblica e sulle stesse modalità di funzionamento all'interno di quello che viene comunemente definito '*multilevel governance system*'. La natura di tali sfide, se e come incidono nella trasformazione dei livelli regionali ed infine come si riflettono nell'ambito europeo, sono solo alcune delle domande che ci si pone volendo esaminare il ruolo del regionalismo all'interno di un *multilevel*

---

<sup>17</sup> Si veda G. MORBIDELLI, *Lezioni di diritto pubblico comparato. Costituzioni e costituzionalismo*, Modena, 2000.

<sup>18</sup> Cfr. V. E. PARSI (a cura di), *Lo spazio politico della regione. Cittadinanza, azione di governo e politiche pubbliche*, 2004.

<sup>19</sup> Si veda V. CONSTANTINESCO, “Comunidades Europeas, Estados, Regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria”, in *Revista de Instituciones Europeas*, n. 1, vol. 16, 1989, p. 12.

<sup>20</sup> A tal proposito si veda G. MAMMARELLA e P. CACACE, *Le sfide all'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, Bari, 1999, p. 79 e ss.

*government system* strutturato in una molteplicità di livelli graficamente raffigurabili con l' 'immagine' della rete, 'figura' costante del nostro percorso di ricerca.

La mondializzazione, con il conseguente cambiamento di scala, la de-territorializzazione, la de-gerarchizzazione con lo sviluppo di nuovi strumenti e modalità di *governance* e l'europeizzazione sono fenomeni che coinvolgono ampiamente i livelli infrastatali, protagonisti all'interno del complesso reticolo delle interdipendenze.

Il *trend* seguito dai legislatori costituzionali si sviluppa secondo una 'linea discendente' volta a rimarcare l'autonomia decisionale delle comunità territoriali a prescindere dalla peculiare *forma regiminis* del proprio ordinamento. In particolare questa tendenza si registra nei sistemi – Italia e Spagna – dove l'autonomia “non coinvolge soltanto la trama delle relazioni tra lo Stato centrale e le Regioni, ma attiene anche, sul versante delle competenze amministrative, alla distribuzione territoriale delle competenze tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali territoriali”<sup>21</sup>. Proprio questi ordinamenti costituiscono il ‘terreno fertile’ dei nuovi processi di “*multilevel constitutionalism*”<sup>22</sup> che, come rileva Rolla, favoriscono la creazione di un “sistema integrato di autonomie”, ossia “un sistema istituzionale a più livelli, costituito da una pluralità di ordinamenti giuridici che interagiscono reciprocamente, al fine di assumere decisioni vincolanti per l'intero sistema”<sup>23</sup>. In tal senso Stato, Regioni ed Enti Locali si integrano in un sistema istituzionale costituito da «ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti»<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. G. ROLLA, “Il principio unitario...”, cit., p. 704.

<sup>22</sup> Si veda tra gli altri, M. MARLOK, *Il diritto costituzionale nel sistema europeo a più livelli*, Relazione al Seminario sull'Europa, organizzato dall'Osservatorio costituzionale, 2000, sul sito [www.luiss.it](http://www.luiss.it).

<sup>23</sup> Così G. ROLLA, “Il principio unitario...”, cit., p. 708.

<sup>24</sup> Cfr. Corte Costituzionale, *Sent. n. 389 del 1989*.

## 2. IL 'CAMPO DI INDAGINE'

### 2.1. LA DIMENSIONE 'MICRO': IL 'FEDERO-REGIONALISMO' ITALIANO E SPAGNOLO

Il campo di indagine è costituito – in una dimensione ‘micro’ – dallo studio di due ordinamenti giuridici: il sistema regionale italiano ed il sistema autonomistico spagnolo, due quadri istituzionali caratterizzati da una organizzazione e distribuzione territoriale dei poteri fortemente decentrata che percorre trasversalmente la sottile linea tra il regionalismo e il federalismo assumendo una configurazione che dà conto delle peculiarità non solo istituzionali e costituzionali di ciascun sistema ma, soprattutto, del diverso ‘substrato’ o ‘cultura politico-costituzionale’ che ne sta a fondamento. ‘Entreremo’ all’interno di questi due sistemi avendo, come ‘bussola’ di riferimento, il più ampio contesto europeo. La comparazione del sistema italiano con quello autonomistico spagnolo, risponde all’esigenza di analizzare, *in primis*, la possibile convivenza tra le sfide che si aprono in questa fase all’ordinamento italiano, in un sistema che coniuga, perlomeno sul piano formale, i due diversi principi – eguaglianza ed autonomia – in un quadro unitario ma funzionalmente caratterizzato da un regionalismo forte e differenziato. Da qui la scelta di prendere in esame una ‘esperienza pilota’<sup>25</sup> che agisca da traino in un contesto – *ictu oculis* quello dell’integrazione europea – caratterizzato da una profonda interdipendenza, ‘Giano bifronte’ per un maggiore sviluppo cooperativo a livello subnazionale o, viceversa, per un maggior incremento del livello di competitività, interno ed esterno, regionale.

L’analisi comparatistica è indirizzata alla ricerca degli spazi e, contemporaneamente, dei confini che tratteggiano il quadro relazionale e asimmetrico entro cui agiscono i diversi livelli di ordinamento di governo.

Il regionalismo italiano sta vivendo un peculiare momento di trasformazione caratterizzato da un processo riformatore che dal ‘federalismo amministrativo’ sembra approdare, oggi, ad un orientamento quasi ‘federalista’ dell’intero sistema regionale. Tale indirizzo, a torto o a ragione, si pone come ‘risposta’ ad una crisi ormai decennale del livello governativo appositamente ‘creato’ come canale comunicativo preferenziale tra società territoriali e governo centrale. Le recenti novelle costituzionali – l. cost. 22 novembre 1999 n. 1, l. cost. 31 gennaio 2001 n.

---

<sup>25</sup> Sull’‘interesse’ suscitato dall’ordinamento spagnolo si veda O. LANZA – F. RANIOLO, *Una democrazia di successo? La Spagna dalla transizione democratica al governo Zapatero*, Soveria Mannelli, 2006.

2 e l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 – insieme agli interventi legislativi di natura ‘ordinaria’ – soprattutto la l. 15 giugno 2003 n. 131 e la l. 4 febbraio 2005 n. 11 – rappresentano un primo tentativo di ripensamento in radice della struttura regionale per il cui sviluppo sono chiamati a rispondere tutti gli attori istituzionali, politici, sociali ed economici. Le significative innovazioni apportate incidono in profondità da un lato sulla natura qualitativa del rapporto che intercorre fra lo Stato e gli altri enti a base territoriale e, dall’altro, determinando una rimodulazione degli ambiti di intervento riservati, rispettivamente, ai soggetti pubblici e alla cd. società civile. Per individuare il nuovo tipo di sistema regionale verso cui è diretto l’ordinamento italiano è necessario chiedersi prima di tutto ‘da dove veniamo’, ovvero partire dallo specifico *modus essendi* organizzativo della relazione tra gli organismi periferici – rappresentanti le molteplici unità territoriali costitutive del sistema – e gli organismi centrali – rappresentanti il sistema nella sua globalità – contenuto nella Costituzione. Il modulo regionale delineato dal Costituente italiano, tipizzabile sotto la categoria di ‘regionalismo accentrato’, era imperniato sulla forte egemonia politica, amministrativa ed economica delle istituzioni centrali rispetto quelle periferiche. Si trattava di un modello dalle forti potenzialità autonomistiche, per altro riconosciute dallo stesso testo costituzionale (art. 5 Cost.), la cui attuazione differita nel tempo aveva prodotto una separazione sempre più evidente tra il piano formale e quello sostanziale, con inevitabili ripercussioni di segno negativo sulla partecipazione democratica dei cittadini alle dinamiche della ‘quotidianità civica’.

Non è tanto il modello costituzionale a presentare le maggiori disfunzioni, quanto l’esperienza derivata dalla sua attuazione o, meglio, inattuazione perpetuata con alterne vicende fino ad oggi. È indiscutibile che la deformazione dell’esperienza dipenda anche dal ‘modello’ che si è dimostrato incapace di frenare le non poche torsioni subite al momento della sua implementazione e di recepire le nuove tendenze emerse in questo particolare momento storico. L’inattuazione di parti fondamentali del Documento costituzionale, supplite, più spesso, da modificazioni tacite e con prassi non conformi alla stessa, ha creato crepe profonde nel primigenio e basilare tessuto democratico. L’imperiosa crescita del Paese, in termini di modernizzazione, ha messo in rilievo anche una sua inevitabile carenza: la corrispondenza tra le riforme istituzionali ed una realtà sociale mutata, tra la società politica e la società civile. È necessario, allora, decifrare con lente critica i ‘segni’ di un percorso non ancora concluso che sembra essere giunto, in questa peculiare fase, dinanzi ad un crocevia particolarmente

ramificato. Ci troviamo – come di sovente viene rilevato<sup>26</sup> – in presenza di un intreccio e di contraddizioni irrisolte tra esigenze di funzionalismo – generalmente orientato ai criteri ‘aziendalistici’ di efficienza – e logiche di sussidiarietà. A ciò si aggiunga la potenziale contraddizione tra un rinnovato e forte desiderio, quasi un ‘diritto-dovere’, di riconoscere e valorizzare le peculiarità, le radici locali della comunità territoriale ‘micro-statale’ e le ‘macro’ scelte imposte dalla globalizzazione e dalla ‘europeizzazione’<sup>27</sup>.

Dinanzi a questo quadro la Costituzione si apre a nuovi significati, ‘filtrando’ e ‘metabolizzando’ quelle esperienze che si rivelano compatibili con il fondamento assiologico che emerge dal quadro costituzionale. Da qui il tentativo di articolare la Costituzione in senso ‘federalista’<sup>28</sup> attraverso un’opera di revisione che procede ‘dal basso’, ossia da dove si sono accumulati gli ostacoli maggiormente responsabili nel deformare la cornice democratica entro cui operano i soggetti istituzionali e civili. Dall’alterato rapporto tra sistema politico e regionalismo è scaturito una sorta di “regionalismo senza regioni”<sup>29</sup>, i cui ‘nodi’ istituzionali hanno iniziato ad uscire allo ‘scoperto’ sul banco di quella che a buon ragione può essere definita la ‘battaglia delle riforme’ (ancora *in itinere*) condotta sotto il vessillo del federalismo. La spinta verso il decentramento politico rappresenta una risposta istituzionale al fine di riorganizzare gli apparati amministrativi centrali in direzione di una struttura amministrativa territoriale maggiormente articolata e di una più intensa razionalizzazione del sistema amministrativo, passaggio obbligato nella fase attuale fortemente caratterizzata da interazioni e interdipendenze economico-politiche di ogni Stato con altri sistemi economico-nazionali.

Anche lo Stato ‘autonomico’ spagnolo è soggetto a processi di profonda trasformazione nell’assetto organizzativo territoriale, tuttavia, non si tratta in

---

<sup>26</sup> Cfr. N. NOVACCO, in *Quaderni di Informazioni Svimez*, n. 4, Roma, 2000.

<sup>27</sup> Come avremo modo di analizzare nel corso dei capitoli successivi il processo di ‘europeizzazione’ procede non solo in direzione ‘centralistico-ascendente’ ma anche sul versante ‘periferico-discendente’, orientata ad un ‘manifesto’ declinabile come “Europa delle Regioni” (o “Europa con le Regioni”) a testimonianza del nuovo ed importante ruolo delle unità infra-nazionali nel processo di costruzione e di rafforzamento dei canali democratici e partecipativi europei. Si veda AA.VV., *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell’Unione europea*, Studi del Comitato delle Regioni, Bruxelles, 2004.

<sup>28</sup> Se intendiamo il ‘federalismo’ non come un modello istituzionale rigido, bensì come un approccio istituzionale flessibile, allora risulta chiaro la preferenza di siffatto modulo organizzativo dal momento che la sua razionalità di funzionamento consiste proprio nella combinazione di unità ed autonomia. Cfr. M. WALZER, *Che cosa significa essere americani*, Venezia, 1992, pp. 15-46.

<sup>29</sup> Cfr. G. FALCON, “Introduzione”, in AA.VV., (G. FALCON a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998.



questo caso di una riforma costituzionale ‘esplicita’, ovvero approvata secondo le procedure formali di revisione costituzionale, ma ‘latente’. Sono, infatti, i soggetti territoriali dotati di autonomia politica – le Comunidades Autónomas – ad aver prodotto un cambiamento progressivo e costante della struttura statale attraverso l’approvazione, *in primis*, e le successive riforme, in seguito, della norma statutaria. Si tratterà, quindi, di prendere in considerazione nell’analisi i processi di riforma statutaria con tutti i ‘fattori’ che ne stanno a fondamento, ovvero la rilevanza che riveste il carattere asimmetrico, in senso generale, e i c.d. *hechos diferenciales*, che hanno contribuito a ‘vivificare’ costantemente l’‘apertura’ del modello. Lo Stato autonomico, infatti, è caratterizzato da una dinamica peculiare. Se da un lato dota gli enti infrastatali di un livello di autogoverno molto ampio, che segue un *trend* positivo in termini di continuità e progresso istituzionale, dall’altro è costantemente ‘sotto esame’ – ovvero ‘criticato’ – proprio dai soggetti politici territoriali di natura nazionalistica presenti in specifiche aree regionali che producano una sorta di ‘delegittimazione’ del sistema. Si tratta di una dinamica paradossale, se pensiamo che proprio i partiti promotori dell’autonomia siano, oggi, i principali ‘critici’ del sistema e proprio questi sono quelli che beneficiano in misura prevalente delle istituzioni esistenti. Con ciò producendosi una distanza sempre maggiore tra realtà istituzionale e progetti politico-ideologici. La spiegazione di questo paradosso – non attribuibile al solo fattore partitico – richiede un’analisi della evoluzione del sistema, dei processi di federalizzazione che hanno caratterizzato lo Stato autonomico e dei ‘difetti’ accumulati durante questo ‘cammino’ senza ricevere soluzioni adeguate.

“La domanda generale che si pone il giuspubblicista rispetto al ‘processo federalista’ attualmente in atto (sia nelle forme di rango costituzionale che amministrativo) riguarda, così, *l’evoluzione attuale (o almeno quella tendenziale) della tradizionale organizzazione “giacobina”, centralistica, dei pubblici poteri (e delle relative forme di legittimazione)*, come configurata dalla nozione di forma di Stato costituzionalmente definita Stato federale, Stato regionale accentrato”. Rispetto a tale quesito, “probabilmente non risolvibile e perciò metodologicamente utile”<sup>30</sup>, i percorsi della ricerca seguono tre direzioni:

a) verificare in che misura le attuali riforme costituzionali rappresentino un superamento della tradizionale organizzazione centralistica dei

---

<sup>30</sup> Cfr. S. GAMBINO, “Regionalismo, federalismo e diritti fondamentali”, in Atti del Convegno *Federalismo e Regioni in Italia e in Europa*, Università degli Studi “Roma Tre”, 8-9 dicembre 2000.

pubblici poteri e, conseguentemente, ipotizzare quale possa essere il ‘modello’ organizzativo verso cui si è diretti e/o risulti maggiormente funzionale nella fase attuale;

b) analizzare le ‘tendenze’ alla differenziazione, una dimensione ‘irriducibile’ dei sistemi ‘unitario-composti’ in cui l’unità medesima diventa ‘unità differenziata’, ovvero orientata all’integrazione delle differenze e, in quanto tale, direttamente connessa all’autonomia;

c) esaminare i ‘germi’ di relazionalità presenti nel sistema che ci consentono di capire la strutturazione dei rapporti tra lo Stato e le entità regionali, ovvero il quadro in cui nascono forme di *governance* subnazionale di tipo cooperativo all’interno di quadri regionali differenziati.

Si tratta di tre direzioni che, pur riguardando il regionalismo interno, rappresentano, *ipso tempore*, il ‘punto di partenza’ di un’analisi volta a considerare le Regioni all’interno di un quadro ‘relazionale’ e ‘asimmetrico’ più ampio, ovvero europeo.

Il quadro costituzionale segna “il passaggio da un autonomismo derivato di tipo gerarchico e piramidale ad uno relazionale, tra l’ordinamento che esprime l’unità del sistema e gli altri che danno vita alle differenze”<sup>31</sup>. Di conseguenza la “costruzione di un sistema «a rete», influisce sulle relazioni interistituzionali valorizzando gli strumenti di coordinamento e di collaborazione”<sup>32</sup>. Non ci troviamo più dinanzi ai due pilastri, ormai obsoleti, Stato unitario-Stato decentrato, ma ad un sistema istituzionale *multilevel* costituito da una pluralità di ordinamenti al contempo autonomi ed interdipendenti. Siamo dinanzi ad un “sistema speculare, in base al quale le relazioni tra ordinamenti statali ed ordinamento comunitario, da un alto, e quelle tra ordinamento repubblicano ed ordinamenti locali, dall’altro lato, sono scandite dalle medesime regole: armonizzazione delle normative, leale collaborazione nei processi decisionali, coordinamento per assicurare la soddisfazione di esigenze unitarie, sussidiarietà in ordine all’allocazione delle competenze”<sup>33</sup>. Sembra prendere forma un nuovo tipo

---

<sup>31</sup> Si veda G. ROLLA, “Evolución del sistema constitucional de las autonomias territoriales y nuevas relaciones entre los niveles constitucionales”, in *Revista de estudios de la Administracion local*, 2001.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Cfr. G. ROLLA, “Il principio unitario...”, cit.; A. RUGGERI, “La ricomposizione delle fonti in sistema nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione”, in A. RUGGERI, «Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti, Torino, 2005; R. TONIATTI, “Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi”, in S. Gambino (a cura di), *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003.

di regionalismo che esula dalle categorie giuridiche classiche dello Stato federale o regionale, aggettivabile come ‘relazionale’ perché alla base non vi è una relazione di tipo gerarchico-verticale ma, al contrario, risulta preminente la dimensione orizzontale, e, contemporaneamente ‘asimmetrico’ perché la differenziazione diventa ‘strumento’ di garanzia e di riconoscimento dell’autonomia, entrando, dunque, a far parte dello *status* dei principi ‘fondamentali’ di funzionamento del sistema.

## 2.2. LE ‘RAGIONI’ DELLA COOPERAZIONE E DELLA DIFFERENZIAZIONE

Perché la cooperazione costituisce il retroterra fondamentale e imprescindibile nello sviluppo dei processi di regionalizzazione europea?

Si tratta di un interrogativo da cui non è possibile prescindere se si intende analizzare il ‘fenomeno’ regionale all’interno dell’ambito europeo.

1. La cooperazione è strettamente connessa alla costruzione della ‘mappa relazionale’ in particolar modo negli ordinamenti composti che presentano una forma di decentramento di tipo asimmetrico. In tali sistemi lo ‘strumento cooperativo’ rappresenta “l’unico meccanismo introducibile giuridicamente che permette di superare le possibili disuguaglianze che la asimmetria può comportare quando questa è utilizzata con fini rivendicativi di una maggiore presenza sul piano istituzionale e decisionale”<sup>34</sup>. La cooperazione risulta, in un certo senso, l’unica ‘via’ percorribile attraverso cui articolare un sistema ‘complesso’ non solo secondo i parametri dell’efficacia e dell’efficienza, ma, soprattutto, in grado di valorizzare le peculiarità di ciascun elemento<sup>35</sup>. Tale dimensione viene utilizzata nella nostra analisi come “indicatore degli elementi asimmetrici e degli elementi omogenei di uno Stato”<sup>36</sup> in quanto dotata di alcuni peculiari caratteri che ne spiegano la ‘connaturalità’ rispetto alle strutture organizzative territoriali composte. Se il ‘modulo cooperativo’ e gli strumenti ad esso ‘serventi’ rispondono alle esigenze di razionalizzazione ‘imposte’ dai sistemi economici sovranazionali nonché dalla complessità e dalla capillare territorializzazione del sistema sociale, l’elemento che ne fonda il suo statuto è,

---

<sup>34</sup> Cfr., J. LOZANO MIRALLES, “La cooperazione in uno Stato asimmetrico”, in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2004, p. 423.

<sup>35</sup> Cfr. L. ZARRALUQUI ORTIGOSA, “La participación desde la óptica de las CCAA: la perspectiva sectorial”, in A. PERÉZ CALVO (coord.), *La participación de las CCAA en las decisiones del Estado*, Madrid, 1997.

<sup>36</sup> Cfr. J. LOZANO MIRALLES, “La cooperazione in uno Stato asimmetrico”, cit., p. 423.

sicuramente, la ‘relazionalità bidirezionale’<sup>37</sup>. La cooperazione costituisce il ‘nesso’ funzionale tra due concetti apparentemente opposti – unità del sistema e autonomia delle sue parti –, svolgendo una funzione di ‘armonico bilanciamento’ e integrazione della ‘diversità’ “non come un «polo» in contrapposizione dialettica rispetto all’unità” bensì come “elemento intimamente connesso con l’unità stessa e da questo inscindibile”, sancendo una sorta di “binomio non scomponibile”<sup>38</sup>. D’altra parte la cooperazione svolge, in un certo senso, una funzione simile alla coordinazione – sebbene se ne differenzi quanto alle modalità d’azione – a tutela dal rischio di “esquizofrenia jurídico-administrativa” derivante “del indipendente ejercicio por cada ente u órgano de sus propias competencias”<sup>39</sup> su uno stesso territorio. La cooperazione è, inoltre, funzionale alla interdipendenza sempre più ‘densa’ tra le diverse ‘reti di governo’, dal livello regionale a quello europeo e internazionale coerentemente alla strutturazione del *multilevel governance system*.

Per capire come la cooperazione possa divenire uno strumento funzionale e soprattutto possa costituire il ‘motore’ di sviluppo per le entità infranazionali è necessario esaminare la natura ed il funzionamento delle strutture e dei moduli cooperativi esistenti nei due diversi ordinamenti giuridici, spagnolo ed italiano. Ciò al fine di rilevare le debolezze e i punti ‘di forza’ di un sistema relazionale che si ipotizza costituisca l’unica alternativa percorribile e, conseguentemente, lo ‘spazio vitale’ da dover necessariamente strutturare e rinnovare in connessione alla caratterizzazione asimmetrica del sistema che, come nel caso spagnolo, ne condiziona l’orientamento.

### 2.3. LA DIMENSIONE ‘MACRO’: IL REGIONALISMO EUROPEO

Dal momento che “le evoluzioni della forma di Stato sono fortemente legate con i processi di integrazione europea e sono comunque strettamente connesse con la gestione dello sviluppo economico in ambito locale e regionale”<sup>40</sup>, risulta necessario allargare i confini dell’indagine all’ordinamento che dovrebbe costituire la ‘panacea’ giuridica dei differenziati sistemi statali, ossia al sistema

---

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Cfr. P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, p. 42.

<sup>39</sup> Cfr. J.J. LAVILLA RUBIRA, voce “*Colaboración*”, nell’ *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, 1995, Tomo I, p. 1093.

<sup>40</sup> Cfr. B. CARAVITA e L. CASSETTI, “Introduzione”, in AA.VV., *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale...*, cit..

europeo. In tal senso l'integrazione europea ha favorito il dialogo tra entità infrastatali innescando una spirale relazionale che coinvolge non solo l'ambito economico ma anche quello giuridico e sociale. Il processo di integrazione europea fu sin dal principio monopolio esclusivo dei governi centrali degli Stati membri. Furono questi a fissare i pilastri del progetto originale trasfuso nel Trattato di Roma, ugualmente a tali attori si deve la fissazione di regole e principi su cui avrebbe dovuto basarsi il funzionamento e il progressivo sviluppo. Di conseguenza le chiavi interpretative del processo di integrazione (intergovernalismo *versus* sovranazionalismo<sup>41</sup>) si sono incentrate, principalmente, sul ruolo centrale dei governi statali. Una visione 'dualistica' dei rapporti tra i due ordinamenti che è andata cedendo il passo, a seguito dei processi evolutivi in cui entrambi sono 'immersi', ad una strutturazione plurilivello che dà conto della integrazione tra una molteplicità di soggetti all'interno di un unico e medesimo 'spazio dinamico'.

Il riflesso di tale 'inversione di rotta' – di cui è espressione, ad esempio, l'adozione del *Libro bianco sulla governance* – ha determinato, da un lato, che gli 'attori' regionali abbiano conseguito un protagonismo crescente nel processo di integrazione europea e, dall'altro, che il processo di europeizzazione delle proprie politiche abbia avuto importanti conseguenze anche sulle proprie azioni e strategie interne. In tale direzione è andato costruendosi una sorta di 'regionalismo europeo' inteso come categoria *sui generis* entro cui ricomprendere la duplicità del fenomeno: regionalizzazione dell'Europa (protagonismo crescente delle Regioni-integrazione regionale) ed europeizzazione delle Regioni, e che decliniamo in senso 'relazionale' ed 'asimmetrico', due dimensioni ma anche due dinamiche attraverso cui potere interpretare e connettere:

- la regionalizzazione progressiva all'interno del quadro europeo che comporta un aumento della complessità sistemica degli ordinamenti e, di conseguenza, pone in primo piano il problema della relazione tra i diversi centri di potere, tra i diversi livelli di governo;

- il perdurare della costante differenziale di ciascun ordinamento (art. I-5 TCE: «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali») che riceve un forte impulso in quegli ordinamenti caratterizzati da una struttura asimmetrica.

---

<sup>41</sup> Cfr. N. MARSICAL, *Teorías Políticas de la Integración Europea*, Madrid, 2003.

L'oggetto specifico della ricerca è costituito, dunque, dall'analisi del contesto europeo su un duplice piano:

- relazionale: non solo perché fornisce *inputs* in grado di 'stimolare' lo sviluppo di strutture di cooperazione interterritoriale interna, ma, soprattutto, in quanto supporta, sia da un punto di vista formale che sostanziale, la progettualità relazionale tra autonomie regionali appartenenti a realtà istituzionali diverse per la promozione, lo sviluppo e la 'visibilità' di proprie risorse interne, umane e territoriali;

- asimmetrico: la differenziazione costituisce "un principio generale, ispiratore delle scelte fondamentali dell'ordinamento" poiché "l'ordinamento europeo si amplia e si sviluppa non solo imponendo uniformazione – come almeno in parte richiede la preservazione dell'*acquis* comunitario – ma anche incorporando differenze in misura sinora sconosciuta negli ordinamenti contemporanei"<sup>42</sup>.

Rispetto a tale area di analisi l'ipotesi da cui muove la ricerca è la seguente: in base alle sue specifiche caratteristiche istituzionali il processo di integrazione europea genera un sistema di interdipendenze funzionali e territoriali all'interno delle quali le Regioni, soprattutto quelle legittimate democraticamente e dotate di competenze legislative, 'giocano' un ruolo fondamentale in quanto interfaccia tra i diversi livelli di governo. In tal senso si procede ad un'analisi del processo di integrazione europea a partire da una prospettiva di 'secondo grado', ossia 'infrastatale' o di tipo '*bottom up*' o, ancora, 'orizzontale' per capire l'*an* e il *quomodo* non tanto della interdipendenza tra i due paralleli processi di 'europeizzazione' e di 'regionalizzazione', la cui connessione è ormai attestata, ma l'orientamento 'relazionale' e 'asimmetrico', ovvero le reciproche influenze in termini di 'relazionalità' e 'differenziazione' tra i due processi menzionati.

L'ipotesi principale quindi, consiste nella connessione che si presume esistere tra una strutturazione *multi-level* dell'ordinamento europeo, in una prospettiva di *multilevel constitutionalism*, e i processi di decentramento interno agli ordinamenti statali – in particolare Spagna e Italia –, ovvero un 'regionalismo europeo' che influisca sui processi di regionalismo interni caratterizzandoli e orientandoli in senso 'relazionale' e 'asimmetrico' nella convinzione che "l'unità non coincide con l'uniformità, ma si assicura con un insieme di principi e strumento di governo delle differenze"<sup>43</sup>.

Da ciò discendono due 'sotto-ipotesi' o interrogativi:

---

<sup>42</sup> L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006, pp. 13-15.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 18. In tal senso si veda anche V.J. SHAW, "Flexibility in a «reorganized» and «simplified» Treaty", in *Common Market Law Review*, 2, 2003, p. 279.

- 1) la ‘presenza europea’ delle autonomie territoriali sotto il profilo dell’‘integrazione orizzontale’ – ovvero della cooperazione interregionale – può dare contenuto concreto al manifesto “Europa delle Regioni” attraverso le forme di interconnessione incentivate dal sistema europeo;
- 2) l’orientamento ‘relazionale’, ‘asimmetrico’ ed europeo dei processi di regionalizzazione può rappresentare un canale dinamico di sviluppo o di aumento del *gap* interregionale in termini di ‘esclusione’ dalla rete. Una ipotesi derivante dalla constatazione che lo spostamento del *benchmarking* regionale sul piano europeo produce una situazione di ‘competitività’ infraregionale che si riflette sul piano interno incrementando gli elementi asimmetrici ‘endogeni’ e i relativi processi di differenziazione.

Negli ultimi anni si è assistito ad una imperiosa crescita quanto a nuove forme di relazione tra gli attori, concretamente nella forma di *partnerships*, di diversa natura coinvolgendo differenti livelli di partecipazione. La globalizzazione e la interdipendenza sono fenomeni che hanno prodotto un nuovo contesto per le attività delle autorità infrastatali incrementando l’attivismo dei governi regionali e locali nell’arena internazionale. Di conseguenza, così come i governi centrali degli Stati, i governi infrastatali hanno dovuto adattare i loro comportamenti in consonanza alle reti interne e internazionali. In concreto due aspetti dalla globalizzazione e dell’interdipendenza hanno determinato in modo specifico una esternalizzazione dell’attività dei governi regionali e locali, ossia: la diversificazione dell’agenda internazionale e la scomparsa della divisione assoluta tra politica interna e politica esterna. La ‘sovrapposizione’ tra gli ambiti competenziali verificatasi nel quadro europeo ha prodotto una maggiore intensificazione dei rapporti dei soggetti infrastatali con l’esterno. Per altro verso bisogna prendere in considerazione le conseguenze di un contesto mondiale caratterizzato da una competitività internazionale intensificata, tendenza che si riflette empiricamente nell’interesse delle autorità politiche a sviluppare strategie attive nella promozione della competitività dei propri territori, favorendo lo sviluppo di vincoli ‘transnazionali’ tra autorità regionali e locali. Come risultato dei processi di integrazione europea e di decentramento territoriale dello Stato si assiste ad una sorta di ‘des-nazionalizzazione dello Stato’, che si manifesta nel processo di *‘hollowing out’* dell’apparato statale e nella riorganizzazione territoriale e funzionale delle vecchie e nuove competenze tra i livelli sovrastatale, statale e infrastatali; nella perdita graduale del potere dello Stato ‘verso l’alto’ e ‘verso il basso’, che produce un rafforzamento rispettivamente del livello

sovrastatale e infrastatale di governo. Come risultato, nel contesto dell'Europa occidentale, si è assistito, da un lato, ad una perdita parziale di sovranità da parte dei governi centrali degli Stati membri dell'UE su alcuni poteri che sono stati trasferiti alle istituzioni comunitarie; e dall'altro lato, al decentramento territoriale dell'autorità politica all'interno dei propri Stati. Dalla combinazione di questa riorganizzazione del potere tra i livelli e del rafforzamento sovrastatale e infrastatale, si è prodotto lo sviluppo di meccanismi di cooperazione a carattere *multilevel* tra gli enti regionali su una base transnazionale.

In tale contesto si inserisce la creazione dello slogan "Europa delle Regioni", coniato come risultato delle domande federaliste, in opposizione all' "Europa degli Stati" proprio degli anni '60 e '70, con il quale si immaginava una Europa caratterizzata da un maggior ruolo delle regioni conseguente al restringimento del ruolo degli Stati nazione. È indiscutibile che le autorità regionali e locali abbiano aumentato la loro partecipazione nel *policy-making* comunitario, sfuggendo spesso al controllo degli esecutivi statali, anche se risulta difficilmente condivisibile l'idea che le Regioni ritagliano, in misura incrementale, il loro ruolo in Europa in conseguenza alla progressiva contrazione dello spazio statale. Al contrario, bisogna sottolineare il fatto che lo Stato è oggetto di trasformazione ed è progressivamente permeato dall'influenza dei processi di integrazione sovrastatale e di federalizzazione infrastatale; è in questo senso che la mobilitazione infrastatale non è erosiva ma complementare al ruolo agglutinante degli Stati.

Così a partire dalla ipotesi che riconosce la creazione di una struttura di *governance* europea *multilevel*, nella quale il livello infrastatale si è visto rafforzato, deve comunque rilevarsi la necessaria fissazione di vincoli orizzontali tra gli attori substatali i quali devono essere studiati non solo in quanto strumenti di accesso del livello infrastatale ai processi politici comunitari, ma, e soprattutto, come manifestazione di una 'integrazione orizzontale' a partire dalla quale contribuire alla creazione di un foro infrastatale europeo. In tal prospettiva la creazione di accordi interregionali produce un impatto su due fronti. A livello interno, nelle Regioni, con l'aumento del capitale competenziale e con la possibilità di acquisire direttamente informazioni sullo svolgimento delle attività da parte degli altri soggetti. In secondo luogo, riguarda la stessa configurazione della politica europea, dal momento che, attraverso la creazione di accordi interregionali, le Regioni stabiliscono vincoli tra le stesse ed elaborano una densa rete di interazioni e di apprendimento reciproco su scala europea, contribuendo, in



tal modo, alla creazione e al progressivo sviluppo di un nuovo e alternativo spazio di azione comune europea.

La scelta di utilizzare una dimensione d'analisi *multilevel* ('*governance multi-level*', '*constitutionalism multi-level*') risponde al fatto che tale modulo in sistemi giuridici caratterizzati da asimmetrie normative e istituzionali, rappresenta il più efficace strumento di istituzionalizzazione/stabilizzazione degli elementi di disomogeneità (economici, etnico-culturali, storico-linguistici, territoriali) i quali riassumono gli emblematici *cleavages* che attraversano – da nord a sud e da est a ovest – la società civile contemporanea<sup>44</sup>. Se si assume una prospettiva comparativa, risulta con immediata evidenza che nell'ambito dell'ordinamento statale coesistono una pluralità di componenti territoriali che stabiliscono con il potere centrale multiformi relazioni che superano sovente i limiti tracciati dai principi del decentramento meramente amministrativo-funzionale per accostarsi a forme-tipo pre-federali, proto-federali, se non di federalismo apparente, ma comunque rientranti nella categoria del decentramento di tipo istituzionale-territoriale.

### 2.3.1. UNA BREVE PUNTUALIZZAZIONE

Prima di procedere nell'analisi è opportuno operare delle puntualizzazioni.

Con l'espressione *multilevel governance* si fa riferimento alla divisione dei poteri autoritativi e all'influenza sul processo di *policy-making* da parte dei livelli subnazionale, sopranazionale e nazionale<sup>45</sup>. Sebbene il concetto possa essere applicato in maniera estensiva, esso è stato utilizzato per lo più in due ambiti: gli stati federali e l'UE. Proprio con riferimento all'UE tale concetto descrive un modello relazionale esistente tra il livello subnazionale di governo degli Stati membri e le istituzioni europee. Questo perché il processo di integrazione europea non riguarda soltanto i governi nazionali ma anche i livelli governativi infranazionali con la conseguente determinazione di un *policy-making* decentrato in cui una pluralità di livelli governativi di "terzo grado" interagiscono con le istituzioni europee<sup>46</sup>. Lo sviluppo di una tale dinamica si è riflessa principalmente nella crescente perdita di sovranità da parte degli Stati membri non solo a causa

---

<sup>44</sup> Y. MÉNY, *Istituzioni e Politica*, Rimini, 1995, pp. 5 e ss.

<sup>45</sup> Si veda L. CASSETTI, "Il regionalismo italiano e la *multilevel governance* dopo le recenti riforme costituzionali", in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2004.

<sup>46</sup> L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

del progressivo incremento competenziale a livello di istituzioni europee, ma anche per il maggiore dinamismo subnazionale nel contesto internazionale. In tal senso il livello infranazionale sembra aver ormai acquisito la dignità di “terzo livello”<sup>47</sup> di *governance* nell’ambito del processo integrativo europeo.

Sia in Italia che in Spagna si registra una dinamica incrementale dell’attivismo regionale sia con riferimento alla dimensione territoriale, mediante accordi di cooperazione con altre entità locali e regionali di altri Stati membri, sia alla dimensione verticale, con la proliferazione di uffici di rappresentanza a Bruxelles<sup>48</sup>. La possibile e criticata espressione “Europa delle Regioni” oggi, alla luce delle riforme costituzionali, assume nuovi significati poiché deve dar conto della nuova trama di rapporti esistenti tra Regioni e governo locale, improntata alla sussidiarietà ed al coordinamento tanto a livello europeo come ‘infra-ordinamentale’.

Parimenti il concetto di *relazioni intergovernative* fa riferimento ad un congiunto, straordinariamente vario, di attività e interrelazioni tra unità di governo di tutti i tipi e di differenti ambiti territoriali. Pur se il quadro giuridico-normativo è di fondamentale importanza per determinare le condizioni dell’esercizio del potere e la distribuzione di competenze, difficilmente si comprende il modello di relazioni intergovernative vigente in qualsiasi paese se non si ammette che gran parte delle interrelazioni si producono al margine dei limiti formali o, per lo meno, all’interno dell’esercizio degli spazi di autonomia che la legislazione permette. Spesso la letteratura ha dato un’immagine semplificata di tali relazioni accentuandone l’aspetto formale e la dimensione verticale, ma generalmente ciascun livello governativo è frammentato e le relazioni seguono un quadro geometrico fatto di diagonali e tangenti<sup>49</sup>. Sia negli Stati federali che accentrati si sono prodotti straordinari cambiamenti a seguito dello sviluppo delle politiche di *welfare* e della organizzazione delle prestazioni di servizio, insieme al processo di decentramento e *political devolution* orientati a rafforzare le capacità strategiche dei livelli intermedi, creando situazioni di interdipendenza con la crescente necessità di meccanismi di coordinazione<sup>50</sup>. Le relazioni intergovernative hanno

---

<sup>47</sup> Cfr. A. D’ATENA, “Il doppio intreccio federale: le Regioni dell’Unione europea”, in *Le Regioni*, 1998.

<sup>48</sup> Con riferimento a questo specifico aspetto si veda L. BADIELLO, “Ruolo e funzionamento degli uffici regionali a Bruxelles”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2000.

<sup>49</sup> A. NORTON, *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Aldershot: Edward Elgar Limited, 1994.

<sup>50</sup> L.J. SHARPE, *Decentralist Trends in Western Democracies*, London: Sage, 1979.

avuto un grande sviluppo su cui ha inciso una serie di fattori che Meny e Wright hanno indicato in:

- 1) le fratture del paese;
- 2) la storia dei processi di integrazione politica e le esperienze recenti (fascismo in Italia, il regime franchista nel caso spagnolo);
- 3) il quadro giuridico costituzionale;
- 4) la struttura e la cultura politica (sistema di partiti, sistema elettorale, reti clientelari...);
- 5) la natura del sistema economico;
- 6) le elite politiche e i rispettivi sistemi valoriali;
- 7) le strutture organizzative e il modello di amministrazione pubblica;
- 8) le forze opposte alle richieste delle unità di governo di secondo e terzo livello<sup>51</sup>.

L'evoluzione delle forme statuali comporta, quindi, l'adozione di categorie e dimensioni d'analisi che siano in grado di ricostruire in maniera organica procedure e modalità d'azioni dal carattere 'de-gerarchizzato' e 'de-territorializzato', rispetto alle quali sembra invece essere funzionale il modello di 'governo a rete'. La mancanza strutturale di barriere di chiusura tra le reti, con la conseguente circolarità – *versus* 'piramidalità' – delle relazioni tra gli attori, e la partecipazione simultanea degli stessi attori ad una molteplicità di reticoli, determinano una espansione dei caratteri della *governance* comunitaria in diversi settori di attività all'interno del contesto europeo. In particolare, una delle modalità di diffusione della 'governance di rete' negli Stati membri, è rappresentata dal processo di apprendimento/apprendistato connesso alla partecipazione a programmi europei<sup>52</sup>. A tal guisa riveste particolare interesse per l'analisi l'esame di programmi di cooperazione europea al quale prendano parte attori istituzionali infrastatali italiani e spagnoli. L'obiettivo è quello di verificare la permeabilità dei sistemi 'a rete', ossia rilevare come il contesto europeo giochi un ruolo fondamentale nello sviluppo della logica della relazionalità e della cooperazione contribuendo a rafforzare l'ipotesi di un regionalismo relazionale sul piano interno e, contemporaneamente, come ciò influenzi e spinga verso una 'cittadinanza europea' delle Regioni, ovvero verso un regionalismo europeo, anche'esso relazionalmente connotato, che, se pur privo delle 'qualità' e dei tratti

---

<sup>51</sup> Cfr. I. MENY y V. WRIGHT, *Center-periphery Relations in Western Europe*, London: George Allen & Unwin, 1985.

<sup>52</sup> Si veda C. KNILL e D. LEHMKUHL, "How Europe Matters? Different Mechanisms of Europeanization", in *European Integration online Papers*, vol. 3, 1999.

specifici che la dottrina classica ci insegna, svolge un importante ruolo nella modulazione *multi-level* del sistema ‘costituzionale’ europeo.

Le ipotesi di ricerca formulate, gli interrogativi e gli obiettivi che tale studio vuole realizzare nascono dalla originaria constatazione di due importanti ‘dati’, ovvero lo scarto esistente tra funzionamento reale degli Stati rispetto ai modelli teorici che le norme e la dottrina hanno elaborato e la conseguente insoddisfazione prodotta dagli attuali modelli formali nel dar conto dell’effettivo ruolo delle diverse parti territoriali che integrano una organizzazione statale. In riferimento a ciò, l’obiettivo di analizzare questo specifico ‘modello’ di regionalismo europeo fondato su moduli cooperativi e di *governance*, presenta un triplice interesse:

- 1) *dogmatico*: il primo obiettivo è quello di dotare di un ‘corpo’ scientifico e strutturato il concetto di regionalismo europeo e relazionale e asimmetrico;
- 2) *metodologico*: il piano politologico rappresenta la *substancia* sul quale agisce il piano giuridico, dal momento che la natura dell’oggetto non consente di operare per ‘astrazioni generali’;
- 3) *funzionale*: lo studio non si pone una finalità, per così dire, ‘didattica’, ma si ha la pretesa che una conoscenza approfondita della tematica e la configurazione di una sorta di ‘mappa del sistema relazionale’ possa contribuire ad ampliare la lente interpretativo-categoriale attraverso l’adozione di una prospettiva multidimensionale che dia conto delle trasformazioni dello ‘spazio giuridico’, ovvero che sia in grado di riportare nell’‘alveo’ del diritto processi e dinamiche di natura e origine ‘extra-giuridica’. Non dimenticando, infatti, che il diritto costituzionale, nella sua funzione di regolazione, è chiamato a “calare nel sistema giuridico (con strumenti e categorie giuridiche) le evoluzioni sociali”<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla Costituzione italiana*, Padova, 1999, p. 2

### 3. METODO E 'PROBLEMATICHE' METODOLOGICHE

#### 3.1. IL METODO COMPARATISTICO

Partendo dal realistico assunto che il quadro giuridico entro cui operiamo è oggetto di un progressivo processo di trasformazione ancora *in itinere*, l'orientamento analitico più adeguato non è certamente quello di adottare atteggiamenti concettuali diretti a 'riportare in vita' la 'linearità' e logica semplicità degli ordinamenti stato- centrici. Si rivela insufficiente sul piano della ricerca un mero adattamento di categorie concettuali classiche, ormai logore, a forme di organizzazione giuridica<sup>54</sup> che, se pur unitarie, risultano fortemente articolate e complesse. Più congrua, invece, una visione analitica orientata ad individuare nuove angolature interpretative dell'attuale pluralismo rdinamentali, istituzionale e politico.

In relazione all'oggetto d'analisi il metodo di indagine che risulta più appropriato sembra essere quello rdinamentali che si basa su un'analisi volta ad individuare non solo le analogie e le differenze tra due sistemi giuridico-politici, ma soprattutto ad indagare le linee dinamico-evolutive emergenti dai sistemi in cambiamento. Tale metodo, infatti, consente di rilevare problematiche e criticità che potrebbero sorgere al momento dell'implementazione di nuovi modelli, aiutandoci nella comprensione dell'indirizzo che i processi riformatori in atto dovrebbero seguire per realizzare una reale evoluzione del sistema. In dottrina si è più volte sottolineato il ruolo crescente della comparazione pubblicistica nelle analisi interordinamentali<sup>55</sup> soprattutto nel contesto europeo odiernamente caratterizzato da un processo costituzionale tendenzialmente unificante<sup>56</sup>. Tale

---

<sup>54</sup> Tale precisazione si deve al fatto che ancora oggi sono presenti in dottrina griglie interpretative che pretendono di leggere con le vecchie e deformanti tipologie concettuali il rinnovato quadro ordinamentale, ciò nonostante "è implausibile pensare che siano i concetti giuridici, più o meno consolidati, a fermare i processi in atto, pena rinunciare a quell'"intransigente realismo" di cui sempre il giurista deve dar prova". Così L. VIOLINI, "Prime considerazioni sul concetto di «Costituzione europea alla luce dei contenuti delle vigenti carte costituzionali», in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 1996, p. 1226.

<sup>55</sup> Si veda P. HÄBERLE, "Elementos teoricos de un modelo general de recepción jurídica", in A.E. PEREZ LUÑO (a cura di ), *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio*, Madrid, 1996, pp.151 ss.; A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, 2<sup>a</sup> ed., Milano, 1998, pp. 117 ss.; F. RUBIO LLORENTE, "El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa", in F. RUBIO LLORENTE, M. DARANAS PELÁEZ (a cura di ), *Constituciones de los Estados de la Unión europea*, Barcellona, 1997, pp. XI ss.

<sup>56</sup> Cfr. L. VIOLINI, "Prime considerazioni...", cit., pp. 1240 e ss. Si veda, inoltre, S. GAMBINO, "Verso la formazione di un diritto comune europeo: metodo comparatistico e ricerca costituzionale", in *Politica del diritto*, 2001, pp. 39 ss.

metodo, però, deve subire le necessarie ‘flessibilizzazioni’ “per la necessità di tenere dietro non solo all’ordinaria circolazione di modelli tra sistemi statali, ma ad una circolazione, per così dire verticale di principi, istituti e disposizioni normative, tra livelli diversi, con meccanismi ascendenti e discendenti, in un dinamismo interrelazionale senza precedenti (...)”<sup>57</sup>. Il fine di un’analisi comparatistica, infatti, è unicamente quello di “suggerire spunti e soluzioni che possono ben spesso venire utilizzati con successo anche al di fuori degli stati in cui hanno preso inizialmente consistenza e rilievo”<sup>58</sup> con le dovute precauzioni. L’approccio metodologico, sia di tipo giuridico che politologico, pacificamente riconosciuto dalla ricerca comparatistica, pone in chiara evidenza come le soluzioni istituzionali adottate nei diversi ordinamenti descrivono assetti e tipologie fortemente debitorie alle culture, alle ideologie ed alle tradizioni proprie di ciascun paese da cui, quindi, la ricerca comparatistica non può prescindere<sup>59</sup>. Gli ‘*ideal-tipi*’ – per usare un’espressione weberiana – scaturiti dal processo di razionalizzazione comparatistica “non troveranno praticamente mai un totale e perfetto riscontro nelle singole fattispecie storiche di ordinamenti che pure, nell’insieme, alle varie figure sono rapportabili”<sup>60</sup>. Di conseguenza risulterebbe illogico se non ‘pericoloso’ ‘copiare’ passivamente o importare dall’esterno un modello senza attribuire adeguata importanza alle variabili proprie dello specifico contesto in cui il modello nasce. L’applicazione in termini ‘assolutistici’ del modello rischia, infatti, di produrre effetti di gran lunga peggiori rispetto alle problematiche che con esso si intendono risolvere, e, d’altra parte, non può essere completamente espunta l’ipotesi di un’eventuale ‘distorsione’ del modello medesimo a causa dell’inevitabile influenza della realtà contingente in cui trova

---

<sup>57</sup> Così G.F. FERRARI, *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2002, p. 2.

<sup>58</sup> Così P. BISCARETTI DI RUFFIA nella “Introduzione” a “La regionalizzazione in Europa occidentale”, in AA.VV., *La regionalizzazione*, Milano, 1983, p. 1701.

<sup>59</sup> Sul metodo comparatistico utilizzato si veda soprattutto G. LOMBARDI. L’A. sottolinea che l’analisi comparata non può basarsi solo ed esclusivamente sull’analogia o differenziazione tra le norme costituzionali, bensì deve prendere in considerazione i precedenti storici, poiché “*crittotipi locali* possono trovare singolari riferimenti a tipi normativi di altri paesi ma nella loro applicazione rivelano invece la loro derivazione da climi istituzionali diversi”. Cfr. G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986, p. 70. Anche A. PIZZORUSSO rileva l’importanza dell’osservazione di esperienze storiche determinate, necessarie per la costruzione dei “tipi” sulla base dei quali vengono successivamente valutate le diverse realtà. Cfr. A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, cit., p. 170.

<sup>60</sup> Cfr. G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, 1994, p. 171.

attuazione<sup>61</sup>. Non si può prescindere, infatti, dalla considerazione che ogni *forma regiminis* è il risultato di fattori tanto giuridico-istituzionali che politico-culturali presenti *in primis* nella fase costituente nel contesto territoriale che la norma fondamentale si propone di organizzare. Esistono, infatti, degli elementi funzionali e dinamici – di natura ‘extra-giuridica’<sup>62</sup> – che incidono profondamente sulla struttura organizzativa, sia territoriale che costituzionale, di un determinato sistema statale orientandone il funzionamento in senso più o meno federalista o ‘centralista’. Così nel caso degli ordinamenti oggetto d’analisi – regionalismo italiano e spagnolo – dove l’incisiva influenza esercitata dalle ‘variabili extraistituzionali’ ha trasformato lo stesso ‘capitale’ istituzionale iniziale in un assetto a tendenza più marcatamente federalistica nell’esperienza spagnola. L’esame dei soli elementi giuridici *rdinam sensu* non ci consente, infatti, di capire le diversità intercorrenti tra due sistemi appartenenti ad uno stesso *genus*.

Si è scelto di operare attraverso una impostazione ed una metodologia propria del diritto costituzionale comparato perché tale disciplina si pone, in un certo senso, ‘*a caballo*’ tra la scienza giuridica classica dogmaticamente orientata e le scienze socio-politologiche, utilizzando la teorica ed i concetti classici della prima e il metodo dell’‘osservazione partecipante’ delle seconde. Una ‘*mezlca*’ necessaria, dunque, dovuta al fatto che “la complessità della vita sociale moderna è tale che è spesso necessario servirsi di diversi metodi per l’osservazione di un medesimo oggetto”, sicché “il giurista, come lo storico, deve fare appello alla scienza politica”, se vuole comprendere il “rendimento politico delle istituzioni”<sup>63</sup>. La griglia giuridico-concettuale costituisce il punto di partenza dell’analisi, la ‘materia prima’ da plasmare sotto l’effetto di una metodologia che si spinge oltre le ‘colonne d’Ercole’ delle ‘regole’ meramente formali<sup>64</sup>.

La *vexata questio* relativa all’autonomia e all’indipendenza del diritto costituzionale rispetto alle altre discipline emerge in tutta la sua problematicità in

---

<sup>61</sup> In tal senso M. VOLPI, “Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali”, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forma di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997, pp. 37-65.

<sup>62</sup> Si veda in proposito L. ELIA, “Governo (forme di)”, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, che sottolinea la necessità di prendere in considerazione anche gli elementi extra-giuridici per analizzare i sistemi di governo dei Paesi che si intende studiare al fine di comprenderne le peculiarità e il reale funzionamento.

<sup>63</sup> Si veda B. MIRKINE-GUETZÈVITCH, *Le Costituzioni europee*, Milano, 1954, pp. 3-12.

<sup>64</sup> Come lucidamente sottolineato da B. MIRKINE-GUETZÈVITCH, “gli studi di diritto costituzionale comparato rivelano la relatività dei testi, delle formule, dei dogmi”. La grande innovazione determinata da tale metodo, infatti, è l’idea secondo cui “i testi non creano le democrazie, ma i veri fattori determinanti di un regime sono gli uomini e le idee, i partiti e i principi, le mistiche e le affermazioni, i costumi e le tradizioni”. Cfr. ID, *op. ult. cit.*, pp. 11-12.

ambito ordinamentali per il peculiare carattere di quest'ultimo, fondato "sul dato positivo, ma anche settore di frontiera del mondo giuridico, confinante con altre aree della conoscenza". Una caratteristica da cui discende una maggiore attenzione e capacità, rispetto ad altri ambiti del diritto, "a cogliere i mutamenti complessivi"<sup>65</sup>. Di conseguenza le discipline politologiche, sociologiche e storiche svolgono una funzione 'ausiliaria' rispetto al diritto costituzionale comparato<sup>66</sup>

La scelta di operare una comparazione tra diversi ordinamenti giuridici risponde, quindi, non soltanto ad una mera verifica di ipotesi e formulazioni generali – in quanto "elemento di controllo"<sup>67</sup> –, ma, soprattutto, alla necessità di acquisire "nuove conoscenze"<sup>68</sup> essenziali per rimodulare le categorie giuridiche classiche, sì da poter comprendere e 'filtrare' i cambiamenti in atto. Il "*tertium comparationis*"<sup>69</sup> utilizzato ha un carattere 'mobile' non avendo come specifico riferimento un 'modello' staticamente inteso, bensì una quadro variegato di organizzazione statuali all'interno dell'unitario quadro europeo che insieme a quest'ultimo fungono di volta in volta da 'metro' di comparazione rispetto agli ordinamenti spagnolo e italiano. La linea-guida della ricerca è orientata ad un uso 'dinamico' delle classiche categorie utilizzate dalla dottrina giuspubblicistica 'contaminate' con concetti non propriamente giuridici ma 'giuridicizzabili' – quali 'rete' e 'asimmetria' – utili ad individuare fenomeni difficilmente percepibili con le 'tradizionali lenti' di lettura. Dunque, un rinnovamento dello 'strumentario' d'analisi che è imposto dalla costituzionalizzazione del diritto europeo; operazione che ripropone "una nueva edición de la clásica tensión dialéctica que ha girado siempre en torno al eje realidad-normatividad constitucionales", con una novità: "ahora la integración del positivismo en un contexto socioeconómico que traspasa las fronteras del orden nacional exige probablemente la adaptación de los tradicionales contenidos del constitucionalismo" ma "sin renegar por ello de los valores y principios que forjaron en su día esa disciplina jurídica"<sup>70</sup>. Si tratta

---

<sup>65</sup> Così F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 2.

<sup>66</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, V ed., Padova, 1999.

<sup>67</sup> Sulla funzione di 'controllo' della comparazione si veda H. A. SCHWARZ-LIEBERMANN VON WAHLENDORF, *Droit comparé, Théorie générale et principes*, Paris, 1978, p. 205 e ss.

<sup>68</sup> Così G. DE VERGOTTINI, *op. ult. cit.*, p. 5.

<sup>69</sup> Gran parte della dottrina ha accolto l'idea di individuare un "*tertium comparationis*", ovvero un parametro di riferimento – inizialmente proposta da G. RADBRUCH, "Ueber die Methode der Rechtsvergleichung", in *Monatsschrift für Kriminalpsychologie und Strafrechtsreform*, 1905-1906, p. 423 e ss. Di contro si veda L.J. CONSTANTINESCO, *Traité de droit comparé*, II ed., Paris, 1974, pp. 36 e ss.

<sup>70</sup> Cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ, "El proceso de «europeización» del derecho constitucional: un nuevo reto metodológico para el siglo XXI", in *Revista de Estudios Políticos*, núm. 117, 2002, pp. 122-123.



cioè di abbandonare il ‘dogmatismo’ e di assumere la ‘complementarietà’ delle diverse prospettive in chiave di ‘arricchimento’ della ‘visuale’, ponendoci nell’atteggiamento di “observar cada vez más los acontecimientos futuros” al fine di “adoptar las disposiciones con las que el orden constitucional pueda hacer frente a nuevas situaciones” e “buscar vías que hagan posible bajo condiciones distintas una existencia libre y digna”<sup>71</sup>.

### 3.2 USO E LIMITI DELLE CATEGORIE CLASSICHE

La seconda annotazione di carattere metodologico riguarda l’utilizzo delle categorie classiche della teoria statale che oggi, alla luce dei processi in atto sul versante interno – decentramento territoriale – e sul versante esterno – integrazione comunitaria –, hanno perso la loro funzionalità concettuale. La classificazione delle forme di Stato rappresenta un tema tipico del diritto costituzionale comparato<sup>72</sup> consistente nella elencazione di caratteri generali rinvenibili in esperienze concrete e storicamente determinate finalizzata alla formulazione di categorie con cui esaminare e, all’interno delle quali, collocare le singole realtà<sup>73</sup>. Con il termine *forma di Stato* generalmente si indica “l’insieme dei principi e delle regole fondamentali che caratterizzano un ordinamento statale e, quindi, che disciplinano i rapporti tra lo Stato, inteso non come ordinamento ma come apparato titolare del potere di usare legittimante la coercizione da un lato e la comunità dei cittadini, singoli o associati, dall’altro”<sup>74</sup> o, secondo un’altra accezione, “le regole che disciplinano i rapporti tra lo Stato centrale e gli enti

---

<sup>71</sup> Così, K. HESSE, “Constitución y Derecho Constitucional”, in AA.VV., *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 1996.

<sup>72</sup> Riferimenti al tema sono presenti in tutti i manuali di diritto costituzionale. Tra gli altri si vedano, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, 6<sup>a</sup> ed., Milano, 1988; S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, 1994; M. VOLPI, “Le forme di Stato. Le forme di governo”, in G. MORBIDELLI-L. PEGORARO-A. REPOSO- M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, 2<sup>a</sup> ed., Bologna, 1997; G. DE VEGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, 5<sup>a</sup> ed., Padova, 1999. Nello specifico si vd. C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973; G.U. RESCIGNO, “Forme di Stato e forme di governo”, in *Enc. giur. Treccani*, XIV, Roma, 1989; F. CUOCOLO, “Forme di Stato e di governo”, in *Dig. Pubbl.*, 4<sup>a</sup> ed., VI, Torino, 1991; G. AMATO, “Forme di Stato e forme di governo”, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I. *Diritto Pubblico generale*, 5<sup>a</sup> ed., Bologna, 1997.

<sup>73</sup> Si veda in proposito A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, cit., p. 182.

<sup>74</sup> Cfr. M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2000, p. 2.

autonomi territoriali”<sup>75</sup>. Non si tratta di un concetto elaborato dalla dottrina e, conseguentemente, dotato di sola valenza didattica, al contrario fa riferimento anche ad elementi di natura sociale, economica e politica che, se anche di carattere extragiuridico, danno forma, rimanendone a loro volta influenzati, all’apparato giuridico-istituzionale. Come di sovente rilevato, “lo Stato contemporaneo costituisce una realtà complessa, fortemente articolata, difficile (se non impossibile) da definire con una formula unitaria, capace – al tempo stesso – di descrivere e di riassumere i diversi fenomeni istituzionali che al suo interno si manifestano”<sup>76</sup>. In essa si esprimono, infatti, da una parte le influenze e le correlazioni tra clima e contesto storico, e dall’altra i criteri e il modo in cui risultano esercitate le funzioni del diritto. Come rileva Volpi, “se il costituzionalista comparatista si limita a studiare gli aspetti formanti giuridici, corre il rischio di diventare un cacciatore di farfalle con la testa sempre per aria e di non vedere la realtà che c’è sotto; ma se indossa i panni del politologo o del sociologo o dello storico o dell’economista, rivolgendo lo sguardo solo verso il basso, rimane un bruco che non si trasformerà mai in farfalla”<sup>77</sup>. Una ‘corretta’ metodologia comparatistica, quindi, ha come oggetto di studio *in primis* le regole costituzionali non astrattamente intese, ovvero in quanto ‘risposte’ giuridico-formali a problematiche sostanziali e, successivamente, per capire il funzionamento del sistema, è necessario conoscere quelle che Ruggeri chiama le “regolarità” della politica<sup>78</sup>.

Nell’analisi dei modelli regionali, italiano e spagnolo, il riferimento alla tipologia delle forme di Stato in relazione al carattere della struttura territoriale del potere (federale/regionale) risulta obbligato<sup>79</sup>. A tal proposito è necessaria una premessa in cui si dia conto della inefficacia di individuare una rigida categoria, ‘eternamente’ valida, entro cui incasellare le concrete esperienze poiché non stiamo ‘lavorando’ con classificazioni assolute, né con orientamenti categorici considerabili come *praesumptio iuris et de iure*. Dimostra quanto affermato la trasformazione che il federalismo ha subito passando da una dimensione “duale”

---

<sup>75</sup> M. VOLPI, *Libertà e autorità...*, cit.; si veda in particolare A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2000.

<sup>76</sup> Cfr. G. ROLLA, “Il principio unitario...”, cit.p. 709.

<sup>77</sup> Lezione del Prof. M. VOLPI, “*Il metodo giuridico e il metodo politologico nello studio delle forme di governo*”, Siena, Collegio S. Chiara, 17 dicembre 2002 sul sito [www.unisi.it](http://www.unisi.it).

<sup>78</sup> Cfr. A. RUGGERI, “Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica”, in *Politica del diritto*, n. 1/2000.

<sup>79</sup> La bibliografia sul tema è ampia e articolata, basta scorrere il complesso elenco stilato da W. STEWART sulle numerose aggettivazioni del termine “federalismo” (Cfr. L.M. BASSANI, W. STEWART, A. VITALE, *I concetti del Federalismo*, Milano, 1995).

(federalismo competitivo) ad una più propriamente “cooperativa”<sup>80</sup> (*intergovernmental relations*)<sup>81</sup>. Consapevoli della “scarsa plausibilità di una definizione univoca di Stato federale e di quello regionale, rifugge da impostazioni di tipo statico volte ad individuare nelle nozioni di Stato e di sovranità criteri distintivi tra le forme di organizzazione territoriale del potere politico validi per ogni tempo e ogni luogo”<sup>82</sup>, le categorie di regionalismo e federalismo verranno utilizzate in chiave ‘processuale’, ovvero non con riferimento a ‘modelli’ di Stato ma come modalità organizzative ‘in divenire’.

Il “prototipo” elaborato dal costituzionalista, infatti, “dovrà essere ritoccato e arricchito tenendo conto degli apporti conoscitivi che derivano dall’esame delle molteplici realtà storiche”<sup>83</sup>.

Le ‘forme territoriali’ dello Stato – al di là di ogni interpretazione in merito alla natura primaria<sup>84</sup>, secondaria<sup>85</sup> o incorretta<sup>86</sup> di tale criterio applicativo – prese in considerazione ai fini della nostra analisi sono essenzialmente le ‘formule’ federo-regionali considerate in una prospettiva dinamica che mette in rilievo la linea di *continuum* piuttosto che la separazione in categorie autonome e ‘autoreferenziali’. Come sottolinea González Encinar, infatti, “todo rdinam include el rdinament unitario”<sup>87</sup>, ovvero l’unità del sistema rappresenta un *minimum* costitutivo dello Stato medesimo, sicché la peculiare forma organizzativa, più o meno centralizzata o, al contrario, decentrata, rappresenta uno strumento atto a realizzare e garantire tale risultato<sup>88</sup>. Nel *mare magnum* delle

---

<sup>80</sup> Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, *El federalismo cooperativo alemán*, Madrid, 1996; per un’analisi più approfondita del tema si veda G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Torino, 1998.

<sup>81</sup> Concetto politico e pragmatico che sottolinea la interdipendenza e la compartizione di funzioni tra governo centrale e Stati e si basa sulla influenza che ciascuna istanza è capace di esercitare sopra l’altra. Si veda in proposito M. REAGAN e J. SANZONE, *The New Federalism*, 2ª ed., Oxford University Press, 1981.

<sup>82</sup> Cfr. S. GAMBINO, “Federalismo, Diritti, Corti. Riflessioni introduttive a partire dall’esperienza canadese”, in S. GAMBINO e C. AMIRANTE (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale. Federalismo, Diritti, Corti*, Padova, 2000, p. 24.

<sup>83</sup> Così G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, p. 59.

<sup>84</sup> A tal proposito si vedano M. B. GARCÍA ÁLVAREZ, “La ‘forma de Estado’ del Reino Unido”, in *Revista Española de la Opinión Pública*, n. 50/1977, pp. 121-142; J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, “La forma del Estado desde la perspectiva de la distribución territorial del poder”, in *Revista de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n. 60/1980, pp. 65-76.

<sup>85</sup> Come afferma T. MARTINES “secondo un criterio *secondario* [...] le forme di Stato si distinguono in *unitarie* e *composte*” (primo corsivo nostro); cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, VI ed., Milano, 1990, p. 156.

<sup>86</sup> Così E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova, 1979, concezione che deriviamo ‘a contrario’ rispetto a quello che l’A. ritiene “forma di Stato *correttamente* intesa” (corsivo nostro).

<sup>87</sup> Cfr. J.J. GONZÁLEZ ENCINAR, *El Estado unitario-federal*, cit., p. 59.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 60. Come sottolinea l’A. l’unità è un carattere che qualifica lo Stato in quanto tale e la struttura interna dello stesso può articolarsi in maniera differenziata a seconda del diverso grado di

definizioni prodotte dalla dottrina, copiosa sul tema, ciò che qui si vuole sottolineare è soprattutto la ‘vicinanza’ tra due modelli organizzativi il cui ‘inveramento’, nelle rispettive realtà politico-istituzionali, ha condotto ad una “serie di varianti che, quasi in una sorta di osmosi dei criteri ordinatori da un modello ad un altro, non ci consentono, ormai di riferirsi a prototipi”<sup>89</sup>. Risulta evidente l’insufficienza teorica e ‘pratica’ delle tradizionali tipologie statuali dinanzi a fenomeni quali la globalizzazione intesa come processo ‘polimorfico’ che si riflette tanto sul piano sociale – complessità delle strutture e delle problematiche sociali – che economico – interdipendenza e deterritorializzazione dei circuiti economici – e giuridico – dinamiche di integrazione sovranazionale e di ‘federalizzazione interna’ –<sup>90</sup>. Di conseguenza diviene meno rilevante la classica distinzione effettuata sulla base del “concetto dogmatico di sovranità come potere originario, assoluto ed illimitato di comando che sarebbe caratteristico dell’ente stato”<sup>91</sup>, optando per una sorta di ‘teoria della relatività delle forme statuali’ che dà conto dello scarto ‘evoluzionaistico’ tra modelli originari e nuovi processi di federo-regionalizzazione. La crescita ‘esponenziale’ dei processi di decentramento attesta la ‘fluidità’ tra le distinte formule organizzativo-territoriali, sottolineando il carattere ‘funzionale’ del federalismo come soluzione istituzionale concreta ad esigenze reali del sistema. Le istituzioni federali “esistono perché *servono* a gestire le potenziali conflittualità che possono essere generate”<sup>92</sup> dalla pluralità e diversità caratterizzanti l’odierna società ‘glocalizzata’. In tal senso l’adozione di “modelli federativi di governo”, ossia di “modelli che coniughino – in maniere estremamente diverse – un certo qual livello di unitarietà con un significativo grado di autonomia dei livelli substatuali e

---

decentramento o centralizzazione, per cui, quest’ultima altro non è che un mezzo per salvaguardare l’unità.

L’idea di “Stato federale unitario” si deve a K. HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962, che utilizza la commistione di tali concetti apparentemente dicotomici per descrivere il processo di ‘unificazione’ sperimentato dallo Stato federale tedesco in relazione all’originario disegno della Costituzione, ossia il cd. ‘federalismo cooperativo’.

<sup>89</sup> Cfr. P. BILANCIA, “Stato federale, unitario, regionale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli”, in P. BILANCIA e F. G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, cit., p. 10.

<sup>90</sup> Sul ‘polimorfismo’ dei processi di globalizzazione e dei suoi effetti si vedano, tra gli altri, P. SINGER, *One World. L’etica della globalizzazione*, Torino, 2003; M. F. PLATTNER e A. SMOLAR (a cura di), *Globalization, Power, and Democracy*, Baltimore, 2000; Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione*, Bari, 1999; U. BECK, *Che cos’è la globalizzazione*, Roma, 1999; M.E. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, 2002.

<sup>91</sup> Cfr. G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, 2001, p. 7.

<sup>92</sup> Cfr. S. VENTURA, “Federalismo e nazionalismo: il federalismo asimmetrico”, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, n. 3/2004, p. 421.

intermedi di governo”<sup>93</sup>, si configura come un “adattamento del sistema politico alle mutate condizioni della società su cui insiste”<sup>94</sup>. Se la fase attuale – “*Age of Federalism*”<sup>95</sup> – è caratterizzata dal ricorso sempre maggiore ad una strutturazione federale dell’organizzazione territoriale ciò si spiega in funzione della crescente ‘federalizzazione’ della società, ovvero dell’esigenza di “convivere nella diversità, e di dotarsi, conseguentemente, di strumenti istituzionali per agevolare questa convivenza”<sup>96</sup>

I due ordinamenti che verranno analizzati nel corso dell’analisi – regionalismo italiano e spagnolo – costituiscono l’esempio più evidente della difficoltà di ‘incasellare’ in categorie determinate le peculiari formule organizzative realizzatesi a seguito di processi evolutivi ancora *in itinere*. Rappresentano, quindi, una sorta di ‘ibrido’ difficilmente e ‘staticamente’ tipizzabile. In tal senso si ritiene più utile assumere una lente interpretativa dinamica, ovvero quella del *federalizing process* di Friedrich<sup>97</sup>, che attribuisce rilevanza alle comunità politiche territoriali e alle regole costituzionali che disciplinano i rapporti tra comunità centrale e comunità periferiche<sup>98</sup>. In tale ottica il federalismo non viene considerato “solo come una immagine o una figura statica, caratterizzata da una peculiare e ben definita divisione dei poteri tra livelli di governo”<sup>99</sup> ma come “process by which a dynam political community becomes differentiated into a federally organized whole”<sup>100</sup>. Tale prospettiva andando oltre il dato normativo<sup>101</sup> – prendendo in esame quegli elementi ‘fattuali’ o extragiuridici da cui l’analisi comparatistica non può prescindere – ci permette,

---

<sup>93</sup> Così B. CARAVITA, “Federalismo, federalismi, Stato federale”, cit.

<sup>94</sup> Cfr. S. VENTURA, “Federalismo e nazionalismo...”, cit., p. 421.

<sup>95</sup> Espressione utilizzata da W. H. RIKER, *The Development of American Federalism*, Boston, 1987, p. 6.

<sup>96</sup> Così T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli stati federali*, Milano, 2001, p. 72

<sup>97</sup> Si veda C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.

<sup>98</sup> A tale concezione dinamica si rifanno diverse teorie che collocano i processi federativi lungo un *continuum* che si sviluppa tra due estremi, Stato unitario e unione sopranazionale di Stati. A tal proposito si veda G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto costituzionale ...*, cit.

<sup>99</sup> Cfr. C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism*, cit., p. 7.

<sup>100</sup> *Ibidem*.

<sup>101</sup> Come lucidamente rileva COMBA “il punto di partenza, la grandezza da prendere in considerazione, negli studi sul federalismo non può quindi essere posta dal diritto, ma è data: il giurista può solo prenderne atto, dopo averne riconosciuta l’esistenza attraverso strumenti di indagine che spesso esulano dalle sue competenze”; cfr. M. COMBA, *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia. Il “judicial federalism” negli Stati Uniti*, Napoli, 1996, p. 40.

dunque, di analizzare “la fenomenologia composta che accompagna le metamorfosi ordinamentali e sociali del nostro tempo”<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> Cfr. P. BILANCIA, “Stato federale, unitario, regionale...”, cit., p. 12.

*“Le parole sono fragili.  
Se le usiamo troppo e troppo spesso senza necessità assoluta,  
perché ci vengono quasi automaticamente in mente  
e ci sembrano le più comode da usare,  
evitando di rifletterci sopra,  
perdono rapidamente la forza e la ricchezza dei loro significati  
iniziali”*

**M. AYMARD**

*Una storia mediterranea*

## CAPITOLO II

# ‘RELAZIONALITÀ’ E ‘ASIMMETRIA’: LE COORDINATE DELLA RICERCA

**SOMMARIO:** 1. POLISEMICITÀ E AMBIVALENZA DELLA CONCETTUALIZZAZIONE. – 2. IL CONCETTO DI “RETE”: DALLA ‘NATURA SOCIOLOGICA’ ALLA ‘DIMENSIONE GIURIDICA’ – 2.1. ‘Nascita’ e sviluppo nelle scienze sociali. – 2.2. ‘Reti’ e ‘governance’: nuovo paradigma di lettura dei sistemi politico-istituzionali. – 2.3. La ‘dimensione relazionale’ nelle scienze giuridiche: verso una nuova categoria costituzionale. – 3. CONSIDERAZIONI GIURIDICHE SULLA ‘ASIMMETRIA’: UNA RIFLESSIONE ‘A CAVALLO’ TRA POLITICA E DIRITTO COSTITUZIONALE. – 3.1. La asimmetria come concetto (principio, valore) giuridico-costituzionale ‘indeterminato’ – 3.2. La asimmetria come strumento giuridico di garanzia nel diritto costituzionale: lo “*status activus processualis*” – 3.3. Verso una tipologia interpretativa della asimmetria. – 3.3.1. *Status* giuridico – sfera fattuale: asimmetrie *de iure* e *de facto*. – 3.3.2. Tra dimensione temporale e ‘meccanica’: asimmetrie transitorie – permanenti; asimmetrie statiche – dinamiche –. 3.4. Una lettura ‘differenziata’ della struttura territoriale dello Stato: federalismo-regionalismo asimmetrico -.

### 1. POLISEMICITÀ E AMBIVALENZA DELLA CONCETTUALIZZAZIONE

Il ‘quadro concettuale’ entro cui si muove la ricerca mostra sin da subito difficoltà di tematizzazione poiché si tratta di ‘costruire’ una sorta di ‘griglia’ interpretativa utilizzando concetti caratterizzati da polisemicità e ambivalenza<sup>103</sup>. La complessità della concettualizzazione deriva *in primis* dall’uso ‘inflazionistico’

---

<sup>103</sup> Come rileva A. LIPPI con riferimento al concetto di ‘rete’ (di seguito analizzato) “non esiste un centro semantico del concetto” così come per il concetto di ‘asimmetria’. Cfr. A. LIPPI, “La rete come metafora e come unità d’analisi del policy making”, in *Teoria Politica*, 1/2001, p. 28.



di alcuni termini<sup>104</sup> che rimandano a tematiche divenute, ormai, *conditio sine qua non* di qualsiasi dibattito o ‘arringa’ politica – una sorta di “miti razionalizzati”<sup>105</sup> –; in secondo luogo dalla ‘trasposizione’ in ambito giuridico di concetti nati e sinora utilizzati esclusivamente negli studi propri di altre discipline (come le scienze economiche e sociali o politiche, per esempio). A ciò si aggiunga la complessità dei fenomeni che si intendono studiare – la crescente ‘europeizzazione’ dell’organizzazione territoriale interna (processi di federoregionalizzazione) e la tendenza alla regionalizzazione del sistema integrato europeo – che esulano dalle classiche categorizzazioni o specifici ‘settori disciplinari’ e, di conseguenza, rendono necessarie operazioni di ‘contaminazione’ di tal genere.

Le coordinate di lettura e i piani di ricerca sono essenzialmente due. Si parte dalla ‘relazionalità’ – che rimanda al concetto di ‘rete’ – per descrivere il *trend* seguito dai processi di decentramento interno influenzati da e influenzanti il ‘parallelo’ processo di integrazione europea per capire gli effetti dei cambiamenti in atto in termini di creazione o rafforzamento delle asimmetrie esistenti. Quindi, alla dimensione della ‘relazionalità’ si affianca quella dell’asimmetria, complementare e ‘integrativa’ rispetto alla prima poiché ci consente di delineare il quadro delle criticità positive e negative del modello relazionale, per cui le due coordinate non sono assunte in termini dicotomici ma all’interno di una dialettica analitica tale da cogliere le tendenze e gli orientamenti di processi dinamici tutt’ora *in itinere*.

La peculiare aggettivazione di regionalismo – ‘regionalismo relazionale’ – utilizzata nella ricerca, come indica lo stesso titolo (“Regionalismo relazionale europeo”), rinvia al concetto di ‘rete’, metafora descrittiva che afferra l’essenza del quadro di *multi-level constitutionalism* e *multi-level governance* nel quale opera la presente analisi. Tale concetto rappresenta “una sorta di luogo di convergenza di studi diversi, spesso partiti da angolazioni disciplinari o

---

<sup>104</sup> Così, ad esempio, il concetto di ‘*governance*’, “termine che ha fatto irruzione nel lessico *standard* delle scienze sociali, per lo più economia e politologia, da lì diffondendosi nei documenti e nei programmi delle organizzazioni internazionali e alimentando la saggezza convenzionale e la retorica, talora un po’ stucchevole, di politici e amministratori di ogni Paese e località”. Cfr. S. BELLIGNI, “Miss Governance, I presume”, in *Meridiana*, n. 50-51, 2004, p. 181.

<sup>105</sup> Cfr. F. RANIOLO, “Network organizzativi e governance democratica”, in R. D’AMICO (a cura di), *L’analisi della Pubblica Amministrazione. Teoria, concetti e metodi*, III vol., “La Pa come sistema aperto: la morfologia”, Milano, in corso di pubblicazione.

paradigmatiche assai distinte”<sup>106</sup>. In tal senso si intende procedere ad una sintetica ‘ricostruzione’ del concetto di ‘rete’ nella sua duplice dimensione di “unità d’analisi” – ambito più propriamente ‘sociologico’ – e di “metafora della regolazione”<sup>107</sup> – ambito relativo alla sfera economica – le cui implicazioni convergono negli studi di *policy networks*.

La dimensione dell’asimmetria rimanda ad una tendenza presente in diversi Paesi europei e trasferitasi – se non incentivata – al processo di europeizzazione che diviene l’ambito privilegiato attraverso cui analizzare la differenziazione territoriale nella sua funzione integrativa. È proprio il fenomeno integrativo europeo a segnare il passaggio della asimmetria da elemento ‘contingente’ a ‘carattere strutturale’ – da ‘eccezione’ a ‘regola’ – nei sistemi territorialmente composti. D’altra parte proprio il fenomeno integrativo attesta la ‘regolarità’ della asimmetria<sup>108</sup>, ovvero ci costringe ad immaginare l’asimmetria come una costante del sistema *multi-level*, determinando un cambiamento del significato classico del concetto medesimo. Se l’uniformità costitutiva lo strumento privilegiato attraverso cui garantire l’unità, quindi il corollario dell’unità e della uniformità contro ogni tipo di ‘asimmetria’, il cui riconoscimento avrebbe significato un ‘ritorno al passato’ – al pluralismo ordinamentale medievale –, nel costituzionalismo del ‘900 si realizza una ‘inversione di rotta’<sup>109</sup>. Il principio di unità e indivisibilità del potere si sposa con

---

<sup>106</sup> Così A. LIPPI, “Il *policy making* europeo come ‘rete’”, in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L’Europa delle reti*, Torino, 2001, p. 9.

<sup>107</sup> Espressioni di A. LIPPI, “La rete come metafora e come unità d’analisi del *policy making*”, cit., pp. 93-94.

<sup>108</sup> Come sottolinea DOMENICHELLI “il processo di integrazione [europea] non genera uniformità, come dimostrano i diversi strumenti di flessibilità da sempre presenti nei Trattati, nonché i meccanismi istituzionali relativi alla cooperazione rafforzata introdotti dal Trattato di Amsterdam e previsti a Nizza”. Cfr. L. DOMENICHELLI, “Asimmetria territoriale e cittadinanza differenziata come strumenti di protezione dell’identità”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2002, p. 3. Sul tema si veda anche A. PIERUCCI, “Europa flessibile: il massimo dell’ambiguità con il massimo delle conseguenze”, in «1989» *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 1996; S. MARCHISIO, “La cooperazione rafforzata e la flessibilità”, resoconto (a cura di G. COLAVITTI e C. MERCURIO) del seminario “I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell’integrazione europea”, 12 novembre 1999, LUISS, sul sito [www.luiss.it/semcost/europa](http://www.luiss.it/semcost/europa), AA.VV. (a cura di A. PACE), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997.

<sup>109</sup> Basta pensare alle Costituzioni di Weimar e a quella spagnola della II Repubblica per capire l’importanza che il carattere asimmetrico viene assumendo. In particolare nella Costituzione spagnola del 1931, che stabilì per la prima volta una autonomia politica per le Regioni, è possibile rintracciare i prodromi di quella organizzazione asimmetrica che conosciamo noi oggi e che, in un certo senso, ‘fa scuola’ nei sistemi composti ad ‘orientamento’ federale. Stabilendo che la costruzione delle autonomie territoriali è di tipo ‘progressivo’ e ‘volontaristico’, ovvero prevedendo un principio dispositivo alla base della organizzazione territoriale, si gettano le fondamenta della formazione di un sistema asimmetrico derivante dal particolare ruolo giocato dai pre-requisiti – gli elementi empirico-fattuali – asimmetrici nel processo costituente del 1931. Così, ad esempio, l’articolo 8 della Costituzione, prevedendo che “el Estado español, dentro de los

la costituzione di un sistema di autonomie differenziato, quindi non più uniforme ma ugualmente in grado di garantire la unitarietà. Un processo evolutivo la cui apparente 'linearità' logica subisce delle frammentazioni in virtù dei processi di globalizzazione e integrazione europea che declinano l'asimmetria 'allargandone' le frontiere contenutistiche e convenzionali<sup>110</sup> e ne determinano il carattere di elemento base del *multi-level system of government/governance*.

L'uso dei concetti di 'rete' e di 'asimmetria', quindi, costituisce un chiaro esempio di 'contaminazione' delle categorie 'pure' del diritto costituzionale, imprescindibile se si assume la funzione conoscitiva come finalità ermeneutica propria della comparazione finalizzata all'interpretazione dei fenomeni emergenti nello spazio giuridico. D'altra parte – come qualche autore rileva – “il punto di partenza per studiare il Diritto Costituzionale dovrebbe essere, idealmente, lo stesso di quello utilizzato per studiare la filosofia politica o il *ruolo* della legge e del governo nella società”<sup>111</sup>. Obiettivo che realizza il diritto costituzionale comparato caratterizzato da diversi punti di contatto con il 'diritto politico' e la filosofia politica, rispetto al quale ogni distinzione tra diritto costituzionale e

---

límites irreducibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por *las regiones que se constituyan en régimen de autonomía*” (corsivo mio), stabiliva un tipo di regionalismo 'volontaristico' ad effetti asimmetrici.

La necessità di dare soluzione ad una situazione particolarmente eterogenea in cui alcune realtà territoriali – come la Catalogna – avanzano richieste di auto-governo, in un contesto statale conforme ad un tipo di organizzazione decentrata, integrata da comuni e province, produsse l'originale soluzione dello “Estado integral” il cui carattere asimmetrico si palesava tanto sul piano dei principi che nella forma costituzionale materialmente assunta. Emblematico quanto affermato da L. JIMÉNZ DE ASÚA “después del férreo, del inútil Estado unitarista español, queremos establecer un gran Estado integral en el que son compatibles, junto a la gran España, las regiones, y haciendo posible ese sistema integral, que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y progreso. Unas querrán quedar unidas, otras tendrán su autodeterminación en mayor o menor grado. Eso es lo que en la Constitución ofrecemos y queremos hacer”. Cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, n. 28, 27 de agosto de 1931, p. 645 e dello stesso A., *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Madrid, 1932; *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, 1946. In effetti, come qualche autore sottolinea, “la España del 31 recibe la herencia de una larga y difícil serie de *cleavages*, agudizados por lustros de incomprensión y represión”, fratture politiche, sociali e territoriali che si manifestarono nella formulazione della Costituzione in esame. Cfr. F. FERNÁNDEZ SEGADO, “La defensa extraordinaria de la República”, in *Revista de Derecho Político*, n. 12, 1981-1982, p. 106.

<sup>110</sup> L'Unione europea istituzionalizzando i meccanismi a 'velocità' di integrazione differenziate rappresenta il riconoscimento più esteso della asimmetria come carattere strutturale del sistema, asimmetria intesa però in termini di adesione al vincolo comunitario, tempi e confini territoriali. Nel quadro europeo non riscontriamo alcuna garanzia di simmetria e ciò fa sì che il trattamento delle autonomie assuma un carattere profondamente differenziato, sicché, se volessimo rappresentare graficamente su un piano cartesiano le evoluzioni della 'linea asimmetrica', secondo le coordinate sistema europeo-sistema interno, registreremo una relazione 'direttamente proporzionale' e, quindi, una linea orientata in senso crescente.

<sup>111</sup> Cfr. E.C.S. WADE e A.W. BRADLEY, *Constitutional and Administrative Law*, XI ed., London, 1995, p. 3.

diritto politico appare un mero esercizio ‘accademico’ privo di una qualche valenza euristica<sup>112</sup>. Ciò rafforza l’idea di un diritto costituzionale che non si basa su una dimensione interpretativa ‘monolitica’ ed esclusiva – escludente – del piano normativo. Il riconoscimento della ‘validità’ di altre prospettive produce una contaminazione ed un arricchimento dello stesso, relazionandosi ad ambiti ‘differenziati’ che influenza e da cui è influenzato, nel riceverne stimoli e domande, integrando la sua funzione originaria<sup>113</sup>.

Ci muoviamo, quindi, all’interno di un diritto costituzionale inteso come disciplina ‘pratica’, in stretta connessione con la sua origine di ‘diritto politico’ o funzionale alla dimensione politica<sup>114</sup> nel quale l’asimmetria possiede in pieno il suo ‘statuto giuridico’<sup>115</sup>. Tali riflessioni sono frutto della consapevolezza e della necessità analitica di connettere i diversi ambiti che concetti come quello di ‘asimmetria’ ‘chiamano in causa’ nella convinzione che “una total comprensión de las normas del Derecho Público es absolutamente imposible sin la inclusión de lo político”<sup>116</sup> che viene a svolgere una funzione meramente strumentale e non teleologica.

La specificazione della valenza giuridica delle dimensioni d’analisi utilizzate, risponde proprio alla condizione di ‘isolamento’ in cui spesso il diritto ha finito per ‘rinchiudersi’ che ha decretato un impoverimento analitico delle categorie tradizionali utilizzate dalla scienza costituzionalistica.

“Questo insieme di trasformazioni...ci spinge ad aggiornare la cassetta degli attrezzi intellettuali attraverso cui leggiamo e interpretiamo una realtà istituzionale sempre più plurale e policentrica”<sup>117</sup>.

---

<sup>112</sup> Si veda in tal senso quanto lucidamente affermato da P. LUCAS VERDÚ, “¿ Una polémica obsoleta o una cuestión recurrente?: Derecho Constitucional versus Derecho Político”, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 3, 1999, pp 55-59.

<sup>113</sup> Così J.J., SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Las bases constitucionales del Estado Autonomo*, cit., che ben sottolinea come il Diritto costituzionale non si esaurisca solo in “formas, conceptos y sistemas” ma fa riferimento a “problemas en suma, no de un orden existente en el plano del deber ser o de la razón, sino de nuestro Estado Autonomo con sus aciertos, quiebras y dificultades efectivas” (p. XVIII).

<sup>114</sup> In tale prospettiva il diritto costituzionale “no puede prescindir de las aportaciones de las llamadas «ciencias del Estado», particularmente de la Teoría del Estado y la Ciencia Política”. Cfr. J. RUIPÉREZ ALAMILLO, *La protección constitucional de la autonomía*, Madrid, 1994, pp. 14-15.

<sup>115</sup> Si veda l’interessante ricostruzione operata da M<sup>a</sup>. E. SEIJAS VILLADANGOS, *Configuración asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas*, vol. 1, Universidad de León, 2003 da noi utilizzata nel corso dell’analisi nella ‘configurazione’ giuridica dell’asimmetria.

<sup>116</sup> Cfr. H. TRIEPEL, *Derecho Público y Política*, Madrid, 1974, p. 53.

<sup>117</sup> Cfr. F. RANIOLO, “Network organizzativi e governance democratica”, in R. D’AMICO (a cura di), *L’analisi della Pubblica Amministrazione*, cit.

## 2. CONCETTO DI “RETE”: DALLA ‘NATURA SOCIOLOGICA’ ALLA ‘DIMENSIONE GIURIDICA’

### 2.1. ‘NASCITA’ E SVILUPPO NELLE SCIENZE SOCIALI

La figura concettuale della ‘rete’ nasce e si sviluppa nell’ambito delle scienze economiche e sociali “probabilmente più attente a cogliere e descrivere il delinearsi di processi spontanei che corrispondono ad esigenze funzionali concrete”<sup>118</sup>. In particolare “mentre le relazioni sociali di scambio, e il sistema di mercato che ne derivava, venivano studiati dalla scienza economica, le relazioni *non di scambio* (...)” costituivano “territorio assegnato senza contestazione alla sociologia”<sup>119</sup>.

Il concetto originario di *social network* rimanda all’esistenza di un “campo sociale” che ha la ‘forma’ di un *network*, ovvero strutturato come un “insieme di punti alcuni dei quali sono collegati da linee. I punti rappresentano gli individui, o talvolta i gruppi, e le linee indicano quali persone interagiscono fra loro”<sup>120</sup>. Lo sviluppo sociologico di questo piano analitico si deve proprio all’utilizzo della rete come ‘unità d’analisi’, come ‘lente’ particolareggiata per la lettura di altri fenomeni – una sorta di “*definizione operativa*” o “operazionalizzazione” di altri concetti<sup>121</sup> – secondo il paradigma funzionalista o strutturalista<sup>122</sup>. In tal senso l’analisi di rete “non è una teoria della società ma un approccio metodologico con dei presupposti teorici”<sup>123</sup>.

Nel contesto sociologico il concetto viene spesso utilizzato per descrivere la società post-moderna e post-industriale “associata all’immagine di un attore sociale immerso in un mondo di interdipendenze crescenti e globali, nel quale il

---

<sup>118</sup> Cfr. R. TONIATTI, “Il regionalismo relazionale...”, cit., p. 179.

<sup>119</sup> A. PIZZORNO, “Perché si paga il benzinaio. per una teoria del capitale sociale, in A. BAGNASCO, F. PISELLI, A. PIZZORNO, C. TRIGILIA, *Il capitale sociale. Istruzioni per l’uso*, Bologna, 2001, p. 22.

<sup>120</sup> Cfr. J.A. BARNES, “Class and committees in a Norwegian island parish”, in *Human Relations*, vol. IV, 1954, p. 1.

<sup>121</sup> Cfr. A. LIPPI, “Il *policy making* europeo come ‘rete’”, cit. p. 11.

<sup>122</sup> Cfr. F. PISELLI, “Il network sociale nell’analisi del potere dei processi politici”, in *Stato e mercato*, n. 2, 1997, pp. 287-316. L’A. opera un ricostruzione della tematica della ‘rete sociale’ ripercorrendo i tratti ‘salienti’ delle due principali tradizioni di studio, ovvero la scuola di Manchester – il cui *focus* d’indagine è sulle “reti «egocentriche», e in particolare su reti di relazioni informali, indirette, che attraversano differenti gruppi o istituzioni” – e la scuola strutturalista americana – prende in considerazione tanto le “reti egocentriche” che i “networks totali” e sia le “reti di relazioni informali” che le “relazioni istituzionali o categoriali” – (p. 307).

<sup>123</sup> Cfr. N. TICHY, C. FOMBRUN, “Network analysis in organizational setting”, in *Human relations*, 1979, p. 11.

ruolo del ‘centro’ e della ‘gerarchia’ risultano fortemente ridimensionati”<sup>124</sup>. Un insieme di connessioni e relazioni di interdipendenza, dunque, raffigurabile come una ‘rete’. Si tratta di un “concetto situazionale e dinamico” che non riferendosi “a un «oggetto» specifico, non può essere appiattito in rigide definizioni, ma deve essere interpretato di volta in volta, in relazione agli attori, ai fini che perseguono, e al contesto in cui agiscono”<sup>125</sup>. In tal senso è, piuttosto, “il risultato di un processo di interazione dinamica”, non una “entità specifica, identificabile e isolabile, circoscrivibile in una formula” ma un concetto che “si concretizza nell’azione creativa degli attori, nella realizzazione di progetti pratici”<sup>126</sup>. Da qui il forte legame interattivo con il contesto economico e l’utilizzo della lente prospettiva ‘relazionale’ per studiare le dinamiche di sviluppo economico secondo coordinate che esulano le classiche ricostruzioni in termini di ‘sviluppo’ e ‘sottosviluppo’<sup>127</sup>. Il riferimento è, in particolare, agli studi economici relativi allo sviluppo locale che assumono come campo di indagine ‘privilegiata’ la ‘struttura istituzionale’ – ovvero “le regole del gioco in una società o, più formalmente, i vincoli ideati dall’uomo che modellano l’interazione umana. Di conseguenza, essi strutturano incentivi agli scambi tra gli uomini, sia politici che sociali o economici”<sup>128</sup> – tradizionalmente trascurata dall’analisi economica. Le istituzioni – intendendo tanto le unità decisionali all’interno del sistema economico, quanto il quadro di riferimento delle decisioni, ovvero gli elementi relativi alla cultura, alla tradizione, alle norme sociali e ai sistemi fiscali e giuridico – risultano invece fondamentali per il comportamento delle economie e la loro interazione con il mercato è ricca e complessa. La crisi del modello fordista, basato sul dominio della grande impresa e sui consumi standardizzati di massa, ha determinato l’emersione di un ‘nuovo modello’ di ciclo produttivo, ovvero l’idea che il processo di produzione è territorialmente ‘situato’ ed è alimentato, quindi, dalle

<sup>124</sup> Cfr. A. MUTTI, *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Bologna, 1998, p. 62.

<sup>125</sup> Così F. PISELLI in relazione al concetto di ‘capitale sociale’ la cui qualificazione come “concetto situazionale e dinamico” può a ben ragione essere utilizzato, ai fini della nostra ricerca, con riferimento al concetto di ‘relazionalità’; d’altra parte la stessa autrice successivamente afferma che se pur distinti concettualmente “capitale e networks sociali risultano strettamente legati” (p. 53). Cfr. F. PISELLI, “Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico”, in A. BAGNASCO, F. PISELLI, A. PIZZORNO, C. TRIGILIA, *Il capitale sociale...*, cit, p. 48.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>127</sup> Sulla tematica relativa alle connessioni tra fenomeno relazionale e implicazioni nel contesto economico si vedano gli studi di M. GRANOVETTER, “Economic action and social structure: The problem of embeddedness”, in *American Journal of Sociology*, 1985, pp. 481-510; J. COLEMAN, *Foundations of sociology theory*, Cambridge, 1990; A. PORTES, “Social capital: Its origins and applications in modern sociology”, in *Annual Review of Sociology*, 1998, pp. 1-24.

<sup>128</sup> Cfr. D.C. NORTH, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, 1990.

risorse specifiche dei contesti socio-culturali. La ‘qualità territoriale’ costituisce il punto di snodo di questi studi che pongono al centro delle ricerche, relative alle dinamiche di crescita economica, la ‘territorialità’ che dá conto delle peculiarità dei luoghi, del capitale umano localizzato, delle organizzazioni radicate, dei caratteri ambientali, delle norme e dei valori sedimentati e condivisi, delle trame relazionali, ovvero del contesto istituzionale locale. Lo sviluppo diventa una ‘costruzione sociale’<sup>129</sup> derivante da una molteplicità di fattori ‘causali’ e di dimensioni che si intrecciano e influenzano reciprocamente; interpretabile solo attraverso la sfera delle peculiarità territoriali differenziate e ‘asimmetriche’ tanto nell’origine che nei processi evolutivi.

All’interno di tale prospettiva le reti rivestono un ruolo di primo piano, costituendo il fattore ‘mobile’ della interazione tra i diversi aspetti sopra menzionati in grado di determinare ‘esternalità’ positive o negative. In particolare in ambito economico le reti consentono la produzione di economie di scala anche per le imprese di piccole dimensioni, facilitano la diffusione del know-how e dell’innovazione poiché i soggetti, a prescindere dall’aspetto dimensionale e strutturale, sono parimenti coinvolti nel circuito ma, data la natura informale, implicano un alto livello di fiducia e di correttezza da parte degli attori che ne fanno parte. Negli studi sullo sviluppo regionale, quindi, i sistemi istituzionali costituiscono un elemento chiave dal momento che esercitano un’influenza fondamentale sulle questioni di natura economica attraverso la strutturazione delle scelte e degli incentivi che essi hanno. Le reti come modalità organizzativa e di azione degli agenti del sistema economico rappresentano lo strumento maggiormente adeguato atto a realizzare la combinazione tra economie di scala normalmente riservate alle grandi imprese e il dinamismo e la flessibilità delle piccole aziende, accrescendo, inoltre, il potenziale innovativo. L’utilizzo ‘metaforico’ della rete avanzato proprio dalla prospettiva economica dà conto della “configurazione, forme di coordinamento e/o regolazione tra Stato, economia e società”<sup>130</sup>. Se la dicotomia mercato-gerarchia costituiva il *modus* interpretativo privilegiato per descrivere la “regolazione dei rapporti economici”<sup>131</sup>, nell’interstizio tra questi due poli si situa una pluralità di ‘zone d’ombra’ che fa riferimento agli aspetti della cooperazione, del coordinamento e, quindi, della relazionalità che ‘sfugge’ dalle rigide e tradizionali categorie sopra

---

<sup>129</sup> Si veda per tutti l’interessante ricostruzione di tale prospettiva operata da D. CERSOSIMO (a cura di), *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, Soveria Mannelli, 2001.

<sup>130</sup> Cfr. A. LIPPI, “Il *policy making* europeo come ‘rete’”, cit., p. 12.

<sup>131</sup> *Ibidem*.

indicate. In particolar modo questo approccio sottolinea l'esistenza di una diversa forma di 'razionalità' che legittima l'azione degli attori e il sistema di scambio. L'*homo economicus* dispone di un ventaglio di alternative non polarizzabili tra l' 'utile' – le opportunità di mercato – o l' 'ordine' – esercizio del potere – . Accanto a queste due 'scelte' si pone la dimensione della relazionalità (fiducia, interazioni, reciprocità), ovvero l'ambito delle relazioni sociali se e in quanto intese e comprese dagli attori come risorsa individuale e/o societaria. Un panorama fatto di intrecci tra agenti economici, politici e sociali che divengono sempre più intensi e rispetto al quale la figura della 'rete' risulta funzionale per dar conto della complessità e delle nuove risorse di cui possono disporre i sistemi economici. La rete diventa, quindi, una sorta di rappresentazione grafica e aggettivazione di una forma di capitale – 'capitale relazionale' – immateriale e fluido che nell'epoca della "modernità liquida"<sup>132</sup> incrementa e implementa il mero capitale 'monetario'.

Al di là delle differenti rappresentazioni 'sociografiche'<sup>133</sup> – "rete centrata o stellare" o "rete magliata e senza centro"<sup>134</sup> – ciò che rileva ai fini della nostra analisi è la 'conformazione' della rete ovvero la circolarità delle relazioni tra gli attori, caratteristica derivante dalla mancanza di un centro e di una struttura interna gerarchicamente orientata. In tal senso il "*paradigma relazionale*" costituisce un "elemento fisiologico, connotativo e sistematico per il quale l'azione pubblica esercitata dalle regioni consiste anche nel (ovvero implica il) porsi in relazione con altri soggetti"<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> Espressione ripresa dal titolo dell'opera di Z. BAUMAN, *La modernità liquida*, Bari, 2002.

<sup>133</sup> Come sottolinea F. PISELLI, "le reti sociali possono essere considerate dal punto di vista delle caratteristiche morfologiche (ampiezza, densità, ecc.), dal punto di vista della natura dei legami (legami di parentela, amicizia, vicinato, ecc.), e dal punto di vista dei contenuti che transitano nella relazione (contenuti materiali e simbolici), con valenza positiva (costituiscono delle risorse per l'individuo) e valenza negativa (costituiscono dei vincoli). Cfr. F. PISELLI, "Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico", cit., p. 53.

<sup>134</sup> Così P. BASSETTI, "Reti a centro, reti senza centro", in *L'Europa, il Principe e le Reti. Quaderni europei della Camera di Commercio di Milano*, n. 6/1991, p. 58 e ss. L'A. opera una distinzione tra le diverse figure di 'rete' in virtù del flusso di comunicazione tra i nodi della rete medesima.

<sup>135</sup> Cfr. R: TONIATTI, "Il regionalismo relazionale...", cit. p. 167.



## 2.2. 'RETI' E 'GOVERNANCE': NUOVO PARADIGMA DI LETTURA DEI SISTEMI POLITICO-ISTITUZIONALI

Dal punto di vista analitico è di particolare interesse il riferimento al concetto di rete politica (*policy network*) applicato allo studio del fenomeno cooperativo che si intende analizzare nel corso della ricerca tanto ad un livello micro – ordinamenti nazionali italiano e spagnolo – quanto ad un livello macro – sistema europeo –. Come sottolinea F. Morata<sup>136</sup>, il concetto di rete politica non è solo molto utile al momento di studiare la cooperazione tra le proprie autorità substatali, ma anche per riconoscere un nuovo stile di governo infrastatale basato sulla capacità delle autorità di mobilitare i gruppi economici e sociali, per la creazione di situazioni di consenso a partire dalla negoziazione e cooperazione nel perseguimento di obiettivi comuni.

Gli studi di '*policy network*' (reti di politiche pubbliche) ponendo al centro dell'analisi il concetto di 'rete', ovvero spostando il *focus* dell'analisi sull'aspetto relazionale – interazione strategica – dei rapporti tra attori e organizzazioni (istituzionali o non) adottano una 'metodologia' di indagine caratterizzata da coordinate quali la "*trasversalità*" in merito agli "attori coinvolti all'interno delle fasi di una politica pubblica"; la "*complessità*" derivante dalle molteplici "interazioni tra differenti livelli istituzionali" e la "*compresenza*" di azioni "impreviste scaturite dalle interazioni tra attori ed organizzazioni"<sup>137</sup>.

In tale ambito il concetto di rete si mostra in tutta la sua 'polisemicità' dal momento che con tale termine si suole indicare una varietà fenomenologica – "la complessità e la moltiplicazione dei livelli di governo; l'interdipendenza tra formulazione dei problemi e la loro implementazione; l'espansione degli ambiti di politiche pubbliche al di fuori delle loro tradizionali sedi; la frammentazione delle sedi decisionali; l'interpenetrazione delle sedi decisionali"<sup>138</sup> – che trova il suo 'comun denominatore' nell'idea di 'pluralità' e 'segmentazione' di attori, procedure e sedi decisionali. In effetti il "concetto di *network* è stato usato

---

<sup>136</sup> Cfr. F. MORATA, "L'UE come sistema multilivello", in *Jean Monnet Lectures Series*, n. 3, 2003, J. Monnet european centre.

<sup>137</sup> Cfr. A. LIPPI, "Il *policy making* europeo come 'rete'", in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, cit., p. 5.

<sup>138</sup> Cfr. A. LIPPI, "La rete come metafora...", cit., p. 1, caratteri, questi, che, come avremo modo di chiarire nel corso dell'analisi, risultano pienamente utilizzabili per interpretare e analizzare il complesso fenomeno dell'integrazione europea. Come rileva l'A., infatti, "in questo specifico frangente il processo di *europeizzazione* e le conseguenti dinamiche di adattamento istituzionale tra differenti sedi decisionali paiono offrire uno spunto che sintetizza tutte queste caratteristiche". Cfr. ID., "Il *policy making* europeo come 'rete'", cit., p. 1.

principalmente in modo generale e metaforico, come un modello o immagine della realtà”<sup>139</sup>, per cui *policy network* viene utilizzato “per indicare una molteplicità di relazioni tra interessi e istituzioni pubbliche, ovvero le diverse forme di relazioni e di scambi tra organizzazioni che si attivano e si strutturano in specifiche aree di *policy*”<sup>140</sup>.

Oggetto specifico delle speculazioni nello studio delle reti di *policy* sono le “relazioni interpersonali” e “strutturali” fra attori e istituzioni che “forgiano il modo in cui le reti operano e influenzano le politiche”<sup>141</sup>. In tal senso le reti sarebbero caratterizzate da una “varietà di attributi positivi che consentono loro di confrontarsi favorevolmente con forme alternative di organizzazione” e, di conseguenza, sulla base di tali ‘virtù’, “esse sono spesso presentate come collettive e consensuali, in opposizione alle gerarchie e ai mercati”<sup>142</sup>.

I ‘paradigmi’ interpretativi utilizzati dagli studi sui *policy networks* assumono, se pur da diverse prospettive, la centralità della ‘rete’ per descrivere: le strutture di potere politico-economico (‘paradigma strutturalista’); il contesto ‘relazionale’ organizzativo (‘paradigma interorganizzativo’); i ‘luoghi esterni’ non ‘istituzionali’ dei *policy making*, ovvero le modalità e forme di intermediazione degli interessi tra Stato e società (‘paradigma del pluralismo e neocorporativismo’) ed, infine, le dinamiche di reciprocità tra progressiva ‘destatalizzazione’ e processi di europeizzazione da cui emerge il forte ruolo di *networking* compiuto dall’arena europea (‘paradigma della *governance*’)<sup>143</sup>. Al di là delle specifiche interpretazioni e letture il carattere fondamentale, ai fini della nostra analisi, è il ruolo di ‘messa fuoco’ svolto dal concetto di rete che, se pur diversamente declinato, riesce a descrivere in maniera dinamica il nuovo contesto di esercizio del potere. Non più una struttura statale ‘monadica’ ma un nugolo di relazioni la cui ‘razionalità’ è data dalla ‘dipendenza’ degli attori e delle politiche

---

<sup>139</sup> Cfr. F. VAN WAARDEN, “Dimension and Types of Policy Networks”, in *European Journal of Political Research*, vol. 21, 1-2, 1992, p. 30.

<sup>140</sup> Cfr. F. RANIOLO, “La prospettiva della «policy analysis»: politiche pubbliche e policy making” in R. D’AMICO (a cura di), *L’analisi della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 380

<sup>141</sup> In tal senso C. HADJIMICHALIS E R. HUDSON, “Reti, sviluppo regionale e controllo democratico”, in *Meridiana*, n. 49, 2004, p. 87. Come rilevano H. LEITNER, C. PAVLIKK, E. SHEPPARD, “Networks, Governance and the Politics of Scale: Inter-urban Networks and the European Union”, in A. HEROD - M.W. WRIGHT, *Geographies of Power: Placing Scale*, London, 2002, “nelle reti di *policy*, l’elemento cruciale è costituito dalle relazioni strutturali fra le istituzioni all’interno delle quali gli attori sono situati” (p. 282).

<sup>142</sup> Cfr. C. HADJIMICHALIS E R. HUDSON, “Reti, sviluppo regionale e controllo democratico”, cit., p. 87.

<sup>143</sup> Lo schema sintetico e riassuntivo proposto si basa sulla classificazione operata a A. LIPPI con l’avvertenza – operata dallo stesso autore – che “si tratta di una suddivisione artificiosa e strumentale”. Cfr. A. LIPPI, “Il *policy making* europeo come ‘rete’”, cit., p. 16 e ss.

dalle risorse presenti. Esistenza di strutture organizzative ‘di secondo livello’ – interorganizzative –, ovvero flessibili e reticolari<sup>144</sup>. “*Iron triangles*”<sup>145</sup> “*policy community*”<sup>146</sup> “*issue network*”<sup>147</sup>, ovvero ‘*policy network*’ – pur non esaurendosi esclusivamente in tale concetto – come ‘categoria’ comprensiva delle differenti modalità di relazioni tra gruppi di interesse e Stato nella definizione dei ‘risultati’ del *policy making*<sup>148</sup>, un sistema di relazioni e interazioni durevoli finalizzati alla determinazione degli *output*<sup>149</sup>. Si tratta di una sorta di ‘ideal tipi’, weberianamente intesi, cui si riconduce l’ampia varietà rientrante nella categoria di *network*<sup>150</sup> nel tentativo, probabilmente, di dar conto della complessità di fattori che stanno alla base del mutato quadro ‘relazionale’ in cui ci troviamo ad operare – solo per indicarne alcuni: pluralità degli attori e degli interessi e molteplicità dei processi di adattamento –.

<sup>144</sup> Cfr. K. HANF, F.W. SCHARPF, *Interorganizational policy making: limits or coordinations and central control*, London, 1978 e R. HALL, R.E. QUINN (EDS.), *Organizational Theory and Public Policy*, Beverly Hills, 1983.

<sup>145</sup> Espressione utilizzata da TH. J. LOWI, *La scienza delle politiche*, Bologna, 1999, con la quale si sottolinea la forte integrazione verso l’interno e la chiusura verso l’esterno della negoziazione durevole tra i tre punti del triangolo: commissioni parlamentari gruppi di interesse e le diverse agenzie governative dando vita ad una sorta di ‘paraorganizzazione’ rispetto a quelle di rispettiva appartenenza.

<sup>146</sup> Il concetto di ‘*policy community*’ fa riferimento ad una rete di interconnessioni particolarmente stabile – una élite ristretta – all’interno della quale si sviluppa una sorta di cultura comune dal momento che le relazioni tra gli attori poggiano sulla fiducia. Il *policy making* sarebbe caratterizzato da una sorta di ‘logica dell’accomodamento’ che comporta una segmentazione decisionale data dall’inclusione di vere e proprie comunità di persone. Sul tema si veda J. RICHARDSON, G. JORDAN, *Governing under pressure*, Oxford, 1979.

<sup>147</sup> La metafora delle ‘reti tematiche’ venne utilizzato da HECLO nel 1970 per descrivere una tipologia di reti politiche che si caratterizzano come aggregazioni, transitorie ed aperte, di una molteplicità eterogenea di attori in cui riveste un ruolo fondamentale l’informazione e i processi di comunicazione. Cfr. P. HECLO, “Issue Networks and the Executive Establishment”, in A. KING (ed.), *The New American Political System*, Washington, 1978, Washington, 1978, pp. 87-124.

<sup>148</sup> Cfr. G. JORDAN, K. SCHUBERT, “A preliminary ordering of policy networks labels”, in *European Journal of political research*, 1/1992, pp. 3-27. Cfr. P. HECLO, “Issue Networks and the Executive Establishment”, cit.

<sup>149</sup> Cfr. H. Th. A. BRESSERS, L. J. O’TOOLE jr., “The selection of instruments: a network based perspective”, in *Journal of public policy*, 3/1999, pp. 213-240.

<sup>150</sup> A tal proposito si vedano le interessanti tipologie classificazioni e tipologie proposte da G. JORDAN, K. SCHUBERT, “A preliminary ordering of policy networks labels”, cit. e D. MARSH, R.A.W. RHODES (a cura di), *Policy networks in British government*, Oxford, 1992 che considerano la *policy community* e la *issue network* come i due poli all’interno dei quali classificare le situazioni intermedie di *policy network*. Di segno contrario le classificazioni proposte da P. VAN WAARDEN, “Dimension and types of policy networks”, in *European Journal of Political Research*, 1992, vol. 21, 1 e S. WILKS, M. WRIGHT, *Comparative Government Industry Relations*, Oxford, 1987. Risulta evidente come tali operazioni di categorizzazione, utili ai fini della comprensione e interpretazione del fenomeno relazionale, non fanno che attestare la difficoltà di rintracciare un unico centro semantico del concetto.

Il paradigma relazionale nello studio dei sistemi politico-amministrativi dà conto di un cambiamento delle strutture istituzionali e amministrative dello Stato-nazione “visibile proprio nell’ampliamento della sfera di relazioni tipiche del circuito decisione-attuazione-riformulazione delle politiche di diversa natura – in primo luogo le imprese e le loro rappresentanze –, le cui interazioni avvengono all’interno di strutture non più burocratico-piramidali, ma di tipo reticolare”<sup>151</sup>. I processi di internazionalizzazione economica e di globalizzazione – qui intesa nella dimensione generale giddensiana<sup>152</sup> – hanno prodotto un aumento esponenziale delle interdipendenze e interazioni *in primis* tra le ‘sfere del potere’ – politica, economica, culturale e giuridica –, e, conseguentemente delle relazioni tra i soggetti e le funzioni proprie della regolazione. – “la crescita di temi e problemi globali”, infatti, rafforzerebbe “la centralità di transazioni, attori e regole transnazionali, e accelera” quindi gli “slittamenti nella scala territoriale delle sedi regolative”<sup>153</sup> –.

In questo mutato contesto i processi di distribuzione del potere seguono dinamiche ‘infra’ e ‘sovrastatali’ e i processi di *policy-making* si caratterizzano e assumono la forma di ‘reti’ costituite da una pluralità di ‘nodi’ sia in termini di sedi decisionali che di attori. Il criterio di funzionamento dei diversi sistemi diventa quello della ‘competitività’ che il circuito relazionale implementa e ‘complementa’ – attestandosi come concetto dotato di estrema ambivalenza –. *Res sic stantibus* “gli obiettivi degli interventi pubblici, ma anche le forme della politica, e il rapporto fra politica e amministrazione”<sup>154</sup> subiscono profondi mutamenti. In particolar modo ciò che si verifica in tale ambito è la circolarità ‘condizionale’ dei modelli – ‘legittimati’ come ‘*best practices*’ o ‘*one best way*’<sup>155</sup>

---

<sup>151</sup> Cfr. E. D’ALBERGO, “Politica e amministrazione nell’analisi sociologica: dallo Stato moderno alla governance neoliberista”, in A. COSTABILE, P. FANTOZZI, P. TURI, *Manuale di sociologia politica*, Roma, 2006, p. 111.

<sup>152</sup> La globalizzazione, nella definizione generale fornita da A. GIDDENS, consisterebbe nella “intensificazione delle relazioni sociali su scala mondiale, per effetto della quale luoghi molto distanti sono connessi fra loro in modo che gli eventi in luogo sono influenzati da processi che avvengono a grande distanza, e viceversa”. Cfr. A. GIDDENS, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Bologna, 1994, p. 71.

<sup>153</sup> Così E. D’ALBERGO, “Politica e amministrazione nell’analisi sociologica...”, cit. p. 109.

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>155</sup> Ciò che accade è che “in un mondo che si sta globalizzando, dove crescono i rapporti tra soggetti diversi che operano in mercati e contesti giuridici diversi, si stanno affermando alcune regole e alcune formule di comportamento sufficientemente standardizzate e simili tra loro. Tali regole emergono attraverso un sistema competitivo, dove la migliore, o comunque quella che risulta più competitiva, magari perché è usata da più soggetti, finisce per imporsi sulle altre”. Cfr. I. CIPOLLETTA, “Un sistema di governo della globalità”, in *L’impatto delle riforme amministrative. Relazioni e materiali per l’analisi dei processi innovativi nella Pubblica Amministrazione*, MIPA, Roma, 2004, p. 214.

– espressa al massimo grado dai processi di europeizzazione. Il che comporta la creazione di *network policy* differenziate, caratterizzate dalla ‘negoiazione’ come elemento di funzionamento privilegiato e dalla ‘managerializzazione’ come modalità di strutturazione e implementazione degli obiettivi. Dal tradizionale modello governativo identificato con il termine di ‘*government*’ si passa ad un sistema flessibile di gestione e strutturazione delle forme e dei processi di governo, ovvero la ‘*governance*’ il cui “*framework interpretativo*” è caratterizzato dai termini di “complessità, competizione, interdipendenza (pubblico/privato), frammentazione”<sup>156</sup>. All’interno del mutato quadro di riferimento le reti rivestono un posto di primaria importanza in quanto “strumenti di *governance* politica, che consentono, secondo logiche essenzialmente integrative, il differente combinarsi di burocrazie, mercati, comunità e aggregazioni corporative”<sup>157</sup>. Il passaggio dalla ‘staticità’ governamentale al ‘metodo’ della *governance* determina una ristrutturazione del processo politico in termini di attori, relazioni, norme e equilibrio risultante. La differenza tra i due termini della ‘antitesi’ può essere sinteticamente riassunta dall’osservazione secondo cui “nei giochi di *GC [governance]* contratti multilaterali volontari sostituiscono atti unilaterali di imperio, dove la «logica privatistica dell’accordo» sostituisce o integra «la logica pubblicistica del dominio»”<sup>158</sup>.

Al di là del ventaglio semantico cui rimanda il concetto di ‘*governance*’<sup>159</sup> ciò che rileva ai fini della nostra analisi è l’utilizzo di tale prospettiva nella dimensione in cui “riesce a cogliere importanti cambiamenti nel modo in cui la funzione di ‘governo’ della società viene esercitata nell’epoca contemporanea e, al tempo stesso, fornisce un punto di vista analitico utile per esaminare i prerequisiti funzionali (o imperativi istituzionali) di un tipo di

---

<sup>156</sup> Così F. RANIOLO, “Network organizzativi e *governance* democratica”, in R. D’AMICO (a cura di), *L’analisi della Pubblica Amministrazione*, cit.

Come rileva A. LIPPI, la teoria della *governance* “intende descrivere e spiegare i fenomeni di coordinamento e decisione insiti nel governare in assenza di un governo inteso come istituzione”, ovvero individua diverse modalità di governo caratterizzate dalla “assenza di una stretta relazione tra le componenti che partecipano all’attività di governo, sia sul piano delle norme sia dei membri”. Cfr. A. LIPPI, “Il *policy making* europeo come ‘rete’”, cit., p. 25.

<sup>157</sup> Cfr. D. IELO, “Amministrazioni a rete e reti di amministrazioni: nuovi paradigmi della *global governance*”, in *Amministrare*, n. 3, 2003, p. 400.

<sup>158</sup> Cfr. S. BELLIGNI, “Miss *Governance*, I presume”, cit., p. 185 ed anche N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, pp. 133 e ss., Torino, 1984.

<sup>159</sup> Si veda quanto affermato da F. PIZZETTI, “Le nuove esigenze di *governance* in un sistema policentrico ‘esplosivo’”, in L. CHIEFFI– G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004.

governo che deve organizzare e gestire il processo decisionale collettivo”<sup>160</sup>. Si tratta di una ‘chiave interpretativa’ estremamente utile per analizzare il parallelo processo di regionalizzazione europea ed europeizzazione regionale dal momento che fa riferimento a modalità governative che presuppongono alla base uno ‘schema’ relazionale in un contesto caratterizzato da forti asimmetrie<sup>161</sup>.

Il binomio ‘reti-governance’ si basa, fondamentalmente, su una sorta di ‘identità oggettiva’ dei due termini, ovvero, la condivisione del medesimo oggetto pur secondo angolazioni ‘leggermente’ differenti – “accezione strutturale”, di tipo morfologico nel primo caso, “significato funzionale, processuale” nel secondo<sup>162</sup> –. Proprio in virtù di questa stretta connessione è necessario, in tale sede, fare riferimento alla tematica relativa alle ‘reti di governance’ attraverso cui gli studi di *policy network* analizzano le trasformazioni intervenute nei rapporti tra politica e amministrazione e nel governo delle reti di azione pubblica.

La ‘rete’ intesa come struttura entro cui si realizzano gli ‘scambi’ tra unità collegate da una certa quantità di relazioni costituisce la modalità organizzativa privilegiata nell’implementazione di logiche di *governance* che si sviluppano “all’ombra” della gerarchia in una “rete di reti di natura asimmetrica”<sup>163</sup>. La logica di *governance* significa, infatti, “tener conto delle diversità degli interessi per adottare politiche, indirizzi e scelte capaci di far convergere gli interessi verso soluzioni reciprocamente accettabili”<sup>164</sup>.

---

<sup>160</sup> Cfr. F. MORATA, “Come migliorare la *governance* democratica europea con le Regioni”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2004, p. 28.

<sup>161</sup> In effetti è necessario tener presente che “le reti di *policy*, come quelle economiche, spesso riflettono e incorporano disuguaglianze strutturali esistenti nella società [che] incidono non solo su chi è incluso e chi è escluso dalle reti, ma anche sull’accesso alle risorse e al loro controllo, e quindi sulle azioni degli attori partecipanti alla rete”. Così H. LEITNER, C. PAVLIKK, E. SHEPPARD, “Networks, Governance and the Politics of Scale: Inter-urban Networks and the European Union”, cit., p. 282.

<sup>162</sup> Come si sottolinea in dottrina, “non è difficile cogliere come analisi dei network e *governance* abbiano per certi versi lo stesso campo di applicazione”. Cfr. F. RANIOLO, “Network organizzativi e governance democratica”, in R. D’AMICO (a cura di), *L’analisi della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 27.

<sup>163</sup> Cfr. B. JESSOP, “Capitalism and its future: remarks on regulations, government and governance”, in *Review of International Political Economy*, n. 3/4, 1997, pp. 561-581 e ID., “The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development”, in *International Social Science Journal*, n. 155, 1998. D’altra parte, come sottolinea B. WELLMAN, “Physical Place and Cyber-place: The rise of networked individualism”, in *International Journal for Urban and Regional Research*, 2001, “i legami [attivati dalle reti] sono reciproci in maniera asimmetrica., perché differiscono nel contenuto e nell’intensità” (p. 40). I reticoli sono spesso caratterizzati da situazioni di asimmetria interna dovute alla differenziazione tra attori, interessi e poteri che intervengono all’interno della relazione.

<sup>164</sup> Cfr. E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, 2002.

La ‘prospettiva di *governance*’ risulta particolarmente ‘efficace’ perché pone al centro dell’attenzione i centri decisionali non ‘individualmente’ intesi e ‘isolazionisticamente’ situati ma in rapporto al coordinamento di reti che fra essi si creano e alla proiezione all’esterno che inevitabilmente si sviluppa. In tale ambito l’interesse è rivolto al forte incremento delle politiche di rete che implicano una pluralità ‘soggettiva’ ed ‘oggettiva’, ovvero sia in termini di molteplicità dei soggetti coinvolti che di complessità delle decisioni pubbliche, un processo, dunque, ‘a più voci’. La crisi del modello gerarchico ed il ricorso al modulo ‘reticolare’ spiegano la ricerca di modelli alternativi caratterizzati da “un maggior grado di cooperazione e dall’interazione tra lo Stato e attori non statuali all’interno di reti decisionali miste pubblico/private”<sup>165</sup>. Le reti di *governance* sono caratterizzate, infatti, da relazioni non sempre paritarie e ‘deboli’ tra una molteplicità differenziata di attori le cui interazioni sono coordinate secondo schemi di tipo ‘partecipativo’ piuttosto che autoritativo maggiormente coerenti alle nuove logiche di razionalizzazione dei sistemi organizzativi<sup>166</sup>. In tale prospettiva il *focus* analitico è costituito dai processi di coordinamento piuttosto che gli attori e le loro risorse, ovvero le reti divengono “lo spazio relazionale, la struttura di base delle forme di moderna *governance*”<sup>167</sup> rispetto alla quale i *policy network* svolgono una funzione di incremento del coordinamento.

I diversi approcci attraverso cui gli studi di *policy network* hanno affrontato il concetto di ‘rete’ non sono esenti da quelle che vengono indicate come ‘fratture’ che tali studi lasciano comunque irrisolte, ovvero “teoria/ricerca” (rete come ‘unità d’analisi’ o ‘metafora regolativa) e rete come “variabile dipendente/indipendente”<sup>168</sup> costituiscono le due frontiere con cui i *policy network* si trovano a dover ‘fare i conti’.

---

<sup>165</sup> Cfr. R. MAYNTZ, “La teoria della *governance*, sfide e prospettive”, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1999, n. 1, p. 3.

<sup>166</sup> La *governance* diventa il luogo ‘privilegiato’ del *policy network*, come rileva Le Galès, infatti, “i *policy networks* sono il risultato della cooperazione, più o meno stabile, non gerarchica, tra le organizzazioni che si conoscono, si riconoscono, negoziano e scambiano delle risorse e possono contrattare norme e interessi”. Cfr. P. LE GALES, “Les réseaux d’action publique entre outil passe partout et théorie de moyenne porte”, in P. LE GALES, M. THATCHER (a cura di), *Les réseaux des politiques publiques*, Paris, 1996.

<sup>167</sup> Cfr. A. LIPPI, “Il *policy making* europeo come ‘rete’”, cit., p. 27.

<sup>168</sup> Come rileva A. Lippi, le diverse prospettive d’analisi – studi strutturalisti, interorganizzativi, di *governance* e relativi alla ‘intermediazione degli interessi’ – pur assumendo posizioni differenziate non risolvono le due ‘fratture’ che emergono nelle analisi delle reti. Con riferimento alla prima delle due fratture – ‘teoria/ricerca’ – i diversi approcci, attribuendo alla rete un valore differente, “risultano deficitari rispettivamente sul piano della ricerca o della teoria. Prediligendo l’aspetto metodologico o quello teorico, considerando la rete ora come una “definizione operativa di qualcosa d’altro” o “trascurando una definizione operativa della medesima che la rende

La disamina delle diverse prospettive e da ultimo la considerazione della stretta connessione tra le dimensioni di ‘rete’ e ‘governance’ attesta le difficoltà di concettualizzazione, preannunciata all’inizio di tale capitolo.

Questo breve percorso all’interno del panorama dottrinale sugli studi di rete si è reso indispensabile per capire l’origine e la problematicità cognitiva della dimensione della ‘relazionalità’ che si intende utilizzare nel corso dell’analisi. Al di là delle differenti definizioni, infatti, emerge un dato inconfutabile: “il potenziale interpretativo dell’immagine della rete” che se pur difficilmente considerabile come “una teoria a medio raggio o un modello di ricerca” costituisce, tuttavia, una “forma di rappresentazione che mette in luce di volta in volta aspetti diversi”<sup>169</sup>. La rete, quindi, come metafora rappresentativa e ‘comprendente’ di una realtà complessa e multiforme di cui i fenomeni di integrazione europea e i processi di decentramento interno sono solo gli aspetti più evidenti con l’avvertenza che trattandosi di una ‘metafora’<sup>170</sup> essa possiede un carattere inevitabilmente ‘parziale’, ovvero sottolinea alcune caratteristiche a scapito di altre che vengono messe in secondo piano<sup>171</sup>.

Su tali basi – la rete come ‘prisma’ interpretativo – si vuole procedere ad un ‘trasferimento’ del concetto di ‘rete’ e della dimensione della ‘relazionalità’ in sede giuridica dove si riscontra una carenza di strumenti interpretativi per l’analisi di fenomeni poliedrici e complessi. In tale ambito propendiamo per ‘Agostino’, il giovane giurista dubbioso convinto della necessità di “aggiornare lo strumentario del costituzionalista tradizionale per un più efficace inquadramento della realtà”<sup>172</sup>.

---

empiricamente osservabile”, non si giunge ad una definizione empirico-teorica condivisa del concetto. Lo stesso dicasi in merito alla seconda frattura – rete come ‘variabile dipendente/indipendente’ – tra una concezione di rete come “conseguenza, una variabile dipendente rispetto ad altri fattori causali” ed una in cui le reti sono percepite come “soggetti collettivi in grado di promuovere un’azione unitaria” all’interno di un contesto organizzativo e normativo sufficientemente stabile, un “soggetto politico autonomo” in grado, quindi, di influire sulle dinamiche e i risultati del *policy making*. Cfr. A. LIPPI, “Il *policy making* europeo come ‘rete’”, cit., pp. 31-32.

<sup>169</sup> Cfr. A. LIPPI, “Il *policy making* europeo come ‘rete’”, cit., p. 33.

<sup>170</sup> Le ‘metafore’ sono spesso utilizzate nelle scienze sociali poiché dotate di una forte carica evocativa in grado di favorire una più immediata comprensione della realtà e di evidenziare in maniera efficace i tratti prevalenti del fenomeno analizzato.

<sup>171</sup> In tal senso si veda G. MORGAN, *Images of Organization*, 2ª ediz., Thousand Oaks, 1997.

<sup>172</sup> Cfr. M. DANI e F. PALERMO, “Della *governance* e di altri demoni (un dialogo)”, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2003, p. 785.



### 2.3. LA ‘DIMENSIONE RELAZIONALE’ NELLE SCIENZE GIURIDICHE: VERSO UNA NUOVA CATEGORIA COSTITUZIONALE

Dopo aver ricostruito il quadro analitico entro cui si sviluppa la prospettiva relazionale, l’operazione immediatamente successiva consiste nella ‘trasposizione’ del concetto di ‘rete’ in ambito giuridico configurando il paradigma relazionale come una sorta di ‘nuova categoria’ giuridico-costituzionale attraverso cui ‘leggere’ i processi di ‘euro-regionalizzazione’ in atto.

L’uso della rete come metafora descrittiva non è inedito nel campo giuridico; gli studi amministrativi, infatti, utilizzano la nozione di rete per “identificare una figura (organizzativa e funzionale) complessa, composta da uffici pubblici non omogenei tra loro, che appartengono a enti o apparati amministrativi diversi ma che, comunque collaborano tra loro concertando la propria azione”<sup>173</sup>. Si tratta di uso metaforico del concetto che nel rappresentare la struttura amministrativa in tal senso organizzata, sottolinea il ruolo prevalente ricoperto da due dimensioni connesse alla rete: l’“appartenenza a entità o apparati diversi” e la “collaborazione o interdipendenza”<sup>174</sup>. Questi due elementi rimandano ad una organizzazione amministrativa composita e pluralista integrata da diverse strutture, diversi soggetti e diverse funzioni posti in una situazione necessariamente ‘relazionale’, ovvero imperniata sul criterio di collaborazione finalizzata ad una maggiore efficienza in termini di *output* rispondente alla realizzazione di obiettivi comuni. Tale modello organizzativo, infatti, data la sua articolazione in strutture operanti in sedi differenziate ma interconnesse, presume “un rapporto di integrazione tra gli ordinamenti”<sup>175</sup>. Estremamente interessante è – in tale prospettiva di ‘amministrazione a rete’ o ‘come rete’ – il superamento del paradigma gerarchico richiesto dal progressivo strutturarsi di relazioni tra soggetti

---

<sup>173</sup> Così D. IELO, “Amministrazioni a rete e reti di amministrazioni...”, cit., p. 577. L’A. ricorda come il concetto di ‘rete’ sia stato utilizzato, ad esempio, dal 15° considerato del Regolamento CE n. 1/2003 – *Proposta di regolamento concernente l’applicazione alle imprese delle regole della concorrenza di cui agli articoli 81 e 82*, recante modifica dei regolamenti Ce n. 1017/68, n. 2988/74, n. 4056 e n. 3975/87, presentata dalla Commissione europea il 17 settembre del 2000 – laddove si prevede che «la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri dovrebbero formare insieme una *rete di pubbliche autorità* che applicano le regole di concorrenza comunitarie in stretta cooperazione».

<sup>174</sup> Come evidenziato da S. CASSESE, “Le reti come figura organizzativa della collaborazione”, in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L’Europa delle reti*, cit., p. 44.

<sup>175</sup> Così S. CASSESE, “La signoria comunitaria sul diritto amministrativo”, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2-3, 2002, p. 295.

situati in un “ambiente organizzativo”<sup>176</sup> di dimensioni globali. La crescente connessione tra i molteplici livelli di governo – locale, nazionale e sovranazionale (ovvero europeo) –, infatti, comporta un confronto costante tra interessi molteplici di cui ognuno dei livelli menzionati è portatore. Utilizzare l’immagine della rete per descrivere la natura dei sistemi organizzativi e i rapporti di scambio intercorrenti ci riporta automaticamente all’idea di una struttura aperta, flessibile, attraversata da estesi circuiti di comunicabilità.

La trama reticolare si sviluppa attraverso una molteplicità di “sistemi a rete di livello subnazionale e locale” assai complessi privi di un ‘punto focale’, ovvero di un “soggetto che si pone al centro della rete”, in cui “tutti i soggetti coinvolti hanno un cointeresse al conseguimento di un obiettivo comune”<sup>177</sup>. Siamo, quindi, immersi in una sorta di “*network society*”<sup>178</sup> in cui le forme, e i modelli che le organizzazioni reticolari possono assumere sono molteplici così come gli strumenti attraverso cui si implementano le dinamiche di negoziazione degli interessi. Tuttavia, ciò che rileva è un tipo di strutturazione che non risponde al criterio gerarchico ma si caratterizza per lo sviluppo di intense relazioni tanto orizzontali che verticali in cui il coordinamento si realizza in base all’adattamento reciproco e alla condivisione di obiettivi e programmi comuni da parte dei soggetti coinvolti.

Passando dal piano amministrativo a quello giuridico-costituzionale la rete viene utilizzata da alcuni autori come strumento d’analisi negli studi relativi ai processi di regionalizzazione/federalizzazione che in quest’ultima decade hanno interessato in maniera sempre più rilevante l’articolazione territoriale dei poteri degli Stati nazionali all’interno del più generale processo di integrazione europea. Seguendo tale filone analitico in tale sede si utilizza il concetto di ‘rete’ secondo la prima ed ‘ipotetica’ definizione datane da Toniatti, ovvero come “*strumento (prevalentemente) procedurale e (occasionalmente) istituzionale attraverso il quale si gestisce convenzionalmente il rapporto di complementarità funzionale fra un pluralità di soggetti pubblici e privati in relazione alla gestione condivisa di interessi comuni*”<sup>179</sup>. Le reti, infatti, si creano sulla base di vantaggi reciproci e scopi condivisi pur mantenendo la capacità di adattarsi al cambiamento dei problemi ed all’apprendimento di nuove risposte, determinando un maggiore decentramento e una espansione dei legami. Tale impostazione ‘relazionale’

---

<sup>176</sup> Nei termini di S. CASSESE, “La signoria comunitaria sul diritto amministrativo”, cit., p. 295.

<sup>177</sup> Cfr. D. IELO, “Amministrazioni a rete e reti di amministrazioni...”, cit., p. 382.

<sup>178</sup> Come definita da P. PERULLI, *La città delle reti*, Torino, 2000.

<sup>179</sup> R. TONIATTI, “Il regionalismo relazionale...”, cit., p. 183.

predilige il profilo funzionale e strumentale dei modelli governativi poiché orientata ad analizzare il piano istituzionale relativamente all'aspetto di *governance*, ossia con riferimento all'azione di governo che si esplica attraverso modalità strettamente connesse alla trasformazione della tradizionale dicotomia "Stato-cittadino" nel paradigma dell'"arena pubblica"<sup>180</sup>. Un passaggio dalla 'piramide' al 'cerchio', poiché la 'rete' come l' 'arena pubblica' indica una sfera in cui i soggetti che vi operano non hanno posizioni gerarchicamente prestabilite, le relazioni realizzabili al suo interno non sono tipizzate, né l'agire risulta vincolato a specifiche modalità di razionalizzazione, weberianamente intesa; "consente, al contrario, interscambiabilità dei ruoli" e "modificazione dei rapporti"<sup>181</sup>. Così delineata la nozione di rete "potrebbe assumere un proprio rilievo descrittivo" anche nell'ambito più propriamente giuspubblicistico, e "qualora la prospettiva funzionalista ad essa connaturata dovesse venire privilegiata, addirittura normativo"<sup>182</sup>. La dimensione della relazionalità ci consente di individuare e analizzare alcuni aspetti relativi ai rapporti tra i diversi livelli governativi all'interno di un *framework* organizzativo policentrico. La strutturazione a 'rete', infatti, è caratterizzata da una pluralità di 'nodi' – unità organizzative – autonomi che agiscono all'interno di un quadro altamente flessibile, dai confini poco marcati e non sempre formalizzato, in cui i diversi 'segmenti' godono tendenzialmente delle medesime opportunità. Si tratta di un 'costrutto' ambivalente: integrazione normativa essenziale per la costruzione e la stabilizzazione della rete, da un lato, e differenziazione interna, dall'altro. Le relazioni tra i vari 'nodi', infatti, hanno natura asimmetrica dovuta alla differente e plurale soggettività, nonché al tipo di risorse di cui gli attori dispongono, asimmetria che spinge ad una 'competitività' interna tra i soggetti funzionale alla costruzione di una propria specifica 'identità competenziale' che ne determini la 'insostituibilità' all'interno del reticolo. In modo specifico la tendenza all' '*institutional isomorphism*'<sup>183</sup> risulta particolarmente interessante ai fini della nostra ricerca poiché dá conto della tensione tra dinamiche di segno opposto cui sono sottoposte le strutture a rete. L'interazione tra gli attori e il progressivo consolidamento della rete fanno sì che gli attori influenzandosi reciprocamente, attivino un processo di crescente omogeneizzazione che si 'scontra' con la

---

<sup>180</sup> Espressioni utilizzate da S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002, pp. 74-136.

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>182</sup> Cfr. R. TONIATTI, "Il regionalismo relazionale...", cit. p. 184.

<sup>183</sup> Concetto che prendiamo 'in prestito' dagli studi compiuti da P. DI MAGGIO e W. POWELL, "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", in *American Sociological Review*, vol. 48, 1983, pp. 147-160.

propensione alla differenziazione e alla complementarietà dei singoli ‘nodi’. Questi ultimi, infatti, se da un lato tendono a creare convergenza ed uniformità all’interno della rete, dall’altro, nella costruzione della propria ‘identità, spingono ad una ‘specializzazione’ che determina l’asimmetria.

Tralasciando per ora le ‘zone d’ombra’ connesse alla prospettiva ‘relazionale’ del regionalismo (di cui si tratterà nell’ultimo capitolo), ciò che in questa sede rileva sottolineare è la potenzialità interpretativa insita nel concetto di rete al fine di comprendere il fenomeno oggetto della nostra analisi, ovvero processi quali la cooperazione interregionale europea che implicano una ‘sovrapposizione’ e costante intersecazione tra distinti livelli di governo e differenti piani competenziali. Il criterio gerarchico, infatti, non riesce a dar conto del contesto giuridico multidimensionale e della crescente ‘trasversalità’ delle materie tradizionalmente rientranti nella potestà esclusiva delle unità statali (costituisce un esempio il cd. ‘*treaty-making power*’ regionale, di cui si tratterà nel capitolo seguente). Né il criterio competenziale risulta di per sé idoneo ad analizzare un contesto siffatto caratterizzato dalla preminenza di ‘relazioni *de facto*’ piuttosto che ‘*de iure*’, ovvero nel quale “alla carenza di una formalizzazione si viene a reagire soprattutto sul piano operativo...privilegiando l’efficienza del risultato rispetto alla garanzia delle aspettative ed esaltando, piuttosto che la titolarità di competenze formali, l’aspetto della “capacità politica” delle regioni”<sup>184</sup>.

L’individuazione di questo criterio di lettura non pretende avere una valenza ‘assoluta’ al pari delle classiche categorie interpretative del fenomeno giuridico, ma si pone accanto a queste in funzione d’ausilio per la comprensione di quei fenomeni ‘dinamici’ che altrimenti sfuggirebbero alla lente del ‘microscopio’ giuridico in virtù di una ‘presunta’ estraneità all’ambito del diritto.

---

<sup>184</sup> Cfr. R. TONIATTI, “Il regionalismo relazionale...”, cit. p. 185.

### 3. ‘CONSIDERAZIONI’ GIURIDICHE SULLA ‘ASIMMETRIA’: UNA RIFLESSIONE ‘A CAVALLO’ TRA POLITICA E DIRITTO COSTITUZIONALE

Accanto alla dimensione ‘relazionale’ la ricerca utilizza una seconda chiave di lettura complementare e contestuale alla prima, l’asimmetria, in grado di cogliere una tendenza in atto negli attuali processi di trasformazione dell’organizzazione territoriale degli Stati.

Si tratta, anche in questo caso, di un elemento non propriamente giuridico, ovvero elaborato e utilizzato nell’ambito delle scienze politologiche e sociali, se non addirittura e primariamente delle scienze sperimentali<sup>185</sup>, che trova, tuttavia, larga diffusione e seguito nella giuspubblicistica per il carattere descrittivo e le connotazioni dinamiche e ‘sostanzialistiche’ che consentono di analizzare fenomeni *in fieri* e *de facto* che altre categorie giuridiche non sarebbero in grado di ‘leggere’.

L’asimmetria, infatti, oltre ad essere analizzata come elemento strutturale dei sistemi soggetti ai processi di federo-regionalizzazione, viene qui assunta come metodologia interpretativa di ordinamenti caratterizzati da un tessuto territoriale differenziato che trova riconoscimento anche a livello costituzionale. Così la ‘specialità’ o la potenziale ‘differenziazione’ di alcune entità regionali in Italia, o, i cd. ‘*hechos diferenciales*’ che caratterizzano alcuni territoriali regionali in Spagna. In realtà, l’elenco degli ordinamenti in cui sono riscontrabili elementi di differenziazione potrebbe procedere oltre<sup>186</sup>, ma l’analisi si sofferma specificamente sullo studio dei due ‘casi’ appena richiamati proprio perché si

---

<sup>185</sup> Diverse discipline sperimentali come Matematica, Fisica, Biologia o Chimica hanno articolato sull’asimmetria teorie e sperimentazioni; sebbene si tratti di un uso ‘razionalizzato’ del concetto è, tuttavia, utile rilevare il carattere comune che esso assume all’interno dei diversi ambiti disciplinari. Il concetto in realtà maggiormente utilizzato dalle scienze matematiche è quello di ‘simmetria’ rispetto al quale, *contrario sensu*, la ‘asimmetria’ identifica la assenza di uniformità e uguaglianza nella distribuzione delle parti di una figura; in fisica esiste addirittura uno strumento, l’*asymmeter*, in grado di misurare l’asimmetria. Anche la psicologia, la linguistica e la pedagogia hanno utilizzato tale concetto e, da ultimo, le scienze economiche hanno fatto grande uso del termine per qualificare il fenomeno della ‘asimmetria conoscitiva’ (informazioni asimmetriche) per descrivere lo squilibrio che si realizza nella gestione dell’informazione soprattutto nei mercati finanziari esteri. Al di là dei significati peculiari il denominatore comune che si ricava da queste differenti opzioni è l’identificazione della asimmetria con i concetti di disuguaglianza, difformità e sproporzione, termini che è possibile riscontrare anche nelle analisi relative all’organizzazione territoriale dello Stato.

<sup>186</sup> Sicuramente nel novero degli ordinamenti in cui si utilizza la categoria della asimmetria, oltre agli USA, modello archetipico del concetto in esame, è necessario inserire, in generale, tutti quegli ordinamenti che, formalmente o materialmente, sono caratterizzati da una organizzazione territoriale composta. È il caso – a ‘mò’ di esempio –, di Canada, Belgio, Austria che adattando tale categoria alle proprie peculiarità ne hanno prodotto diverse declinazioni.

tratta di due sistemi asimmetrici in cui l'asimmetria, pur avendo origini differenti, risponde ad una medesima *ratio*: conciliare i principi di unità e indivisibilità con quello di autonomia ed eguaglianza. La presenza di componenti territoriali eterogenee in una organizzazione statale dotata di struttura composta o complessa costituisce il 'terreno di base' della asimmetria qui utilizzata come lente interpretativa per capire il ruolo che la differenziazione gioca nei processi di decentramento interni e da qui, per verificare l'*an* e il *quomodo* dell'asimmetria come elemento di integrazione territoriale nel processo di integrazione europea al fine di valutare la consistenza di un regionalismo ('federalismo'<sup>187</sup>)relazionale ed asimmetrico europeo.

Utilizzeremo, quindi, un concetto di natura ambivalente a cavallo tra politica e diritto che proprio in virtù della natura 'bifronte' ci consente di seguire con la riflessione costituzionalistica l'aspetto 'sostanzialistico' dei cambiamenti in atto, operando, ancora una volta, una 'contaminazione' del diritto costituzionale classico. Accanto ad un 'atteggiamento di sospetto' nei confronti dei concetti come quello di 'asimmetria' – bisogna registrare la forte *vis* attrattiva esercitata dalle potenzialità delle interconnessioni e contaminazioni tra i diversi ambiti d'analisi di cui l'asimmetria è, probabilmente, l'epifenomeno più evidente<sup>188</sup>.

Un concetto in voga, quello di asimmetria, sia per la forte rilevanza assunta dalla dimensione della 'democrazia dell'efficienza' – ovvero orientata al 'risultato' – sia per la necessità di conciliare problematiche le cui coordinate spazio-temporali esulano dai tradizionali confini territoriali, che, ancora, per la diffusione di tale concetto nel 'patrimonio linguistico' dei *pamphlet* politici degli ultimi tempi. Dinanzi a tale espansione 'magmatica' l'analisi che segue si pone come riflessione 'costituzionalistica' sulla asimmetria al fine di utilizzare il concetto, e le potenzialità interpretative insite in esso, come chiave di lettura anche nell'ambito della scienza costituzionale.

---

<sup>187</sup> Si utilizzano i due concetti di 'regionalismo' e 'federalismo' con le avvertenze di tipo metodologico rilevate e analizzate nel cap. 1 del presente lavoro.

<sup>188</sup> Basti pensare alle numerose ricerche che utilizzano il concetto di asimmetria nello studio relativo alla forma territoriale dello Stato, una tendenza sicuramente molto più forte in Spagna che in Italia dove, finora, la unica forma di differenziazione territoriale menzionata dai costituzionalisti era la 'specialità', ovvero lo status giuridico di Regione a statuto speciale espressamente previsto e regolato dettagliatamente dalle norme costituzionali. Come si dirà più avanti l'ipotesi – o forse lo 'spettro' – del 'regionalismo asimmetrico' fa la sua 'reale' comparsa solo all'indomani della legge costituzionale n. 3 del 2001 che inserisce una sorta di 'regionalismo a geometria variabile', ovvero 'virtualmente' differenziato sulla scorta di quanto previsto decenni prima dalla Costituzione spagnola. In Spagna il tema della asimmetria viene affrontato in un certo senso '*ab origine*', ovvero si trattava di 'costituzionalizzare', in qualche modo, un carattere geneticamente presente nell'ordinamento spagnolo al fine di preservare e 'proteggere' la rinnovata unità dello Stato.

Per far ciò è necessario delineare la asimmetria come ‘categoria giuridico-costituzionale.’ Partendo dalle ricostruzioni politologiche che ne stanno alla base, depurate dai ‘giudizi di valore’ e dagli usi ‘opportunistici’ perpetuatisi nel corso del tempo, si intende pervenire ad una categoria autonoma verificando la capacità interpretativa – quindi i potenziali vantaggi e le problematicità – di modo che l’analisi che si condurrà sulla base di tale dimensione non risulti meramente descrittiva ma abbia carattere problematico, ovvero riporti le criticità positive e negative dell’oggetto d’analisi.

### **3.1. LA ASIMMETRIA COME CONCETTO (PRINCIPIO, VALORE) GIURIDICO-COSTITUZIONALE ‘INDETERMINATO’**

Il concetto di asimmetria nel diritto costituzionale viene generalmente impiegato nell’ambito delle forme di Stato per qualificare quegli ordinamenti composti di natura federale o regionale nei quali l’organizzazione territoriale e la distribuzione del potere risponde a logiche integrative e di riconoscimento di identità culturali differenziate. Simmetria e asimmetria sarebbero, in tal senso e come qualche autore sottolinea, elementi propri del federalismo ed essendo tematiche strettamente connesse al governo federale, di conseguenza riguardano il diritto costituzionale<sup>189</sup>. Tralasciando per il momento la tematica relativa alla compatibilità tra asimmetria e forme classiche di articolazione territoriale dello Stato<sup>190</sup>, l’analisi che segue si propone di verificare una possibile concettualizzazione della asimmetria attraverso le categorie giuridiche utilizzate dalla dogmatica costituzionalistica. La domanda che ci poniamo è se l’asimmetria possa essere concepita come principio giuridico alla stregua dei principi costituzionali, come valore o concetto giuridico indeterminato.

Assumendo i principi costituzionali come principi dotati di forza normativa e criteri basilari nella funzione di interpretazione normativa<sup>191</sup>, ovvero

---

<sup>189</sup> Cfr. J.A. DE OLIVEIRA BARACHO, *Teoria Geral do federalismo*, Belo Horizonte, 1982, pp. 57-58.

<sup>190</sup> Tematica che verrà affrontata nei paragrafi successivi del presente capitolo.

<sup>191</sup> I principi non hanno mera natura descrittiva ma sono dotati di forza normativa che può manifestarsi attraverso obblighi che possono essere generali ed astratti o maggiormente specifici, costituendo in ogni caso un *prius* della interpretazione normativa. In tal senso si veda E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Madrid, 1984, p. 23.

Tanto evidente risulta la forza normativa dei principi che, come sottolinea PRIERTO SANCHÍS, “los llamados principios no son nada sustancialmente distintos a las normas, caracterizándose simplemente por la posesión de ciertos rasgos (generalidad, fundamentalidad, etc.) que no se

principi strutturali dell'ordinamento costituzionale strettamente connessi gli uni con gli altri, la asimmetria potrebbe assumere siffatta configurazione dal momento che tale categoria ha svolto spesso una funzione di 'tramite' giuridico di nuovi concetti entrati a far parte del 'patrimonio' costituzionalistico. Il problema che si pone è la 'flessibilità' e polisemicità di tale categoria e, in particolare la relazione con gli altri principi generali – come il principio di unità o solidarietà –. In tal senso una configurazione simile della asimmetria sarebbe assumibile solo laddove esiste la possibilità che i principi integrati e positivizzati nel testo costituzionale possano entrare in contrasto o convivere. Si tratta di una possibilità non certo remota dal momento che il 'bilanciamento' tra principi, valori e diritti è divenuta una 'operazione obbligatoria' nei testi costituzionali caratterizzati da un autentico pluralismo, sia in merito ai contenuti che alle finalità, da cui deriva la presenza di principi con valore tendenzialmente contraddittorio. Ciò fa sì che la relazione tra gli stessi principi si apra verso il riconoscimento delle peculiarità, delle eccezioni, delle differenziazioni, ovvero dell'asimmetria<sup>192</sup>.

Lo stesso vale anche per la asimmetria se assunta come 'valore', laddove i valori integrati nella Costituzione – caratterizzati da una maggiore valenza etica e assiologica rispetto ai principi<sup>193</sup> ma non perfettamente distinguibili da questi ultimi<sup>194</sup> sono “los que resultan de su [Constitución] contenido normativo, no de

---

configuran a la manera te doso o noda, sino que se pueden tener, y de hecho se tiene en determinada medida”. Cfr. L. PRIERTO SANCHÍS, *Sobre principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico*, Madrid, 1992, p. 132.

<sup>192</sup> Come rileva ARGULLOL MURGADAS, con riferimento all'ordinamento costituzionale spagnolo, l'art. 2 della CE contiene il “reconocimiento del principio de la heterogeneidad o de la diversidad”, ovvero della asimmetria. Cfr. E. ARGULLOL MURGADAS, “Las vías para una construcción de la diversidad de modelos autonómicos”, in AA.VV., *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona 1995, p. 109.

<sup>193</sup> Si veda J.M. ABELLÁN, “En torno a la comparación y diferencial entre valores, principios y normas constitucionales”, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 48, 1997.

<sup>194</sup> La distinzione tra principi e valori costituisce uno dei maggiori temi di dibattito in dottrina che utilizza diversi criteri, contenuto, gerarchia, struttura, origine efficacia normativa o efficacia giuridica per cercare di individuare le differenze e le similitudini tra i due concetti. Per una ricostruzione sintetica del dibattito si veda F.J. DÍAZ REVORIO, *Valores superiores e interpretación constitucional*, Madrid, 1997. Fondamentali per un approfondimento del tema le opere di M. ARAGÓN REYES, *Constitución y democracia*, Madrid, 1989, T. FREIXES SANJUÁN e J.C. REMOTI CARBONELL, “Los valores y principios en la interpretación constitucional”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 35, 1992; F. RUBIO LLORENTE (et. al.), *Derechos fundamentales y principios constitucionales (doctrina jurisprudencial)*, Barcellona, 1995.

In merito alla impossibilità di distinguere principi e valori in “forma nítida” si veda M. BELADÍEZ ROJO, *Los principios jurídicos*, Madrid, 1994, p. 145-146 e dello stesso orientamento R. ALEXYS, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, 1993, per il quale valori e principi sarebbero strettamente connessi secondo un duplice senso, da un lato, infatti, “de la misma manera que puede hablarse de una colisión de principios y de una ponderación de principios puede también hablarse de una colisión de valores y de una ponderación de valores” e, dall'altra, “el cumplimiento gradual de los principios tiene su equivalente en la realización gradual de los valores” (pp- 138-39). Anche se l'A. individua, infine, un fattore di differenziazione – “lo que en el modelo de los valores es



las proclamaciones puramente retóricas que en ella se contienen”<sup>195</sup>. La asimmetria, in particolare, condivide con i valori il carattere di orientamento e strutturazione dell’ordinamento costituzionale svolgendo un ruolo ‘complementare’ rispetto ai valori costituzionalmente riconosciuti laddove questi non siano in grado di assolvere alla funzione di integrazione.

Principio o valore, dunque, come ‘abito’ giuridico plausibile secondo una prospettiva meramente funzionale ma difficile da riconoscere, *tout court*, sotto il profilo della normatività dal momento che la asimmetria non è di per sé una norma, non possiede il carattere della prescrittività normativa a differenza di valori e principi<sup>196</sup> e non opera come tale strutturalmente o funzionalmente parlando, o, per lo meno, non in maniera integrale.

In tal senso potrebbe apparire più realistica la configurazione della asimmetria come concetto giuridico indeterminato, una tecnica secondo cui la legge “refiere una esfera de la realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto”<sup>197</sup>. Si tratta di una categoria maggiormente utilizzata nell’ambito del diritto amministrativo ma non per questo inapplicabile nel diritto costituzionale<sup>198</sup> laddove l’esistenza di concetti dal contenuto intensamente generale e flessibile rimandano ad ulteriori declinazioni e specificazioni ad opera del legislatore e del giudice, soggetti abilitati a regolare e interpretare le situazioni di fatto attraverso soluzioni differenti in grado di garantire l’equilibrio tra la ‘formalità delle norme’ e la ‘normatività della realtà’. Proprio in questa dialettica o “vasto espacio gris”<sup>199</sup> si colloca la asimmetria come concetto politico, di natura politica e politicamente regolabile, che integra elementi normativi o, analogamente, un concetto giuridico, implicitamente o espressamente positivizzato, che pretende essere pienamente aderente alla realtà. Tuttavia l’assimilazione tra concetti giuridici indeterminati e asimmetria si indebolisce se prendiamo in esame l’essenza medesima dei concetti. Una essenza fortemente dinamica e plasmabile che determina una pluralità di

---

*prima facie* lo mejor es, en el modelo de los principios, *priima facie*, debido” (p. 147) – che è, in realtà, più teorico che effettivo.

<sup>195</sup> Così F. RUBIO LLORENTE, “Constitución, valores, principios, derechos”, in AA.VV. (A. OLLERO, coord.), *Valores en una sociedad plural*, Madrid, Papeles de la Fundación para el análisis y los estudios sociales, n. 51, 1999, p. 139.

<sup>196</sup> Si veda in tal senso G. PECES BARBA, *Los valores superiores*, Madrid, 1984.

<sup>197</sup> Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA e T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, VIII ed., vol. I, Madrid, 1997, p. 448.

<sup>198</sup> Si veda a tal proposito E. GARCÍA DE ENTERRÍA e T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, cit., p. 449 e F. SAINZ MORENO, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, 1976, p. 191.

<sup>199</sup> Espressione utilizzata da F. OPPENHEIM, *Conceptos políticos. Una reconstrucción*, Madrid, 1987, p. 117

soluzioni differenziate, quella della asimmetria, verso una natura maggiormente racchiusa e limitabile, quella dei concetti giuridici indeterminati, dalla cui applicazione deriva una sola soluzione corretta.

Tale operazione di ‘sussunzione categoriale’ nella dogmatica costituzionalistica, quindi, non sortisce risultati utili in termini di fondazione giuridica del concetto di asimmetria. Se pur l’asimmetria condivide diversi caratteri tanto con i principi che con i valori o concetti giuridici indeterminati, in realtà, non è pienamente assimilabile a nessuna di tali categorie per questo è necessario partire dalla natura e dalla ‘razionalità’ medesima della asimmetria, ovvero dalla sua specifica essenza e dalla sua ragion d’essere nelle analisi di diritto costituzionale.

### **3.2. LA ASIMMETRIA COME STRUMENTO GIURIDICO DI GARANZIA NEL DIRITTO COSTITUZIONALE: LO “*STATUS ACTIVUS PROCESSUALIS*”,<sup>200</sup>**

La conclusione cui giungono le riflessioni svolte nel paragrafo precedente rilevano le difficoltà di ‘inquadrare’ attraverso le classiche categorie della dogmatica costituzionalistica un concetto così flessibile e versatile come la asimmetria. Un concetto caratterizzato da una natura ambivalente che non ha fatto desistere dal suo uso in ambito costituzionalistico dove l’asimmetria viene espressamente richiamata con riferimento e come qualificazione di una specifica strutturazione territoriale il cui ‘carattere asimmetrico’ si manifesta nel godimento, da parte di alcune delle unità-componenti lo Stato dotate di autonomia politica, di un trattamento costituzionale differenziato, legittimato dal riconoscimento positivo di alcune singolarità di diverso tipo rispetto alle altre entità che compongono lo Stato.

Partendo da questo uso ci siamo chiesti se fosse possibile fondarne uno ‘statuto’, se si trattasse di una mera e contingente qualificazione, in cui sarebbe chiara la valenza prettamente politica, o, piuttosto di un carattere strutturale che va al di là di semplici considerazioni di fatto pur nella consapevolezza che non si tratta, di per sé, né di un principio né di un valore costituzionale, implicito o espresso.

---

<sup>200</sup> Espressione utilizzata da P. HÄBERLE, “Efectividad de los derechos fundamentales en el Estado constitucional”, in A. LÓPEZ PIÑA (dir.), *La garantía constitucional de los derechos fundamtales. Alemania, España, Francia e Italia*, Madrid, 1991, p. 274.

Elementi chiave nella ‘ricostruzione giuridica’ che qui si intende effettuare sono rappresentati dalla natura strumentale dell’asimmetria e dalla funzione di integrazione che la stessa svolge.

Fondamentale, infatti, è la strumentalità e complementarità della asimmetria rispetto ai quei principi e valori costituzionali di cui non ne condivide pienamente lo *status*. In tal senso la asimmetria non è altro che il riflesso della operatività di principi e valori, ovvero uno dei due poli della linea che orienta il processo di collisione-bilanciamento tra questi. L’asimmetria si configura, quindi, come il risultato della applicazione e interazione tra i diversi principi e valori costituzionali, in particolar modo quelli relativi alla organizzazione territoriale dello Stato, ambito in cui coesistono principi, *prima facie*, in apparente contraddizione (*in primis* unità e autonomia), dal cui gioco conflittuale derivano dinamiche e tensioni più o meno uniformizzanti-differenziate, più o meno simmetriche-asimmetriche, binomio dinamico che consente il ‘controllo’ delle disfunzioni che regolarmente possono verificarsi durante il periodo di vigenza di una norma costituzionale. In tale prospettiva la asimmetria non può essere considerata un principio aprioristicamente previsto dalla Costituzione ma, piuttosto, il naturale corollario dei principi strutturali di un ordinamento complesso e pluralistico. Di conseguenza il carattere che definisce pienamente l’asimmetria è proprio quello relativo alla utilità di tale concetto rispetto alle finalità costituzionali e alla logica costituzionalistica, per cui la combinazione di elementi politici e giuridici che si realizza al suo interno non fa altro che riflettere in maniera fedele il contesto in cui ha origine e verso il quale protende.

A questo punto si potrebbe ben obiettare che il riconoscimento di una tale dimensione ‘empirico-fattuale’ della asimmetria ci trasferirebbe da una prospettiva giuridico-costituzionale ad un ambito più prossimo alla scienza politica “en cuanto disciplina interesada por el funcionamiento práctico de las instituciones y la eficacia auténtica de las normas jurídicas”<sup>201</sup>. Ma così non è perché, se accanto alla dimensione di ‘risultato’ che la asimmetria assumerebbe nella interazione e applicazione dei principi e valori costituzionali, consideriamo la funzione di garanzia che la stessa svolge con riferimento alla effettività di tali principi rientriamo nel pieno ambito della garanzia costituzionale. Quindi partendo dal valore pragmatico di tale concetto – effetto della interazione tra principi e valori –, l’asimmetria costituisce un termine ed istituto pienamente giuridico iscrivendosi come modalità attraverso cui “puede garantizarse una

---

<sup>201</sup> Quanto affermato da M. JIMÉNEZ DE PARGA, “La trampa del federalismo”, in *ABC*, 25 novembre del 1998, a proposito del federalismo asimmetrico.

especial protección a ciertas instituciones”<sup>202</sup>, ovvero, in tal caso, le entità regionali e particolarmente le peculiarità che alcune di esse presentano. Garanzia non solo formale ma anche processuale finalizzata ad una concretizzazione effettiva dei principi strutturali dell’organizzazione territoriale dello Stato come principi dello Stato Costituzionale e come protezione delle specificità presenti negli Stati composti. In tal senso la asimmetria costituisce uno strumento del diritto costituzionale processuale che si basa su una concezione della Costituzione in cui particolarmente rilevante è il carattere processuale e pubblico – la Costituzione come “garanzia di un «processo pubblico»”<sup>203</sup> –, nonché quello pluralistico rispetto al quale la asimmetria svolgerebbe un utile ruolo ausiliario nel perfezionamento dell’idea stessa di pluralismo degli attuali sistemi democratici, particolarmente del pluralismo territoriale. Una condizione, questa, che caratterizza non solo gli ordinamenti statali singolarmente considerati ma, in modo peculiare, lo stesso ordinamento sovranazionale europeo soprattutto se esaminato attraverso la dimensione regionale. a tal fine diventa imprescindibile rintracciare “nuovi meccanismi per garantire la pluralità, la flessibilità e l’interazione necessarie per gestire la complessità caratteristica delle nostre società”<sup>204</sup>.

Assumendo questa prospettiva, la asimmetria si colloca a pieno titolo nell’ambito del diritto come strumento di garanzia dell’efficacia giuridica dei principi e valori fondamentali della Costituzione, non l’unico né *conditio sine qua non* dei processi autonomistici, ma certamente, tra gli altri, una possibile modalità che alcuni ordinamenti, in particolare (vedi Italia e Spagna ma non solo), e quello europeo, in via generale, hanno integrato nel proprio tessuto costitutivo. Se i principi e i valori costituzionali riguardanti l’organizzazione territoriale hanno subito in quest’ultimo ventennio uno sviluppo senza pari, prevedendo un ampliamento in termini di progressiva estensione e consolidamento – non dimentichiamo sotto le spinte dei processi di globalizzazione, internazionalizzazione ed europeizzazione che hanno rivitalizzato le strutturazioni

---

<sup>202</sup> Così C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1999, con riferimento alla garanzia istituzionale.

<sup>203</sup> Si veda in tal senso P. HÄBERLE, “Diritto costituzionale nazionale, unioni regionali fra stati e diritto internazionale come diritto universale dell’umanità: convergenze e divergenze”, sul sito [www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it) e dello stesso autore “Efectividad de los derechos fundamentales en el Estado constitucional”, cit., e in merito alla prospettiva del Diritto costituzionale processuale si veda soprattutto “El recurso de amparo en el sistema germano federal”, in D. GARCÍA BELAUNDE – F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, 1997, p. 246.

<sup>204</sup> Cfr. F. MORATA, “Come migliorare la governance democratica europea...”, cit., p. 24.

territoriali peculiarmente nella dimensione autonomistica<sup>205</sup> – , ciò ha comportato un ripensamento dello stesso Stato costituzionale così come ereditato dal costituzionalismo del '900; per cui la legittimazione dello Stato dei diritti, principi e valori fondamentali è venuta sempre più poggiando sul carattere dello Stato medesimo come soggetto deputato allo svolgimento di quei compiti specificamente orientati alla realizzazione della effettività di diritti, principi e valori. In tal senso la prospettiva della differenza e la possibilità concettuale dell'asimmetria trovano posto in tale funzione di garanzia dell'effettività.

La asimmetria, infatti, risulta caratterizzata non solo da una natura fondamentale strumentale ma da un funzione di integrazione che diventa necessaria in una realtà complessa, particolarmente negli Stati composti. Esaminare l'organizzazione territoriale di un ordinamento attraverso tale dimensione di lettura significa operare all'interno del diritto costituzionale perché l'asimmetria non è altro che una modalità attraverso cui inverare coerentemente il diritto costituzionale globalmente inteso, ovvero norme, cultura, ideologia e documenti costituzionali. In tale prospettiva l'asimmetria non è solo un concetto descrittivo di natura politologia ma perfettamente corrispondente ai principi e ad ai valori consegnati al testo costituzionale, ovvero, in altri termini, parafrasando Blanco Valdés, al “valore della Costituzione” che è un “valore giuridico e un valore politico”<sup>206</sup>. La Costituzione, infatti, non è un documento ‘ipostatico’ dal significato ‘monolitico’ ma, piuttosto, costituito da una insieme di norme, principi e valori dalla cui lettura e relazione possono derivare differenti soluzioni che ai fini della nostra analisi possono essere maggiormente orientate verso la simmetria o asimmetria. Da ciò deriva non solo una ‘costituzionalizzazione materiale’ della asimmetria – rispondente alla funzione di strumentalità della stessa e, quindi,

---

<sup>205</sup> Una tematica, questa, che affronteremo più dettagliatamente nel capitolo successivo, per ora basta rilevare la interconnessione esistente tra i diversi processi in atto, ovvero, in particolare, progressiva europeizzazione e federo-regionalizzazione interna caratterizzati da una relazione che in termini matematici potremo definire ‘direttamente proporzionale’ dal momento che l'intensificarsi dell'uno provoca un rafforzamento dell'altro e viceversa. Per una breve ricostruzione della tematica a mo' di introduzione al tema si vedano, B. CARAVITA, “Federalismo, Federalismi, Stato Federale”, cit. e G. D'IGNAZIO e L. GRECO, “L'evoluzione del ruolo comunitario delle Regioni italiane nel processo costituzionale europeo”, in *Civitas Europa*, n. 13, 2004.

<sup>206</sup> Cfr. R. BLANCO VALDÉS, *Il valore della Costituzione. Separazione dei poteri, supremazia della legge e controllo di costituzionalità alle origini dello Stato liberale*, Padova, 1997, il quale evidenzia il duplice ruolo della Costituzione come “documento *politico* che si limita ad organizzare e disciplinare l'ambito funzionale dei poteri dello Stato [...], le sue relazioni e limitazioni, in modo che tutto ciò su cui entrambi i poteri sono d'accordo risulta costituzionalmente legittimo” e come “documento *giuridico* che, oltre ad assolvere alle funzioni appena richiamate, si connota come norma fondamentale dell'ordinamento giuridico dello Stato che è, non solo applicabile agli operatori politici ma anche determinante delle relazioni tra questi ed i singoli, configurandosi come un *autentico* diritto, e *supremo* diritto, dello Stato” (p. 31).

come risultato di un processo – ma anche formale, se pur di natura implicita, giacché nessuna norma costituzionale menziona espressamente la asimmetria; una costituzionalità, quindi, derivante da una lettura sistemica delle norme costituzionali.

Un concetto, quindi, materialmente e formalmente costituzionale, di natura strumentale la cui essenza risiede nella funzione di integrazione che viene a svolgere nell'ordinamento, ovvero di *'adeguatio rei et iuris'* delle norme costituzionali alla realtà da regolare. Il valore giuridico della asimmetria consiste, dunque, nella *'sostanzializzazione'* delle norme e nella *'normativizzazione'* della realtà: rendere maggiormente efficace l'applicazione delle norme e riflettere con maggior precisione la realtà nel contenuto delle disposizioni normative investite della regolazione. Uno strumento capace di *'flessibilizzare'* il sistema normativo-costituzionale, soprattutto per ciò che concerne l'organizzazione territoriale, poiché non risponde ad un modello organizzativo monolitico ma in grado di adattarsi alle necessità del sistema politico e giuridico.

### **3.3. VERSO UNA TIPOLOGIA INTERPRETATIVA DELLA ASIMMETRIA**

Ricostruire una tipologia della asimmetria, per quanto possa apparire una operazione meramente descrittiva, risponde all'esigenza di riconnettere le diverse dimensioni che alla asimmetria sono state attribuite al fine di individuarne i caratteri *'di base'* e il nucleo giuridico su cui si concentra la nostra riflessione. Non si tratta di una classificazione ricognitiva autoreferenziale ma, piuttosto, di una griglia basilare che ci consente di leggere i processi di decentramento differenziato e relazionale coerentemente alle dimensioni di analisi individuate.

L'ambito entro cui ci muoviamo rimane, chiaramente, lo Stato composto all'interno del quale si producono le asimmetrie, che, a seconda della prospettiva da cui ci poniamo, ovvero il piano propriamente interno delle entità territoriali interessate da asimmetria o il piano esterno dei rapporti tra queste e lo Stato, assumono un carattere strutturale o relazionale. Se la prima prospettiva considera lo Stato secondo una dimensione *'verticale'*, la seconda, relativa alla relazionalità, dá maggiore rilevanza alla dimensione orizzontale.

Se l'osservazione dell'ordinamento statale viene effettuata utilizzando una *'lente'* analitica statica riscontriamo la presenza di asimmetrie di tipo strutturale, ovvero l'esistenza di una molteplicità di elementi – popolazione, territorio, fattori

di tipo economico, etnico e culturale, tradizioni giuridiche – che determinano una differenziazione delle unità territoriali. Dal possesso di tali fattori discende, per l'entità territoriale interessata, l'assunzione e il riconoscimento di una posizione singolare all'interno dello Stato; tali asimmetrie, che configurano le peculiarità interne di un territorio regionale, coincidono, generalmente, con le asimmetrie costituzionalmente riconosciute, ovvero quei caratteri di 'specialità' accolti dal testo costituzionale funzionali alla identificazione di territori specifici dotati di uno *status* costituzionalmente differenziato.

Se, invece, andiamo ad analizzare la proiezione esterna delle singolarità che le diverse unità territoriali presentano, allora ci troveremo dinanzi ad una asimmetria di tipo relazionale. Assumendo questa prospettiva dinamica, oggetto della nostra attenzione saranno non i caratteri di differenziazione singolarmente posseduti dalla entità territoriali, bensì, il riflesso di questo *status* nell'ambito di azione, regionale o federale, comune. In tal senso l'asimmetria si sposa con l'ambito delle '*intergovernmental relations*', ovvero la trama relazionale esistente tra ogni singola regione e le altre e tra queste e lo Stato centrale. Tale ambito costituisce l'oggetto privilegiato della nostra analisi dal momento che in esso si realizza l'intreccio tra quelle che abbiamo indicato come coordinate della ricerca ed in riferimento ad una tematica particolarmente rilevante che dá conto dei reali canali di influenza delle unità territoriali nelle politiche dello Stato.

Siffatta linea di demarcazione, che rimane su un piano generale, rimanda a criteri di discriminazione più specifici tra le diverse tipologie di asimmetria su cui da tempo la dottrina si interroga senza addivenire ad una soluzione pacificamente riconosciuta. Di seguito, quindi, andiamo ad analizzare queste differenti manifestazioni di asimmetria in cui il confine è rappresentato dalla maggiore o minore giuridicità-fattualità e dal carattere più o meno duraturo-transitorio; riflessioni, queste, la cui finalità non risiede nella costruzione di una 'dottrina dell'asimmetria', né tanto meno alla individuazione del 'punto base' oltrepassato il quale un sistema può legittimamente e formalmente assumere la qualificazione asimmetria. D'altra parte non disponiamo di un 'asimmetro' e né il Diritto costituzionale è una 'scienza esatta'.

### 3.3.1. *STATUS* GIURIDICO – SFERA FATTUALE: ASIMMETRIE *DE IURE* E *DE FACTO*

Rintracciare una linea di confine tra sfera fattuale e sfera giuridica dell'asimmetria potrebbe essere una operazione meramente nominalistica dal

momento che stiamo lavorando con un concetto che – se pur è possibile individuarne una natura costituzionalistica –, rimane comunque caratterizzato da una forte ambivalenza derivante da una origine e da una funzionalità che, come precedentemente rilevato, si colloca a cavallo tra diritto e politica.

Tenendo conto di tale avvertenza procederemo ad analizzare quei fattori ‘aprioristici’ della asimmetria, ovvero quegli elementi di eterogeneità generalmente presenti nei sistemi composti tali, però, da generare situazioni profondamente differenziate cercando di capire fino a che punto rimaniamo nell’ambito della sfera politica della asimmetria, ovvero qual è la condizione che decreta il passaggio in una sfera prettamente giuridica. Quindi la “cuestión se centra [...] en reconocer la existencia de diferencias de hecho, como son las culturales, lingüísticas, geográficas, económicas, [...] y convertirlas en diferencias de derechos”,<sup>207</sup>.

Nella declinazione della asimmetria come fattore politico o giuridico partiamo dalla ricostruzione – la prima che utilizza i due concetti di simmetria-asimmetria – effettuata dal politologo americano Charles Tarlton che nel breve saggio ‘speculativo’, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*<sup>208</sup>, dá fondamento al binomio simmetria-asimmetria come chiave di lettura delle relazioni intergovernative tra unità centrale e unità federate negli Stati composti. In particolare l’autore stabilisce diversi gradi di asimmetria in funzione di situazioni *di fatto* – fattori demografici, culturali, linguistici, economici... – e *di diritto* – laddove si determina una regolazione giuridico-costituzionale differenziata per alcuni enti territoriali – da cui deriva una configurazione della simmetria come concetto che “refers to the extent to which component states share in the conditions and thereby the concerns more or less common to the federal system as a whole” e, viceversa, di asimmetria come espressione de “extent to which component states do not share in these common features”,<sup>209</sup>. In tale prospettiva il concetto di asimmetria fa riferimento al grado di eterogeneità che si realizza nel sistema relazionale tra le diverse unità territoriali dell’ordinamento statale, relazioni che saranno asimmetriche o simmetriche in virtù della “participation in the pattern of social, cultural, economic, and political

---

<sup>207</sup> Cfr. G. TRUJILLO, “Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico”, in AA.VV., *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Madrid, 1997, pp. 15-32.

<sup>208</sup> Cfr. CH. D. TARLTON, “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation”, in *Journal of Politics*, vol. 27, n. 4, 1965, pp. 861-874.

<sup>209</sup> Cfr. CH. D. TARLTON, “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism...”, cit., p. 861.



characteristics of the federal system of which it is part”<sup>210</sup>. La relazione esistente tra le due tipologie asimmetriche è particolarmente stretta dal momento che l’*asimmetria di fatto*, presente chiaramente negli ordinamenti composti, presuppone la possibile esistenza di una *asimmetria di diritto* che implica la strutturazione di “differenze giuridico-formali tra le unità di una federazione con riferimento a poteri ed obblighi, alla composizione delle istituzioni centrali, o all’applicazione delle leggi e programmi federali”<sup>211</sup>. In tal caso, quindi, la asimmetria non si riferisce a situazioni di fatto, sebbene queste ne rappresentano l’origine, o a fattori di natura socio-politica, bensì alla differenziazione nella posizione giuridica delle diverse entità regionali che compongono l’ordinamento giuridico-costituzionale<sup>212</sup>. In tal prospettiva, quindi, l’asimmetria risulta un concetto formalmente e materialmente costituzionale e si associa ad un “estatuto special” inteso come uno status particolare delineato da “disposiciones [costituzionali] particulares (...) pensadas para determinados territorios”, quindi “soluciones distintas para territorios muy heterógeneos, ed decir con voluntades políticas diferenciadas”<sup>213</sup>. Di conseguenza l’asimmetria *de jure* si discosterebbe da quella *de facto* per il semplice motivo che la prima “implica un tratamiento jurídico-constitucional diferenciado de uno o de varios de los entes territoriales”<sup>214</sup>. Asimmetria che si manifesta nella natura giuridico-politica degli enti territoriali all’interno dell’ordinamento statale; nella organizzazione delle istituzioni politiche delle entità infrastatali, ovvero, concretamente, nella loro forma di governo; nella struttura degli ordinamenti giuridici infrastatali; nel livello di potere riconosciuto agli stessi enti infrastatali e, infine, nella partecipazione delle entità regionali negli organi e nelle procedure istituzionali centrali (come per esempio la revisione della Costituzione e il sistema fiscale)<sup>215</sup>.

<sup>210</sup> Cfr. CH. D. TARLTON, “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism...”, cit., p. 861.

<sup>211</sup> Cfr. D. MILNE, “Equality or Asymmetry: Why Choose”, in R.L. WATTS e D.M. BROWN (a cura di), *Options for a New Canada*, Toronto, 1991, p. 285.

<sup>212</sup> A tal proposito si veda E. FOSSAS ESPALDER, “Autonomía y asimetría”, in AA.VV., *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, vol. II, Barcellona, 1994.

<sup>213</sup> Cfr. E. FOSSAS, “Asimetría y plurinacionalidad en el Estado Autonomico”, in E. FOSSAS e F. REQUEJO (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, 1999, p. 286. L’A. si riferisce, in particolare, al caso spagnolo dove norme costituzionali come la Disposizione Addizionale Prima, che parla di diritti storici dei territori forali (Province basche e Navarra), riconoscono l’esistenza di regimi particolari. Un discorso analogo potrebbe farsi anche a proposito del caso italiano in cui è espressamente previsto da una norma costituzionale – art. 116 Cost. it. – l’esistenza di cinque Regioni (costituzionalmente) a statuto speciale.

<sup>214</sup> Cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, in AA.VV., *Asimetría y cohesión en el Estado Autonomico*, cit., p. 86.

<sup>215</sup> Questi sarebbero secondo Fossas gli elementi attraverso cui si manifesterebbe la asimmetria costituzionale. Cfr. E. FOSSAS ESPALDER, “Autonomía y asimetría”, cit.

Rintracciare le asimmetrie di fatto non risulta particolarmente difficile negli Stati composti generalmente caratterizzati da enormi differenziazioni tra le unità che lo compongono; d'altra parte, come rileva Duchacek “non esiste nessun sistema federale al mondo in cui tutte le unità che lo compongono siano all'incirca uguali per dimensioni, popolazione, potere politico, funzionamento amministrativo, ricchezza, sviluppo economico, prevalenza degli interessi urbani o rurali, struttura sociale o posizione geografica”, quindi “necessariamente variano in merito al loro vincolo alla nazione federale e nella predisposizione a contribuire o a vincolarsi nei diversi programmi federali”, per cui anche la “portata dell'autonomia territoriale necessaria differisce”<sup>216</sup>. Elementi di ‘asimmetria fattuale’ che si riflettono nella struttura e composizione dello Stato come “diversità degli ingredienti del potere”<sup>217</sup> connaturata, in una certa misura, al carattere composto dello Stato e al riconoscimento autonomistico delle entità infrastatali. Una diversità che si esplica non solo con riferimento alla diversa presenza – rappresentazione – all'interno delle istituzioni centrali ma anche come differenza percepita tra le stessa unità territoriali che costituiscono lo Stato. Tale asimmetria (di fatto) “soggettiva”<sup>218</sup> assume due diverse connotazioni a seconda che la percezione della diversità riguardi regioni ‘forti’ o ‘deboli’. Nel primo caso, infatti, la diversità è percepita in termini di comparazione tra il personale contribuito dato allo Stato e l'‘utile’ che deriva dall'appartenenza ad una siffatta organizzazione statale, per cui, generalmente, la asimmetria assume connotazioni finanziarie<sup>219</sup>; nel secondo, invece, la percezione della differenziazione genera “paura o sospetto”<sup>220</sup> che può ben trasformarsi in una eguale posizione di preminenza all'interno dello Stato. Le differenziazioni relative al potere fiscale – non ci riferiamo ai sistemi economici peculiari giuridicamente ed espressamente riconosciuti in capo ad alcuni territori – condizionano notevolmente il comportamento politico delle entità infrastatali consolidandone la posizione di

---

<sup>216</sup> Così I. DUCHACEK, *Comparative Federalism*, Lanham, 1987, p. 280.

<sup>217</sup> *Ibidem*.

<sup>218</sup> *Ibidem*, p. 283.

<sup>219</sup> Esplicativi in tal senso i casi di Catalogna, in Spagna, e della Lombardia, in Italia, regioni ‘forti’, economicamente e tecnologicamente sviluppate, con un forte potere di influenza sul sistema statale che spingono nella direzione non solo del riconoscimento di un maggior grado di autonomia – simbolicamente rappresentata dall'identificazione della Catalogna come ‘nazione’ (nel progetto di riforma statutaria approvato dal Parlamento catalano nel settembre del 2005) e dalle forti spinte verso progetti di riforma costituzionale orientati alla *devolution* nel caso lombardo – ma, anche, del ripensamento del sistema di contribuzione finanziaria, essendo sempre meno disposte a contribuire alla finanza statale.

Per maggiori approfondimenti sulla tematica si vedano, per ora, R. BLANCO VALDÉS, “El Estatuto catalán: texto y pretextos”, in *Claves de Razón Práctica*, n. 162, 2006.

<sup>220</sup> Cfr., I. DUCHACEK, *Op. ult. cit.*, p. 285.

superiorità o, rafforzando ulteriori elementi di asimmetria, chiaramente, di fatto. Una maggiore capacità fiscale, infatti, – e quindi una minore dipendenza dai trasferimenti finanziari dello Stato – si traduce, inevitabilmente, nella disposizione ad una maggiore autonomia, ovvero nella capacità-possibilità di esercitare pienamente i poteri costituzionalmente riconosciuti<sup>221</sup>. Se a ciò si aggiunge la presenza, in alcuni territori, di una cultura politica e di un sistema partitico fortemente ‘nazionalistico’, ovvero l’esistenza di ‘canali di trasmissione’ istituzionalizzati della differenziazione, allora diventa ben comprensibile come la percezione della asimmetria assuma un carattere realmente rilevante<sup>222</sup>. Una asimmetria di fatto che si traduce in una diversa influenza delle entità territoriali nei confronti dello Stato anche in quei meccanismi costituzionalmente regolati e orientati a garantire una eguale presenza e potere delle unità infrastatali. Così, ad esempio, nelle procedure di riforma costituzione o nei meccanismi di rappresentazione parlamentare, laddove le unità territoriali più ampie esercitano, di fatto, un peso maggiore.

La asimmetria *de facto*, come Tarlton ci insegna, rappresenta, quindi, la manifestazione più evidente dell’impatto che i fattori economici, statali, culturali e politici hanno sul potere e le relazioni tra le diverse parti che compongono lo Stato. Una delle due direzioni del binomio – simmetria-asimmetria – che l’applicazione delle norme giuridiche relative all’organizzazione territoriale può imboccare nel momento in cui si realizza la ‘traduzione’ del giuridico nel ‘politico’, ovvero la regolazione della realtà, funzione cui è chiamato il diritto.

L’incorporazione di tali asimmetrie in disposizioni normative soprattutto di rango costituzionale determina quella che abbiamo indicato come ‘asimmetria *de jure*’, strettamente connessa a processi legali e costituzionali che formalizzano e determinano l’entità della differenza delle unità territoriali di fronte alla legge. In tal senso, se al concetto di eguaglianza formale – tutti gli individui sono uguali di fronte alla legge – poniamo accanto la asimmetria, questa potrebbe rappresentare, invece, una proiezione ulteriore dell’eguaglianza sostanziale – una ‘eguaglianza sostanziale territoriale –, ovvero il riconoscimento di una differenziazione funzionale alla integrazione di quelle parti che presentino peculiarità tali la cui ‘omogenizzazione forzata’ porrebbe in crisi la coesione del

---

<sup>221</sup> Così nel caso italiano (post-riforma 2001) se pensiamo al ‘potere di differenziazione’ costituzionalmente riconosciuto dall’art. 116, 3° comma che presuppone, per il suo esercizio, una capacità fiscale che sia in grado di supportare l’esercizio di ulteriori competenze. Una tematica, questa, su cui ritorneremo in maniera più approfondita nel capitolo relativo all’analisi del modello regionale italiano.

<sup>222</sup> Su tale tematica si veda l’eccellente analisi di R. BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades Históricas y Regiones sin historia*, cit.

quadro giuridico-statale. L'esistenza di asimmetrie di diritto trova la sua fonte di legittimazione nella Costituzione dal momento che la scelta tra le diverse opzioni della forma territoriale dello Stato rappresenta una delle scelte 'fondamentali' inerenti, quindi, il 'patto costituente'. In tal caso, quindi, le asimmetrie avranno una particolare sede di regolamentazione per cui, a differenza di quelle *de facto* caratterizzate da complessità, flessibilità e carattere diffuso, le asimmetrie *de jure* sono caratterizzate da una maggiore rigidità. Generalmente l'introduzione di regimi differenziati nel testo della Costituzione si deve alla particolare esigenza di tutelare minoranze (etniche, linguistiche) presenti sul territorio dello Stato o di integrare identità territoriali particolarmente forti nel quadro unitario statale. In realtà non si fa altro che conferire legittimità costituzionale a situazioni o fattori asimmetrici di fatto esistenti nella realtà che la norma costituzionale pretende regolare. In effetti seguendo lo schema tipologico proposto da García Roca con riferimento al caso spagnolo<sup>223</sup>, all'interno della asimmetria di diritto è possibile individuare "distintos grados y estratos de asimetría" – livello competenziale, istituzionale e finanziario – che si sovrappongono e seguono le due direzioni con cui si è recepito il concetto di asimmetria, ovvero "asimetría competencial" e "asimetría estructural"<sup>224</sup>. Una asimmetria di tipo competenziale che rimanda alla eterogeneità del tetto competenziale tra le diverse unità territoriali; una asimmetria che fa riferimento alla 'presenza' paritaria o meno delle diverse entità infrastatali nei circuiti istituzionali dello Stato ed infine una asimmetria finanziaria che rimanda all'esistenza di una potestà normativa in materia fiscale (quindi, ad es., ad una territorialità delle imposte)<sup>225</sup>. La presenza, quindi, di questa specie di 'fattore K', i 'fattori eterogenizzanti' costituzionalmente riconosciuti, avrebbe come duplice conseguenza un rafforzamento competenziale sul piano interno e un riflesso di tali peculiarità in ambito statale sia a livello istituzionale che relazionale, ovvero nelle strutture istituzionali centrali e nei rapporti esistenti tra i diversi livelli di governo ('le entità 'differenziate', le altre unità territoriali e il livello centrale). In particolare, l'ampliamento competenziale che si realizza a vantaggio di alcune unità territoriali – le entità differenziate – in linea di principio non corrisponde ad un mero incremento o disuguaglianza competenziale ma ad un esercizio qualitativamente differente di quelle competenze di cui si dispone in

---

<sup>223</sup> Cfr. J. GARCÍA ROCA, "España asimétrica (Descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica)", in AA.VV., *Asimetría y cohesión en el Estado Autonomico*, cit., pp. 51-75.

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>225</sup> *Ibidem*, pp. 51-52.

virtù di alcune singolarità previamente possedute e non condivise da altre territori<sup>226</sup>.

Ma accanto a queste che potremo definire asimmetrie di diritto ‘*constitutioe data*’ – ovvero stabilite tassativamente nel testo costituzionale (così la ‘specialità’ asimmetrica del regionalismo italiano) – riscontriamo delle asimmetrie di diritto per così dire ‘*constitutioe ferenda*’ o ‘decostituzionalizzate’, per usare un termine caro alla dottrina costituzionalistica spagnola. Mentre nel primo caso la asimmetria si configura come “constante en un modelo preestablecido”, nel secondo, invece come “consecuencia de un proceso abierto”<sup>227</sup>. Si tratta di asimmetrie di diritto presenti in Costituzione ad uno stato ‘virtuale’ nel senso che la reale esistenza e l’ambito contenutistico sono delineate dalle entità territoriali che fanno uso di tale ‘opportunità di differenziazione’. Sono ‘clausole asimmetriche volontarie’ che determinano una situazione differenziata solo laddove utilizzate, la cui portata è rimessa alla volontà e capacità di differenziazione dei soggetti territoriali che ad esse ricorrono. In tale prospettiva possiamo ‘leggere’ tanto il cd. “principio dispositivo o de voluntariedad”<sup>228</sup>, su cui si struttura il sistema asimmetrico spagnolo, che il “regionalismo differenziato”<sup>229</sup> italiano prodotto/producibile dal riconoscimento di “forme e condizioni particolari di autonomia”<sup>230</sup>.

Come risulta evidente da questo breve *excursus* sulla natura e oggetto della asimmetria la linea di ‘differenziazione’, in un gioco di parole, tra la dimensione politica e quella più propriamente giuridica non è poi così netta come, *prima facie*, potrebbe apparire. Ciò in virtù dello stretto nesso esistente tra le due dimensioni, soprattutto nel caso delle asimmetrie derivanti da disposizioni costituzionali a ciò ‘virtualmente’ orientate che, in un certo senso, ‘decostituzionalizzano’ la asimmetria. Rapporto reso maggiormente complesso dall’esistenza, accanto ad una “asimetría constitucional y estatutariamente garantizada” (asimmetria di diritto), di una “asimetría como una aspiración

---

<sup>226</sup> Così M. CARRILLO, “Cinc punts clau per a l’impuls autonòmic”, in E. UDINA, *Quo vadis, Catalonia?*, Barcellona, 1995, p. 218.

<sup>227</sup> Cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, cit., p. 87.

<sup>228</sup> Su tale tematica risulta essenziale il contributo di F.J. GARCÍA ROCA, “El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales”, in *Revista de Derecho Público*, n. 21, 1984, pp. 11-140.

<sup>229</sup> Per un primo approccio al tema si veda, tra gli altri, F. PALERMO, “Il regionalismo differenziato”, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino, 2003, pp. 55-62.

<sup>230</sup> Come previsto dall’art. 116, 3° comma della Costituzione italiana.

política e ideológica”<sup>231</sup>, più facilmente modificabile e ‘manipolabile’ a seconda delle congiunture politiche e delle finalità che si intendono perseguire.

### 3.3.2. TRA DIMENSIONE TEMPORALE E ‘MECCANICA’: ASIMMETRIE TRANSITORIE – PERMANENTI; ASIMMETRIE STATICHE – DINAMICHE

La dimensione della temporalità – ugualmente sottolineata da Tarlton – assume come specifico oggetto una distinzione in merito al grado di integrazione degli elementi di differenziazione nella struttura statale e, chiaramente, costituisce una ulteriore specificazione all’interno della categoria denominata come asimmetria *de jure*<sup>232</sup>. Le asimmetrie ‘transitorie’, caratterizzate da un periodo di ‘esistenza’ limitato nel tempo, rispondono ad una *ratio* strumentale di tipo congiunturale e rappresentano una sorta di *caveat* in cui risiedono le ambivalenti pretese e aspirazioni di rendere definitiva la differenziazione cui danno origine o, al contrario, di decretarne il definitivo venire meno. Un carattere, questo della transitorietà, che non appartiene a tutte le asimmetrie di diritto contenute nel documento costituzionale<sup>233</sup> poiché è possibile individuare alcune asimmetrie permanenti che in quanto tali risultano integrate nella regolazione della struttura dello Stato, quindi elementi che ne qualificano e determinano la natura asimmetrica. Così, ad esempio, la previsione dell’esistenza di un regime di specialità per alcune entità regionali nella Costituzione italiana, (art. 116, Cost. it.), o, ancora, la previsione della coufficialità linguistica nella Costituzione spagnola (art. 3 CE).

L’ambivalenza emerge in tutta la sua chiarezza soprattutto quando la volontà o ‘vocazione’ asimmetrica non rappresenta una tendenza, paradossalmente, omogenea, ovvero quando esiste un “desiderio relativo o un carattere relativamente desiderabile delle asimmetrie”<sup>234</sup>. In tal caso l’asimmetria

---

<sup>231</sup> Cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, cit., p. 87.

<sup>232</sup> Non avrebbe senso interrogarci sulla transitorietà o permanenza delle asimmetrie *de facto* dal momento che i fattori economici, demografici o sociali non sono dati una volta per sempre ma sono soggetti a continue mutazioni.

<sup>233</sup> Contrariamente a quanto sostiene F. REQUEJO, secondo il quale, con riferimento al caso spagnolo, “las diferencias entre Comunidades Autónomas dotadas en el texto constitucional de un carácter más o menos asimétrico son básicamente de carácter transitorio (diferencias institucionales, competenciales y de procedimientos de acceso a la autonomía)”. Cfr. F. REQUEJO, “Diferències nacionals i federalisme asimètric”, in E. UDINA, *Quo vadis, Catalonia?*, cit., p. 262.

<sup>234</sup> Così R. WATTS, “The theoretical and practical implications of asymmetrical federalism: the Canadian experience in comparative perspective”, in R. AGRANOFF (ed.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, 1999, p. 5, che illustra efficacemente questa

verrà diversamente percepita come ‘transitoria’ o ‘permanente’ proprio in virtù della desiderabilità o meno. Un discorso facilmente verificabile nel caso spagnolo dove la percezione del regime asimmetrico positivizzato dalla Costituzione del 1978 è, sicuramente, differente per la Catalogna – che lo legge in termini di asimmetria minima iniziale, quindi transitoria – e per Estremadura – che lo interpreta, invece, secondo un’ottica permanente, si potrebbe dire in termini di ‘massimo’ competenziale –.

Al di là della diversa percezione della durata temporale, la permanenza costituisce un carattere che tipicamente appartiene alla ‘specialità’, un ulteriore livello – una sub-categoria o categoria confinante – dell’asimmetria di diritto.

La ‘specialità’ rappresenta, in effetti, una dimensione ulteriore della differenziazione, una sorta di ‘asimmetria statica’ permanente, non lasciata allo sviluppo ‘volontario’ delle entità territoriali ma costituzionalmente e specificamente delineata; si tratta, quindi, di un “metodo di differenziazione di tipo ‘autoritativo’ o eteronomo”<sup>235</sup>. In virtù dello ‘*status speciale*’, un ente territoriale godrà di maggiori poteri rispetto alle altre unità dello Stato in una molteplicità, se non tutti, gli ambiti competenziali che la Costituzione riconosce al livello infrastatale – una asimmetria di tipo ‘globale’ –, e ciò sulla base di peculiari elementi di differenziazione che presentano solo gli enti in parola. Si tratta, quindi, di una asimmetria *strictu sensu*, ovvero una asimmetria non soggetta a generalizzazione ma staticamente positivizzata la cui contropartita sarà l’inferiorità delle altre entità territoriali tanto a livello di titolarità competenziale che di esercizio. Una condizione ‘ristretta’, quindi, di cui solo specifici soggetti possono godere; “non è come la folla manzoniana in cui se qualcuno si alza per vedere meglio costringe gli altri a fare altrettanto, ma è piuttosto una condizione non accessibile a tutti nello stesso modo”<sup>236</sup>.

Se tale tipo di differenziazione non è destinata a seguire una linea di sviluppo crescente – per questo la definiamo ‘statica’ – la possibilità che le entità territoriali medesime godano della potestà di determinare il grado e l’ampiezza della propria autonomia ha come effetto un aumento esponenziale dell’asimmetria. In questo caso ci troviamo dinanzi ad un tipo di asimmetria

---

duplice valenza facendo riferimento al caso della integrazione europea a ‘doppia velocità’ o a ‘geometria variabile’.

<sup>235</sup> Così secondo la condivisibile ricostruzione teorica di L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, p. 21. L’A. definisce in tali termini la condizione di ‘specialità’ di cui godono le cinque Regioni italiane a Statuto speciale in virtù del fatto che “le forme e le condizioni particolari di autonomia sono stabilite dalla legge costituzionale senza il concorso di deliberazioni in tal senso delle Regioni interessate” (*ibidem*).

<sup>236</sup> Metafora brillantemente utilizzata da F. PALERMO, “Il regionalismo differenziato”, cit. p. 59.

‘autonoma’ e ‘dinamica’ le cui dimensioni – estese o ridotte – dipendono in larga misura dalla capacità e volontà dei singoli soggetti componenti lo Stato di ‘differenziarsi’ in virtù di meccanismi procedurali costituzionalmente previsti o di accordi intergovernativi. Il confine tra asimmetria ed autonomia diventa, quindi, molto sottile, se pur non annullabile, soprattutto se si parte dalla convinzione che “in reality, all modern federations are asymmetrical”<sup>237</sup>. Tutti i sistemi decentrati prevedono una ‘dose minima’ di asimmetria, ovvero presentano “sia elementi di omogeneità che di differenziazione”<sup>238</sup> in una dialettica costante strumentale al funzionamento dell’ordinamento medesimo. Tuttavia, se pur categorie confinanti asimmetria e autonomia sono due realtà concettuali differenti non tanto nel risultato quanto nell’origine e nella struttura che ne sta a fondamento. La autonomia genera di per sé eterogeneità pur in condizioni di parità, eterogeneità di ‘esercizio’ nella implementazione di competenze ugualmente riconosciute ai diversi enti territoriali che, proprio in virtù del godimento della condizione autonomistica, possono adottare soluzioni differenti dinanzi a problematiche similari<sup>239</sup>. Di conseguenza, la natura normativa di questa asimmetria ‘su base autonoma’ è di tipo infracostituzionale e statutario, poiché si manifesta attraverso la legislazione ordinaria. Diversamente, la asimmetria presuppone e determina costituzionalmente le differenze sulle quali si costruisce; rappresenta una sorta di ‘plus ultra’ dell’autonomia in termini di singolarità, costituzionalmente garantita.

Tuttavia, superando ogni sorta di nominalistica distinzione, i due ‘fuochi’ dell’‘iperbole’ della differenziazione – autonomia e asimmetria – procedono parallelamente determinando, allo stesso tempo, una curvatura verso il basso della ‘specialità’ – intesa come dimensione statica dell’asimmetria – ed un incremento della dinamica della asimmetria ‘autonomistica’ o ‘dispositiva’, ovvero di un processo di differenziazione ‘decostituzionalizzato’ ma non per questo ‘extracostituzionale’. Espressione di tale tendenza è la costituzionalizzazione “di assetti variabili nello spazio e nel tempo disciplinati essenzialmente sotto il profilo negoziale e procedimentale”<sup>240</sup>, in tal senso si tratta, ancora, di asimmetria *de jure* che trova la sua fonte specifica in Costituzione ma il cui sviluppo è rimesso alla

<sup>237</sup> Così M. FRENKEL, *Federal Theory*, Camberra, 1986, p. 148.

<sup>238</sup> Cfr. P. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato*, Bologna, 1998, p.15.

<sup>239</sup> Come rileva TONIATTI, infatti, “la differenziazione della pari autonomia degli Stati membri si può desumere esclusivamente dalla ricognizione dell’*an* e del *quomodo* dell’esercizio (eventualmente differenziato) di identiche competenze legislative e di governo ma non dalla diversità di competenze”. Cfr. R. TONIATTI, “Recensione al libro di P. Penthaler *Lo stato federale differenziato*”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, n. 2, p. 521.

<sup>240</sup> *Ibidem*, p. 523.



iniziativa degli enti territoriali che mostrino una particolare volontà di differenziazione. Una asimmetria, questa, che non poggia su specifici caratteri posseduti dalle entità infrastatali ma potenzialmente attivabile da qualsiasi soggetto che faccia richiesta di autonomia differenziata. Per questo se l'asimmetria 'statica' assume più facilmente il carattere di "asimmetria di tipo identitario", in cui il sostrato fondamentale è costituito dalla esigenza di "valorizzare delle identità culturali di specifiche componenti dello Stato"<sup>241</sup>, la asimmetria 'dinamica' tende verso una asimmetria di tipo "funzionale"<sup>242</sup>, ovvero maggiormente 'ispirata' da esigenze economiche in cui si palesa in maggior misura la funzione strumentale della stessa. Due 'anime' che conducono ad un risultato simile che 'tocca' diversamente la sfera dei diritti con cui la problematica della asimmetria si trova a dover 'fare i conti'. Una tematica, questa, che verrà affrontata con maggior dettaglio nei capitoli successivi dell'analisi, rilevando, per il momento, lo stretto rapporto esistente *in primis* tra 'diritti collettivi' – "derivanti dall'identità culturale del gruppo di cui l'individuo fa parte" – e asimmetria 'identitaria' "con la quale si cerca di dare riconoscimento a diritti ontologicamente diversi rispetto a quelli tutelati della Stato liberal-democratico (diritti civili e diritti sociali)"<sup>243</sup>. Un legame che appare meno evidente ma sicuramente più problematico, quello tra asimmetria 'funzionale' e, *in specie*, diritti sociali caratterizzati da una stretta connessione tra effettività giuridica e risorse economiche<sup>244</sup>. Temi 'caldi' su cui non si può fare a meno di riflettere con l'avvertenza che "differenziare i diritti in funzione dell'appartenenza al gruppo non vuol dire necessariamente calpestare il principio di eguaglianza, ma promuovere un ulteriore avvicinamento al suo contenuto sostanziale, paragonabile a quello prodotto dall'introduzione dei diritti sociali accanto a quelli di libertà e a quelli politici"<sup>245</sup>. Un differenziazione, ancora, che quantunque 'desiderabile' e 'necessaria' – in quanto elemento qualificante di sistemi costituzionali moderni e, da ultimo, di quello europeo – "non può implicare il sacrificio dell'uguaglianza in

---

<sup>241</sup> Cfr. L. DOMENICHELLI, "Asimmetria territoriale e cittadinanza differenziata come strumenti di protezione dell'identità", cit., p. 4

<sup>242</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>243</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>244</sup> Si veda per ora, tra gli altri, l'analisi organica sui diritti sociali e le problematiche ad essi relative di S. GAMBINO, "Dai diritti naturali a i diritti sociali. Un approccio storico-costituzionale nella prospettiva comparatistica", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2002, pp. 110-140. In particolare l'A. evidenzia i forti condizionamenti cui i diritti sociali sono sottoposti, "dai condizionamenti economici a quelli politici, dalle capacità del sistema giudiziario a quelle del sistema politico" ma, soprattutto, il vero punto di discriminazione è dato dal "fatto che i diritti sociali (soprattutto: istruzione salute, previdenza) costano e lo Stato (in Italia come altrove) conosce seri problemi di fiscalità" (p. 123).

<sup>245</sup> *Ibidem*, p. 12.

ciò che della stessa è sostanziale”, non può, quindi, oltrepassare la ‘linea di confine’ rappresentata dalla sfera dei diritti fondamentali e doveri costituzionali rispetto ai quali l’eguaglianza ha un carattere assoluto poiché “non vi può essere differenziazione nel godimento dei diritti fondamentali o nell’adempimento dei doveri costituzionali”<sup>246</sup>.

### **3.4. UNA LETTURA ‘DIFFERENZIATA’ DELLA STRUTTURA TERRITORIALE DELLO STATO: FEDERALISMO-REGIONALISMO ASIMMETRICO**

Dopo aver delineato il concetto di asimmetria tanto con riferimento all’origine che alla configurazione come categoria e oggetto del diritto costituzionale, è necessario, a questo punto, verificare in che modo l’uso di una tale dimensione può essere utile alla nostra analisi e come si connette all’oggetto delle nostre ricerche. Una breve riflessione, quindi, sul *perché* di questa scelta per leggere i fenomeni che ci proponiamo di indagare.

L’organizzazione territoriale dello Stato rappresenta uno degli ambiti ‘privilegiati’ della ricerca dal momento che la seconda parte del presente lavoro è dedicata allo studio di due sistemi regionali ‘federalisticamente’ orientati, assai peculiari per le soluzioni costituzionali adottate e per la ‘politica costituzionale’ che ha caratterizzato le diverse fasi di cambiamento. Per riuscire a cogliere la *ratio* del progressivo incremento dei processi di decentramento interno, l’impatto del fenomeno di europeizzazione dei sistemi e il forte protagonismo degli enti regionali, consequenziale, ad una tale dinamica tanto sul piano interno – statale – che su quello esterno – europeo – è necessario spingersi oltre, ovvero utilizzare quei ‘nuovi’ strumenti cui si faceva menzione all’inizio del capitolo. Tra questi, oltre alla relazionalità, l’asimmetria che utilizziamo come ‘microscopio’ per controllare e delineare la ‘direzione’ del movimento interno delle ‘cellule’ infrastatali e, ancora, come ‘telescopio’ per osservare più lontano le proiezioni di tali unità in un sistema complesso caratterizzato da un molteplicità di ‘corpi’ e di legami assai differenziati, quale quello europeo. In tal senso la asimmetria è strettamente connessa alla strutturazione territoriale e, di fatti, questo è il primo e maggior uso che la scienza costituzionalistica ne fa, come già sottolineato, e

---

<sup>246</sup> Cfr. J. GARCÍA MORILLO, “Autonomia, asimmetria e principio di uguaglianza: il caso spagnolo”, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998, p. 119.

rimanda alla tematica relativa alla trasformazione della 'unità' Stato e dei suoi elementi costitutivo-strutturali.

Riferimento teorico imprescindibile è, ancora, l'innovativa opera di Charles Tarlton<sup>247</sup> che utilizza i termini di 'simmetria' e 'asimmetria' come 'indicatori' del "degree of harmony or conflict within a federal system" che "can be thought of as a function of the symmetrical or asymmetrical pattern prevailing within the system"<sup>248</sup>. Ben consapevoli del fatto che siffatta impostazione della asimmetria "no tiene una articulación jurídica fácil"<sup>249</sup>. Sebbene Tarlton individui una forma di "asimmetria sociologica" – "*asimetría fáctica* (o *asimetría de hecho*)"<sup>250</sup> – non direttamente correlata alla "asimmetria giuridica", ovvero la "composizione sociale e culturale eterogenea delle entità federate"<sup>251</sup> rappresenta un forte elemento di discrimine, quello che qui si vuole sottolineare è l'individuazione di due nuovi strumenti attraverso cui descrivere e interpretare le dinamiche del processo di federalizzazione e, quindi, il connubio inscindibile tra 'asimmetria' e 'forma territoriale dello Stato'<sup>252</sup>.

---

<sup>247</sup> Si veda CH. D. TARLTON, "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation", cit. La dottrina riconosce quasi all'unanimità la paternità del concetto di 'asimmetria', nell'ambito della struttura territoriale dello Stato, a tale opera che produce una innovazione concettuale nell'analisi dei sistemi federali. D'altra parte CH. D. TARLTON rappresenta un 'innovatore' artefice di forti 'contaminazioni' sotto diversi punti di vista dal momento che utilizzò termini propri della termodinamica nell'analisi dello Stato federale. Così nella sua opera "Federalism, political energy and entropy: implications of analogy", in *Western Political Quarterly*, vol. XX, n. 4, 1967, pp. 866-874.

<sup>248</sup> Cfr. CH. D. TARLTON, "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation", cit., p. 871.

<sup>249</sup> Cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ, *Los límites constitucionales del Estado Autonomico*, Madrid, 2001, p. 73. L'A. evidenzia chiaramente come la difficoltà di trasposizione di tale concetto sul piano giuridico non consiste soltanto nel "traducir en esquemas normativo-institucionales lo que muchas veces se percibe esencialmente en términos de conciencia coltiva" proprio perchè la "presencia de lenguas vernáculas o tradiciones singulares no siempre tiene que dar origen a reclamación de un estatuto particular". L'aspetto che non dobbiamo mai perdere di vista è che la "operación de *legiferar el particularismo cultural* no deja de estar sujeta a condicionamientos socio-políticos que ponen de manifiesto con frecuencia la coyunturalidad de los planteamientos asimétricos". Una situazione particolarmente evidente nel caso spagnolo dove la "naturaleza «sensorial» o «perceptiva» de los hechos diferenciales puede ser oscilante en función de la evolución que experimenta el sistema social y su manifestación en el sistema de partidos de cada Comunidad Autónoma" (pp. 73-74)

<sup>250</sup> Cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ, *Los límites constitucionales del Estado Autonomico*, cit., p. 73.

<sup>251</sup> Così L. DOMENICHELLI, "Asimmetria territoriale e cittadinanza differenziata come strumenti di protezione dell'identità", cit., pp. 5-6.

<sup>252</sup> L'obiettivo di TARLTON, infatti, era quello di modificare le interpretazioni tradizionali del federalismo troppo formali – "the most common form of analysis of federalism has been formal and legal" – e, pertanto, non sempre capaci di descriverne il reale funzionamento, per questo prende in considerazione una nuova 'angolatura' d'analisi, ovvero le differenti forme che possono assumere le relazioni tra le unità territoriali, tra queste e l'unità centrale e tra ciascuna di esse con gli altri due termini richiamati. Cfr. CH. D. TARLTON, "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation", cit., pp. 861-62.

Federalismo simmetrico e asimmetrico rappresentano i due 'idealtipi' estremi all'interno dei quali si sviluppa un *continuum* rappresentato dai diversi ordinamenti statali che si collocano tanto più vicino all'uno o all'altro modello in virtù del grado di maggiore o minore omogeneità economica, culturale, sociale e politico-istituzionale tra loro e con il Paese interamente considerato, ovvero della presenza o meno di peculiarità che si riflettono nella struttura istituzionale. Nel modello simmetrico ciascuna unità territoriale non fa altro che riprodurre a 'scala ridotta' gli aspetti più rilevanti del sistema federale di cui fa parte, per cui non esiste alcuna significativa peculiarità che richieda forme speciali di regolazione o garanzia<sup>253</sup>. La *ratio* di un siffatto modello – rispetto al quale potremmo benissimo chiederci perché parlare di federalismo, qual è la funzione del federalismo in un contesto così omogeneo – consiste nel “completeness and integral character of the various political sub-systems”<sup>254</sup>, ovvero ciascun Stato membro costituisce una unità separata con problematiche generali proprie per la cui soluzione risulta maggiormente adeguato rispetto ad una unità centrale. Al contrario, il modello asimmetrico si compone di unità politico-giuridiche caratterizzate da evidenti diversità che si riflettono nel differente grado di potere e di autonomia di cui godono<sup>255</sup>. Si tratta, in ogni caso di un ragionamento 'per schemi ideali' – come sottolinea lo stesso Tarlton<sup>256</sup> –, utili ad una comprensione per 'approssimazione' dei sistemi reali, ma la cui conclusione non può essere accolta *tout court*. Se è condivisibile che “much of the ordinary optimism regarding the near magical qualities of federalism can profitably be re-examined”<sup>257</sup>, l'esistenza di una sorta di 'proporzionalità inversa' tra diversità e federalismo e, quindi, 'diretta' tra diversità e tendenza all'unitarietà della

---

<sup>253</sup> Come lo stesso autore rileva “an ideal symmetrical federal system would be one composed of political units comprised of equal territory and population, similar economic features, climatic conditions, cultural patterns, social groupings, and political institutions”, in tale modello “each of the separate political units would in effect be miniature reflections of the important aspects of the whole federal system”. Cfr. CH. D TARLTON, “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation”, cit., p.868.

<sup>254</sup> Cfr. CH. D TARLTON, “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation”, cit., p.868.

<sup>255</sup> Nelle parole di Tarlton “the ideal asymmetrical federal system would be one composed of political units corresponding to differences of interest, character, and makeup that exist within the whole society”, un modello in cui “the diversities in the larger society find political expression through local governments possessed of varying degrees of autonomy and power”. Cfr. CH. D TARLTON, “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation”, cit., p. 869.

<sup>256</sup> L'A. afferma, infatti, che “real federal States are made up of elements more or less symmetrical or asymmetrical in their relations”. Cfr. CH. D TARLTON, “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation”, cit., p. 867.

<sup>257</sup> Cfr. CH. D TARLTON, “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation”, cit., p. 874.

configurazione statale<sup>258</sup>, si scontra con una semplice constatazione: la tendenziale omogeneità tra le unità territoriali di uno Stato composto, sia questo più o meno federale o più o meno regionale, costituisce un ‘falso’ mito o, quanto meno, una inclinazione non più rispondente agli attuali processi di riforma in atto in diversi sistemi europei non originariamente e ‘classicamente’ federali. D’altronde, se può essere discutibile o meno l’ovvietà della “formula «Stato federale differenziato»”, è pur vero che “ogni stato federale presenta sia elementi di omogeneità che di differenziazione”, un “rapporto dialettico senza il quale non si ha uno Stato federale funzionante”.<sup>259</sup>

Sulla base di questa ‘premessa concettuale’ l’idea di fondo che qui si sostiene è che qualsiasi forma statale presenta relazioni e strutture simmetriche ed asimmetriche, per cui la ‘linea di confine’ eventualmente tracciabile non è nell’esistenza o meno dell’asimmetria, quanto, nel diverso grado in cui questa si manifesta nel suo aspetto relazione e strutturale. La asimmetria/simmetria, infatti, pur costituendo un carattere fondamentale della forma con cui si articola uno Stato non ne rappresenta la sua ragion d’essere, ovvero non incide in maniera unilaterale su di essa ma rappresenta uno dei fattori esplicativi, insieme ai valori, principi, processi storici di base ecc., particolarmente rilevante, della stessa. Ed è qui che subentra un fattore di cui neanche il giurista può fare a meno di considerare nella sua analisi, una sorta di ‘crittotipo’<sup>260</sup>, consistente nelle dinamiche politiche che costituiscono la ‘base mobile’ di cambiamento e trasformazione di un sistema. Una prospettiva, questa, che richiama in qualche modo le teorie dinamiche del *federalizing process* in cui il cambiamento rappresenta un elemento fondamentale che spiega l’alternarsi tra processi centrifughi e centripeti all’interno degli ordinamenti caratterizzandone le dinamiche federative<sup>261</sup>. Anche in questo caso il ‘pendolo’ – equilibrio tra unità e autonomia (‘rompicapo’ di qualsiasi ordinamento composto) – oscilla tra processi di ‘asimmetrizzazione’ e ‘simmetrizzazione’ in virtù della direzione e del grado di integrazione/differenziazione tra le diverse componenti territoriali con l’effetto che la progressiva ‘contaminazione’ asimmetrica tra le diverse unità territoriali

---

<sup>258</sup> La conclusione cui giunger Tarlton è che la diversità, che generalmente suscitano coloro che richiedono una maggiore autonomia locale nei sistemi federali, provoca un effetto: “tends really to necessitate increased central authority if the system is to continue operative as a system”, intensificando la coordinazione e la coercizione della autorità centrali.. Cfr. CH. D TARLTON, “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation”, cit., p. 874.

<sup>259</sup> Cfr. P. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato*, cit., p. 15.

<sup>260</sup> Concetto utilizzato da G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, cit.

<sup>261</sup> Cfr. C. FRIEDRICH, *Trends of federalism in theory and practice*, London, 1968.

non fa che ‘azzerare’ il processo asimmetrico ripartendo, quindi, da una iniziale situazione di simmetria. Una circolarità tra i processi, quindi, – che in alcuni ordinamenti rischia di funzionare come un pericoloso ‘gioco della gallina’ “secondo cui un giocatore tenta di arrivare più in là dell’altro, perché in caso contrario verrebbe disprezzato”<sup>262</sup> – il cui funzionamento simula un fenomeno di ‘azione-reazione’, una sorta di “oscillazione da periodi di attività e attriti a periodi di relativa calma”<sup>263</sup> in cui il mantenimento dell’equilibrio dipende tanto dalla ‘capacità di reazione’ delle parti che – non dimentichiamo – dallo ‘spazio costituzionale di oscillazione’, ovvero lo spazio che la Costituzione assegna a che questo movimento assuma una o l’altra direzione senza che il sistema cambi natura.

In tale prospettiva, quindi le dinamiche asimmetriche sono rinvenibili in qualsiasi forma organizzativo-statale, tanto in quelle più propriamente federali – laddove la dottrina parla di ‘federalismo asimmetrico’<sup>264</sup> – che in quelle regionali – dove più nota risulta, probabilmente la formula di ‘regionalismo differenziato’<sup>265</sup> –. In realtà, il concetto di asimmetria appare nella speculazione teorica proprio con riferimento ai sistemi federali ma non si tratta di una ‘unione concettuale’ pacifica, al contrario, appare proprio come “strumento di superamento della teoria federale classica”<sup>266</sup> e gli studi di Tarlton ne sono una chiara dimostrazione. Se originariamente lo Stato federale si fonda su due livelli di governo – Federazione e Stati membri – la cui relazione è, in via di principio,

---

<sup>262</sup> Cfr. J. GARCÍA MORILLO, “Autonomia, asimmetria e principio di uguaglianza...”, cit., p. 118. L’A. si rifà ad un noto fenomeno all’interno della teoria dei giochi – appunto il ‘gioco della gallina’ – con riferimento al caso spagnolo dove la dinamica asimmetrica ha seguito questa tendenziale ‘corsa al rialzo’ con il conseguente ‘ribasso’, un fenomeno che l’A. descrive, successivamente, con l’immagine della ‘corsa di macchine’ di James Dean nel film “Gioventù bruciata” dove “i giocatori annunciano in precedenza la loro strategia, che consiste nel non fermarsi fino a quando non si giunga ai limiti della scarpata, in quanto solo da ciò si hanno dei vantaggi: accattivarsi amici e intimidire i rivali”.

<sup>263</sup> Cfr. CH. D TARLTON, “Federalism, political energy and entropy...”, cit., p. 868.

<sup>264</sup> A scopo meramente introduttivo si veda ad es. la definizione fornita da M. HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, “Federalismo asimmetrico: il caso spagnolo”, in B. CARAVITA (a cura di), *Le Regioni in Europa, esperienza costituzionali a confronto*, Roma, 2002, p. 115, secondo cui “per federalismo asimmetrico si intende quel modello in cui ciascuna delle unità federate, qualitativamente eterogenee, conservano distinti segni di identità, diversi gradi di autogoverno e differenti relazioni con le istituzioni federali”.

<sup>265</sup> ‘Formula’ che rintracciano in diversi autori, tra gli altri, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit.; G. PITRUZZELLA, “Il regionalismo italiano tra asimmetrie e cooperazione”, in L. CHIEFFI – G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Regioni ed Enti locali dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, pp. 87-89; D. GALLIANI, “All’interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all’art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?”, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2003, p. 421 e ss.

<sup>266</sup> Cfr. F. PALERMO, “Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana”, in *Le Regioni*, n. 2-3, 1997, p. 294.

paritaria configurando un sistema caratterizzato dalla eguaglianza tra le parti – aggiungiamo ‘tendenziale’ – la realtà empirica ha presentato evidenti ‘eccezioni’ rispetto alla ‘regola’ e la stessa dottrina costituzionalistica ha dovuto prenderne atto. A tale esigenza risponde l’individuazione di diversi gradi di uguaglianza: una “uguaglianza numerica” o piuttosto “geometrica” a seconda che l’uguaglianza tra le diverse unità componenti lo Stato configuri un “medesimo status giuridico” o “esprime invece solo un’uguaglianza proporzionale degli Stati in relazione alle loro dimensioni, al loro potere economico, o ad altri criteri”<sup>267</sup>. Una problematica che, al contrario, non ha riguardato il rapporto asimmetria-‘Stato regionale’ che, anzi, in via teorica rappresenta, probabilmente, la forma territoriale ideale per l’esistenza della asimmetria. Ragionando, per il momento, in termini di ‘prospettiva storica originaria’ il regionalismo nasce dall’esigenza di decentrare la forma unitaria dello Stato in virtù del riconoscimento di singolarità, differenze e aspirazioni delle diverse comunità territoriali presenti al suo interno. In tal senso la asimmetria potrebbe rappresentare un carattere ‘genetico’ del regionalismo derivante dal suo stesso *modus nascendi*. Tuttavia, entrambi i sistemi, che abbiamo temporaneamente considerato come distinte categorie di forme statuali, sono esposti a simili fenomeni esterni che ne condizionano le dinamiche interne e rendono priva di significato qualunque operazione ‘nominalistica’ di distinzione poiché elementi ‘propri’ dell’una o dell’altra forma si contaminano nei processi di razionalizzazione in atto negli stati, quindi più che guardare all’origine dobbiamo indirizzare la nostra attenzione sul ‘divenire’ delle diverse formule organizzativo-territoriali.

In tal senso, prima di procedere è necessario effettuare una previa precisazione sui ‘termini’ utilizzati.

I concetti di ‘regionalismo’ e ‘federalismo’ vengono assunti nell’analisi – come già sottolineato nel capitolo precedente – in una prospettiva ‘dinamica’<sup>268</sup>, ovvero non considerati come modelli statali rigidamente separati, ma, piuttosto, si prende in considerazione l’‘essenza’ che sta alla base delle rispettive forme territoriali. In tal senso si fa proprio quanto affermato da Trujillo in relazione alle tendenze riscontrabili nei moderni Stati democratici, secondo cui esisterebbe una

---

<sup>267</sup> Cfr. P. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato*, cit. p. 20.

<sup>268</sup> In tal senso G. ROLLA, “Differenziazioni regionali e nuovi criteri per il riparto delle competenze: considerazioni riassuntive”, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, cit., l’A. con evidente chiarezza afferma come “la spinta all’omogeneizzazione o alla valorizzazione della specialità” costituisca un movimento inarrestabile nei sistemi composti, a dimostrazione che “il federalismo o il regionalismo non possono essere interpretati staticamente attraverso l’interpretazione del mero dato normativo, ma debbono essere considerati nel loro divenire, come fenomeno dinamico” (p. 544).

“línea de continuidad entre los diferentes proceso de descentralización política” che passando tra i due estremi – Confederazione e Stato unitario (inteso come accentrato) – si compone di una successione differenziata di ‘punti’, “*Estados complejos*”, ascrivibili come federali, regionali o autonomici che “*tienen en común una autonomía política más o menos intensa como substrato común a una misma forma territorial de Estado*”<sup>269</sup>. Non ci riferiamo, quindi, allo ‘Stato federale’ o ‘Stato regionale’, ma, piuttosto, ai c.d. “*modelli federali di governo*”<sup>270</sup> che non richiedono una specifica ‘forma’ statale e rappresentano, in un certo senso, l’orientamento che i processi di cambiamento statale stanno sperimentando. Sono i processi di decentramento interno che suscitano la nostra attenzione e che sono individuabili in entrambi i sistemi dal momento che ambedue i casi costituiscono “una potente forza centrifuga quando flettono le strutture costituzionali preesistenti alle esigenze del decentramento, in modo da implicare una vera e propria trasformazione dell’assetto statale”, e, al contempo, una forza di segno opposto “nel caso di interessi eccedenti, per natura o dimensione, la sfera di ciascuna suddivisione territoriale [...], interessi che esigono l’intervento degli organi centrali”<sup>271</sup>.

Questa prospettiva ci consente di adattare il concetto di asimmetria anche a sistemi che tradizionalmente non rientrerebbero nella sfera federale ma che comunque presentano una composizione politico-territoriale plurima le cui componenti dispongono di una autonomia politica costituzionalmente garantita.

‘Chiariti i termini della questione’ e adottando il concetto di ‘federalismo asimmetrico’ avanzato in dottrina, con specifico riferimento alla “predisposizione di un impianto di ripartizione di funzioni e competenze tra Stato centrale e Regioni che consenta alle stesse di determinare la qualità e la quantità della propria azione, dando vita alla possibilità di differenziare, anche sensibilmente, il numero e la portata delle attribuzioni delle singole entità territoriali”<sup>272</sup>, giungiamo al concetto di ‘asimmetria territoriale’ con il quale si descrive il “risultato prodotto dall’utilizzazione degli ordinari strumenti di autonomia (competenze legislative ed amministrative) messi in egual modo a disposizione di

---

<sup>269</sup> Cfr. G. TRUJILLO, “Integración constitucional de los hechos diferenciales...”, cit., p. 30.

<sup>270</sup> Si tratta di modelli che combinano secondo formule differenziate “un certo qual livello di unitarietà con un significativo grado di autonomia dei livelli substatli e intermedi di governo”. Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006, p. 59. Per ulteriori approfondimenti sul tema si veda il capitolo precedente.

<sup>271</sup> Cfr. A. LA PERGOLA, *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie garantite: riflessioni comparatistiche sul Federalismo Regionalismo*, Padova, 1987, p. 92.

<sup>272</sup> Cfr. F. PALERMO, “Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana”, cit., p. 291.



tutte le entità federate o regionali dalla Costituzione nazionale”<sup>273</sup>. In tal senso la asimmetria costituisce una qualità predominante della dinamica differenziazione/uniformizzazione in alcuni sistemi politico-amministrativi rappresentata dalla presenza di diversi centri che dispongono di un potere originario (asimmetria politica) o delegato (asimmetria amministrativa), la cui distribuzione in termini di potestà ed esercizio sul territorio risulta diseguale, sia su un piano quantitativo che qualitativo. Una formula di distribuzione territoriale del potere in cui gli enti dotati di autonomia politica dispongono di un insieme differenziato di funzioni riguardanti ambiti materiali ugualmente differenziati nell’estensione, per cui “el alcance de las atribuciones de los poderes «centrales» variaría según las diversas zonas del territorio” configurando uno Stato caratterizzato da “zonas con diferentes niveles de autonomía política”<sup>274</sup>. Asimmetria, quindi, non solo di tipo ‘istituzionale’ ma anche ‘competenziale’ in cui non è tanto l’aspetto relativo all’‘esercizio’ delle potestà riconosciute agli enti infrastatali quanto la ‘titolarità’ delle stesse che ci induce a riflettere sulla ‘legittimità’ delle asimmetrie, in modo peculiare delle asimmetrie *de jure* di tipo dinamico in virtù delle quali “le Regioni potrebbero determinare esse stesse il grado della propria «autonomia»”<sup>275</sup>. Non si tratta, quindi di delineare, un ‘nuova’ formula di organizzazione statale, quanto, piuttosto, di individuare “alcuni dati di particolare rilevanza” (potere estero delle entità infrastatali, relazionalità intraregionale, sussidiarietà, *hechos diferenciales*, etc...) tanto a livello generale – *rectius* europeo – che particolare – ordinamento italiano e spagnolo – “esaminandoli alla luce di una prospettiva asimmetrica” della relazionalità esistente e/o potenziale tra unità centrale e unità territoriali.

---

<sup>273</sup> Cfr. L. DOMENICHELLI, “Asimmetria territoriale e cittadinanza differenziata come strumenti di protezione dell’identità”, cit., p. 6.

<sup>274</sup> Così in merito ad una definizione di “federalismo (regionalismo) asimétrico”, L. LÓPEZ GUERRA, “El modelo autonómico”, in *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, n. 20, 1995, p. 178.

<sup>275</sup> Cfr. F. PALERMO, “Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana”, cit., p. 291.

*“Il mare. Bisogna cercare di immaginarlo,  
di vederlo con gli occhi di un uomo del passato:  
come un limite, una barriera che si estende fino all’orizzonte,  
come un’immensità ossessiva, onnipresente,  
meravigliosa, enigmatica”*

**F. BRAUDEL**

*Il Mediterraneo: lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*  
(1996)

## CAPITOLO III

# IL ‘*TREATY-MAKING POWER*’ DELLE REGIONI NEI PROCESSI DI EURO- INTERNAZIONALIZZAZIONE: LA COOPERAZIONE INTERREGIONALE PER LA CREAZIONE DI UN *NETWORK* REGIONALE EUROPEO

**SOMMARIO:** 1. LE REGIONI: PUNTI DI SNODO NEL ‘VILLAGGIO’ DELLA ‘*GLOCALIZATION*’. – 2. UNA PRECISAZIONE METODOLOGICO-CONCETTUALE. – 3. I PROCESSI DI INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE REGIONI – 3.1. Uno sguardo al passato. – 3.2. Il nuovo scenario giuridico-costituzionale: dalla riforma del Titolo V alle leggi di attuazione. – 4. LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL ‘*TREATY-MAKING POWER*’ REGIONALE: UN’ANALISI DELL’ART. 117, C. 9, COST. – 4.1. Verso una politica estera regionale: una materia ‘trasversale’ di interconnessione. – 4.2. Accordi ed intese: gli strumenti operativi del ‘*treaty-making power*’ regionale (tra potenzialità internazionale ed effettività statale ). – 4.3. Dal *genus* alla *species*: relazioni e rapporti collaborativi tra Regioni italiane d enti territoriali analoghi nell’area comunitaria. – 5. IL ‘*TREATY-MAKING POWER*’ NELLA DIMENSIONE STATUTARIA DELLE REGIONI: INFLUENZE E LIMITI. – 6. ‘APERTURE’ E ‘CHIUSURE’ DEL PROCESSO DI ‘EURO-INTERNAZIONALIZZAZIONE’ DELLE REGIONI: IL ‘RISCHIO’ DI UNA CONFIGURAZIONE ASIMMETRICA DELLA PROIEZIONE ESTERA DELLE REGIONI E LA PROSPETTIVA DI UNA ‘SOGGETTIVITÀ INTERNAZIONALE’ REGIONALE.

## 1. LE REGIONI: PUNTI DI SNODO NEL ‘VILLAGGIO’ DELLA ‘GLOCALIZATION’

All'interno dei processi multidimensionali di globalizzazione<sup>276</sup> e mondializzazione<sup>277</sup>, i sistemi statali si presentano come entità dai contorni ‘sfumati’ non tanto e non solo per la crisi che attraversa la concezione classica di ‘Stato nazionale’ quanto per le nuove esigenze di *governance* che esulano i confini propriamente nazionali, impongono una ‘mappatura’ *multilevel* dell’azione governativa e richiedono una necessaria interazione tra i diversi *government’s level* che insistono sul medesimo spazio giuridico-territoriale. .

L’integrazione europea e la progressiva definizione di questo nuovo soggetto, a partire dal piano economico sino al più attuale e ‘problematico’ piano giuridico, costituiscono una delle più significative manifestazioni del fenomeno di ‘dispersione’ dei confini e di costruzione di una identità civica più ampia e articolata. Questo nuovo scenario impone l’adozione di una prospettiva differente che non può più avvalersi delle tradizionali categorie utilizzate dal diritto pubblico per studiare i rapporti tra i diversi livelli governativo-istituzionali. I criteri di ‘gerarchia’, ‘superiorità’, ‘separazione’ perdono il ruolo di principi guida nella scala assiologico-interpretativa, lasciando spazio ai concetti di ‘sussidiarietà’, ‘cooperazione’, ‘collaborazione’ che rimandano ad una dimensione ‘reticolare’ o ‘relazionale’ dei rapporti tra i differenti livelli di governo. L’utilizzo di questa nuova lente focale non solo rappresenta una scelta imposta dai processi integrativi

---

<sup>276</sup> Adottando una visione “critica” ma non negativa dei processi di globalizzazione, ciò che si vuole sottolineare è la dimensione di interazione tra le classiche sfere del potere – economico, politico e culturale ed ora anche sociale – che il fenomeno menzionato produce. Appare in maniera evidente l’ambiguità del processo di globalizzazione caratterizzato dalla presenza contemporanea e sistemica di due ‘facce’ di segno contrario ma non auto-annulantesi: la potenzialità, intesa in termini di sviluppo in senso ampio, e il rischio. Come sottolinea A. MELUCCI “funziona come un passepartout e in realtà segnala soltanto un aspetto dei processi in corso: l’interdipendenza globale, cioè il fatto che ciò che accade in ogni elemento del sistema ha effetti su tutti gli altri [...] trascurando il fatto che, divenendo totalmente interdipendente, il sistema raggiunge i suoi limiti”. Cfr. A. MELUCCI, *Diventare persone. Conflitti e nuova cittadinanza nella società planetaria*, 2000. La letteratura sul tema è quanto mai vasta e diversificata ma interessante è quel filone che guarda al fenomeno in termini di progressiva ‘mitologizzazione’. Così A. TOURAINE che studia la globalizzazione sotto l’aspetto della ideologia definendola come una “grande suggestione” (Cfr. A. TOURAINE, *Ideologia della globalizzazione*, 1996).

<sup>277</sup> Come sottolinea P. DICKEN, i termini di ‘globalizzazione’ e ‘mondializzazione’ vengono spesso usati come se fossero dei sinonimi pur non essendo tali poiché mentre l’ “«internazionalizzazione»” indica semplicemente la crescente espansione geografica di attività economiche attraverso le frontiere nazionali e in quanto tale essa è un fenomeno niente affatto nuovo”, la “«globalizzazione»” costituisce un fenomeno “qualitativamente differente”, ovvero “una forma più avanzata e complessa di internazionalizzazione”. Cfr. T. SPYBEY, *Globalizzazione e società mondiale*, Trieste, 1997, p. 93

europei, ma avrebbe il chiaro vantaggio di facilitare una lettura dinamica dei processi interistituzionali, in grado di cogliere caratteri, *trend* e potenziali orientamenti del nuovo ciclo di ‘federalizzazione funzionale’.

I processi di cooperazione si inseriscono in un quadro bidimensionale – globale e locale – dominato dai fenomeni, complementari e ‘alternativi’, di globalizzazione e ‘glocalizzazione’<sup>278</sup>, dicotomia tipica dell’era postmoderna della “*Weltinnenpolitik*”<sup>279</sup>. L’emersione di uno schema di connessione ‘circolare’, ovvero di tipo collaborativo, si deve principalmente all’effetto di “*de-gerarchizzazione*” creato dal rapporto “globale/locale” che predilige un tipo di relazione il cui equilibrio viene ricercato “al di fuori di quello gerarchicamente garantito dallo Stato-nazione”<sup>280</sup>.

All’interno della dialettica globale-locale la ‘europeizzazione’ del sistema di relazioni ‘internazionali’ degli enti infrastatali costituisce un *unicum* in cui locale e globale non sono due piani inconciliabili ma, piuttosto, dimensioni caratterizzate da una asimmetria qualitativa o funzionale che ne determina la complementarità: il globale è lo spazio d’azione di un livello locale consapevole della condizione di ‘nodo’ nella trama delle interdipendenze relazionali, tanto politiche che socio-economiche. Si tratta di una “strategia combinatoria continua”<sup>281</sup> di reciproco sviluppo e potenziamento tra e delle due dimensioni globale e locale. In tale contesto in cui confini territoriali e geografici non hanno più ragione d’essere sembra scomparire il primato del tradizionale nesso Stato-Nazione con la conseguenza di una necessaria rimodulazione dei classici elementi che configurano il fenomeno statale – sovranità, territorio e popolazione –. Non sorprende, dunque, una considerazione della nazione – “entro cui storicamente si è formata la democrazia moderna” – come “uno dei possibili contenitori in cui essa [la democrazia] può trovare applicazione”<sup>282</sup> ed un ripensamento dello stesso concetto di cittadinanza che oltrepassa e assume un *quid novis* rispetto alla mera identità nazionale.

---

<sup>278</sup> Cfr. R. ROBERTSON, *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, Trieste, 1999.

<sup>279</sup> Cfr. C. VON WEIZSÄCKER, *Der bedrohte Friede Heute*, München, 1996.

<sup>280</sup> Cfr. A. MAGNIER e P. RUSSO, *Sociologia dei sistemi urbani*, Bologna, 2002, p. 119.

<sup>281</sup> Così C. DIDODATI, “Globalizzazione e dinamiche di ridefinizione delle identità”, in A. MONTANARI e D. UNGARO (a cura di), *Globalizzazione, politica e identità*, Soveria Mannelli, 2004.

<sup>282</sup> Così W. PRIVITERA, *Tecnica, individuo e società. Cinque lezioni sulla teoria di Ulrich Beck*, Soveria Mannelli, 2004, p. 93, il quale analizza l’interessante tesi proposta da Beck in merito alla necessaria separazione tra Stato e nazione come chiave di lettura dei processi di globalizzazione e di costruzione della *cosmopolis*.

Al binomio ‘ri-nazionalizzazione’ o ‘*governing without government*’<sup>283</sup> si postula un’ulteriore alternativa: il nuovo ruolo delle regioni come punto di snodo sulla scena gloca-locale attraverso l’adozione di strategie cooperazionistiche che consentono di rispondere alle sfide globali e di canalizzare le ‘risorse’ locali e producono una dilatazione dell’attività regionale oltre i confini nazionali. Le Regioni, infatti, rappresentano l’‘ago della bilancia’ o meglio il punto di connessione tanto ‘istituzionale’, come canale di trasmissione tra istituzioni internazionali e comunitarie ed autonomie locali, quanto ‘economico’ – le Regioni costituiscono il livello territoriale più adatto a svolgere le funzioni di *marketing* territoriale – che ‘sociale’ – pensiamo soprattutto alla gestione di problematiche generate dalla progressiva globalizzazione dei confini territoriali che necessitano, però, di soluzioni locali come le migrazioni<sup>284</sup>. Potrebbe sembrare paradossale ma i processi di allargamento dei confini e di costruzione di un ‘sistema mondo’ procedono in parallelo alla progressiva regionalizzazione dei sistemi statali. Fenomeno di ‘causa-effetto’ reciproco che è possibile spiegare se, contravvenendo alla diffusa idea di una equivalenza tra globalizzazione e omogeneizzazione, consideriamo che la ‘crisi’ che attraversano, loro malgrado, gli Stati nazionali apre spazi sempre più consistenti ad organizzazioni politiche di più ridotte dimensioni.

Internazionalizzazione delle Regioni e “*multi-level governance*” rappresentano lo scenario entro cui analizzare la proiezione estera delle politiche e del soggetto giuridico-istituzionale regionale dopo l’innovazione intervenuta nel quadro fondamentale delle regole costituzionali. Il processo integrativo europeo svolge, infatti, la funzione di “motore” di sviluppo di un sistema di interconnessioni e interdipendenze<sup>285</sup>, dando vita ad una struttura decentrata e multi-dimensionale che si pone in veste di “gestore” dei processi reticolari di provenienza economica, traendo dalle direzioni globalizzanti un “profitto politico” democraticamente inteso.

---

<sup>283</sup> Come riporta R.A.W. RHODES in “The New Governance: Governing without Government”, in *Political Studies*, n. 4, 1996, pp. 652-667.

<sup>284</sup> Sul ruolo di ‘snodo’ delle Regioni si veda B. BIANCHERI, “Introduzione”, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle regioni*, Bologna, 2004.

<sup>285</sup> Interdipendenza tra integrazione europea e sviluppo delle relazioni estere delle regioni lucidamente sottolineato e quasi anticipando i tempi da R. TONIATTI, “La bozza di statuto della regione europea”, in P. PERNTHALER, S. ORTINO (a cura di), *Euregio Tirolo*, Trento, 1997.

## 2. UNA PRECISAZIONE METODOLOGICO-CONCETTUALE

Lo studio che segue ha come oggetto specifico l'analisi del 'potere estero' regionale, ricostruito sulla base della multiforme e progressiva esperienza al fine di capire l' 'an' e il 'quomodo' di una materia non facilmente inquadrabile nelle classiche categorie d'analisi del diritto costituzionale. Si tratta, forse, dell'esempio più emblematico di 'diritto vivente', ovvero di regolazione giuridica di una situazione fattuale – progressiva emersione di una dimensione esterna degli enti territoriali interni allo Stato – i cui sviluppi sono da rintracciare in ambiti 'distanti' da quelli più propriamente giuridici (politici, economici e sociali) ed, in quanto tali, "tendono a sfuggire agli strumenti analitici tipici del giurista"<sup>286</sup>. Sebbene la qualificazione 'estero' potrebbe rimandare all'ambito del diritto internazionale, la dimensione d'indagine di questo peculiare potere regionale permane proprio il diritto interno – se pur con i limiti di cui si dirà – essendo l'ordinamento costituzionale statale la fonte primaria di legittimazione di tale potere, d'altra parte l'esercizio di attività estere non comporta necessariamente l'utilizzo di strumenti di natura internazionalistica<sup>287</sup>. In realtà, in questo peculiare ambito, si verifica un 'intreccio giuridico' o 'ordinamentale', ovvero una intersezione permanente tra diritto internazionale, diritto europeo e diritto costituzionale, tre

---

<sup>286</sup> La 'nascita' e la consapevolezza di una dimensione esterna degli enti territoriali è dovuta ad una serie di processi che esulano l'ambito propriamente statale che, tuttavia, proprio su di esso hanno delle 'ricadute' riflettendosi in una 'spinta' evolucionistica delle 'regole del gioco' fondamentali del sistema costituzionale in una sorta di "darwinismo costituzionale", espressione molto efficace con la quale F. PALERMO riesce a rendere l'idea di dinamica evoluzione di tale materia. D'altra parte, come lo stesso A. sottolinea, è una funzione di regolazione propria del diritto costituzionale chiamato a "calare nel sistema giuridico (con strumenti e categorie giuridiche) le evoluzioni sociali". Cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni...*, cit., p. 2.

<sup>287</sup> È opinione unanime in dottrina l' 'indifferenza' del diritto internazionale rispetto alla distribuzione competenziale interna negli ordinamenti nazionali tra unità centrale ed entità territoriali infrastatali riguardo all'esercizio del potere estero, dal momento che i soli rapporti rientranti nella sfera del diritto internazionale sono quelli tra enti indipendenti e sovrani qualificabili come enti *superiorem non recognoscens* sicché neanche l'attività estera degli Stati membri di una federazione sarebbero rilevanti sul piano giusinternazionalistico in senso stretto. Così G. ARANGIO RUIZ, L. MARGHERITA, E.T. ARANGIO RUIZ, voce "Soggettività nel diritto internazionale", in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1999, vol. XIV, p. 304. Lo Stato, quindi, agisce come "ente unitario indipendentemente dall'articolazione della sua struttura interna" (cfr. F. MUCCI, "«Potere estero», diritto internazionale e riforma del Titolo V della Costituzione", in A. D'ATENA, P. GROSSI (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie tra Unione europea e riforme costituzionali. In ricordo di Andrea Paoletti*, Milano, 2003, p. 45). Ciò non significa, tuttavia, che il diritto internazionale non influenzi in qualche modo la dinamica funzionale degli ordinamenti interni dal momento che le interconnessioni tra i diversi piani normativi e livelli governativi sono divenuti una costante del nostro tempo destinata a sviluppi ulteriori e crescenti. In tal senso si veda M.R. FOWLER, J.M. BUNCK, *Law, Power and the Sovereign State*, Pennsylvania State Univ. Press, 1995.

sfere che fenomeni come la cooperazione orizzontale interregionale europea pongono in ‘dialogo’ costante. Il ‘potere estero’ regionale può essere considerato, quindi, un fenomeno tipico di quell’“ordinamento intercostituzionale”<sup>288</sup> inteso come “lugar de encuentro y diálogo entre los operadores jurídicos”<sup>289</sup>.

L’ambito specifico in cui si intende operare è, quindi, quello relativo al ‘potere estero’ regionale, inteso come “capacità, riconosciuta alle regioni, di produrre con soggetti di altri stati accordi, intese, dichiarazioni e altri consimili atti, dai quali scaturiscono effetti sulla politica legislativa e amministrativa delle regioni stesse e, non di rado, vere e proprie obbligazioni”<sup>290</sup>, nella sua dimensione ‘diretta’<sup>291</sup> che fa riferimento alle “attività poste in essere dalla regione a seguito delle quali esse proiettano al di fuori del territorio statale l’esercizio delle proprie competenze”<sup>292</sup>.

*Res sic stantibus*, il ‘potere’ estero regionale si presenta come fenomeno globale che interessa le Regioni su diversi fronti. Nella pluralità delle diramazioni quella che qui si intende analizzare riguarda la dimensione relativa ai rapporti delle Regioni con altri Stati ed in particolare con gli enti infrastatali omologhi all’interno dello spazio giuridico europeo. La duplice restrizione del ‘campo di osservazione’ ad una sola dimensione relazionale e all’interno di una specifica area geo-politica, risponde, essenzialmente, all’obiettivo di evidenziare in che misura – presuppostane l’esistenza – il progressivo consolidamento del livello europeo come ulteriore livello governativo abbia influito e accelerato lo sviluppo di una proiezione esterna dell’ambito regionale in chiave cooperativistica,

---

<sup>288</sup> Espressione che Ruggeri, usa in riferimento al rapporto tra Costituzione nazionale ed europea, qui utilizzata per rendere l’idea della fluidità che si verifica tra i diversi ordinamenti e le rispettive ‘regole’ e di cui il ‘potere estero’ regionale è espressione. Cfr. A. RUGGERI, “Quale Costituzione per l’Europa?”, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 8/2004, pp. 455-491.

<sup>289</sup> Cfr. J. L. CASCAJO CASTRO, “Integración europea y Constituciones nacionales”, in *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n. 1/2005, p. 66.

<sup>290</sup> Tra le diverse accezioni con cui la dottrina intende questa peculiare dimensione relativa alle competenze/potere delle Regioni si è scelta la definizione che ne dà E. GIZZI, in quanto maggiormente concentrata sul profilo relazionale piuttosto che sui meri effetti e sulla ‘fonte’ di esercizio di tale potere. Cfr. E. GIZZI “Il potere estero regionale”, in *Quad. reg.*, 1981, pp.90-91.

<sup>291</sup> Non viene preso in considerazione, quindi, la dimensione ‘indiretta’ del potere estero regionale consistente nella “partecipazione regionale alle attività poste in essere dallo Stato nell’ambito della sua competenza in materia di «politica estera»”, definizione data da M. OLIVETTI, “Il potere estero delle regioni”, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle regioni*, cit., p. 17. Da questa si differenzia la ‘politica comunitaria’ delle Regioni che costituisce, ormai, una sfera autonoma, dal momento che l’Unione europea non è più considerabile come livello governativo ‘estero’ ed ‘esterno’ rispetto a quello statale interno ma, piuttosto e in una prospettiva di *multi-level constitutionalism*, come anello ulteriore e onnicomprensivo degli altri ‘segmenti’ statali. In tal senso si esprimeva già S. BARTOLE, “Negoziazioni regionali all’estero e assenti o intese statali”, in *Le Regioni*, n. 2/1994.

<sup>292</sup> *Ibidem*.



determinando, in tal modo, il (necessario) configurarsi di un 'regionalismo relazionale europeo'.

Ciò significa mettere in dubbio l'idea secondo cui l'Europa e la relativa evoluzione istituzionale difficilmente potranno svolgere un ruolo determinante rispetto al tema delle relazioni intergovernative. Il contesto relazionale europeo, infatti, non solo fornisce *inputs* in grado di "stimolare" l'attività di collaborazione ma supporta, sia da un punto di vista formale che sostanziale, la progettualità relazionale tra autonomie regionali appartenenti a realtà istituzionali diverse per la promozione, lo sviluppo e la "visibilità" di proprie risorse interne umane e territoriali.

L'idea è che il "regionalismo relazionale europeo" rappresenta un percorso innovativo da cui è impossibile prescindere, sebbene ancora in "chiaro-scuro" e dai contorni indefiniti. Se all'originaria 'indifferenza' dell'Unione europea rispetto all'organizzazione territoriale degli Stati membri non è seguita una maggiore presenza del livello governativo-regionale all'interno dei "circuiti di potere" neanche all'indomani dell'elaborazione di una Carta (quasi) costituzionale, ciò va letto non in termini di perpetuata 'cecità'<sup>293</sup>, al contrario risulta opportuno spostare la lente prospettiva. Significa, cioè, adottare una chiave di lettura dinamica del processo di integrazione europea, che pone le sue basi nel fatto che l'Unione europea si presenta, innegabilmente, come un sistema governativo *multilevel* in cui elementi sopranazionali e intergovernativi, rappresentazione territoriale e funzionale sono sintetizzati all'interno della rete 'multinodale' cui dà vita.

Il sistema di interdipendenze funzionali e territoriali generate dal processo integrativo pone il livello regionale (che gode di competenze legislative ed è democraticamente legittimato) come interfaccia tra i diversi livelli di governo – Unione europea, Stato e livello locale – . Ciò trova ulteriore conferma nell'opera di *networking* svolta dell'Unione europea attraverso programmi e attività volte a stimolare le regioni ad operare come attori politici ed economici dell'Unione. Questo canale svolge una duplice funzione: aprire nuovi 'orizzonti' di influenza agli attori regionali e "migliorare le regole del gioco" in termini di democratizzazione del tessuto istituzionale europeo. La cooperazione decentrata e transfrontaliera, la politica di prossimità ed i partenariati territoriali costituiscono la

---

<sup>293</sup> Traducendo il termine "*Landesblindheit*" coniato dalla dottrina giuspubblicistica tedesca per designare l'originaria 'cecità federale' della Comunità europea verso le entità infrastatali. A tal proposito si veda V.H.P. IPSEN, "Als Bundesstaat in der Gemeinschaft", in E.V. CAEMMERER – H.J. SCHLOCHAUER – E. STEINDORFF, *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt, 1966, pp. 248 e ss.

struttura esterna primaria del sistema ‘a rete’ europeo che si innerva su una sfera interna di ‘potere estero’ costituzionalmente riconosciuta e base di legittimazione per la formazione di un ‘tessuto connettivo’ euro-regionale dalle potenzialità ancora “virtuali”.

### **3. I PROCESSI DI INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE REGIONI**

L’organizzazione territoriale di tipo regionalistico adottata dal costituente italiano nasce come risposta originaria al problema del decentramento dello Stato che si struttura in ‘diramazioni’ periferiche di tipo amministrativo prima ancora che politico – le Regioni – producendosi, nel tempo, un’inflazione burocratica e una duplicazione di procedure che non potevano reggere sotto il peso degli incalzanti processi di globalizzazione – su scala mondiale – e di integrazione europea – su un piano più prettamente politico e istituzionale ‘interno’ – . D’altra parte, come di sovente ha sottolineato la dottrina, il sistema delle autonomie regionali non è mai riuscito ad assumere la configurazione di ‘rete’ in grado di dare piena attuazione alle disposizioni costituzionali e in specie al principio autonomistico sancito dall’art. 5 Cost.

La ridefinizione delle realtà statuali attraverso parametri di natura globale – ‘complessità’ e ‘iper-complessità’<sup>294</sup> sembrano essere divenute le due coordinate attraverso le quali si dispiega il nuovo ‘spazio giuridico globale’<sup>295</sup> – ci porta a considerare le nuove esigenze di distribuzione del potere che emergono sul piano interno in connessione al livello sopranazionale. Nel passaggio da un ‘regionalismo duale’ o di tipo ‘separatistico’ – basato, cioè, su una rigida separazione competenziale e gerarchica tra i due livelli legislativi statale e regionale – ad un ‘regionalismo relazionale’ – nuova ipotesi interpretativa del modello regionale che sembra emergere dalla riforma costituzionale del Titolo V– lo scenario delle interdipendenze tanto economiche che politiche e sociali ha

---

<sup>294</sup> Concetti ripresi da E.MORIN, *I sette saperi necessari all’educazione del futuro*, Milano, 2001.

<sup>295</sup> L’espressione utilizzata – ‘spazio giuridico globale’ – è il titolo dell’opera di S. Cassese nella quale l’autore analizza il fenomeno della globalizzazione secondo la prospettiva messa in rilievo nella Introduzione della mia analisi, ovvero considerando l’‘ambiguità dimensionale’ o ‘incongruenza’ del processo che se da un lato provoca un “rimpicciolimento del mondo” (nei termini utilizzati da F. BRAUDEL in *Storia, misura del mondo*, Bologna, 1998, pp. 107-112) e quindi una riduzione del tradizionale protagonismo statale, dall’altro ne comporta un “aumento, almeno quantitativo”. Cfr. S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003, p. 5.

giocato un ruolo fondamentale, ponendo l'attore regionale al centro di processi cooperativi che hanno dilatato orizzontalmente il potere di negoziazione e di 'alleanza'. La conseguenza più importante, se consideriamo gli effetti giuridici che ne possono derivare, è rappresentata dalla perdita di 'valore' dell'elemento territoriale come limite classico e tradizionale delle competenze legislative regionali e dunque una intensificazione della difficoltà di 'localizzare' e 'territorializzare' la materia oggetto d'esame e, contemporaneamente, di individuarne il livello governativo competente<sup>296</sup>. Elemento ulteriore che va a sostanziare la trasformazione del regionalismo in senso 'circolare' o 'relazionale' caratterizzato da una dinamica competenziale di tipo 'funzionale', che sostituisce la rigida suddivisione delle competenze e dei relativi *government's centers*, come diretta conseguenza del più generale 'modello' di *multilevel governance - multilevel constitutionalism*<sup>297</sup>, 'schema' teorico-giuridico attraverso cui è possibile comprendere ed analizzare i fenomeni integrativo-comunitari di 'euro-regionalizzazione'. Tale prospettiva dà conto, infatti, del crescente 'pluralismo istituzionale' – parafrasando la lungimirante tesi di Santi Romano<sup>298</sup> – e della diversificazione degli ordinamenti giuridici all'interno del quadro europeo. Proprio l'affacciarsi di un *treaty-making power* regionale attesta il passaggio da un modulo gestionale di politica estera sostanzialmente unitario – espressione di una logica di 'government' – ad una modalità di esercizio relazionale, ovvero che sia in grado di integrare e gestire il sistema di connessioni e legami creato dai soggetti territoriali nel panorama internazionale – espressione di una logica di 'governance' –<sup>299</sup>.

---

<sup>296</sup> Sulla relativizzazione della dimensione territoriale si veda F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit. Per un'analisi più dettagliata dello specifico nesso tra perdita di importanza del territorio e processi di globalizzazione si veda P. PERNTHALER, "Die Globalisierung als Herausforderung an eine moderne Staatslehre", in H. SCHÄFFER et al., *Staat – Verfassung – Verwaltung*, Wien, 1998. Riguardo al territorio come "limite" si veda M. OLIVETTI, "Il potere estero delle regioni", cit., pp. 17-54.

<sup>297</sup> Sul concetto di 'Costituzione *multi-level*' si veda I. PERNICE, "Multilevel constitutionalism in the European Union", in *European Law Review*, 2002, p. 51.

<sup>298</sup> La tesi del 'pluralismo istituzionale' elaborata da Santi Romano risulta non solo attualissima ma di grande utilità per spiegare la graduale rottura dell' "unità e dell'unicità dello Stato e del suo diritto", in conseguenza dei paralleli fenomeni di mondializzazione e integrazione europea, "proponendone – come sottolinea S. GAMBINO – una nuova teorizzazione che lo articola, più che dissolvere, in una pluralità di ordinamenti, ciascuno dotato di un proprio sistema giuridico". Cfr. S. GAMBINO, "L'ordinamento repubblicano: fra principi costituzionali e nuovo assetto territoriale dei poteri", in ID. (coord.), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2003, p. 12.

<sup>299</sup> Cfr. E. LETTA, "Le Regioni nuovi attori di politica estera", in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle regioni*, cit., in particolare pp. 238-39.

Si tratta di concetti ancora in fase di ‘metabolizzazione’ , *hic et nunc* guardati ancora con ‘sospetto’ “da parte di chi è rimasto fermo ai postulati del costituzionalismo classico”<sup>300</sup>.

### 3.1. UNO SGUARDO AL PASSATO

La sussistenza di un ambito competenziale ‘estero’ delle Regioni, che si concretizza nell’adozione di atti e nella promozione di attività che oltrepassano la dimensione propriamente territoriale, rappresenta un ‘fatto’ ormai da tempo ‘normativizzato’ che solo di recente gode di regolazione, o meglio, ‘menzione’ costituzionale.

Nella fase precedente le riforme costituzionali di questi ultimi anni non è dato rintracciare, infatti, un riconoscimento esplicito e, dunque, formale di una ‘politica’ o ‘attività’<sup>301</sup> (tanto meno ‘potere’) estera regionale, esistendo, piuttosto, una “cripto-politica estera”<sup>302</sup> dal carattere tanto *soft* ed ‘innocuo’ da non comportare responsabilità od obblighi giuridici per lo Stato. Al di là della possibilità o meno di configurare un ruolo ‘estero’ delle Regioni sulla base del solo dato costituzionale, è opinione maggioritaria, in dottrina, il ‘silenzio’ della Carta costituzionale su detta materia<sup>303</sup>. Il ‘diritto vivente’ ha tuttavia riempito il

---

<sup>300</sup> Così, E. DE MARCO, “Prefazione”, in P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, cit., p. XV.

<sup>301</sup> Come sottolineato in dottrina, diverse sono le espressioni linguistiche utilizzate in riferimento al sistema di relazioni che le entità regionali stabiliscono al di là dei confini territoriali nazionali con altri soggetti pubblici. Da “«politica estera regionale», intesa come disegno di insieme sottostante alle attività estere delle regioni” (Cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni.*, cit., p. 10), a “rapporti internazionali” con cui si indicano le relazioni che “si instaurano tra soggetti di diritto internazionale e che da tale diritto sono regolati” (Cfr. M. FRANCHINI, “La potestà estera” in G. SANTANIELLO, *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1992, vol. VIII, p. 256) ed ancora “attività” internazionali delle regioni – espressione utilizzata dalla Corte Costituzionale – ed infine “«potere estero», come termine comprendente (nell’ordinamento italiano) tutte e tre le fattispecie individuate dalla dottrina e dalla Corte (attività internazionali, attività promozionali all’estero e attività di mero rilievo internazionale) e suscettibile di ulteriori estensioni”. Quest’ultima ‘categoria’, quindi, sarebbe comprensiva, “nel quadro della situazione positiva italiana, di tutte le attività estere che le regioni possono svolgere (attività di mero fatto, promozionali, di mero rilievo internazionale ed eventuali attività delegate dallo Stato)” (Cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 13)

<sup>302</sup> Secondo la definizione che fornisce LOUVIN a proposito dell’esistenza di marginali competenze che alcune regioni si sono ‘ritagliate’ in ambito internazionale-comunitario; cfr. R. LOUVIN, *La Valle d’Aosta*, Quart, 1997.

<sup>303</sup> Si veda P. CARETTI, “Le attività di rilievo internazionale delle regioni tra previa intesa e previo assenso governativo”, in *Giur. Cost.*, 1992. Nel diniego di un possibile profilo esterno riguardo le competenze legislative regionali – su cui come sottolineato in precedenza concorda la maggior

‘vuoto’ costituzionale sul tema sia attraverso una evoluzione dinamica del principio autonomistico<sup>304</sup> presente in Costituzione, che mediante il ‘supporto’ di una giurisprudenza costituzionale positivamente e ‘timidamente’ orientata al riconoscimento, sebbene parziale, di un’apertura esterna dei soggetti regionali in quanto “enti dotati di politicità ed esponenzialità”<sup>305</sup> chiaramente connessa alla determinazione di fini e principi costituzionalmente sanciti e non di per sé in grado di legittimare tale proiezione esterna.

All’iniziale ‘chiusura’ della Corte nei confronti delle Regioni<sup>306</sup> – dovuta ad una visione segnatamente centralistica del sistema statale in cui il regionalismo era solo una ‘presenza virtuale’ – è andata sostituendosi una posizione di maggiore apertura cui ha fatto seguito un progressivo ‘interessamento’ della legislazione ordinaria dello Stato che andava a disciplinare normativamente quanto sancito per via giurisprudenziale. Si tratta, quindi, di un ‘settore pretorio’,

---

parte della dottrina – potrebbe non rientrare, invece, il livello delle competenze amministrative regionali relative all’esercizio di attività ‘privatistiche’ (ossia non di tipo autoritativo) che, pertanto, non comporterebbero una ‘esposizione’ ultra-territoriale dello Stato. Proprio con riferimento alle funzioni amministrative, tenendo conto della vecchia lettera dell’art. 118 Cost. (parallelismo tra competenze legislative e amministrative), qualche autore sostiene un medesimo parallelismo tra competenze ‘interne’ ed ‘esterne’, facendo addirittura scaturire, in capo allo Stato, un ‘obbligo di coinvolgimento’ delle regioni soprattutto in merito alle relazioni comunitarie. Per un’analisi approfondita di questi ultimi aspetti ora accennati si vedano P. BERNARDINI, “Competenza normativa regionale e affari esteri: prime considerazioni”, in *Dem. dir.*, 1975; P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1979; G. STROZZI, *Regioni e adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, Milano, 1993.

<sup>304</sup> Il principio autonomistico contenuto nell’art. 5 della Cost. ha rappresentato, soprattutto prima delle recenti riforme costituzionali, una ‘canale’ di apertura, di flessibilizzazione e di adattamento-adequamento delle norme costituzionali all’evoluzione della realtà politico-sociale del paese, in grado di garantire “attuazioni e integrazioni progressive in collegamento con le nuove consapevolezze e acquisizioni sociali avvertite ed espresse dalle comunità locali”. Così E. BALBONI - G. PASTORI, “Il governo regionale e locale” in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, cit., p. 357.

<sup>305</sup> Si vedano le Sentenze della Corte Cost. n. 179/1987, 829/1988, 276/1991, 472/1992, 19/2997. In particolare nella prima delle sentenze citate si rintraccia il fondamento di un possibile potere estero delle regioni nel “sistema costituzionale” globalmente inteso di cui le Regioni fanno parte in quanto soggetti politici, dunque, portatori di interessi propri che potrebbero avere un’estensione tale da superare i confini propriamente territoriali. Tutto ciò, ovviamente, nei limiti di “rapporti internazionali non direttamente impegnativi per l’intera comunità statale, e quindi dello Stato-apparato, che ne costituisce l’ente rappresentativo per eccellenza”. Così affermava S. BARTOLE, “Atti e fatti (di rilevanza internazionale) nei conflitti di attribuzioni fra Stato e regioni”, in *Giur. cost.*, 1975, p. 3129.

<sup>306</sup> In tale linea si pongono le Sent. della Corte Costituzionale n. 27/1958, n. 32/1960, n. 46/1961, n. 49/1963, n. 21/1968, n. 120/1969, n. 138/1972, n. 96/74, n. 182/1976, n. 44/1977 tra le più significative. Pur non riguardando in maniera diretta ed esplicita la materia in questione, tali pronunce affermano con estrema chiarezza e ‘rigidità’ i limiti (interesse nazionale, obblighi internazionali e limite territoriale) posti alla legislazione e all’attività regionale. A riguardo si vedano, per tutti, le considerazioni critiche elaborate in dottrina da F. SALERNO, “La partecipazione regionale al potere estero nell’evoluzione costituzionale”, in *Riv. di Dir. Int.*, 1982.

ovvero ‘costruito’ essenzialmente dal giudice costituzionale che, in un percorso di *revirement* giurisprudenziale, ha prodotto una graduale ‘relativizzazione’ della riserva statale sulla politica estera riconoscendo alle regioni una loro proiezione all’esterno se pur non qualificabile, e giuridicamente identificabile, come vera e proprio ‘potere estero’. L’ampliamento di prospettiva delle regioni – sempre più consapevoli del proprio ruolo ‘autonomistico’ di complementarietà e di implementazione della ‘democrazia di prossimità’ come controaltare al centralismo statale-governativo, il riconoscimento del loro ruolo, pur limitato, da parte del Governo<sup>307</sup> e il coinvolgimento in iniziative comunitarie – come la cooperazione transfrontaliera – hanno spinto verso una regolazione più propriamente legislativa.

Il primo riferimento normativo è costituito dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 che specifica i limiti dell’attività estera delle regioni. Tale provvedimento esprime, secondo la forma e i modi della legge, l’orientamento emerso in sede giurisprudenziale ancora concentrato, in questa prima fase, sull’unicità della responsabilità internazionale dello Stato, “solo sovrano e solo responsabile” nella conclusione e adesione dei trattati “anche quando [...] l’accordo internazionale riguarda materie attribuite alle regioni”<sup>308</sup>. Nel decreto viene riaffermata *in primis* la ‘regola’, ovvero la riserva di competenza esclusiva dello Stato in merito ai ‘rapporti internazionali’ (1° c.), in quanto dotato di soggettività internazionale – che si manifesta nella possibilità di definire accordi, trattati e intese vincolanti, da cui derivano obblighi giuridici, con altri soggetti internazionali –<sup>309</sup>. Successivamente, l’‘eccezione’: le regioni possono realizzare attività internazionali all’estero di tipo promozionale (2° c.), ovvero attività atte a soddisfare finalità di tipo territoriale che necessitano di “un’attività di relazione tra la regione e soggetti o organismi esterni, senza tuttavia mettere in gioco il cd.

---

<sup>307</sup> Si veda C. MORVIDUCCI, “Rapporti tra Stato e regioni con riferimento alle attività di «rilievo» internazionale”, in *Le Regioni*, 1980, dove si fa riferimento alle circolari governative relative allo svolgimento di ‘attività estera’ delle Regioni da cui è possibile desumere una relativa apertura del Governo circa l’instaurazione di rapporti delle regioni con organi stranieri potendo realizzare iniziative di carattere internazionale, fermo restando il ‘pass’ obbligatorio del Ministero degli Esteri, o, comunque, l’ “intesa” con gli organi statali (circ. 20 novembre 1976 inviata ai presidenti delle giunte e dei consigli regionali).

<sup>308</sup> Sent. Corte Cost. n. 170/1975.

<sup>309</sup> Per un’analisi dettagliata della norma in esame si vedano L. CONDORELLI, “Commento all’art. 4”, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, pp. 104 e ss.; C. CURTI GIALDINO, “Commento all’art. 4, 2° comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616”, in E. CAPACCIOLI, F. SATTA (a cura di), *Commento al decreto 616*, Milano, 1980 e C. MORVIDUCCI, “Le attività di rilievo internazionale delle regioni e l’interpretazione governativa del d.P.R. 616”, in *Le Regioni*, 1980.

potere estero dello Stato”<sup>310</sup>, quindi tali da non implicare l’assunzione di responsabilità internazionale. Le ‘attività internazionali’ regionali menzionate – *rectius* ‘promozionali’ – risultano, infatti, lecite e ammissibili in quanto soggette alla “previa intesa con il Governo” e rientranti “nell’ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento”<sup>311</sup> disposti dallo Stato. Il problema fondamentale, a questo punto, ricadeva sulla natura giuridica di tali attività derivante dalla difficoltà di catalogazione sotto la dicitura delle classiche tipologie – ‘rapporti internazionali’ o ‘attività promozionali’ ? – data, anche, l’esistenza di diverse attività estere regionali – convegni, iniziative di studio ecc. – non propriamente rientranti nella dimensione della ‘promozionalità’<sup>312</sup>. Da qui la ‘comparsa’ di una ulteriore tipologia: “attività di mero rilievo internazionale” che trova disciplina normativa nell’atto governativo di indirizzo e coordinamento del 11 marzo 1980 recante “disposizioni di indirizzo e coordinamento dell’azione promozionale all’estero delle regioni”<sup>313</sup>, *in primis*, e, successivo riconoscimento e specificazione nella sent. della Corte cost. n. 179 del 1987 .

Prima di passare ad un’analisi, se pur sommaria, degli interventi legislativi e giurisprudenziali menzionati, è necessario sottolineare che l’evoluzione normativa relativa al potere estero delle regioni è dovuta non tanto e non solo alla progressiva emersione di una prospettiva meno centralistica e più votatamente autonomistica del sistema statale interno, quanto, al riconoscimento ‘eteronomo’ del ruolo regionale sulla scena internazionale. In tale contesto si inserisce, infatti, la legge 19 novembre 1984, n. 948, di esecuzione della *Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali*, adottata a Madrid dal Consiglio d’Europa il 21 maggio 1980, che riconosceva la capacità delle regioni di porre in essere accordi ed intese con enti territoriali appartenenti ad altri Stati, se pur limitandone la sfera d’azione al solo ambito della cooperazione transfrontaliera – da intendersi come “ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività e

---

<sup>310</sup> Cfr. P. CARETTI, “Le attività di rilievo internazionale delle regioni...”, cit., p. 108.

<sup>311</sup> Così recita l’art. 4 del d.P.R. 616/1977.

<sup>312</sup> Secondo la tesi maggioritaria in dottrina le attività sopra menzionate – ‘inclassificabili’ – non potendo rientrare né nel novero dei ‘rapporti internazionali’ né in quello delle ‘attività promozionali’ non sarebbero state soggette né alla riserva statale in tema di rapporti internazionali, né alla procedura prevista dall’art. 4 del d.P.R. 616/1977. A sostegno di tale tesi si veda per tutti E. CHELI, “Le attività svolte all’estero dalle regioni”, in *Le Regioni*, n. 6, 1983 e C. MORVIDUCCI, “Le attività di rilievo internazionale delle regioni...”, cit.

Di contro si sosteneva che la regolazione del decreto delegato avrebbe chiaramente e tassativamente indicato due categorie entro cui sarebbero rientrate le proiezioni estere delle regioni. Così E. GIZZI, *La ripartizione delle funzioni tra stato e regioni*, Milano, 1977.

<sup>313</sup> In G.U. 17 aprile 1980, n. 106.

autorità territoriali dipendenti da due o più parti contraenti” (art. 2 Conv.) –. I limiti materiali sono ancora piuttosto evidenti, dovendosi trattare, in primo luogo, di territori aderenti alla Convenzione e, secondariamente, come previsto dall’art. 3, 1° c., della legge di esecuzione, è *conditio sine qua non* la previa esistenza di un accordo quadro concluso dallo Stato.

Il ‘cambiamento epocale’, con il quale si apre una seconda fase giurisprudenziale, avviene proprio per merito dell’azione di ‘costruzione-creazione’ della Corte che con la citata sentenza n. 179 del 1987<sup>314</sup> riconosce la possibilità di “introdurre deroghe alla regola fondamentale” dell’esclusività competenziale del potere estero statale<sup>315</sup> rintracciandone il fondamento giuridico non in una specifica norma della costituzione ma nel complessivo e “vigente sistema costituzionale”, il che implicherebbe un chiaro riferimento alle ‘potenzialità’ latenti dell’art. 5 Cost., ‘copertura formale’ degli sviluppi del circuito Stato-regioni realizzatisi in sede di ‘Costituzione materiale’<sup>316</sup>. Se volessimo compiere un’operazione ‘certosina’ di classificazione delle attività estere regionali – non dimenticando i limiti delle catalogazioni generali ed astratte<sup>317</sup> –, sulla base di quanto stabilito nella sentenza è possibile operare un distinguo. Lungo un *continuum* che va dalla competenza esclusiva dello Stato alla maggiore autonomia delle regioni individuiamo: i rapporti internazionali in senso stretto che impegnano la esclusiva responsabilità dello Stato; le ‘attività promozionali’<sup>318</sup>, soggette alla previa intesa governativa e alla necessaria aderenza agli atti di indirizzo e coordinamento dello Stato e, in via residuale, l’ulteriore categoria delle ‘attività di mero rilievo internazionale’<sup>319</sup> in riferimento alle quali

---

<sup>314</sup> In merito al superamento della concezione ‘iper-statalista’ della competenza relativa ai rapporti internazionali si veda P. DE SENA, “In tema di attività «internazionale» delle regioni”, in *Foro it.*, 1989, pp. 2124 e ss.

<sup>315</sup> Le deroghe – potenzialmente introducibili da parte del legislatore ordinario – cui fa riferimento la sentenza in esame hanno natura ‘interpretativa trattandosi di “deroghe di stretta interpretazione”, secondo le parole utilizzate dal giudice costituzionale.

<sup>316</sup> Così F. PALERMO, *Il potere estero delle regioni*, cit., p. 114.

<sup>317</sup> Come ben insegna F. PALERMO. Si veda in particolare il paragrafo “Hanno senso le pretese classificatore delle attività regionali all’estero?” nel suo *Il potere estero delle regioni*, cit., pp. 257-59.

<sup>318</sup> Come si legge la punto 6 in diritto della Sent. Corte cost. n. 179/1987 tale categoria “comprende ogni comportamento legato da un rigoroso nesso strumentale con la materia di competenza regionale, ossia qualsiasi comportamento diretto, in tali settori, allo sviluppo economico, sociale e culturale del territorio dell’ente locale”.

<sup>319</sup> Tale categoria comprende quelle “attività non collegate con situazioni concernenti l’intero territorio nazionale [...] congiuntamente compiute dalle regioni e da altri (di norma omologhi) organismi esteri aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale od economico in ambito locale, ovvero, infine, l’enunciazione di propositi intesi ad armonizzare



si prospetta un'apertura in favore delle regioni. La novità e la 'linea di confine' consiste, fondamentalmente, nella previsione di un diverso sistema di connessione al potere dello Stato. Alla previa intesa si sostituisce un previo assenso governativo collegato ad un sistema procedurale di silenzio-diniego che comporta, in capo alle regioni, l'obbligo di comunicazione tempestiva al Governo delle iniziative di respiro estero, fermo restando il generale controllo statale dell'atto. Al di là dei rilievi critici mossi dalla dottrina con riferimento a determinati aspetti e affermazioni della sentenza in esame, l'elemento che appare degno di una più puntuale riflessione riguarda, invece, la *ratio* specifica del riconoscimento del potere estero regionale: "deroga alla riserva statale" o "attribuzione regionale costituzionalmente garantita"<sup>320</sup>? Si tratta di due aspetti ugualmente presenti nella pronuncia della Corte; se l'elemento derogatorio emerge con specifico riferimento ai rapporti internazionali rispetto ai quali lo Stato vanta una competenza esclusiva, in merito all'attività di mero rilievo internazionale le regioni sono 'portatrici' di una competenza 'propria' ovvero autonoma rispetto quella dello Stato. Di conseguenza 'derogatorio' "non è la titolarità della attività in capo alle regioni, ma la possibilità che attività delle regioni incidano sulla politica estera e sulla responsabilità internazionale dello Stato"<sup>321</sup>. Il preventivo assenso del governo, così come la previa intesa, rientrano piuttosto nel generale principio di collaborazione tra Stato e regioni sicché il potere estero potrebbe essere considerato come un "risvolto positivo (e procedurale) del principio di leale cooperazione"<sup>322</sup>, una "procedura cooperativa"<sup>323</sup> da cui discenderebbe – come previsto nella sentenza della Corte n. 207/1993 – l'obbligo di motivazione di un eventuale 'no' da parte dello Stato e il 'dovere' regionale di informare lo Stato delle eventuali 'attivazioni estere'.

Se l'orientamento della Corte è proseguito attestando il riconoscimento del 'potere estero' regionale come 'potere' proprio del soggetto regionale, non sono mancati interventi giurisprudenziali e normativi indirizzati, anacronisticamente, ad una configurazione del medesimo potere come 'dismissione' o 'conferimento

---

unilateralmente le rispettive condotte". Si tratterebbe, quindi, di attività che prevedono il mero "scambio di informazioni utili ovvero l'approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse" o l'enunciazione di "analoghi intenti ed aspirazioni" (punto 7 in diritto, Sent. Corte Cost. n. 179/1987).

<sup>320</sup> Le espressioni utilizzate sono riprese da F. PALERMO, *Il potere estero delle regioni*, cit, p. 134, ma vengono poste in forma interrogativa dalla scrivente.

<sup>321</sup> *Ibidem*, p. 136.

<sup>322</sup> *Ibidem*, p. 220. Si vedano in proposito anche le Sentt. Corte Costituzionale n. 427/1992 e n. 204/1993.

<sup>323</sup> Cfr., F. PALERMO, "Titolo V e potere estero delle regioni: i vestiti nuovi dell'imperatore", in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2002, p. 713.

volitivo' di un'attribuzione appartenente al Governo. Espressioni di questo 'spirito retrò' la sentenza che fa seguito al d.P.R. 31 marzo del 1994 e la l. n. 59 del 1997. Il primo dei due interventi legislativi – il d.P.R. 31 marzo 1994 recante “Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e della Province autonome” – non fa altro che consolidare e formalizzare gli indirizzi giurisprudenziali e dottrinari<sup>324</sup>, delineando in maniera più precisa i contorni procedurali del potere estero regionale in contiguità e nel tentativo di 'regolarizzare' la dinamica dei rapporti Stato-regioni<sup>325</sup>. In particolare si attesta la differenziazione procedurale tra le “attività promozionali [...] per lo sviluppo economico sociale e culturale” e le ‘attività di mero rilievo internazionale’, sottoponendo solo le prime al limite della previa intesa governativa<sup>326</sup>. La sent. n. 425/1995<sup>327</sup>, contraddittoria per lo meno da un punto di vista ‘nominale’ con quanto affermato fino a quel momento dal giudice costituzionale<sup>328</sup>, lascia irrisolti diversi ‘nodi’ interpretativi che emergono nella successiva l. 59/1997. Nello specifico, l'abrogazione operata dalla legge “Bassanini” della funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato sulle attività regionali estere<sup>329</sup> prevista dal d.P.R. 616/1977, pone il problema della legittimazione dell'attività di controllo statale con riferimento al principio di collaborazione, ‘norma-chiave’ dell'intera

---

<sup>324</sup> Il preambolo del d.P.R. 31 marzo 1994 riporta, infatti, la specifica *ratio* del decreto, ossia “adeguare agli sviluppi anche giurisprudenziali dell'ordinamento italiano e di quello comunitario il contenuto del d.P.C.M. 11 marzo 1980”. A tal proposito si veda anche I. PASINI, “«Potere estero» delle regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinari nel d. P.R. 31 marzo 1994”, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995.

<sup>325</sup> Si stabilisce, in particolare, che “le regioni e le province autonome sono tenute a redigere [...] il programma, distinto per settore, delle iniziative che intendono realizzare nell'anno successivo [...]. Il programma è comunicato entro il mese di ottobre al Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del consiglio dei ministri, nonché per conoscenza ai Ministeri degli affari esteri, del commercio con l'estero, al Dipartimento del turismo della Presidenza del consiglio, nonché alle altre amministrazioni eventualmente interessate ed ai Commissari del governo” (art. 1, 2°c.).

<sup>326</sup> Per la quale vige la regola del silenzio-assenso (art. 2, b). Le ‘attività di mero rilievo internazionale’ necessitano, invece solo del previo assenso governativo – comunicazione al Dipartimento per gli affari regionali – ad eccezione di quelle attività di studio, scambio di informazioni, visite di cortesia in ambito europeo e simili per le quali non viene prevista nessun tipo di formalità.

<sup>327</sup> Un lucido commento della sentenza in R. BIN, “L'atto di indirizzo e coordinamento può trovare nella giurisprudenza costituzionale il fondamento della sua legalità?”, in *Le Regioni*, n. 2/1996.

<sup>328</sup> Nella sentenza in esame si specifica la ‘natura’ dell'atto impugnato – il d.P.R. del 1994 – “diretto a disciplinare l'esercizio dei poteri dello Stato, sia pure riferiti ad attività regionali”, il che sembrerebbe produrre un ‘declassamento’ dell'attività estera delle regioni considerate, quindi, *longa manus* esecutiva dello Stato nell'esercizio di una competenza esclusiva dello stesso.

<sup>329</sup> L'art. 8, 5° c. della l. 59/1997 opera un'abrogazione dell'art. 4, 2° c., del d.P.R. 616/1977, prevedendo che “sono abrogate le seguenti disposizioni concernenti funzioni di indirizzo e coordinamento dello Stato”

costruzione giurisprudenziale<sup>330</sup>. In realtà, come lucidamente evidenziato dalla dottrina<sup>331</sup>, nulla cambia nel concreto poiché tale funzione continua a permanere trovando fondamento diretto, così come il ‘potere estero’ delle regioni, nella Costituzione medesima, ovvero, nell’art. 5<sup>332</sup>.

Considerata la scarsa normazione e il rango ordinario della medesima, la Corte ha costituito l’unico ‘baluardo’, il ‘custode delle regole’ nel senso più letterale del termine<sup>333</sup>, ovvero la sola garanzia giuridica dell’esistenza e del relativo riconoscimento di un potere estero regionale, indi una tutela costituzionale – con tutti i limiti del caso – ‘monca’ e imperfetta. Né, d’altra parte, si poteva pretendere di più da una ‘materia’ costruita in “via pretoria e processual-politica”<sup>334</sup> che, se pur segnata da questi ‘limiti embrionali’ tanto ‘sostanziali’ che ‘procedurali’<sup>335</sup>, si attesta pur sempre, con riferimento alla regione, come sfera competenziale propria direttamente derivante dai principi costituzionali autonomistico e di leale collaborazione. Il ‘potere estero’ delle regioni viene quindi ‘edificato’ come ‘epifania’ del circuito relazionale Stato-regioni, riflettendo i limiti e lo scarso (*rectius* quasi nullo) riconoscimento all’interno del sistema giuridico costituzionale.

---

<sup>330</sup> Si vedano a riguardo le sentt. della Corte cost. n. 739/1988, n. 425/1995, n. 343/1996, n. 428/1997, n. 332/1998 e n. 13/2003.

<sup>331</sup> La dottrina maggioritaria, pur nella diversità delle argomentazioni adottate, riconosce la sussistenza della validità e dell’efficacia del disposto del d.P.R. formalmente abrogato dalla l. 59/1997. Per un’analisi dettagliata di vedano, per tutti, F. PALERMO, *Il potere estero delle regioni*, cit., pp. 205 e ss., secondo il quale “l’intervento della l. 59/1997 deve ritenersi sostanzialmente neutro per ciò che attiene alla natura giuridica del potere estero regionale, e potenzialmente estensivo degli ambiti materiali di intervento regionale all’estero, stante il disposto aumento delle funzioni «conferite»” (p. 211); A. AMBROSI, “Le attività all’estero delle Regioni al tempo del «federalismo a Costituzione invarita»”, in *Giur. Cost.*, 2003, pp. 61 e ss.

<sup>332</sup> Cfr. Sent. Corte Cost. n. 19/1997.

<sup>333</sup> Ruolo che qualche autore declina come ‘invasivo’; in tal senso si veda M. PEDETTA, “Attività regionali di rilievo internazionale e valutazioni di politica estera”, in *Le Regioni*, 1989.

<sup>334</sup> *Ibidem*, p. 714.

<sup>335</sup> Come ben sottolineato da F. PALERMO “si tratta di un potere limitato, sia sotto il profilo sostanziale, sia dal punto di vista procedurale, sostanziandosi in un sistema di *checks and balances* piuttosto complesso” in cui lo Stato è titolare di una riserva competenziale in merito alla politica estera, ai trattati internazionali e al controllo sulle attività regionali, mentre alla Regioni viene riconosciuta la possibilità di “esercitare il potere estero in materie di loro competenza (contrappeso generale fondato sul principio autonomistico della Costituzione)”. Cfr. F. PALERMO, “Titolo V e potere estero delle Regioni”, cit, pp. 714-15.

### 3.2. IL NUOVO SCENARIO GIURIDICO-COSTITUZIONALE: DALLA RIFORMA DEL TITOLO V ALLE LEGGI DI ATTUAZIONE

La mancanza di una esplicita disciplina costituzionale ‘colmata’ da un’opera di interpretazione a tutto campo, flessibile ed innovativa, della Corte e da sporadici adeguamenti formale-normativi, ha ben presto dovuto ‘fare i conti’ con una realtà regionale tutt’altro che statica, con una serie di attività che hanno visto crescere sempre più il ruolo e la ‘soggettività’ estera degli enti regionali in un quadro che è andato via via caratterizzandosi in senso plurale e *multilevel*.

Il ‘re’ ha scoperto di essere ‘nudo’ e “come il mantello pietosamente prestato all’imperatore che si scopre nudo”<sup>336</sup> la l. c. n. 3/2001, che riforma il Titolo V, Parte II della Costituzione, interviene a ricoprire con un nuovo ‘abito’ di tipo costituzionale una realtà esponenzialmente incrementale e inarrestabile<sup>337</sup>. La crescente deterritorializzazione delle competenze – gli Stati, così come tutte le sue ‘diramazioni’ politico-amministrative’, sono interessati da spinte centrifughe e centripete che hanno modificato il tradizionale e ‘monadico’ baricentro del potere e il sistema di distribuzione dello stesso – , con il conseguente ‘trasversalismo-erosione’ delle stesse, ha posto, infatti, l’esigenza di rintracciare nuovi *cheks and balances* (a ‘difesa’ delle Regioni) per ‘contro bilanciare’ il rischio di neo-centralismo statale. Un intervento finalizzato alla riconfigurazione generale del profilo regionale non poteva tralasciarne, dunque, la proiezione esterna, dimensione che, d’altra parte, assume un ruolo di primo piano ‘per forza propria’ ovvero in virtù degli sviluppi e del progressivo coinvolgimento del livello regionale all’interno del circuito comunitario, la cui ‘affezione miopica’ è andata via via attenuandosi.

Che si tratti di un decisivo ‘cambio di rotta’ rispetto al passato o di una ‘crescita’ funzionale ed ulteriore in linea continua con il processo giurisprudenziale e normativo precedente dipende dalla prospettiva da cui ci si pone. Quand’anche si trattasse di una mera ‘copertura costituzionale’ non sarebbe, comunque, un ‘fatto’ marginale dacché solo in tal modo è possibile “assicurare ai fenomeni e agli indirizzi di volta in volta ‘costituzionalizzati’ una stabilità che

---

<sup>336</sup> Metafora utilizzata da F. PALERMO, “Titolo V e potere estero delle Regioni”, cit., p. 709.

<sup>337</sup> Come sottolinea D. FLORENZANO, la riforma costituzionale si pone quasi in tono di ‘risposta’ rispetto alla pretesa avanzata dal livello regionale di una maggiore considerazione tanto sul piano comunitario che internazionale. Cfr. D. FLORENZANO, *L’autonomia regionale nella dimensione internazionale*, Padova, 2004.

null'altro può garantire con pari efficacia"<sup>338</sup>. Il dato certo e inconfutabile è la presenza di disposizioni costituzionali che riconoscono per la prima volta un potere estero delle Regioni, uno *'ius contrahendi'*, fino ad ora di esclusiva competenza dello Stato, realizzando "il passaggio dall'anima al corpo costituzionale internazionalista ed europeista"<sup>339</sup> del sistema italiano.

Il novellato art. 117 Cost. – norma costituzionale che si occupa in maniera specifica dei rapporti esteri delle Regioni – stabilisce in principio la parificazione della legislazione statale e regionale, entrambe sottoposte al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (1° c.). Successivamente, se da un lato ribadisce la potestà esclusiva statale in merito a "politica estera", "rapporti internazionali dello Stato" e "rapporti dello Stato con l'Unione europea" (2° c. lett. a)), dall'altro prevede una competenza legislativa concorrente nell'esercizio dei "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni" (3° c.), disponendo, altresì, la partecipazione di regioni e province autonome alla duplice fase – ascendente e discendente – di applicazione e produzione del diritto comunitario e "all'attuazione e alla esecuzione degli accordi internazionali" (5° c.). Tuttavia, il vero *quid novi*, sui cui si concentra la nostra analisi, è rappresentato dalla facoltà riconosciuta alle regioni di "concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato" nel quadro delineato dalle leggi statali (9° c.). Si tratta di un *treaty making power* regionale che, se per un verso, pone l'ordinamento regionale in prossimità dei circuiti propriamente federali, in linea al processo evolutivo dei modelli di federalismo, dall'altro se ne allontana per la 'timida' autonomia riconosciuta alle regioni sulla scena estera, prefigurando, anche in questo caso, la peculiarità (positiva o negativa) di una "via italiana al federalismo"<sup>340</sup> – tensione meglio evocata

---

<sup>338</sup> Cfr. F. PIZZETTI, "L'evoluzione del sistema italiano tra 'prove tecniche di governance' e i nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione Europea", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). In termini di 'costituzionalizzazione' dell'evoluzione giurisprudenziale e normativa precedente si esprime Groppi, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit. p. 155 e ss.; mentre per una lettura in prospettiva 'innovazionistica' della riforma costituzionale si veda, per tutti, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002.

<sup>339</sup> Così G. GERBASI, "I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost.: difficoltà interpretative tra continuità e discontinuità rispetto al precedente assetto", in S. GAMBINO (a cura di), *Il 'nuovo ordinamento regionale*, cit., p. 295.

<sup>340</sup> Espressione ripresa dal titolo dell'opera di R. BIFULCO, *La via italiana al federalismo*, Bologna, 2004.

dall'espressione "criptofederalismo" –<sup>341</sup>. I limiti appaiono in tutta la loro evidenza se operiamo una semplice comparazione con esperienze federali europee – quali Germania o Belgio – dove la 'presenza' del soggetto statale svolge un ruolo 'alter' di complementarità all'interno di processi collaborativi fortemente consolidati<sup>342</sup>.

L'innegabile riconoscimento (costituzionale) di una legittimazione internazionale propria delle regioni apre prospettive nuove ancora difficilmente individuabili<sup>343</sup>, pur se l'autonomia di operare sul piano internazionale e di assumere nominalmente impegni con altri soggetti esterni è subordinata a limiti procedurali stabiliti dalla legge. Il legislatore costituzionale ha compiuto un 'passo in avanti' e un 'salto indietro': riconoscere un'apertura 'importante' delle Regioni sul piano internazionale mal si concilia con la remissione della disciplina procedimentale ad una legge ordinaria. D'altra parte, come l'esperienza

---

<sup>341</sup> Termine utilizzato da M. OLIVETTI, con riferimento alla riforma costituzionale operata con l. c. n. 3/2001, ID., "Il potere estero degli Stati membri e delle Regioni in Europa", in A. ALFIERI (a cura di), *op. cit.*, p. 226.

<sup>342</sup> Nel caso tedesco è dato riscontrare che i *Länder* dispongono di un *treaty making power* costituzionalmente garantito. L'art. 32, 3° c. della GG riconosce, infatti, alle regioni il potere di stipulare accordi con stati esteri, previo consenso del governo federale – come nel caso dell'ordinamento italiano – ma, e in questo si differenzia, gli strumenti di gestione del 'potere estero' si sostanziano, oltre che nell'ampio utilizzo di meccanismi privatistici o di *soft law*, nella creazione di un "terzo livello" 'semi-istituzionale' all'interno dell'organizzazione federo-statale, che deriva da un'interpretazione estensiva del principio di collaborazione tra i livelli governativi su cui si fonda l'intero impianto federale tedesco. Si tratta, cioè, di organismi di cooperazione e collaborazione tra federazione e regioni che danno vita, come rileva la dottrina, ad un '*Verflechtung*', ovvero ad una zona di intersezione tra i due 'insiemi' – *Bund* e *Länder* – in continua espansione, "fondato sulla convinzione, spesso reale, che 1 (*Länder*) + 1 (federazione) dia qualcosa più di 2" (cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 33). Per un'analisi puntuale sul tema si vedano J.J. HESSE (coord.), *Politikverflechtung im föderativen Staat*, Baden Baden, 1978; F.W. SCHARPF, "Der Bundesrat und die Kooperation auf der «dritten Ebene»", in Bundesrat (coord.), *Vierzig Jahre Bundesrat*, Baden Baden, 1989 e J. WOELK, "Segnali di crisi nel federalismo tedesco a 50 anni dal Grundgesetz: verso un modello più competitivo?", in *Le Regioni*, n.2/1999.

Anche l'ordinamento belga si fonda su un forte sistema cooperativo in cui l'unità in materia di politica estera si ricomponde con l'attività 'esterna' di comunità e regioni; occorre, tuttavia, operare alcune precisazioni, ovvero sottolineare la peculiare scelta di introdurre un vero e proprio *treaty making power* per gli enti infrastatali, rompendo la tradizionale titolarità federale dei rapporti internazionali. Opzione dettata dalla particolare struttura politica di tale sistema dove, però, gli strumenti cooperativi continuano a svolgere una funzione rilevante; la cd. "cooperazione obbligatoria primaria" in tema di rapporti internazionali, infatti, risulta di fondamentale importanza per la tenuta dell'intero ordinamento. A tal proposito si veda S. DEPRÉ, "La cooperazione", in F. DELPÉRÉE (dir.), *L'ordinamento federale belga*, Torino, 1996, mentre per un esame dell'ordinamento belga in tema di politica estera delle regioni si veda M.A. ARIAS MARTÍNEZ, "La actuación exterior y comunitaria de las regiones y comunidades belgas: panorámica descriptiva", in *Rev. Adm. Púb.*, n. 143/1997.

<sup>343</sup> Si veda sullo specifico tema F. SORRENTINO, "Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario" sul sito [www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it) e C. PINELLI, "Regioni e rapporti internazionali secondo l'art. 117 Cost.", sul sito [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it).

comparatistica ci insegna, non è solo il riconoscimento formale di un ‘potere estero’ regionale ad attestarne la reale esistenza, in tal senso la riforma costituzionale in parola sembra aver ‘dimenticato’ di dotare la ‘forma’ di tale ‘potere’ della ‘sostanza’, ovvero manca la costituzionalizzazione e, quindi, la strutturazione di un sistema cooperativo tra gli enti che compongono la Repubblica che, pur tuttavia, emerge implicitamente dalle singole norme novellate<sup>344</sup>. La cd. Legge ‘La Loggia’<sup>345</sup> costituisce la prima attuazione legislativa delle norme costituzionali riformate. In particolare l’art. 6 della citata legge disciplina i procedimenti inerenti alle attività internazionali delle Regioni. Rimandando la disciplina dettagliata ai paragrafi successivi, ci limiteremo per ora a ad una riflessione generale relativa alla portata della legge in merito alle innovazioni introdotte dal legislatore di riforma. Da una prima lettura del testo legislativo non sembrano emergere novità rilevanti sul tema, al contrario, la legge si pone in continuità con la ricostruzione del ‘potere estero’ regionale effettuata in sede giurisprudenziale e normativo-ordinaria<sup>346</sup>, sicché le ‘aperture’ costituzionali si risolvono, in merito all’esercizio, in un “simulacro” attraverso cui le Regioni giocano a “fare gli Stati sul teatrino internazionale, ma nulla di più”<sup>347</sup>. Gli aspetti procedurali previsti dalla legge, infatti, sembrano ‘imbrigliare’ gli spiragli innovativi di questa nuova facoltà regionale attorno all’asse governativo, ancora una volta protagonista indiscusso della vita politica dello Stato. La legge di attuazione ha l’indubbio merito di aver ‘tentato’ una prima, se pur limitata, fissazione dei confini entro cui possa legittimamente dispiegarsi questa innovativa, e teoricamente ampia, ‘capacità’ delle Regioni tenendo presente che la Costituzione non è una “pagina bianca [...] da riempire con larga discrezionalità politica”<sup>348</sup>.

---

<sup>344</sup> In tal senso si veda R. TONIATTI, “Il regionalismo relazionale...”, cit., che passa in disamina le diverse norme riformate dalla l. c. n. 3/2001 rinvenendo i prodromi di un regionalismo ‘relazionale’.

<sup>345</sup> Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante recante “*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”.

<sup>346</sup> Così, ad esempio, F. PALERMO, “La (nuova) disciplina delle attività estere delle Regioni, l’art. 3 d.d.l. ‘La Loggia’”, sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>347</sup> Metafora chiarissima con la quale F. PALERMO descrive i risvolti reali di siffatto riconoscimento costituzionale. Cfr. F. PALERMO, “Titolo V e potere estero delle regioni...”, cit. p. 728.

<sup>348</sup> Così U. DE SIERVO, Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte», in *Le Regioni*, 1995, p. 4. Come del resto sottolinea V. ONIDA, “il legislatore ordinario non è abilitato ad offrire una interpretazione “autentica “(onde le soluzioni adottate restano subordinate o condizionate a quelle emergenti dalla giurisprudenza costituzionale”); cfr. V. ONIDA, “Presentazione”, in P. CAVALIERI e E. LAMARQUE (a cura di), *L’attuazione del nuovo titolo V, Parte Seconda, della Costituzione. Commento alla legge ‘La Loggia’ (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, p. XIII.

D'altra parte, il potere estero è un ambito per sua natura flessibile e 'fluido' difficilmente normativizzabile e la copiosa giurisprudenza della Corte lo dimostra. Probabilmente sarà ancora il giudice delle leggi a chiarire i nodi 'irrisolti' e a delineare i confini o, forse meglio, i punti di connessione tra i due centri di potere – statale e territoriale – sulla scorta di quel principio di collaborazione eletto a perno del sistema delle relazioni internazionali. Ciò dimostra che le modalità di collaborazione tra gli enti del circuito risultano essenziali e il panorama comparatistico non fa che ricordarcelo.

#### **4. LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL 'TREATY-MAKING POWER' REGIONALE: UN'ANALISI DELL'ART. 117, C. 9, COST.**

##### **4.1. VERSO UNA POLITICA ESTERA REGIONALE: UNA MATERIA 'TRASVERSALE' DI INTERCONNESSIONE**

Prima di passare ad un'analisi specifica del '*treaty making power*' regionale (c. 9, art. 117 Cost.) è opportuno premettere alcune considerazioni di ordine generale riguardo alla materia 'politica estera' come delineata dal legislatore di riforma.

Da un esame delle norme costituzionali 'dedicate' alla materia 'estera' delle Regioni sembra emergere un duplice profilo: partecipazione e 'condivisione' nella determinazione dell'indirizzo di politica estera statale (partecipazione regionale alle fasi ascendente e discendente), l'uno; esercizio 'diretto' delle proprie 'prerogative' in materia di politica estera, l'altro. Tralasciando il primo aspetto, non per ordine di importanza ma per esigenze di coerenza analitica, il secondo ambito riserva numerose potenzialità e contraddittorietà strettamente connesse alla più generale tematica del sistema competenziale – *stricto sensu* del rapporto tra competenza esclusiva statale, competenza concorrente e competenza 'residuale' delle Regioni – nella quale rientrano i rapporti internazionali e con l'Unione europea di dimensione regionale.

Le attività internazionale e comunitaria vengono configurate come 'materie' in senso proprio piuttosto che "poteri funzionali"<sup>349</sup> da esercitarsi in

---

<sup>349</sup> Espressione utilizzata da S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 121, il quale rintraccia nel nuovo art. 117 oltre alle "materie", tecnicamente intese, delle "funzioni" che "non consistono in oggetti ma attribuiscono allo Stato un potere che attraversa i



connessione alla ‘internazionalizzazione’ (nel senso di dimensione internazionale) delle differenti materie, dal momento che l’elenco di oggetti previsto dall’art. 117 non è di per sé esaustivo e solo parzialmente definisce ambiti materiali autonomi<sup>350</sup>, deducendosi, dunque, un carattere ‘trasversale’ delle stesse<sup>351</sup>. Le competenze legislative in tema di politica estera e rapporti internazionali delle regioni non avrebbero ad oggetto una ‘materia’, classicamente caratterizzata da omogeneità e specificità degli ambiti di disciplina, ma, piuttosto, un “ambito trasversale”<sup>352</sup> che percorre direttamente o indirettamente tutte le attività estere delle regioni.

Da una prima lettura dell’art. 117 sembra emergere una sorta di ‘esclusività parallela’ che opera su un duplice binario: rapporti internazionali e politica estera di dimensione statale, da una parte, e rapporti internazionali e ‘politica estera’ di dimensione regionale, dall’altra; e rigida ripartizione normativa – principi-dettaglio – tra Stato e Regioni in merito alla proiezione estera delle stesse.

Dall’u.c. del citato articolo, sembra emergere, poi, un ulteriore criterio di parallelismo tra competenza normativa interna delle Regioni e competenza a stipulare intese e accordi internazionali, sicché il potere estero assume il profilo di ‘proiezione esterna di competenze interne’. Tuttavia la logica attorno alla quale ruota l’intero impianto della natura estera delle regioni non è quella della separazione – che, secondo buona parte della dottrina, costituirebbe il parametro della razionalizzazione competenziale operato con la riforma costituzionale<sup>353</sup> – ,

---

campi materiali” sicché “a differenza delle materie della legislazione, per le quali può darsi una definizione oggettiva, le attribuzioni funzionali non presentano un contenuto neppure astrattamente predeterminabile”. Sul tema si vedano inoltre G. FALCON, “Il nuovo Titolo V della parte seconda della costituzione”, in *Le Regioni*, n. 5/2001 e A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002.

<sup>350</sup> Così M. OLIVETTI, “Il potere estero delle Regioni”, cit.

<sup>351</sup> Sul tema della trasversalità si veda R. TOSI, “La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa”, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1236 e ss.; S. MANGIAMELI, “Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione”, in *Giur. Cost.*, 2002; A. D’ATENA, “Materie legislative e tipologia delle competenze”, in *Quad. cost.*, n. 1/2003. Per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte costituzionale si prendano in esame le sentt. n. 282/2002, n. 407/2002 – nella quale si afferma che “non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell’art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come ‘materie’ in senso stretto” – e n. 536/2002.

<sup>352</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *La riforma...*, cit., p. 127.

<sup>353</sup> A sostenere questo orientamento soprattutto A. ANZON, “Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione – primi problemi della sua attuazione. Un passo indietro verso il regionalismo «duale»”, sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it). In senso opposto, invece, F. PIZZETTI, “Le nuove esigenze di *governance* in un sistema policentrico ‘esplosivo’”, cit., e soprattutto P. BILANCIA, “Ancora sulle competenze regionali in materia di rapporti internazionali”, sul sito [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it), 2002, secondo la quale dall’art. 117, 1° c., deriva, necessariamente, una

ma, si tratta, piuttosto, di un criterio concorsuale che pone in stretta relazione i due livelli governativi. Se la politica estera rimane una competenza esclusiva dello Stato e le Regioni, di contro, hanno la possibilità di esteriorizzare le proprie competenze, il grado di interferenza reciproca risulta fortemente incrementato e il “deficit di formalizzazione cooperativa”<sup>354</sup>, soprattutto in tale ambito, si riflette profondamente sullo sviluppo e sulla progressiva ‘autonomizzazione’ regionale in tale materia. Un “uso procedurale”<sup>355</sup> della concorsualità competenziale potrebbe rappresentare, però, un’efficace soluzione al *vulnus* costituzionale di un sistema strutturato di cooperazione, in assenza del quale sarebbe impossibile percepire un mutamento rispetto alla situazione precedente che già si fondava – sulla base della ricostruzione e costante interpretazione giurisprudenziale – sul principio di collaborazione.

*Res sic stantibus* sorge il problema in merito alla sfera di competenza delle norme procedurali relative all’esercizio dell’attività internazionale regionale: competenza statale esclusiva o concorrente? Dubbio chiarito ancora una volta dall’intervento della Corte<sup>356</sup> che ‘restringendo’ i confini dell’autonomia regionale in materia estera riconduce nell’alveo della potestà esclusiva statale le norme di tipo procedurale determinando, quindi, un evidente ridimensionamento dell’intervento regionale orientato, diremo quasi *a fortiori*, alla politica e agli obiettivi perseguiti dallo Stato<sup>357</sup>. La dimensione legislativa regionale, quindi, potrà essere definita solo in “chiave residuale”, ovvero solo dopo che lo “Stato avrà fissato le norme di procedura, i casi e le forme dell’attività estera delle

---

“lettura dei rapporti fra ordinamento nazionale e ordinamento internazionale (e comunitario) in chiave «monistica», e di «integrazione» (fra il livello internazionale/comunitario e quello interno, vuoi statale, vuoi regionale)” che consente di superare il “principio del «dualismo» e della «separazione»”.

<sup>354</sup> Cfr. F. PALERMO, “Titolo V e potere estero delle Regioni”, cit., p. 719.

<sup>355</sup> *Ibidem*.

<sup>356</sup> Si veda la sent. Corte Cost. n. 238/2004 la cui *ratio* sembra consistere – come afferma la stessa Corte – nel “salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale”.

<sup>357</sup> Non si vuole con ciò mettere in dubbio l’importanza del principio di unitarietà dell’ordinamento, ma, si vuole semplicemente sottolineare il ‘rischio’ di un ‘appiattimento’ del ‘potere estero’ regionale potenzialmente delimitabile da una ‘gabbia’ procedimentale di natura statale. Come lucidamente sottolineato in dottrina “la riserva alla legislazione esclusiva della materia “politica estera e rapporti internazionali dello Stato” (materia dai contorni indefiniti) potrà fungere, se interpretata estensivamente, da presupposto giustificativo di interventi statali nelle sfere di competenza regionale”. Cfr. G. GERBASI, “I limiti alla potestà legislativa regionale nel passaggio dal vecchio a l nuovo Titolo V della Costituzione italiana”, cit., p. 81.

Regioni”<sup>358</sup>, palesandosi, quindi, una evidente asimmetria della materia *de quo* pur rimanendo comuni i limiti (1° c. art. 117).

Le nuove norme costituzionali, contravvenendo al quadro ‘di fatto’ delineatosi in materia di politica estera nel trentennio precedente, configurando i rapporti internazionali come materia a sé, ci portano ad una ulteriore considerazione circa i limiti della potestà legislativa residuale delle Regioni a rischio di “contaminazione internazionale”<sup>359</sup> qualora le materie rientranti in tale ambito costituiscano l’oggetto di attività estere regionali, dal momento che, in tale ipotesi, rientrerebbero, per forza di cose, nella sfera concorrente. A fronte di tali perplessità potrebbe probabilmente funzionare la qualificazione “istituzionale” o “organizzativo-procedurale” – proposta da una parte della dottrina<sup>360</sup> – dell’oggetto relativo alla materia in esame. Secondo tale prospettiva l’elemento contenutistico delle attività estere regionali, rientranti nei rapporti internazionali, non riguarderebbe la competenza legislativa concorrente rimanendo, invece, all’interno dell’ambito competenziale sottostante la specifica materia oggetto dell’iniziativa regionale<sup>361</sup>. Oggetto della competenza *de quo* sarebbe, quindi, la disciplina procedurale-organizzativa delle attività regionali internazionali<sup>362</sup>.

---

<sup>358</sup> Così E. GRIGLIO, “La giurisprudenza costituzionale sulla definizione delle materie nel riaperto delle competenze legislative tra Stato e Regioni”, sul sito [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

<sup>359</sup> Espressione ripresa da D. FLORENZANO, *L’autonomia regionale...*, cit., p. 224, secondo il quale questo “nuovo tipo di «contaminazione internazionale» declasserebbe la competenza legislativa da residuale a concorrente”. In tal senso anche A. RUGGERI, “Note minime, «a prima lettura», a margine del disegno di legge «La Loggia»”, in S. GAMBINO (a cura di), *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale*, Milano, 2002.

<sup>360</sup> A sostegno di questo orientamento si vedano, per tutti, A. RUGGERI, “Riforma del Titolo V e ‘potere estero’ delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)”, sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), F. PALERMO, “Titolo V e potere estero...”, cit. e A. ANZON, *I poteri delle Regioni...*, cit.

<sup>361</sup> Conclusione cui giungono i sostenitori della ‘tesi procedurale’, per tutti A. RUGGERI, “Riforma del Titolo V...”, cit. e T. GROPPI, “Regioni e Unione europea”, cit.

<sup>362</sup> Tale prospettiva non è immune da perplessità – come qualche autore sottolinea in dottrina – soprattutto con riferimento all’operazione di automatico ‘incasellamento’ del contenuto di tali materie, comunque trasversali, in ambiti meramente organizzativi potendo, invece, andare oltre e ricomprendere il merito delle attività estere regionali. Il ‘rischio’ apparente che in tal caso correrebbero le Regioni sarebbe ridotto dalla funzione di ‘auto-limitazione’ svolta dai principi fissati in sede legislativa che, in tal modo, fungerebbero anche da “parametro e limite alle ingerenze del Governo in sede di coordinamento e controllo, poiché circoscriverebbero il potere di quest’ultimo, ancorandolo a precisi parametri di riferimento”, con la precisazione che tali principi “dovrebbero rigorosamente mantenere la dimensione di regole generali, al fine di non svilire il ruolo estero regionale affermato dalla Costituzione”. Così D. FLORENZANO, *L’autonomia regionale...*, cit., pp. 234-35.

## 4.2. ACCORDI ED INTESE: GLI STRUMENTI OPERATIVI DEL ‘TREATY-MAKING POWER’ REGIONALE (TRA POTENZIALITÀ INTERNAZIONALE ED EFFETTIVITÀ STATALE )

Il riconoscimento costituzionale di un ‘*treaty-making power*’ regionale (la cui titolarità risulta invero ‘dimezzata’, o, comunque, tale da disattendere le più illusionistiche aspettative di apertura di una dimensione propriamente e autonomamente ‘estera’ delle regioni, come avremo modo di vedere nel corso dell’analisi), ovvero l’attribuzione alle Regioni della facoltà di stipulare accordi e intese con Stati o enti interni ad altri Stati, costituisce uno degli aspetti più innovativi in tema di potere estero regionale il cui fondamento giuridico ‘diretto’ risiede nel 9° comma dell’art. 117 Cost.<sup>363</sup>. Al di là delle diverse interpretazioni avanzate in dottrina in merito al carattere meramente ricognitivo della novella costituzionale con specifico riferimento alla ‘materia’ in esame<sup>364</sup>, la previsione di uno *ius cointraehendi* regionale rappresenta una novità, per lo meno sul piano formale, che va declinata sulla base delle diverse ‘sfumature’ emerse in sede di prima attuazione legislativa (L. n. 131/2003).

Così come tutte le novità destano perplessità e *bailamme* all’interno di regole e prassi consolidate da tempo, l’affermazione di un siffatto potere attraverso la formulazione di disposizioni costituzionali che non brillano per chiarezza e di norme applicative che sembrano seguire una *ratio* quasi ‘opposta’ a quella sottesa alla riforma costituzionale, crea non pochi problemi di natura giuridica oltre che, naturalmente, di ordine ‘politico’.

Il primo interrogativo che ci si pone riguarda l’ambito competenziale sul quale ‘insiste’ il potere di stipulare accordi e intese laddove la norma costituzionale in oggetto dispone che accordi e intese possono essere stipulati dalla Regione “*nelle materie di sua competenza*” da intendersi – così specifica l’art. 6 della legge di attuazione n. 131/2003 – come competenza ‘legislativa’<sup>365</sup>.

---

<sup>363</sup> L’art. 117, 9° c., Cost. prevede che “nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”.

<sup>364</sup> Si veda per tutti, T. GROPPi, “Regioni e Unione europea”, cit. , p. 134.

<sup>365</sup> L’art. 6 della l. 131/2003 in attuazione degli artt. 117, 5° e 9° c. Cost. prevede al 2° comma che “Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di propria *competenza legislativa*, possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese [...]” e parimenti al 3° c. che “Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di propria *competenza legislativa*, possono, altresì, concludere con altri Stati accordi [...]” (corsivo mio), sicché risultano escluse dalla disciplina ivi prevista intese e accordi relativi a materie di competenza amministrativa regionale. Come sottolinea E. CRIVELLI, tale previsione opererebbe una riduzione ingiustificata dell’ambito operativo regionale poiché si “potrebbe lasciar fuori

Una categoria ‘generale’ che in quanto tale genera dubbi relativamente all’ambito esatto di operatività di tale potere regionale dal momento che non è semplice dedurre se la norma costituzionale abbia voluto riferirsi alle sole materie di competenza ‘esclusiva’ (residuale) delle Regioni o anche di competenza concorrente. Può fornirci un utile aiuto ‘interpretativo’ quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale in merito alla determinazione della cornice d’azione estera delle Regioni laddove la legittimazione della proiezione estera poggia non tanto su una stringente corrispondenza tra competenze regionali e capacità di agire internazionalmente – non idonea o comunque insufficiente a dar conto del ventaglio di iniziative svolte dalle regioni al di fuori dei confini statali<sup>366</sup> – quanto sull’attinenza alla dimensione degli interessi territoriali e sulla strumentalità degli atti posti in essere alla promozione degli interessi medesimi<sup>367</sup>. Si condivide, quindi, una interpretazione ‘estensiva’ della tipologia competenziale regionale con una ‘avvertenza’: il carattere concorsuale o esclusivo della competenza legislativa in cui rientra la materia oggetto dell’atto pattizio si rifletterebbe, invero, sul regime dei limiti posti alle Regioni, chiaramente più incisivi nel primo caso dove il campo d’azione regionale deve svilupparsi all’interno dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

Esaminando la tipologia di atti attraverso cui si sostanzia il *treaty-making power* regionale, la norma in oggetto prende ‘a prestito’ due figure proprie del diritto internazionale, divenute già da tempo parte integrante del diritto e della giurisprudenza interni<sup>368</sup>; da qui la natura ‘ibrida’ di tali categorie che se per un verso innovano la disciplina del potere estero regionale, dall’altro, sembrano

---

particolari materie che, pur essendo di competenza delle Regioni, non rientrano tra quelle di competenza legislativa regionale”, così ad es. per la potestà regolamentare delegata di cui al 6° c. dell’art. 117 Cost. o “la parità di accesso tra donne e uomini *ex art. 117, comma 7, Cost.*”. Cfr. E. CRIVELLI, “Articolo 6”, in P. CAVALIERI e E. LAMARQUE (a cura di), *L’attuazione del nuovo titolo V, Parte Seconda, della Costituzione. Commento...*, cit., p. 152.

<sup>366</sup> Si vedano, in particolare, le sentt. n. 829/1988, n. 276/1991 e n. 472/1992.

<sup>367</sup> Così D. FLORENZANO, *L’autonomia regionale...*, cit., pp. 269 e ss. e F. PALERMO, “Titolo V e potere estero delle regioni...”, cit., p. 721.

<sup>368</sup> Già la L. n. 948/1984, con la quale l’Italia recepisce la Convenzione di Madrid del 1980 sulla cooperazione transfrontaliera, attribuiva alle Regioni la facoltà di stipulare “accordi o intese” (traduzione dei termini originari di “*agreements*” e “*arrangements*”) con enti omologhi degli Stati confinanti e prevedeva una disciplina differenziata, accordo di copertura statale e previa intesa governativa, nel caso di ‘accordo’, mera subordinazione al regime di controllo interno per l’‘intesa’. Una tipologia che fin da allora aveva prodotto forti perplessità sia in merito alla compatibilità con le figure previste dalla Convenzione di Madrid che alla portata delle stesse in termini di effetti giuridici, un atteggiamento di ‘chiusura’ probabilmente dovuto ai forti timori e all’eccessiva ‘prudenza’ con cui da sempre si guarda al fenomeno pattizio regionale, ovvero di enti la cui soggettività internazionale non è direttamente riconoscibile.

confermare l'impossibilità di attribuire una 'legittimità internazionale'<sup>369</sup> propria e autonoma alle Regioni<sup>370</sup>. Partendo dal mero dato costituzionale la tipologia di atti pattizi che la Regione può concludere constano in "accordi" e "intese" che si differenziano in ragione della controparte, "altri Stati" – nel primo caso – ed "enti territoriali interni ad altro Stato" – nel secondo – senza ulteriori specificazioni riguardo alla 'fisionomia' del soggetto contraente<sup>371</sup>. Se pure sembra possibile ipotizzare una conformazione di tali figure, in virtù del loro *nomina iuris*, al lessico utilizzato dalla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati internazionali – nello specifico l'art. 2 che richiama i tre termini "Trattato", "Accordo" – in realtà l' 'accostamento' risulta impraticabile dal momento che la Convenzione in parola è orientata a disciplinare l'attività pattizia tra Stati<sup>372</sup>. La 'lettura' dei termini, quindi, deve essere effettuata in relazione alla natura dell'interlocutore-contraente<sup>373</sup> che "potrà indurre a ritenere che solo gli "accordi" potranno assurgere ad accordi internazionali *pleno jure*, mentre le "intese" non potranno avere siffatta natura, pur essendo idonee a far sorgere obblighi giuridici"<sup>374</sup>. Tali atti, anche in virtù dei ristretti ambiti d'azione delineati soprattutto dalla normativa di attuazione, non sono, quindi, produttivi di obblighi imputabili allo Stato – che non è pertanto responsabile di intese e accordi regionali – né di rilievo per il diritto internazionale dal momento che la 'politica estera' rimane competenza esclusiva di appannaggio statale senza dimenticare,

---

<sup>369</sup> Espressione utilizzata da B. CARAVITA, *La costituzione dopo la riforma del titolo V*, cit., p. 118.

<sup>370</sup> In merito agli effetti di accordi e intese sul piano internazionale la dottrina è divisa. Fra i sostenitori della tesi che possiamo indicare come 'possibilista', ovvero positivamente orientata a riconoscere una natura 'semi-internazionale' agli atti pattizi (una sorta di 'quasi' trattati) si veda, per tutti, R. CAFARI PANICO, "La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n- 3/2002, pp. 1325-339. Di contro, per esempio, A. ANZON, *I poteri delle Regioni...*, cit. e B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2002.

<sup>371</sup> Ci si chiede, infatti, se gli "altri Stati", cui si riferisce la norma costituzionale, debbano essere intesi come Stati già in relazione con lo Stato italiano ed ancora, nel caso di "enti territoriali interni ad altro Stato", se lo 'Stato' in questione debba essere confinante con l'Italia. In tal senso si veda M. OLIVETTI, "Il potere estero delle regioni", cit., p. 34.

<sup>372</sup> In merito al 'confuso' riferimento degli atti di 'potere estero' regionale alle figure menzionate dalla Convenzione di Vienna del 1969 si veda, soprattutto, P. BILANCIA, "Ancora sulle competenze regionali...", cit. Di contro, R. CAFARI PANICO, "La nuova competenza delle Regioni...", cit. secondo cui "gli accordi conclusi dalle Regioni sono veri e propri trattati, ai sensi della Convenzione di Vienna del 1969, regolati da diritto internazionale" (p. 1327). Una interpretazione, questa, che va letta all'interno di una prospettiva (del tutto condivisibile) di 'compartecipazione' delle Regioni alla sovranità internazionale dello Stato.

<sup>373</sup> La stessa Corte Costituzionale in una recente sentenza – sent. n. 242/2003 – ha rilevato l'incorretto uso del termine 'accordo' per indicare atti negoziali conclusi da una Regione con enti omologhi; inesattezza terminologica da cui, peraltro, non è derivata alcuna conseguenza giuridica rilevante.

<sup>374</sup> Cfr. D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale...*, cit. p. 265.

però, che alla Regione è riconosciuta la facoltà di realizzare ‘relazioni internazionali’ di cui questi sarebbero espressione<sup>375</sup>.

Pur costituendo una novità di rilievo, lo *ius contrahendi* regionale, come configurato dal legislatore costituzionale, risulta potenzialmente soggetto ad incisive limitazioni, che in sede di attuazione legislativa, come più volte sottolineato, hanno letteralmente ‘ingabbiato’ sotto la veste procedimentale. La lettera costituzionale sottopone la facoltà regionale di stipulare accordi e intese ad una riserva di legge statale concernente i “casi” e le “forme” di esercizio, configurando la legge statale di attuazione come *conditio sine qua non* del concreto avvio della proiezione estera regionale<sup>376</sup>. Da un punto di vista meramente formale l’ambito entro cui si dispiega la disciplina statale risulta circoscritto alle sole dimensioni indicate dalla Costituzione, sicché l’intervento del legislatore statale ‘dovrebbe’ rispondere all’esigenza di delineare *sic et simpliciter* il quadro delle attività ed il *modus procedendi* attraverso cui le Regioni possono dar contenuto al loro ‘potere estero’. Né potrebbe essere diversamente se non si vuole ‘svilire’ la portata di questi atti a mera espressione di un potere ‘delegato’ dallo Stato alle Regioni piuttosto che a “manifestazione dell’autonomia riconosciuta alla regione”<sup>377</sup> e, in conseguenza di ciò, soggetto ad una dilatazione e restrizione a mo’ di ‘elastico’ a seconda delle periodiche valutazioni governative. Una casistica analitica, quindi, pare sconsigliabile, oltre che di difficile realizzazione considerata la ‘trasversalità’ della materia<sup>378</sup>, ed una procedimentalizzazione troppo rigida risulterebbe in disarmonia con il tenore complessivo della riforma costituzionale, per cui l’“endiadi” “casi” e “forme” sembrerebbe indicare che la funzione precipua del legislatore statale è quella di regolare le “modalità (‘forme) attraverso le quali, in attuazione del principio di leale collaborazione, si risolvono le situazioni (‘casi’) di possibile conflitto derivanti dall’uso concorrente del potere di concludere accordi”<sup>379</sup>.

La legge n. 131/2003 non accoglie, tuttavia, queste notazioni. L’art. 6 della citata legge, con riferimento all’attuazione dell’art. 117, 9° c., regola, ai comma 2 e 3, i “casi” e le “forme” per la conclusione di accordi ed intese, disciplina che andremo ad esaminare nei punti ‘salienti’ di ‘disaccordo’ con lo ‘spirito’ delle

---

<sup>375</sup> Come lucidamente sottolineato da M. OLIVETTI, “gli accordi e le intese non determinerebbero quindi la responsabilità dello Stato italiano, ma solo la responsabilità della regione, nelle forme previste dall’intesa o dell’accordo”, ID. “Il potere estero delle Regioni...”, cit., p. 39.

<sup>376</sup> A tal fine si veda P. CAVALIERI, *Diritto Regionale*, Padova, 2003.

<sup>377</sup> Cfr. M. OLIVETTI, “Il potere estero delle Regioni...”, cit., p. 39.

<sup>378</sup> In tal senso F. PALERMO, “Il potere estero delle Regioni”, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, cit.

<sup>379</sup> Così R. CAFARI PANICO, *Op. cit.*, p. 1328.

disposizioni costituzionali, di cui vuole essere attuazione, al fine di verificare l'*an* (che ormai dopo la novella costituzionale era divenuto un 'dato di fatto' anche per i più settici, 'conservatori' della sovranità internazionale dello Stato *de iure* e *de facto*) e il *quomodo* della nuova "legittimazione internazionale delle Regioni",<sup>380</sup> ('sogno' o 'realtà'?).

Riguardo all'ambito di applicazione, la legge in esame dispone che le Regioni possono sottoscrivere con enti omologhi interni ad altri Stati solo quelle *intese* "atte a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale" (c. 2), terminologia che attesta anche da un punto di vista 'nominale' una sorta di 'passiva' ricezione della normativa precedente alla riforma costituzionale<sup>381</sup>. Nessuna novità, infatti, in merito al contenuto e ai limiti tanto sostanziali<sup>382</sup> che procedurali<sup>383</sup>, sicché tale legge si configura sul punto come una mera "codificazione del quadro normativo e giurisprudenziale già esistente, senza sviluppare appieno le maggiori aperture offerte dal testo costituzionale"<sup>384</sup>.

Maggiormente innovativa, invece, la disciplina concernente gli *accordi* che le Regioni possono concludere con altri Stati, distinti in categorie generali – "*accordi esecutivi ed applicativi* di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore", "*accordi di natura tecnico-amministrativa*" e "*accordi di natura*

---

<sup>380</sup> Cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 118.

<sup>381</sup> Si ricorda che ai sensi del d.P.R. 31 marzo 1994, già ricettivo della ricostruzione giurisprudenziale di una proiezione estera regionale, le Regioni avevano la possibilità di realizzare attività promozionali all'estero "intese a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale" (art. 1, c. 1), nonché attività "di mero rilievo internazionale" (art. 2). Come rileva F. PALERMO si tratterebbe di un mero "cambio del *nomen iuris*" dal momento che vengono rubricate sotto diverso nome attività già precedentemente riconosciute e svolte dalla Regioni con la previsione dei medesimi vincoli e di una procedura fondamentalmente analoga, "vanificando la portata potenzialmente innovativa del nuovo art. 117, 9° comma, Cost.". Cfr. ID., "Il potere estero delle Regioni", cit., pag. 172.

<sup>382</sup> Analogamente a quanto previsto dall'art. 2, 4° c., del d.P.R. 31 marzo 1994 le Regioni non possono esprimere mediante le intese "valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivano obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi di altri soggetti di cui all'art. 114, primo comma, della Costituzione" (art. 6, c. 2).

<sup>383</sup> Si prevede un obbligo di comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri, antecedente alla firma, finalizzato alla formulazioni di eventuali osservazioni sottoposte ad un meccanismo di silenzio assenso che abilita le Regioni a sottoscrivere l'intesa entro i trenta giorni successivi alla comunicazione. Una procedura che richiama l'intesa governativa prevista dalla precedente normativa in merito alle attività promozionali e sembra ancora più rigida per quelle 'attività di mero rilievo internazionale' quali visite di studio e informazioni...che non erano soggette al regime di previa comunicazione al governo.

<sup>384</sup> Cfr. E. CRIVELLI, "L'art. 6", cit., p. 153.



*programmatica*” – sulla cui ‘apertura’ la dottrina avanza qualche perplessità<sup>385</sup> che avremo modo di sottolineare nel corso dell’analisi. Se gli ‘accordi esecutivi’ si presentano come atti di indiretta e mediata espressione dell’autonomia regionale in quanto deputati ad inserirsi negli ‘accordi-quadro’ preventivamente conclusi dallo Stato<sup>386</sup>, gli ‘accordi di natura tecnico-amministrativa’ risultano difficilmente ‘interpretabili’ come meri accordi amministrativi, ovvero accordi che, nella più ampia delle prospettive adottabili, abbiano ad oggetto l’esercizio delle competenze amministrative regionali (si ripropone, forse, anacronisticamente, il parallelismo tra competenze legislative ed amministrative anche in materia ‘internazionale’?). Gli ‘accordi programmatici’, orientati a “favorire il loro [delle Regioni] sviluppo economico, sociale e culturale”, si configurano come accordi ‘propri’ delle Regioni poiché godono di un ambito materiale più esteso anche se in termini di effettività giuridica è quasi impossibile delinearne i confini. Ne risulta, quindi, un quadro dai contorni interpretativi facilmente ‘manipolabili’<sup>387</sup>, considerato che ci troviamo dinanzi a formule generali che solo l’attività estera regionale e l’eventuale (*rectius* certo) intervento del giudice costituzionale potranno dotare di contenuto.

Si inseriscono in questa ‘logica del recupero’ anche i ‘paletti’ entro cui si dispiega la facoltà di concludere accordi che sembrano ricalcare, per alcuni aspetti, la formula contenuta al 1° comma dell’art. 117 Cost. con l’aggiunta di un ulteriore limite. Accanto al “rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dagli indirizzi di politica estera italiana” si prevede il rispetto “dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato” nelle materie a competenza concorrente. Tuttavia a destare i maggiori dubbi sulla ‘morfologia’ di un ‘*treaty-making power*’ regionale è la disciplina relativa alla sfera procedimentale degli accordi caratterizzata da una interposizione statale costante dalla fase della negoziazione sino a quella

---

<sup>385</sup> In merito al carattere riduttivo della disciplina legislativa di attuazione relativa alla tipizzazione degli accordi si vedano per ora E. CANNIZZARO, “Panorama”, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003 e P. CARETTI, “Potere estero e ruolo comunitario delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione”, in *Le Regioni*, 4/2003.

<sup>386</sup> Sulla problematicità relativa al rapporto tra ‘accordi-quadro’ statali e accordi esecutivi regionali si veda D. FLORENZANO, *L’autonomia regionale...*, cit., pp. 280 e ss. e A. RUGGERI, “Riforma del titolo V e ‘potere estero’ delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)”, in *Dir. Soc.*, I, 2003, che prospetta un funzionamento ‘virtuoso’ del rapporto costruito sulla base di una reciproca integrazione e carattere di cedevolezza degli accordi statali.

<sup>387</sup> L’espressione ‘manipolazione’ interpretativa potrebbe risultare un po’ forte soprattutto per chi ritiene che il legislatore statale dovendo operare in un contesto costituzionale, quale scaturito a seguito della riforma del 2001, frammentato, incerto e, per molti versi, privo di una logica coerente, non abbia potuto fare diversamente quasi che fosse stato ‘costretto’ ad operare una recisione dell’autonomia regionale in tale ambito.

esecutiva. La concessione di ‘poteri di firma’ alla Regione, tenuta in ogni caso all’obbligo di ‘tempestiva comunicazione’ dell’inizio delle trattative, costituisce il criterio fondamentale della perfezionabilità dell’accordo in assenza del quale l’accordo medesimo è nullo. ‘Autorizzazione’ rilasciata a seguito di una attenta valutazione sul merito e sulla legittimità dell’accordo da parte governativa<sup>388</sup>, che, gode, altresì, della possibilità di informare l’iniziale attività negoziale a ‘principi e criteri’ stabiliti ‘ad hoc’. Tale previsione è corredata dall’ulteriore limite derivante dal riconoscimento di un ruolo attivo delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari nel caso in cui le trattative abbiano come sede un luogo diverso dall’Italia. Solo dopo il conferimento dei ‘pieni poteri’ la Regione potrà sottoscrivere l’accordo, sempre che non sussistano ‘questioni di opportunità politica’ in riferimento ‘alle scelte e agli indirizzi di politica estera dello Stato’ che spingano il Ministro degli affari esteri a renderne consapevole la Regione interessata e a portare in sede ‘contenziosa’ governativa l’eventuale e successivo dissenso<sup>389</sup>. Un “potere di blocco”<sup>390</sup> governativo esercitabile “in qualsiasi momento” ed in riferimento ad entrambe le fattispecie pattizie che ‘chiude il cerchio’ dei margini di discrezionalità regionale in materia estera. Elementi, questi, su cui non ha tardato a pronunciarsi la Corte costituzionale – considerato il fondamentale ruolo esercitato nella genesi di questa materia – che, respingendo i rilievi di legittimità mossi dalle Regioni e Province autonome ricorrenti e

---

<sup>388</sup> Il 3° comma dell’art. 6, l. 131/2003, dispone che “[...] ogni Regione o Provincia autonoma dà tempestiva comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri” – Dipartimento per gli affari regionali, che ne danno a loro volta comunicazione ai Ministeri competenti. Il Ministero degli affari esteri può indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati; qualora questi ultimi si svolgano all’estero, le competenti rappresentanze diplomatiche e i competenti uffici consolari italiani, previa intesa con la Regione o con la Provincia autonoma, collaborano alla conduzione delle trattative. La Regione o la Provincia autonoma, prima di sottoscrivere l’accordo, comunica il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, ed accertata l’opportunità politica e la legittimità dell’accordo, ai sensi del presente comma, conferisce i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ratificata ai sensi della legge 12 febbraio 1974, n. 112. Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli”.

<sup>389</sup> Il comma 5 dell’art 6, l. 131/2003, prevede infatti che “[...] in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali,” il Ministro degli affari esteri “può chiedere che la questione sia portata al Consiglio dei ministri che, con l’intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione”.

<sup>390</sup> Per usare un’espressione di D. FLORENZANO, *L’autonomia regionale...*, cit., p. 287.

riferendosi al “proprio *acquis* giurisprudenziale”<sup>391</sup>, ribadisce l’unitarietà e la titolarità esclusiva della politica estera dello “Stato centrale” e la responsabilità internazionale dello stesso alla cui salvaguardia sono orientati i vincoli governativi previsti dalla legge di attuazione<sup>392</sup>. Da ‘contrappeso’ il riconoscimento dell’autonomia regionale nell’esercizio delle attività estere pattizie dal momento che queste “ non operano – come afferma la Corte – come ‘delegate’ dello Stato, bensì come soggetti autonomi che interloquiscono direttamente con gli stati esteri, ma sempre nel quadro di garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello Stato”<sup>393</sup>. Una pronuncia da cui derivano – parafrasando Ruggeri – “molte conferme (...) ma senza un sostanziale guadagno per l’autonomia”<sup>394</sup>.

Traspare con tutta evidenza il ‘timore’ con cui ci si è sempre mossi nel riconoscimento di una dimensione estera delle Regioni correlata alla problematica questione relativa all’esistenza di una ‘soggettività internazionale’ delle stesse direttamente ‘messa in gioco’ dal richiamo esplicito alla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati<sup>395</sup>. In tale ottica bisogna, dunque, considerare i

---

<sup>391</sup> Cfr. M. BARBERO, “La Corte costituzionale interviene sulla legge ‘La Loggia’ (Nota a Corte Cost. 236/2004, 238/2004, 239/2004 e 280/2004)”, su *Forum di Quaderni Costituzionali* ([www.forumcostituzionale.it/giurisprudenza](http://www.forumcostituzionale.it/giurisprudenza)).

<sup>392</sup> Si tratta della sent. Corte Cost. n. 238/2004 emessa nei confronti del ricorso promosso dalla Regione Sardegna e dalla Provincia di Bolzano in merito alla presunta illegittimità costituzionale dell’art. 6, commi 1,2,3 e 5, della l. 131/2003. Secondo le ricorrenti le norme in questione determinerebbero una ingerenza dei poteri statali tale da annullare il potere decisionale delle Regioni come riconosciuto dalle disposizioni costituzionali novellate. In tal senso agirebbero la fissazioni di principi e criteri direttivi da parte del Ministero degli affari esteri nella conduzione dei negoziati; l’affiancamento delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari; il controllo preventivo sull’opportunità politica e sulla legittimità dei futuri accordi, nonché la cd. ‘clausola di chiusura del dissenso’, ovvero il ‘potere di blocco’ governativo (di cui sopra). Ulteriore rilievo viene mosso avverso la configurazione del conferimento dei poteri di firma come elemento necessario di esistenza ed efficacia degli accordi dal momento che non essendo equiparabile agli accordi conclusi tra Stati non produrrebbero vincoli per lo Stato limitandone, quindi, l’esclusività in materia di politica estera. La Corte afferma, invece, la piena conformità dei vincoli in esame alle disposizioni costituzionali sottolineandone il carattere strumentale alle “esigenze di salvaguardia delle linee della politica estera nazionale e di corretta esecuzione degli obblighi di cui lo Stato è responsabile nell’ordinamento internazionale”. L’intervento governativo va letto, quindi, in virtù dell’obiettivo di preservare “indirizzi e [...] interessi attinenti alla politica estera dello Stato”.

<sup>393</sup> Sent. Corte Cost. n. 238/2004, punto 6 considerato in diritto. Come rileva M. BARBERO, “proprio in ragione di tale autonomia e dato l’indubbio rilievo rivestito dall’attività estera regionale, pare pienamente giustificata la riserva, in capo allo Stato, dei descritti poteri di collaborazione, di controllo ed, eventualmente, anche di ingerenza rispetto a detta attività”, ID, *op. ult. cit.*

<sup>394</sup> A. RUGGERI, “Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l’autonomia”, sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Secondo l’A. si corre il rischio, infatti, che la trasversalità della materia ‘politica estera’ diventi un “vincolo onnicomprensivo, capace di svuotare sostanzialmente l’autonomia”.

<sup>395</sup> La norma in esame incardina la previsione dei ‘pieni poteri di firma’ concessi dallo Stato alle Regioni alla configurabilità esterna delle Regioni, rispetto alla quale non possiamo tacere il fatto che – come sottolinea Bilancia – “un accordo sottoscritto dalla Regione non impegna la

‘puntelli’ ‘sapientemente’ tracciati dal legislatore statale senza con ciò legittimare, come mera ‘causa di forza maggiore’, un eventuale annullamento di questa nuova ipotesi di potere statale regionale<sup>396</sup>.

### **4.3. DAL *GENUS* ALLA *SPECIES*: RELAZIONI E RAPPORTI COLLABORATIVI TRA REGIONI ITALIANE ED ENTI TERRITORIALI ANALOGHI NELL’AREA COMUNITARIA**

Dopo aver esaminato le principali novità normative in merito alla proiezione estera delle Regioni, l’analisi si rivolge allo studio del ‘piano concreto’, ovvero all’interno del *genus* ‘potere estero’ regionale alla *species* relativa alla cooperazione interregionale europea.

Una annotazione preliminare. Lo sviluppo ed il consolidamento dell’“arena comunitaria”, originariamente ricompresa nell’ambito della politica estera in senso stretto, ‘spingono’ verso il riconoscimento del “carattere «domestico» dei processi comunitari”<sup>397</sup>, per cui la sussunzione del fenomeno di cooperazione orizzontale tra le regioni in ambito europeo all’interno della generale categoria ‘potere estero’ regionale (con tutti i limiti evidenziati nell’utilizzo di tale concetto) non vuole venir meno all’assunto rilevato. Il carattere di ‘*species*’ vuole, *sic et simpliciter*, indicare il forte ascendente delle iniziative comunitarie di cooperazione internazionale sui processi di internazionalizzazione delle Regioni<sup>398</sup> e, di conseguenza, il forte ruolo ‘giocato’ nella emersione di un autonomo ‘potere’ estero regionale.

---

responsabilità internazionale dello Stato”. A maggior sostegno di questa tesi l’A. rileva che per gli accordi di cui al 9° comma dell’art. 117 non si prevede un potere sostitutivo dello Stato a differenza di quanto avviene in materia di attuazione ed esecuzione di atti normativi comunitari e di accordi internazionali di cui all’art. 117, 5° c., Cost. Tale “silenzio” non sarebbe affatto “casuale”, né è frutto di una mera «svista», indicherebbe, invece, una differenza sostanziale tra gli “accordi internazionali Stato italiano-Stato estero” e gli “accordi Regione italiana- Stato estero”, implicando solo i primi la “responsabilità internazionale dell’Italia”. Cfr. P. BILANCIA, “Ancora sulle competenze regionali...”, cit.

<sup>396</sup> Secondo Violini, la previsione di una siffatta procedura determinerebbe, quasi, una trasformazione del ‘potere’ di concludere in una mera richiesta, al potere centrale, di “autorizzazione a concludere accordi”. Cfr. L. VIOLINI, “Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome. Commento all’articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6”, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed Enti locali, nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 142.

<sup>397</sup> Espressioni utilizzate da A. ALFIERI, “I rapporti con le istituzioni dell’Unione europea”, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, cit., p. 123.

<sup>398</sup> Le “spinte «dall’alto» alla cooperazione internazionale” insieme ad altri fattori quali, ad esempio, “la crescente rilevanza delle politiche comunitarie” o, ancora, “l’apertura dei sistemi locali, della società civile e in particolare dell’economia nell’era della globalizzazione”

La ‘fenomenologia’ relazionale di tipo ‘orizzontale’, d’altra parte, costituisce ormai una categoria di rapporti autonoma sia sul piano interno che su quello comunitario, ovvero sia rispetto alle tradizionali attività estere delle regioni sia in rapporto alla cooperazione transfrontaliera – che rappresenta, pur sempre, il suo quadro ‘genetico’ – anche se tanto la normativa interna quanto quella comunitaria stentano a riconoscerne un proprio *status*. Lo sviluppo di stabili raccordi transnazionali tra le Regioni nel quadro dell’integrazione europea trae origine dall’idea di condividere problemi e soluzioni appartenenti a realtà territoriali ‘legate’ non solo da rapporti di contiguità fisico-geografica ma da caratteristiche politiche, economiche, geografiche, o ‘funzionali’, creando una sorta di ‘*policy-making* concertativo’ che valorizzasse un modulo decisionale ‘reciproco’ tra i soggetti coinvolti. Accanto ad un ‘modello trasfontaliero’ di cooperazione finalizzato alla interconnessione tra le aree transfrontaliere esistono, infatti, ulteriori tipologie cooperative che si riferiscono a basi differenti. Il circuito cooperativo può essere creato tanto in presenza di similitudini e caratteristiche comuni tra le regioni che derivano principalmente dalla collocazione in una determinata area geografica (generalmente periferica), quanto in merito alla identificazione di una questione funzionale alla cui realizzazione la cooperazione è finalizzata<sup>399</sup>. Diverse formule di interconnessione, dunque, accomunate dalla determinazione di un “valore aggiunto”, ovvero la produzione di “effetti indiretti più ampi”<sup>400</sup> tanto a livello interno – maggiore ‘vicinanza’ e visibilità delle regioni a livello europeo con il conseguente consolidamento della loro forza ‘lobbystica’ – che esterno – ampliamento del consenso e della legittimazione delle istituzioni europee implementando il processo di integrazione politico e giuridico –. Il fenomeno cooperativo, quindi, se pur caratterizzato da una natura ‘*top down*’, nel senso che è ‘intercalato’ e predisposto dall’alto a livello di regolamentazione e sostegno finanziario, è in grado di attivare e stimolare dinamiche regionali di tipo ‘*bottom up*’ innescati da una gestione diretta delle politiche di cooperazione e dalla creazione di un proficuo ‘capitale relazionale’<sup>401</sup>.

---

rappresentano, secondo A. ALFIERI, la chiave interpretativa del “dinamismo internazionale dei «nuovi attori». Cfr. A. ALFIERI, *op. ult. cit.*, p. 115.

<sup>399</sup> Sul tema si veda lo studio sugli accordi interregionali effettuato da BORRÁS ALOMAR, in S. BORRÁS ALOMAR., T. CHRISTIANSEN, A. RODRIGUEZ-POSE, “Towards a ‘Europe of the Regions’? Visions and reality from a critical perspective”, in *Regional Policy and Politics*, vol. 4, n. 2, 1994.

<sup>400</sup> Così F. M. LAZZARO, “La cooperazione fra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana”, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/2003, p. 323.

<sup>401</sup> Come ben evidenziato in dottrina, “la cooperazione interregionale contribuisce in maniera significativa allo sviluppo delle relazioni politiche, economiche e culturali”. Cfr. G. CAGGIANO, “Il

Configurare il quadro normativo che regola questa peculiare forma di proiezione estera delle Regioni risulta un'operazione complessa, un vero e proprio 'rompicapo', che dipende tanto dalle origini informali e non istituzionalizzate – per questo definita “associazionismo informale”<sup>402</sup> – quanto dall'integrazione di due piani normativi – nazionale e comunitario – non sempre in 'armonico' accordo, a differenza del parallelo processo riguardante i rapporti tra Regioni ed istituzioni comunitarie.

Il processo di costruzione comunitaria costituisce senza dubbio l'*input* iniziale del fenomeno cooperativo la cui nascita si può far risalire alla creazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)<sup>403</sup>, finalizzato ad un'azione di riequilibrio tra le diverse aree regionali comunitarie e all'avvio della politica di coesione economica e sociale. In questa prima fase l'Europa si presenta agli 'occhi' delle regioni, sebbene non ancora strutturate e organizzate come le conosciamo noi oggi soprattutto negli Stati con un basso grado di regionalizzazione, come un nuovo e più facile terreno da 'colonizzare', un “canale di finanziamento alternativo a quello nazionale”<sup>404</sup> attraverso cui realizzare un rafforzamento della loro autonomia anche sul piano interno. Non si avvertiva, quindi, la necessità di organizzare e istituzionalizzare i processi di connessione con le altre aree essendo bastevoli semplici strutture idonee a canalizzare i fondi comunitari. D'altra parte il riconoscimento e la valorizzazione del livello governativo infrastatale sul piano europeo rappresenta un processo tutt'altro che lineare<sup>405</sup> il cui sviluppo è stato certamente e positivamente influenzato anche da

---

networking e i gemellaggi delle Regioni”, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle regioni*, cit., p. 151.

<sup>402</sup> Definizione che ne dà G. CAGGIANO soprattutto considerando come 'parametro' gli schemi tipici del diritto nazionale rispetto ai quali la cooperazione interregionale risulta 'atipica'. Cfr. G. CAGGIANO, *op. ult. cit.*, p. 151.

<sup>403</sup> Il regolamento del Fondo europeo di sviluppo regionale adottato il 18 marzo 1975 fa da 'apri strada' ad una politica europea orientata al riequilibrio di aree depresse che in questa prima fase di '*top down regionalism*' non preveda il coinvolgimento e la partecipazione diretta delle regioni interessate.

<sup>404</sup> Così E. LETTA, “Le Regioni nuovi attori di politica estera”, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle regioni*, cit., p. 236.

<sup>405</sup> Nonostante i numerosi 'passi in avanti' compiuti rispetto all'iniziale 'cecità regionale' dell'Unione europea, gli enti intermedi interni agli Stati membri non godono a tutt'oggi di un pieno riconoscimento giuridico conseguente ad un regime di garanzia giurisdizionale, sicché è giustificato parlare di un '*work in progress*' senza dubbio orientato ad un progressivo consolidamento soprattutto in virtù dello sviluppo, anche nei Paesi di nuova adesione, delle dinamiche di '*federalizing process*'. In tale ottica vanno letti i processi di regionalizzazione che hanno interessato la Polonia sviluppatasi in parallelo all'avvio delle procedure di negoziazione per l'ingresso nell'Unione europea. Per un'analisi dettagliata si veda W. PUZYNA, “Il processo di decentramento in Polonia di fronte alle prospettive di integrazione nell'Unione Europea”, in B. CARAVITA (a cura di), *Le Regioni in Europa...*, cit..

modalità di governo tipiche della Comunità europea orientate ad un coinvolgimento diretto di tutte le amministrazioni degli Stati membri<sup>406</sup>. Pur nell'iniziale 'silenzio' dei Trattati istitutivi della Comunità europea, il progressivo avanzare del ruolo regionale e lo sviluppo di un 'sistema' cooperativo si attesta, *de facto*, soprattutto in seguito all'istituzione dei Programmi integrati mediterranei (PIM)<sup>407</sup>, che danno luogo ad un sistema 'trilaterale' di cooperazione tra istituzioni comunitarie, Stato e Regioni<sup>408</sup>, e alle modalità di gestione dei Fondi strutturali<sup>409</sup> che istituiscono il partenariato<sup>410</sup> come *modus* specifico nella realizzazione delle politiche regionali europee. Si avvia, così, il processo verso il riconoscimento di una soggettività comunitaria delle Regioni valorizzata proprio dall'adozione di programmi comunitari diretti alla cooperazione tra enti territoriali omologhi appartenenti a Stati membri differenti in relazione ad attività strumentali alla realizzazione di politiche comunitarie determinate. All'interno di queste iniziative comunitarie il programma INTERREG, ormai alla terza edizione, costituisce un utilissimo esempio di quanto si propone detta analisi poiché rappresenta l'espressione più chiara di come e quanto il fenomeno cooperativo europeo abbia contribuito, da un lato, a valorizzare il ruolo delle regioni nella sfera europea e non solo, e, dall'altro ad accrescere l'internazionalizzazione delle

---

<sup>406</sup> Si fa riferimento, in particolare, alle modalità di esecuzione indiretta delle politiche comunitarie. Sul tema si veda M. P. CHITI, "Regione ed Unione europea dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale", in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, Santarcangelo di Romagna, 2003, pp. 231 e ss.

<sup>407</sup> I PIM sono degli interventi specifici istituiti con regolamento n. 2088/85/CE aventi come destinatari le regioni mediterranee di Francia, Grecia ed Italia e come obiettivo quello di riequilibrare gli scompensi economici verificatisi a seguito dell'ingresso di Spagna e Portogallo nella Comunità europea.

<sup>408</sup> I PIM rappresentano, infatti, un "primo importante segnale" che se da un lato attesta "la volontà di operare un coinvolgimento delle regioni a livello comunitario assai più qualificato e significativo" (G. SIRIANI, *La partecipazione delle regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle regioni: organizzazione, funzioni, attività*, Milano, 1997, p. 11), dall'altro rappresenta un primo esempio di "stretta cooperazione tra Comunità, Stato e Regioni" che opera "tanto nell'elaborazione dei programmi e nel finanziamento, quanto nell'attuazione" (G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un'analisi neo-istituzionalista della partecipazione*, Milano, 2005, p. 84).

<sup>409</sup> I Fondi strutturali vengono disciplinati all'interno della Politica di Coesione Economia e Sociale, dagli artt. 158 a 162, Titolo XVII, del TCE (versione consolidata), disciplina riformata a seguito del regolamento CE n. 2052 del Consiglio e, di recente, del regolamento CE del Consiglio 21 giugno 1999, n. 1260.

<sup>410</sup> L'affermazione del principio del partenariato si deve alla riforma dei fondi strutturali del 1988, con la quale "la Commissione, in sostanza, auspicò, un più ampio coinvolgimento degli attori subnazionali nel pianificare, decidere e gestire i programmi finanziati", M. MAZZOLENI, "Le Regioni nel *decision making* europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?", in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004, p. 152.

stesse. INTERREG III<sup>411</sup> ricomprende le tre tipologie della cooperazione orizzontale, ovvero la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale<sup>412</sup> ed ha come preciso obiettivo quello di “incentivare uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo dell’insieme dello spazio comunitario”. La rilevanza di questo specifico programma consiste nella peculiare connessione che realizza tra i soggetti territoriali – destinatari attivi dell’iniziativa – gli attori istituzionali nazionali – con funzioni in merito alla distribuzione interna dei finanziamenti – ed il livello europeo – alla Commissione vengono presentate le iniziative da attivare –. Si tratta, quindi, di azioni che coinvolgono diverse autorità regionali o locali che agiscono adottando uno dei tre moduli di collaborazione finanziabili, ovvero secondo un ‘*regional framework operation*’<sup>413</sup>, ‘*individual project*’, o, ancora, secondo ‘*network*’<sup>414</sup>, ma è soprattutto il primo ‘schema di lavoro’ la modalità più ‘interessante’ nella prospettiva del consolidamento della dimensione ‘esterna’ delle Regioni poiché queste ultime agiscono in veste di beneficiarie dirette a differenza degli altri due casi in cui l’attivazione regionale è ‘mediata’ dallo Stato.

Il ‘valore aggiunto’ della collaborazione orizzontale tra enti territoriali non è quindi ‘sfuggito’ alle istituzioni comunitarie, per quanto, non si sia ancora proceduto ad una disciplina univocamente rivolta a regolare le relazioni tra gli enti infrastatali in ambito europeo. È evidente, infatti, l’omologazione delle diverse

---

<sup>411</sup> INTERREG III rappresenta la terza edizione del programma comunitario destinato a coprire il periodo 2000-2006, dopo una prima iniziativa per il triennio 1990-1993 ed una seconda per il periodo 1994-1999.

<sup>412</sup> Queste tre tipologie costituiscono le tre sezioni (A, B, C) in cui si dettaglia il programma: A) “*Cross-border co-operation*”; B) “*Transnational co-operation*”; C) “*Interregional co-operation*”.

<sup>413</sup> Come si legge nella Comunicazione della Commissione 7 maggio 2001, Cooperazione interregionale, doc. C(2001)1188, punto 26, in GUCE, 15 maggio 2001, C 141, le “operazioni quadro regionale”, finalizzate allo scambio di esperienze su metodologie ed attività, vengono predisposte da “un gruppo di autorità regionali o enti regionali equivalenti di un insieme di Regioni appartenenti ad almeno tre Paesi, di cui almeno due Stati membri”. Il progetto risulta dall’apporto di ciascun partner che predispone azioni relative a specifici aspetti del programma sotto la coordinazione di una Regione capofila che ha il compito di presentare all’autorità nazionale di gestione dei fondi la richiesta di finanziamento, ‘libera’ da ogni soggezione ad un eventuale previo assenso governativo o ad un controllo di opportunità.

<sup>414</sup> In questi due casi i soggetti ‘intestatari’ sono gli Stati che successivamente coinvolgono le Regioni interessate. La prima delle due modalità – ‘progetti individuali’ – prevede uno scambio ‘incisivo’ di esperienze relative alla metodologia e alle attività riguardanti un progetto, ovvero un vero e proprio trasferimento dei risultati del progetto da una Regione all’altra al fine di creare un valore aggiunto effettivo per i partner. La modalità di ‘*network*’ crea una connessione tra Regioni dell’Unione europea e di Paesi terzi riguardante lo sviluppo e le modalità di attuazione dei progetti. La procedura si snoda, in questi, casi nel raccordo tra autorità nazionali, regioni e Commissione tramite la previsione di un organismo pagatore e di un organismo con funzioni di controllo finanziario dei progetti dei partners che riveste il ruolo di connessione con le istituzioni europee per la gestione amministrativa e contabile (regolamento generale 1260/1999/CE).



forme di cooperazione profondamente differenziate non tanto in virtù dei soggetti, che rimangono pur sempre le Regioni, quanto per le finalità e le modalità d'azione.

Sul piano interno il relativo consolidarsi di un 'potere estero' delle Regioni, a seguito delle 'aperture' sia, e *in primis*, della giurisprudenza costituzionale che del legislatore ordinario, fino al riconoscimento di uno *status* 'metacostituzionale'<sup>415</sup> ha innegabilmente contribuito a far 'prendere sul serio' il fenomeno delle relazioni orizzontali tra i soggetti infrastatali al di fuori dei confini meramente nazionali. Se pur ricondotte all'interno delle generali 'attività di mero rilievo internazionale' o 'di promozione all'estero' le 'attività' cooperative in esame possiedono una propria 'essenza ontologica' derivante dal fatto che, coinvolgendo più e diversi ordinamenti, non possono essere ricondotte nel solo alveo del diritto nazionale essendo necessariamente 'plurima' e, soprattutto, comunitaria la loro fonte di legittimazione. D'altra parte la costituzionalizzazione del 'potere estero' regionale riveste di legittimità l'applicazione dei Protocolli aggiuntivi alla Convenzione quadro di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera nei quali viene menzionata come categoria 'autonoma' la cooperazione interregionale<sup>416</sup>.

L'u.c. dell'art. 117 Cost. rappresenta un primo ed importante riconoscimento della facoltà di 'relazione' riconosciuta alle Regioni ma i limiti e le criticità di questa disposizione, soprattutto a seguito della legge di attuazione, sono manifesti come abbiamo avuto modo di esaminare in precedenza. Tuttavia il forte attivismo relazionale delle Regioni nella sfera comunitaria non può passare inosservato ma, al contrario, disponendo di una legittimazione costituzionale, esige una specifica disciplina legislativa tale da non 'imbrigliare' un sistema di per sé non confinabile entro uno 'spazio giuridico' esclusivamente statale.

---

<sup>415</sup> Espressione con cui si vuole sottolineare la 'chiusura' delle potenzialità presenti nelle norme costituzionali novellate relative alla dimensione estera delle Regioni, operata dalla legge di attuazione n. 131/2003.

<sup>416</sup> In particolare il Protocollo aggiuntivo n. 2 del 1988 all'art. 1 definisce la cooperazione interregionale come "*ogni azione concertata prevista per stabilire relazioni tra autorità o comunità territoriali di due o più parti contraenti, non confinanti, diversamente dalle relazioni di cooperazione transfrontaliera che intercorrono solo tra autorità confinanti*".

## 5. IL ‘TREATY-MAKING POWER’ NELLA DIMENSIONE STATUTARIA DELLE REGIONI: INFLUENZE E LIMITI

Se pur il quadro d’azione entro cui le Regioni sono ‘abilitate’ a muoversi in merito alla proiezione estera degli interessi loro propri assume i tratti di un ‘campo minato’, ovvero a discrezionalità limitata, permangono, tuttavia, degli ambiti riservati alla esclusiva regolamentazione regionale.

Il riconoscimento costituzionale di una dimensione ‘estera’ delle Regioni si riflette, chiaramente, sulla norma statutaria che a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 costituisce il documento fondamentale attraverso cui si manifesta la rinnovata ‘vis autonoma’ regionale<sup>417</sup>. Il ‘potere’ di stipulare accordi e intese con Stati o enti interni ad altri Stati nelle materie che sono di competenza propria delle Regioni potrebbe virtualmente influenzare tanto la ‘forma di stato’ regionale, intesa come complessiva struttura organizzativa, quanto la forma di governo dal momento che ‘tocca’ sia aspetti propriamente organizzativi che il rapporto stesso tra gli organi di governo.

A tal fine le scelte in merito alle “procedure endoregionali”<sup>418</sup> costituiscono un ambito ‘riservato’ allo statuto regionale. Il problema fondamentale riguarda principalmente la ‘sede’ deputata al potere di negoziazione regionale, ovvero l’attribuzione all’“organo – o gli organi – regionali” delle “procedure ratificatorie di accordi e intese”<sup>419</sup>. Una scelta che spetta allo Statuto non solo perché il legislatore statale è costituzionalmente ‘incompetente’ ma proprio in virtù degli effetti diretti che le attività pattizie in esame producono sugli atti interni della Regione.

Tuttavia da un esame delle nuove norme statutarie sotto il profilo della regolamentazione del ‘potere estero’ regionale, risulta, paradossalmente, una sorta di ‘cecità’ delle Regioni in merito a tale materia che viene disciplinata, nella maggior parte dei casi, riportando il testo letterale della disposizione costituzionale (art. 117, 9° c., Cost.). Così, ad esempio lo Statuto della Regione Calabria che nel titolo relativo ai “Rapporti interregionali con l’Unione europea e

---

<sup>417</sup> Per un’analisi sintetica sul ruolo dell’ autonomia statutaria regionale come riformata dalla l. c. n. 3/2001 si veda G. D’IGNAZIO e A.M. RUSSO, “Crisi del regionalismo e nuova autonomia statutaria delle Regioni: un confronto con l’ordinamento autonomico spagnolo”, in G. GIRAUDI (a cura di), *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, 2005.

<sup>418</sup> Cfr. M. OLIVETTI, “Il potere estero delle regioni”, cit. Secondo l’A le scelte in merito alle procedure – “come l’autorizzazione alla ratifica da parte del consiglio regionale” – non hanno, poi, un carattere totalmente ‘libero’ ma risultano quasi “imposte agli statuti” che devono comunque ‘fare i conti’ con il vincolo dell’armonia con la Costituzione (p. 38).

<sup>419</sup> Cfr. P. BILANCIA, “Ancora sulle competenze regionali...”, cit.

con altri Stati” si limita a ‘ricopiare’ in maniera conforme la novella costituzionale<sup>420</sup>. Fortemente limitato o quasi nullo è lo spazio dedicato alla strutturazione dell’esercizio di siffatte competenze e al rapporto tra gli organi di governo in tale ambito; in tal senso pare essersi ‘timidamente’ mosso lo Statuto della Regione Emilia-romagna che predispone regolamentazione più dettagliata, rispetto alle altre leggi statutarie, in merito alla relazione tra legislativo ed esecutivo<sup>421</sup>.

Il ‘potere di ratifica’ di accordi e intese, spesso accorpate alle intese infraregionali interne (di cui all’art. 117, 8° c., Cost.), viene generalmente annoverato tra le funzioni del Consiglio regionale in quanto si predilige come strumento di espressione quello legislativo. Ciò è sintomo, probabilmente, dell’esigenza di tutelare quell’organo e quella funzione maggiormente investita dagli effetti dell’iniziativa internazionale. Non dimentichiamo, infatti, che il Consiglio regionale rimane l’organo depositario della centralissima funzione di formazione dell’indirizzo politico della Regione. Se anche il *treaty-making power* regionale non si traduce in una ‘politica delle Regioni, queste sono direttamente coinvolte nella formazione dell’indirizzo statale in materia di politica estera, soprattutto a seguito della riforma intervenuta e in particolar modo del riconoscimento di una ‘equiordinazione’ costituzionale, ovvero di uno “Stato policentrico delle autonomie”<sup>422</sup>. Tuttavia, si tratta pur sempre di ‘ratifica’ di atti formati ‘altrove’ in cui, d’altra parte, lo spazio d’intervento regionale è assai circoscritto come ci ricordano le disposizioni attuative della legge ‘La Loggia’.

Al di là di ogni notazione critica sulle scelte poco coraggiose effettuate dagli statuenti regionali, elemento sui cui è necessario riflettere è proprio la scelta ‘linguistica’ ricaduta sul termine ‘ratifica’, per altro utilizzato dallo stesso art. 6,

---

<sup>420</sup> L’art. 3, 4° c., dello Statuto della Regione Calabria, approvato in seconda lettura il 31 luglio 2003, prevede che “Nelle materie di sua competenza la Regione conclude accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”, ricalcando, quindi, quanto disposto dalla Costituzione in merito, con la sola aggiunta del “riferimento alle Nazioni prospicienti il Mediterraneo”, comprensibile datane la peculiare posizione geografica.

<sup>421</sup> La legge statutaria dell’Emilia-romagna, L.r. 31 marzo 2005 n.13, predispone all’art. 13, 2° c, con riferimento alle attività di rilievo internazionale, che “L’Assemblea legislativa, su proposta della Giunta regionale che informa il Consiglio fin dalla attivazione della procedura, ratifica gli accordi con Stati esteri le intese con Enti territoriali interni ad altro Stato, deliberati dalla Giunta e sottoscritti dal Presidente della Regione o dall’Assessore da lui delegato. Tali accordi e intese hanno efficacia dalla data della ratifica, e vengono stipulati nei casi e nelle forme disciplinati da leggi dello Stato”. Preponderante è il ruolo dell’esecutivo considerata la funzione di rappresentante dell’ente svolta dal Presidente della Regione.

<sup>422</sup> Per utilizzare l’espressione con la quale M. OLIVETTI commenta la riforma dell’art. 114 della Costituzione, “Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)”, in T. GROPPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *la Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 39-46.

1° c., della legge ‘La Loggia’ con riferimento all’“attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali ratificati” da parte delle Regioni. Il ‘rebus’ di fronte al quale ci troviamo è se tale ‘ratifica’ abbia valore tanto sul piano esterno quanto su quello interno, ovvero valga come criterio procedurale di efficacia al perfezionamento dell’accordo sia con valenza esterna che interna. In caso di risposta positiva ritorneremo nuovamente al nodo cruciale posto dalla formalizzazione costituzionale di un potere estero regionale: esiste una soggettiva internazionale delle Regioni *stricto sensu*? Tuttavia dato il tenore delle norme statutarie, “acritica ‘razionalizzazione’ e piatta riproduzione delle previsioni della Carta ‘novellata’”<sup>423</sup>, il ‘potere di ratifica’ va letto piuttosto come enunciazione simbolica strumentale alla rivendicazione di spazi sottratti al Consiglio dalla ‘presidenzializzazione’ della forma di governo con il progressivo spostamento del baricentro del potere verso l’esecutivo. Subordinare l’efficacia degli atti negoziali alla volontà assembleare rappresenta un’evidente scelta ‘di campo’, politicamente opportuna in una prospettiva di *checks and balances* e di integrazione dell’organo maggiormente rappresentativo della comunità territoriale nei circuiti relazionali esteri, a cui non ha fatto seguito, però, una più ampia e ‘ardita’ regolamentazione procedimentale, certamente più ‘corretta’ in sede statutaria che in sede di ‘legge statale procedimentale’.

## **6. ‘APERTURE E ‘CHIUSURE’ DEL PROCESSO DI ‘EURO-INTERNAZIONALIZZAZIONE’ DELLE REGIONI: IL ‘RISCHIO’ DI UNA CONFIGURAZIONE ASIMMETRICA DELLA PROIEZIONE ESTERA DELLE REGIONI E LA PROSPETTIVA DI UNA ‘SOGGETTIVITÀ INTERNAZIONALE’ REGIONALE**

Il forte attivismo regionale nella proiezione e progressiva creazione di uno spazio estero ha seguito un percorso dalle dinamiche ‘spontanee’ ovvero al di fuori di un contesto istituzionalizzato e ‘centralizzato’ quale poteva essere quello statale, influenzato dall’intensificarsi tanto del fenomeno globale che di quello integrativo-europeo. Due processi che, come più volte evidenziato nel corso dell’analisi, rappresentano il ‘retrotterra’ del dinamismo internazionale delle Regioni sviluppatosi, soprattutto, sul ‘terreno’ d’azione rappresentato dallo ‘spazio giuridico’ europeo. Da ciò deriva la scelta di concentrare la riflessione

---

<sup>423</sup> Così A. RUGGERI, “Riforma del Titolo V...”, cit., p. 39.

sulla declinazione ‘europea’ del nuovo ‘*treaty-making power*’ regionale, ovvero la nuova dimensione estera delle Regioni promossa e favorita da azioni comunitarie, di cui si è inteso analizzarne modalità e impatto soprattutto sul piano interno. È innegabile, infatti, il *quantum* e il *quomodo* esercitato dai processi di europeizzazione, in termini di condizionamento, sulle modifiche relative alla redistribuzione interna del potere e, di conseguenza, all’assetto organizzativo dello Stato che rimane pur sempre sovrano ‘in casa propria’. Le recenti riforme costituzionali relative all’organizzazione territoriale e finalizzate al rafforzamento dell’autonomia regionale vanno lette, quindi, nell’ottica di una scelta ‘obbligata’ del legislatore costituzionale che, nella sua opera di costante adeguamento della ‘Costituzione formale’ a quella ‘materiale’ – per usare i termini di Mortati –, si è limitato, per molti aspetti, a registrare una situazione di fatto esistente.

Il prolungamento euro-internazionale dell’azione di governo regionale ha ‘aperto’ il varco e, per molti versi, anticipato e precorso i tempi di un percorso integrativo che, in riferimento alle mere realtà statuali, stenta ancora a decollare. Connettere gli interessi territoriali, per loro natura differenziati e molteplici, ai circuiti internazionali in assenza della ‘certezza del diritto’ interno, ha rappresentato per il regionalismo italiano una delle più grandi ‘scommesse’. All’interno di una mappa internazionale variegata, il gioco tra le pedine si è orientato senza la ‘mano’ statale alla ricerca di relazioni orizzontali in ciò facilitate dalla predisposizione di una ‘scacchiera’ europea fortemente vantaggiosa e incrementativa di un ‘metodo’ concertativo. La peculiare configurazione, composita e plurilivello, del sistema governativo europeo sviluppando un modello di *governance multilevel* che va sempre più consolidandosi, ha contribuito fortemente alla creazione di sistemi ‘a rete’, caratterizzati dalla mancanza di un unico centro di potere esercitato, piuttosto, da una molteplicità di soggetti secondo moduli d’azione di tipo cooperativo. È questa la logica sottesa al fenomeno della cooperazione orizzontale interregionale sviluppatasi nell’ambito europeo nata al fine di coniugare esigenze tanto comunitarie che regionali. Da un lato la democratizzazione e la legittimazione delle istituzioni europee insieme alla necessità di gestire una realtà fortemente differenziata, quale quella europea, e, dall’altro, apertura di nuovi spazi per il rafforzamento della propria autonomia<sup>424</sup>. Se pur il quadro normativo, tanto interno che comunitario, risulta frammentato,

---

<sup>424</sup> Con specifico riferimento alla dimensione europea, la creazione di un “*networking transnazionale*” delle autonomie territoriali costituisce “uno dei modi attraverso i quali coniugare efficienza e allargamento del consenso del processo decisionale, soprattutto nell’ottica di un’Unione allargata”. Così G. CAGGIANO, *op. cit.*, p. 150.

caratterizzato da ‘salti’ e ‘retrocessioni’ in merito ad una precisa configurazione giuridica del fenomeno cooperativo in esame – d’altra parte vale quanto lucidamente affermato in dottrina in merito al potere estero regionale come “ambito intrinsecamente refrattario a rigide normativizzazioni”<sup>425</sup> – la prassi della cooperazione orizzontale tra regioni appartenenti a Stati europei differenti è divenuta una delle ‘*best practices*’ che più ha contribuito alla ‘presa di coscienza’, tanto nelle istituzioni comunitarie che in quelle statali, dell’esistenza di un “*third level politics*”<sup>426</sup>. L’intercettazione dei programmi di cooperazione europea ha consentito alle Regioni di accumulare un notevole capitale in termini di competenze strategiche e manageriali metabolizzato e ‘messo a frutto’ nel rafforzamento della *leadership* politica sul piano interno sì da contribuire ad uno sviluppo efficace e qualitativo dei propri sistemi di governo. Proiettarsi all’esterno del sicuro ‘recinto’ statale comporta certamente dei rischi considerevoli a partire dal diretto confronto con realtà territoriali competitive e dinamiche (non poche nel contesto europeo), per questo la modalità di relazione cooperativa promossa dai programmi comunitari rappresenta il *modus procedendi* ‘vincente’ in quanto in grado di favorire il superamento di ‘diffidenze’ e ‘concorrenzialità esasperata’ e orientato all’individuazione di elementi comuni o azioni funzionali condivise.

Esperienza d’eccellenza, in tal senso, quella costituita dalla cooperazione interregionale denominata “*Quattro motori per l’Europa*”<sup>427</sup> con la quale si è istituito un circuito relazionale tra le regioni di Baden-Württemberg, Catalogna, Lombardia e Rhône-Alpes, caratterizzate dalla condivisione di un alto grado di dinamismo e sviluppo economico e da una peculiare collocazione geografica che le vede lontane dalla capitale del rispettivo Stato di appartenenza<sup>428</sup>. Finalità specifica è l’identificazione del *background* economico, sociale e culturale delle rispettive aree territoriali e il rafforzamento del grado di ‘influenza’ delle regioni nel processo decisionale europeo. Tale iniziativa attesta la crescente necessità avvertita dagli attori regionali di estendere i confini della propria politica governativa creando delle connessioni dirette con la sfera europea, ovvero di

---

<sup>425</sup> Così, F. PALERMO, “Il potere estero delle regioni”, cit., p. 175.

<sup>426</sup> Come rilevato da U. BULLMANN, “The politics of the third level”, in C. JEFFERY (a cura di), *The regional dimension in the European Union. Towards a third level in Europe?*, Londra, 1997, pp. 3-20.

<sup>427</sup> L’iniziativa “Quattro motori per l’Europa”, nasce sulla base di un memorandum firmato a Stoccarda il settembre del 1988 dai Presidenti delle quattro regioni coinvolte per attestare l’impegno successivo in qualità di ‘motori’ del processo di costruzione europea. Si struttura nel 1994 dotandosi di una organizzazione associativa e due anni dopo elabora una serie di progetti pilota’ che danno l’avvio alla omonima strategia europea.

<sup>428</sup> Si veda in merito L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit.

inserirsi nei più ampi processi di internazionalizzazione per il tramite della cooperazione europea. Se lo spettro di un nuovo centralismo si ‘agita nell’aria’ proprio in conseguenza alla progressiva cooptazione europea di ambiti materiali propriamente regionali, risulta agevole comprendere l’orientamento ‘europeista’ della ‘politica estera’ regionale. La funzione di ‘motore’ che tali regioni si propongono di ‘esercitare’ nello sviluppo del processo di integrazione europea e nell’attivazione di un modello di ‘*best practices*’ per le altre realtà regionali, deriva, innegabilmente, dalle peculiari caratteristiche dei sistemi regionali interessati. Si tratta, infatti, di regioni che già sul piano interno costituiscono ‘casi esemplari’ di ‘buon governo’ se pur il contesto nazionale di appartenenza risulta differenziato, per quanto ormai, come rileva in maniera lungimirante una parte della dottrina, non è più possibile ragionare per “prototipi” o “modelli monolitici quali Stato federale, Stato unitario accentrato o Stato regionale”<sup>429</sup>. Un’esperienza di cooperazione siffatta comporta innumerevoli vantaggi in termini di sviluppo economico e simbolico, dimensione da non sottovalutare soprattutto in questo caso dove la modalità d’azione competitiva viene presentata come ‘modello’ da emulare, il che rafforza inevitabilmente alcune Regioni e ne indebolisce altre<sup>430</sup>. Da qui scaturiscono alcune ‘perplexità’ in merito alla promozione di sistemi di *governance* a rete con riferimento ai possibili rischi di ‘esclusione’ o ‘emarginazione’ dei soggetti che non fanno parte della ‘rete’; di ‘opacità’ delle procedure decisionali interne; di individuazione dei soggetti titolari dell’*accountability* (chi è il responsabile nella rete?). A destare le maggiori preoccupazioni è, soprattutto, il possibile incremento della asimmetria sul piano interno dal momento che la gestione e il buon esito degli stessi programmi di cooperazione ‘mettono in gioco’ la capacità istituzionale degli enti territoriali, fortemente differenziata nel panorama regionale. Se da un lato ciò rappresenta per le Regioni un *input* all’adozione di modelli governativi efficienti in grado di fare ‘sistema’, convogliando le sinergie provenienti dai diversi livelli del circuito, dall’altro, la mancanza della “capacità di mobilitare le risorse endogene ed esogene per lo sviluppo all’interno dei propri territori” e di “coordinare e collaborare con altri attori”<sup>431</sup> non farà altro che aumentare il *gap* territoriale. Lo sviluppo differenziato tra le Regioni in merito ad un esercizio attivo del ‘potere estero’ è sempre ‘dietro l’angolo’ e dipende non solo dall’esistenza di un interesse

---

<sup>429</sup> Così P. BILANCIA, “Stato federale, unitario, regionale...”, cit., p. 10. Sul tema si veda la brillante analisi condotta da B. CARAVITA, “Federalismo, federalismi, Stato federale”, cit.

<sup>430</sup> In merito a tale aspetto si veda, D. ALLEN, “Cohesion and structural adjustment”, in H. WALLACE e W. WALLACE, *Policy-making in the European Union*, Oxford, 2001, pp. 210-233.

<sup>431</sup> Così F. MORATA, “Come migliorare la *governance* democratica europea...”, cit., p. 37.

che funga come *input* per proiettarsi sulla scena internazionale ma anche dai rapporti con lo Stato. L'incremento della componente asimmetrica nell'ampliamento della forbice tra il rafforzamento della dimensione 'esterna' delle Regioni già forti sul piano internazionale e l'intensificarsi della 'chiusura' per le Regioni strutturalmente ed 'endemicamente' deboli non è una ipotesi di scuola priva di senso, e, in merito alle conseguenze il dato comparatistico ci fornisce utili considerazioni – per tutti Spagna *docet* – .

I dubbi espressi, però, non devono far dimenticare che ci troviamo pur sempre all'interno di dinamiche di interdipendenza tra i sistemi, nel 'metagioco della politica planetaria'<sup>432</sup>, che non lasciano molte vie di scelta, per cui sarebbe, forse più corretto parlare non del "se" ma del "come", ovvero delle modalità attraverso cui è possibile pensare il livello regionale all'interno di processi irreversibili.

In tale ottica il riconoscimento di un reale '*treaty-making power*' regionale non rappresenta (*rectius* avrebbe rappresentato) un elemento di 'rottura' dell'unità nazionale perché è il concetto stesso di sovranità che cambia. "Nella logica multi-livello, infatti, è postulata la frazionabilità, la scomponibilità della sovranità e la sua possibile articolazione su una pluralità di livelli 'costituzionali' a scale diverse"<sup>433</sup>. Non si pensa certamente ad una 'sovranità regionale' ma ad una reale e cosciente partecipazione delle Regioni alla sovranità statale. Questo quadro relazionale rappresenta l'*humus* politico, giuridico e culturale entro cui va sviluppandosi il regionalismo europeo che si proietta quasi esclusivamente in una dimensione di *governance*, termine che utilizziamo per sottolineare la dimensione della "cooperazione condotta in una rete di relazioni orizzontali"<sup>434</sup>. Lo sviluppo di queste pratiche di cooperazione che trascendono i confini statali mette in luce la consapevolezza che la cooperazione costituisce la via 'obbligata' in quella ricerca di equilibrio che da sempre conducono gli ordinamenti plurali al fine di valorizzare le potenzialità territoriali all'interno della trama unitaria dei valori costituzionali. L'analisi del 'potere estero' regionale dimostra, quindi, che l' 'essenza' di tale dimensione risiede nel 'principio collaborativo', per cui, dal momento che "tutto o quasi è possibile alle Regioni in ambito estero con il consenso dello Stato" e, al contempo, "nulla o quasi in mancanza di tale

---

<sup>432</sup> U. BECK, *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit*, Suhrkamp, Frankfurt/M., 1988.

<sup>433</sup> Cfr. P. BILANCIA, "Europa: una cultura delle differenze?", in P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, cit., p. 40.

<sup>434</sup> Così M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa...*, cit., p.111. In relazione al tema della '*governance*' si veda per tutti R. MAYNTZ, "La teoria della «governance»: sfide e prospettive", in *Rivista italiana di Scienza Politica*, n. 1/1999, pp. 3-21.



consenso”<sup>435</sup>, gli ‘sforzi’ maggiori del legislatore futuro, sia esso ordinario o costituzionale, dovranno concentrarsi sulle modalità e sulla strutturazione della collaborazione. Un percorso che non è nuovo se solo allunghiamo lo sguardo oltre l’orizzonte di confini statali. Le esperienze degli ordinamenti federo-regionali ci insegnano, infatti, che “la chiave del potere estero delle Regioni e degli Stati membri delle federazioni non sta nell’attribuzione del *treaty-making power*” ma nella previsione di “sedi istituzionali di raccordo a livello centrale capaci di dar voce alle autonomie anche in ordine ai rapporti internazionali”, altrimenti dovremo rassegnarci ai “conflitti” e agli “interventi delle giurisdizioni costituzionali chiamati volta per volta ad arbitrarli”<sup>436</sup>. Una prospettiva, quest’ultima, che richiama alla mente gli scenari di un passato da cui si è partiti ma verso cui non è più possibile ritornare se non violando lo ‘spirito’ del nuovo sistema costituzionale.

Il *treaty-making power* regionale è un processo ancora *in fieri* parallelo al cammino regionale verso la ‘cittadinanza comunitaria’, entrambi aggrovigliati “tra i rovi della sovranità e delle storie statali”<sup>437</sup>. È ora che il ‘re nudo’ – lo Stato – prenda coscienza della sua condizione e si rivesta di un abito – sovranità – più ampio tale da contenere le sue plurime dimensioni.

---

<sup>435</sup> Così F. PALERMO, “Titolo V e potere estero delle Regioni...”, cit., p. 731.

<sup>436</sup> Cfr. C. PINELLI, “Regioni e rapporti internazionali secondo l’art. 117 Cost.”, sul sito [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it)

<sup>437</sup> Cfr. G. FALCON, “La «cittadinanza» europea delle regioni”, in L. VIOLINI (a cura di), *Il futuro dell’autonomia regionale. Modello italiano e modelli europei in prospettiva*, Milano, 2001, pp. 338-39.

*“La autonomía no sirve para gobernar mejor,  
ni desde luego para gobernar más barato.  
Sirve para otras cosas todavía más importantes:  
para reconocer una diferencia y una identidad allí donde existe”*

**M. HERRERO DE MIÑON**

*“La posible diversidad de los modelos autonómicos  
en la transición, en la Constitución española de 1978  
y en los Estatutos de Autonomía”<sup>438</sup>*

---

<sup>438</sup> M. HERRERO DE MIÑON, “La posible diversidad de los modelos autonómicos en la transición, en la Constitución española de 1978 y en los Estatutos de Autonomía”, in AA.VV., *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona 1995, p. 12 (corsivo nostro).

## CAPITOLO IV

# IL ‘FEDERALISMO FUNZIONALE’ SPAGNOLO: UN SISTEMA AUTONOMICO ‘IN *FIERI*’ (‘*NOMEN NON EST CONSEQUENTIA RERUM*’)

**SOMMARIO:** 1. *Premessa*. – 2. LA ‘*RACIONALIDAD FEDERAL*’ DELLO STATO AUTONOMICO: UN ‘*FEDERALIZING PROCESS*’ NEL ‘*FEDERALISMO DEL REVÉS*’? IL PUNTO DI PARTENZA. – 2.1. Il ‘*camino de la descentralización*’: la ‘*otra cara de la europeización*’. – 2.2. Il ‘*poder constituyente*’ delle Comunità Autonomiche: la nuova “*curiosidad del jurista persa*”. – 2.2.1. Riforma statutaria vs. riforma costituzionale: gli Statuti di Autonomia delle Comunità Autonomiche ‘*se hacen Constitución*’. – 2.2.2. Il ‘caso catalano’: la ‘europeizzazione’ della metodologia di riforma. *¿Delante un fracaso o una ‘modernización’ del modelo autonómico?*. – 3. LA ‘*RELAZIONALITÀ*’ NEL ‘*FEDERALISMO FUNZIONALE-AUTONOMICO*’ SPAGNOLO: UN’ANALISI ‘*BIDIMENSIONALE*’ – 3.1. Una ‘*premessa concettuale*’. – 3.2. La ‘*relazionalità intra-ordinem*’: un’*aprossimazione* alla strutturazione tra multilateralismo e bilateralismo. – 3.2.1. La dimensione verticale della ‘*mappa relazionale*’ autonómica. – 3.2.2. L’“*autonomismo cooperativo horizontal*”: ‘*matiz*’ e ‘*deslinde*’. – 4. LA ‘*ASIMMETRIA AUTONOMICA*’ NEL SISTEMA ‘*FEDERALIZADO O FEDERALIZABLE*’ SPAGNOLO: UNA RIFLESSIONE ‘*RELAZIONALE*’ DELLA ‘*MATRICE DIFFERENZIALE*’ – 4.1. ‘*Retrospectiva, perspectiva y prospectiva*’ dello Stato autonomico: passato, presente e futuro dei cd. ‘*hechos diferenciales*’. – 4.2. I ‘*Desafíos*’ dell’*asimmetria* nella mappa relazionale ‘*multi-bilaterale*’

### 1. *PREMESSA*

Come possiamo definire la Spagna? uno Stato federale, regionale, confederale o, ancora, composto, piuttosto che unitario? Questi interrogativi ci

servono per capire la situazione che vive il ‘jurista persa’ quando inizia la sua analisi dell’ordinamento spagnolo, la stessa nella quale ci troviamo anche noi al momento di esaminare questo peculiare modello; interrogativi probabilmente, più complicati per la presenza di un quadro che influenza sempre di più il funzionamento degli ordinamenti statali, ovvero, il fenomeno dell’integrazione europea. Prima di occuparci di questo tema, è necessario fare una premessa nella quale riflettere sul ‘modello’ – se possiamo parlare di ‘modello’ – di organizzazione statale originaria e i suoi cambiamenti ‘impliciti’.

Queste riflessioni si collocano in un momento storico particolare del costituzionalismo caratterizzato da un cambio di rotta di notevole incertezza sulle categorie giuridiche tradizionali con le quali siamo abituati a leggere i fenomeni giuridici. Quasi una conseguenza del doppio processo di riforma, di tipo ‘micro-statale’ – il processo di riforma delle ‘Costituzioni regionali’, ovvero gli Statuti di autonomia attraverso cui si manifesta l’autonomia di questi enti – con il quale si intende dotare di un nuovo senso l’organizzazione territoriale dello Stato. L’altro processo è di tipo ‘macro-statale’ relativo alla stessa originaria organizzazione istituzionale dello Stato con il quale si intende ristrutturare il sistema di *cheks and balances* tra i diversi poteri statali e rendere possibile una maggiore partecipazione nei processi decisionali fondamentali – tanto europei che statali – e visibilità delle entità infrastatali a livello centrale. Si tratta, quindi, di un processo strettamente connesso al primo dato che una più chiara e forte configurazione delle entità regionali si riflette inevitabilmente nella struttura organizzativa statale.

L’ *incipit* speculativo di questo paragrafo è rappresentato da un preciso interrogativo analogo a quello che ci siamo posti nell’analisi relativa al caso italiano: verso quale regionalismo/federalismo è diretto l’‘indefinito-indefinibile’ ordinamento spagnolo?<sup>439</sup> Il nostro tentativo sarà quello di articolare una risposta, ovvero analizzare le problematiche iniziali del modello, registrare i cambiamenti che ne hanno decretato lo sviluppo, interpretare l’attuale ‘soglia di rischio’ del sistema verso una ‘esplosione-implosione’ del modello. Un percorso finalizzato alla formazione di un *background* conoscitivo che ci consenta di approssimarci

---

<sup>439</sup> Sulla indefinibilità o incompiutezza del modello autonomico si veda, per tutti, M. ARAGÓN REYES, *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, 1998, pp. 411-423.

alla più generale domanda che una analisi comparatistica deve porsi ‘d’obbligo’, “¿qué se puede aprender de la experiencia española?”<sup>440</sup>.

## **2. LA ‘RACIONALIDAD FEDERAL’ DELLO STATO AUTONOMICO: UN ‘FEDERALIZING PROCESS’ NEL ‘FEDERALISMO DEL REVÉS’? IL PUNTO DI PARTENZA**

L’esperienza costituzionale spagnola si pone come esempio tra i più singolari di Stato unitario tendenzialmente, o funzionalmente, federale caratterizzato da uno spiccato “non-accentramento”<sup>441</sup> nel quale convivono diciassette ordinamenti infrastatali dotati di un forte *status* autonomico. Elemento ‘chiave’ della peculiare organizzazione autonoma è il consenso che nasce e si realizza *ab initio* in sede costituente nella composizione tra l’esigenza di liberazione dalla soffocante esperienza franchista e la presenza dell’istanza monarchica, attraverso un complesso sistema territoriale che pone il suo fondamento nel principio autonomico – art. 2 della Costituzione spagnola (CE) –. Obiettivo iniziale del costituente spagnolo era quello di attirare nel medesimo “campo magnetico” le due forze polari: diversità ed unità, eterogeneità ed integrazione, dando vita ad un ordinamento statale non centralizzato che si reggesse, però, sull’unità nazionale e su un’effettiva solidarietà interterritoriale.

Questa soluzione rappresentava, effettivamente, l’unica via praticabile per risolvere il “*problema nazional*” – “*fórmula bajo la que se presenten en realidad dos contenciosos de dimensión histórica bastante diferente: el generado por el nacionalismo vasco y el creado por el nacionalismo catalán*”<sup>442</sup> –, problema tuttavia non completamente risolto che, quasi seguendo un ‘destino epocale dell’essere’, in termini hedeggeriani, emerge in particolari fasi della vita politica e giuridica dello Stato. Un percorso politico-costituzionale graficamente rappresentabile come un cerchio che ha il suo perno nel problema dell’integrazione territoriale, caratterizzato da un ‘passo in avanti’ – cambiamenti

---

<sup>440</sup> Espressione ripresa dal titolo del saggio di R. BLANCO VALDÉS, “Constitución, descentralización, federalismo: ¿qué se puede aprender de la experiencia española?”, relazione al seminario “L’Europa tra federalismo e regionalismo”, 22/23 novembre 2002, Como, Università dell’Insubria.

<sup>441</sup> Così S. FABBRINI, *Quale democrazia. L’Italia e gli altri*, Roma-Bari, 1994, p. 85 ss.

<sup>442</sup> Cfr. R. BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades Históricas y Regiones sin historia*, cit., p. 23.

politico-istituzionali che si riflettono più spesso nelle riforme statutarie che non in quelle costituzionali – e una “*vuelta a las andadas*”<sup>443</sup>.

A siffatta esigenza risponde la scelta iniziale di lasciare ‘aperta’ l’articolazione territoriale dello Stato a sviluppi, in quel momento, non prevedibili. In tale contesto possiamo inquadrare le Comunità Autonome – costituite da un gruppo di province legate da vincoli storici, economici e culturali – come organismi volontari e non necessari, le cui caratteristiche, di conseguenza, non potevano essere specificate nel testo costituzionale. Questo carattere ‘aperto’ della Costituzione – o in termini più precisi “*desconstitucionalización*” della forma di Stato<sup>444</sup> – costituisce una specificità – il cui ‘segno’, positivo o negativo non è qui, al momento, messo in discussione astenendoci dal dare ‘giudizi di valore’ come Weber ci insegna<sup>445</sup> – sicuramente funzionale alla natura sostanzialmente differenziata delle varie parti costituenti la Nazione spagnola. Se il fine proprio dell’autonomia non è altro che il superamento delle divisioni storiche attraverso la promozione dell’integrazione politica della ‘periferia’ statale, quanto più flessibili saranno i ‘contorni’ positivizzati tanto maggiori saranno le garanzie per l’adattamento del modello ad una realtà permanentemente dinamica<sup>446</sup>. Per questo la dottrina costituzionale identifica la natura dello Stato

---

<sup>443</sup> Espressione che R. BLANCO VALDÉS riprende dal linguaggio quotidiano il cui significato – secondo la definizione che ne da M. Moliner in uno dei più noti *Diccionario de uso del español* – rimanda a «reincidir en un mal hábito que ya se había abandonado». L’A. utilizza tale formula per descrivere la ‘cattiva’ abitudine di ‘ritornare alle solite’ (in senso letterale) in tema di ‘politica costituzionale’ tutte le volte che “nuestra decisión de buscar el acuerdo de amplías mayorías para estabilizar el régimen político era sustituido por la voluntad de recuperar una dinámica política marcada por la abierta confrontación partidista y el abandono del consenso sobre las reglas de juego que, en cada momento histórico, han venido definiendo el funcionamiento del sistema constitucional”. Cfr. R. BLANCO VALDÉS, “«Volver a las andadas»: reforma constitucional y cambio de la Constitución en España”, relazione presentata al Convegno internazionale “*La revisione costituzionale e i suoi limiti. Teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere*”, Università della Calabria, 22-23 maggio 2006, atti in corso di pubblicazione.

<sup>444</sup> Trattandosi, in effetti, “de una Constitución que permitía, sin sufrir modificación formal alguna, lo mismo un Estado unitario y centralizado, que un Estado unitario pero descentralizado, que un Estado sustancialmente federal, que, incluso, fenómenos que rebasan los límites del Estado federal para recordar fórmulas confederales”. Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 4, 1981.

<sup>445</sup> Lo scienziato, secondo l’impostazione weberiana, in quanto uomo e in quanto scienziato non può non fare riferimento ai valori, che motivano la sua ricerca e orientano la scelta e definizione della sua ricerca, ma, proprio in quanto scienziato deve cercare di non esprimere giudizi di valore – stabilire ciò che è ‘bene’ e ‘male’ – rispetto ai fenomeni che studia, deve, cioè, essere *avalutativo*. Come Weber stesso afferma “ [...] ciò che diventa oggetto dell’indagine, ed in quale misura questa si estenda nell’infinità delle connessioni causali, è determinato soltanto dalle idee di valore che dirigono il ricercatore e la sua epoca”, Cfr. M. WEBER, *L’oggettività conoscitiva della scienza sociale e della politica sociale* (1904) e *Studi critici intorno alla logica delle scienze della cultura* (1906), in ID, *Il metodo delle scienze storico sociali*, Milano, 1997.

<sup>446</sup> In tal senso, G. RUIZ-RICO RUIZ, *Los límites constitucionales del Estado Autonomico*, cit.

come una sorta di *tertium genus*<sup>447</sup> tra centralismo e federalismo<sup>448</sup>, e per definirlo utilizza l'espressione "Estado autonómico" o "Estado de las autonomías"<sup>449</sup>. Come ben sottolineato da parte della dottrina medesima, si tratta di un "invento de la democracia española que ha permitido dar arreglo razonable a un contencioso centeneraio: el de los diferencialismo periféricos vasco y catalán"<sup>450</sup>. Questa fu la prima e più importante delle ragioni che obbligarono la trasformazione del 'vecchio' Stato unitario-accentrato in uno Stato politicamente decentrato. Il Titolo VIII della CE – "De la Organización Territorial del Estado" – in effetti, anche se configura la Spagna come uno Stato unitario, riconosce un diritto all'autonomia delle diverse "nacionalidades y regiones" (art. 2 CE), estendendo la possibilità di

<sup>447</sup> Così, per esempio, A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, "Regionalización y conformación del Estado Autonómico", in *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 8, 2003, p. 35.

<sup>448</sup> Si veda in tal senso J.J. GONZÁLEZ ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal. La autonomía como principio estructural del Estado*, Madrid, 1985, p. 28 mentre per una per una disamina delle diverse forme di Stato in rapporto alla peculiare configurazione dello Stato spagnolo si vedano J. FERRANDO BADÍA, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Madrid, 1986 e M. GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1984, particolarmente pp. 205-246.

<sup>449</sup> La tematica relativa alla 'definizione' del modello statale spagnolo costituisce un tema fortemente dibattuto non solo nel panorama dottrinario spagnolo ma anche all'estero, sicché disponiamo di un numero di studi considerevole di tipo 'interdisciplinare', ovvero non solo costituzionalistici ma anche amministrativisti, politologici, storici...ecc. proprio perché si tratta di un tema 'trasversale' in cui confluiscono una molteplicità di aspetti tutti ugualmente importanti, o quanto meno da tener in considerazione, se si vuole capire la *ratio* di un modello tanto peculiare quanto 'semplice' rispetto alle esigenze, presupposti di base e finalità.

Per una idea generale e organica della tematica si vedano, tra gli altri, AA.VV., *Organización territorial del Estado*, Madrid, 1984; AA.VV., *El Estado autonómico*, Madrid, 1993; E. ESPÍN TEMPLADO (coord.), *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003; C. VIVER I PI-SUNYER, *Las autonomías políticas*, Madrid, 1993; J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, cit., E. AJA, *El Estado autonómico*, Barcelona, 2003.

<sup>450</sup> Cfr. R. L. BLANCO VALDÉS, "Estado autonómico, asimetría política y gobernabilidad", seconda versione del saggio "Nacionalidades históricas y regiones sin historia", in *Parlamento y Constitución*, n. 1, 1997, pp. 33-75 e ora in italiano, "Stato delle autonomie, asimmetria politica e governabilità (riflessioni sull'esperienza spagnola)" in S. GAMBINO (a cura di.), *Stati nazionali e poteri locali*, cit., pp. 121-149.

Il dibattito parlamentare che portò all'approvazione della Costituzione venne fortemente influenzato dal ruolo giocato dai nazionalismi basco e catalano. Durante la fase costituente, in effetti, esisteva – com'è risaputo – un problema 'storico' di composizione politico-territoriale determinato dall'esistenza di forze (in particolare basche e catalane) che rivendicavano il riconoscimento dei una propria specifica identità 'nazionale'. Questa delicata 'questione regionale' assunse rilevanza nazionale e trovò una ragionevole soluzione nel modello di Stato autonomico configurato dalla Costituzione del 1978 che, una volta approvata, venne sottoposta a referendum popolare, ottenendo il consenso in tutte i territori della nazione spagnola.

Per una analisi del ruolo giocato dai partiti basco e catalano si veda, in particolare, C. ROSS, "Nationalism and Party competition in the Basque Country and Catalonia", in *West European Politics*, n. 19, 1996, , p. 488 ss. Con riferimento alla 'questione regionale' si veda, inoltre, I. OLÁBARRI GORTÁZAR, "Un conflicto entre nacionalismos: la "cuestión regional" en España, 1808-1939", in T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (coor.), *La España de las Autonomías*, Madrid, 1985, pp. 69-147.

godere di un tale diritto a tutti i livelli di governo. di conseguenza, la Costituzione spagnola non attribuisce allo Stato una forma politicamente decentrata, tuttavia stabilisce le 'regole' per un processo volontario e graduale di decentramento. Come sottolinea E. Aja, in assenza di una forte idea sull'ordinamento costituzionale, da parte dei 'padri costituenti', il principio della 'disponibilidad' dell'autonomia ha svolto una funzione 'catalizadora', determinando un processo di progressivo decentramento del potere<sup>451</sup>. L'articolazione territoriale delineata dalla Costituzione spagnola per quanto 'sommessa' e ridotta all'essenziale' ha delle sue solide basi, ovvero il sistema pre-autonomico antecedente alla stessa<sup>452</sup>, che condiziona in maniera incisiva la futura organizzazione istituzionale delle entità autonome<sup>453</sup>.

Il risultato di questo processo 'volontario' ha portato alla creazione di diciassette Comunità autonome che possiedono competenze 'variabili' e diseguali in quanto ciascun Statuto ("norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma", art. 147 CE) contiene, materialmente, le competenze che autonomamente l'ente regionale si attribuisce all'interno del sistema competenziale fissato dagli artt. 148 149 della Costituzione. In ciò consiste il c.d. 'principio de disponibilidad' secondo cui la Costituzione si limita ad offrire la possibilità di "acceder a la autonomía" (art. 143. 1 CE) attraverso una "iniciativa

---

<sup>451</sup> Cfr. E. AJA, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999, p. 49.

<sup>452</sup> In realtà il primo e più importante precedente storico dell'attuale Stato autonomico risale all'esperienza dell'autonomia regionale durante la II repubblica (1931 - 1936); se pur breve e comunque funzionalmente circoscritta alle sole istituzioni catalane (lo Statuto basco venne approvato nel giugno del 1936, ossia pochi giorni dopo l'inizio della guerra, mentre quello gallego, subordinato ad referendum, non venne approvato dal Parlamento), tale esperienza risulta fondamentale per le influenze esercitate in sede costituente su quello che è l'attuale testo costituzionale. Le esperienze regionali erano, quindi, molto radicate nel tessuto politico e culturale spagnolo sebbene riguardassero in modo particolare solo poche realtà. Le rivendicazioni regionaliste assunsero toni sempre più accesi nel periodo della *transición* alla democrazia, portando il governo Suárez, appena sorto dopo il periodo dittatoriale, alla realizzazione effettiva dell'autonomia attraverso delle procedure alquanto particolari consistenti nel patteggiamento con i rispettivi presidenti dei governi delle CCAA di Catalogna e Paesi Baschi, estendendo una formula simile ad altre regioni. Secondo tale schema il governo "dialogava" con le Assemblee dei parlamentari che andavano costituendosi in tutte le regioni e instaurava la pre-autonomia tramite decreto-legge, nominando il Presidente eletto dall'Assemblea. Si arrivò, così, alla formazione di quattordici pre-autonomie. Sul tema si veda particolarmente E. AJA, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, cit., p. 41 ss.

<sup>453</sup> Come ben sottolinea CORCUERA ATIENZA, lo slogan che meglio identifica la domanda di trasformazione della società spagnola dopo la fine della dittatura franchista è "libertad, amnistía, Estatuto de Autonomía" con il quale si chiedeva non solo il riconoscimento costituzionale di uno Stato composto ma, anche, che nel frattempo rientrassero in vigore gli Statuti autonomici approvati durante la II Repubblica, una richiesta specialmente sostenuta dalla Catalogna. Cfr. J. CORCUERA ATIENZA, "La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico"; in J. RODRIGUEZ-ARANA y P. GARCÍA MEXIA (coord.), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autonomas*, Madrid, 2003, p. 101.



autónomica” (artt. 143.2 y 3) ma, non va oltre la configurazione del quadro in cui si inseriscono tali autonomie territoriali che dovranno specificare attraverso i rispettivi Statuti autonomici, senza ‘disegnare’, quindi, il ‘mapa autonómico’ in maniera completa.

Se la ‘ibrida’ soluzione scaturita dal consenso costituente del ’78 rappresentava la scelta iniziale, l’*imprinting* del sistema, ora a distanza di quasi trent’anni ci chiediamo cosa è successo al sistema costituzionale spagnolo, ovvero che direzione ha seguito l’‘apertura’, se mai si è giunti ad un ‘cierre definitivo’?

La struttura autonómica spagnola ha finito per assumere caratteri molto simili a quelli dello Stato federale, per questo parliamo di una ‘racionalidad’ federale dello Stato. A prescindere dalle differenze, *de facto* esistenti all’inizio, tra i territori che andavano costituendosi in Comunità Autonome, formalizzate e consolidate nelle norme statutarie, soprattutto a livello competenziale, il processo autonomico ha avuto un carattere generale anche per effetto dell’intervento ‘omogenizzante’ dello Stato – in tal senso i c.d. ‘*Pactos Autonómicos*’ del 1981 e 1992 –. Tuttavia, come ha rilevato García de Enterría, “la generalización del sistema autonómico quedó así completa, lo que, como se comprende, no refleja el texto de la Constitución, que continúa redactado en términos de mera posibilidad de que algunas «nacionalidades» o «regiones» pudiesen llegar a formalizarse como organizaciones autonómicas”<sup>454</sup>.

Il carattere federale dello Stato autonomico – riconosciuto da diversi e importanti autori in dottrina <sup>455</sup> – può essere facilmente individuato nel sistema spagnolo se assumiamo come parametro di comparazione non il modello ‘archetipico’ di Stato federale – chiaramente gli Stati Uniti – ma il ‘paradigma’ federale, nel senso in cui, come sottolineava Trujillo, “el Estado federal no es tanto un modelo a imitar, cuanto un cúmulo de experiencias a tener en cuenta a la hora de reflexionar sobre nuestra forma territorial estatal y de afrontar algunos de sus problemas”<sup>456</sup>. In tal senso il “principio federale’ costituisce più che una

---

<sup>454</sup> Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “El sistema autonómico español: formación y balance”, in *Revista de Occidente*, n. 271, 2003, pp.5-20.

<sup>455</sup> Così, per esempio, F. DE CARRERAS secondo cui “nadie pone en duda que, peculiaridades aparte, nuestro Estado forma parte de la gran familia de los Estados federales” o E. AJA che, nonostante il riconoscimento della mancanza di tutti quegli elementi che tradizionalmente caratterizzano il modello ‘classico’ di federalismo, afferma che si tratta di un federalismo ‘funcional’, ovvero di uno Stato non formalmente ma materialmente federal (E. AJA, *El Estado Autonómico...cit.*).

<sup>456</sup> Cfr. G. FERNÁNDEZ TRUJILLO, “Principio federal y Estado autonómico”, in J. CANO BUESO y A. PORRAS NADALES, *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, 1996, p. 26.

tecnica una ideologia<sup>457</sup>; come rileva la Groppi il federalismo è andato configurando qualsiasi modello di organizzazione caratterizzato da una distribuzione territoriale dei poteri statali, per cui “il significato della parola non corrisponde più al modello che la stessa indicava”<sup>458</sup>. Quindi, se consideriamo un ‘minimo comun denominatore’ federale, ossia un nucleo essenziale del federalismo – quello che Lowenstwein identifica in la c.d. ‘unidad diferenciada’<sup>459</sup> – l’ordinamento autonomico spagnolo non è estraneo da questa configurazione. Pur trattandosi di un “federalismo *del revés*” – un federalismo dove “la unidad no es el punto de llegada, sino, sorprendentemente, el punto de partida”<sup>460</sup> – rispetto all’origine dello Stato, la natura federale deriva in special modo dalla conformazione della organizzazione istituzionale e competenziale al principio federale, garantito dalla Costituzione e dagli Statuti di autonomia come nei sistemi tipicamente federali.

Il carattere che maggiormente separa il ‘federalismo’ spagnolo dagli altri sistemi federali è rappresentato dai c.d. ‘*hechos diferenciales*’, ovvero dall’esistenza di “aquella circunstancia, hecho o rasgo jurídicamente relevante que permite caracterizar con precisión y distinguir unos de otros los entes territoriales del Estado”<sup>461</sup>. La presenza di “*hechos diferenciales constitucionalmente relevantes*”, ‘fatti’ “de los que pueda predicarse directa o indirectamente una consignación constitucional razonable, de la que quepa colegir un mandato de tutela, una ‘apuesta’ o expresión de la voluntad constitucional de proteger ese

---

<sup>457</sup> Così J. TERRÓN MONTERO Y G. CÁMARA VILLAR, “Principios y técnicas de cooperación en los Estados compuestos. Reflexiones sobre su aplicación al caso de España”, in J. CANO BUESO (a cura di.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Sevilla, 1990, p. 45.

<sup>458</sup> Cfr. T. GROPPi, *Il federalismo*, Roma, 1994.

<sup>459</sup> LOWENSTWEIN individua come carattere essenziale dell’ordinamento federale quello attraverso cui “se llega a la unidad nacional a través la diversidad regional” in quanto l’idea fondamentale è che “la Constitución federal establece un compromiso entre los intereses de unidad nacional y de autonomía regional, creando mediante la comprensión racional una estabilidad urable y ventajosas para todos los participantes”. Cfr. K. LOWENSTWEIN, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1986.

<sup>460</sup> Così R. L. BLANCO VALDÉS, “Constitución, descentralización, federalismo: ¿qué se puede aprender de la experiencia española? ”, relazione al convegno “L’Europa tra federalismo e regionalismo”, 22/23 novembre 2002, Como, Università dell’Insubria. In un saggio successivo lo stesso A. riprende il concetto di ‘federalismo *del revés*’ sottolineando come “la diversidad territorial no constituía el punto de partida de la unidad, sino en el que, muy por el contrario, la unidad construida de forma autoritaria marcaba la línea de salida hacia el reconocimiento jurídico y político de la pluralidad de centros de poder”. Cfr. R. L. BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades Históricas y Regiones sin historia.*, cit., p. 22.

<sup>461</sup> Così D. FERNÁNDEZ MANJÓN, *Desafíos de la diversidad territorial en los estados compuestos asimétricos*, Barcelona, 2000.

hecho”<sup>462</sup>, si scontra con la tendenza alla omogenizzazione presente, per lo meno come carattere originario iniziale, nei sistemi federali. In tal senso con riferimento al caso spagnolo parliamo di “sistema federal con hecho diferenciales” – secondo la definizione che ne dà E. Aja<sup>463</sup> –, un ‘federalismo asimmetrico’, la cui logica è la stessa di quella di uno Stato federale con riferimento alle finalità, la *ratio* della distribuzione competenziale e la armonizzazione dei diversi interessi, quindi “tiende a funcionar como si de un Estado federal se tratara”, costituendo un “supuesto de prefederalismo” che procede “en la órbita o campo de atracción del Estado federal”<sup>464</sup>. Non dimentichiamo che lo Stato autonomico costituisce un tipo di Stato composto creato dalla Costituzione per dar risposta a due ‘problematiche storiche’ dell’ordinamento spagnolo: stabilire una struttura decentrata per tutto lo Stato e risolvere, allo stesso tempo, le rivendicazioni secolari di alcuni territori, soprattutto quelli che hanno reso difficile l’articolazione della Catalogna e dei Paesi Baschi con l’insieme. Si trattava, quindi, da una parte di dare soddisfazione e ‘incastrare’ nel complessivo ‘puzzle’ statale alcuni ‘pezzi’ particolarmente problematici, ovvero alcuni nazionalismi periferici presenti come forze politiche attive della vita politica spagnola sin dagli inizi del ventesimo secolo<sup>465</sup>. Dall’altra, accanto alla domanda ‘esplicita’ di autonomia da parte delle forze ora menzionate, era presente una ‘aspirazione’ generale a favore di una organizzazione statale fondata su una distribuzione territoriale del potere. Questa doppia natura determina due dinamiche di segno opposto: una, ‘uniformadora’, comune a tutte le CCAA, che richiede soluzioni di tipo federale; l’altra corrispondente agli ‘*hechos diferenciales*’, non suscettibile di generalizzazione, che deve essere riconosciuta dallo Stato medesimo con questo carattere differenziale.

---

<sup>462</sup> J. F. LÓPEZ AGUILAR, “Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado autonómico y el ‘hecho diferencial constitucionalmente relevante’”, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 2, 1997, p. 35.

<sup>463</sup> Cfr. E. AJA, “La consolidación definitiva del Estado autonómico: tareas pendientes”, in AA.VV., *El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Madrid, 2001, p. 246 e ss.

<sup>464</sup> Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, “La estructuración del Estado en Comunidades Autónomas”, pubblicato originariamente in *Jarhrbuch des Öffentlichen Rechts*, 1985 e inserito in ID., *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, 1999, pp. 442-443.

<sup>465</sup> Alcune forze nazionaliste periferiche escono rafforzate dalla lotta contro il franchismo, essendosi poste nella schiera dell’opposizione alla dittatura di Franco che aveva fatto del nazionalismo spagnolo uno dei suoi elementi ideologici più importanti. Si trattava, però, di un nazionalismo che non aveva nulla a che fare con la tradizione liberale ma che da vita ad una peculiare ‘mescolanza’ ideologica conforme al c.d. ‘nacional-catolicismo’. Di conseguenza lo Stato autonomico deve necessariamente far i conti con la necessità di dare una risposta in termini di integrazione ai nazionalismi catalano, basco e gallego.

Tuttavia, se parliamo in termini dinamici – ovvero, se consideriamo la struttura federale come ‘processo’ – possiamo leggere i processi di federalizzazione come una linea irregolare, con punte di omogeneizzazione e picchi di differenziazione la cui razionalità ‘funzionale’ consiste nel trovare un equilibrio tra questi due poli. Per questo è necessario andare oltre il semplice dato normativo per avere una visione più ampia e profonda dei sistemi giuridici considerandoli, in tale prospettiva, come fenomeni dinamici<sup>466</sup>. In tal senso l’evoluzione degli scenari regionale-federali risulta essere una chiara manifestazione della teoria friedrichiana del *federalizing process*<sup>467</sup>: i processi di differenziazione hanno reso ancora più dinamici i modelli statali, soggetti a trasformazioni costanti, lente ma incisive, delle proprie basi strutturali verso forme sempre più ‘federaliste’. Con ciò si intende sottolineare come la differenziazione non costituisca un carattere ‘esterno’ ma ‘tipico’ del regionalismo e che in alcuni momenti storici e politici sia più evidente mentre in altri rimane latente.

## **2.1. IL ‘CAMINO DE LA DESCENTRALIZACIÓN’: LA ‘OTRA CARA DE LA EUROPEIZACIÓN’**

Lo sviluppo sempre più evidente del processo di integrazione europea con il progressivo riconoscimento di differenti strutture di organizzazione territoriale presenti in ciascun Stato membro, pone una domanda; cioè ci spinge a riflettere sulla portata – presupposta l’esistenza – delle implicazioni che questo fenomeno di ‘europeizzazione’ esercita – e, perché no, intensifica – sulle dinamiche interne di federalizzazione.

Ciò significa porre in dubbio l’idea secondo cui l’Europa e la relativa evoluzione istituzionale difficilmente potranno svolgere un ruolo determinante rispetto all’organizzazione interna e territoriale del potere. Non solo il contesto relazionale europeo, in effetti, offre *inputs* capaci di ‘stimolare’ la ‘mobilità’ degli enti regionali – quindi una mobilitazione ‘in positivo’ – ma riguarda direttamente gli spazi competenziali delle entità infrastatali che godono di autonomia politica – si tratta in questo caso di una mobilitazione ‘in negativo’ – .

---

<sup>466</sup> Cfr. G. ROLLA, “Differenziazione regionale e nuovi criteri per il riparto delle competenze”, in AA.VV., S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali...*, cit., p. 544.

<sup>467</sup> Per un breve esame su questa impostazione teorica si veda, chiaramente, J.C. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Boston, 1968.

Come più volte sottolineato dalla dottrina, “la transferencia de parcelas de soberanía de los Estados a la Unión europea y la progresiva disolución de las fronteras interiores reformulan el concepto de ‘espacio político nacional’” e proprio questo processo di ‘doppia tensione’ –‘tenaglia’– nella quale si trova lo Stato<sup>468</sup>, “favorece objetivamente la reemergencia de la dimensión etnoterritorial”<sup>469</sup>. Le entità infrastatali devono considerare la peculiare posizione nella quali si trovano. Da una parte devono tener conto della lenta ma progressiva ‘decadenza’ dei sistemi statali nazionali e, dall’altro, del peso e dei vincoli crescenti della dimensione istituzionale e normativa europea. Si verifica una sorta di ‘sdoppiamento’ tra la titolarità delle competenze legislative degli enti infrastatali in una pluralità di materie – come previsto dal diritto costituzionale interno – e il trasferimento del relativo esercizio alle istituzioni comunitarie senza che l’ordinamento europeo preveda procedimenti che vadano a compensare questo tipo di ‘emarginazione’ delle autonomie regionali.

Questa dinamica si aggiunge al crescente grado di decentramento interno agli Stati membri, anche in quelli tipicamente più avulsi alla regionalizzazione come la Francia<sup>470</sup>, o di nuova ‘europeizzazione’ come la Polonia.

Quest’ultimo processo trova ‘linfa vitale’ proprio nel differente grado e intensità delle modalità di compensazione previsti dal diritto interno statale. con la conseguenza che si produce un proceso di emulazione intraregionale nel rivendicare forme equivalenti di integrazione nel contesto europeo. Eterogeneità che riflette l’assenza di un modello di federo-regionalizzazione condiviso tra gli Stati membri decentrati, la Spagna, in tal senso, non è che la punta di un *iceberg* di tale constatazione, ovvero il caso più emblematico, l’‘archetipo’ di Stato, composto e decentrato, di un modello di organizzazione territoriale dei poteri<sup>471</sup>.

---

<sup>468</sup> Si veda, A. PÉREZ CALVO, “El lugar del Estado en la integración europea”, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 15, 2005, pp. 107-131.

<sup>469</sup> Cfr. C. R. AGUILERA DE PRAT, “De la ‘Europa de las regiones’ a la Europa con las regiones”, in *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n. 2, 2006, p. 48.

<sup>470</sup> Su tale tematica si veda, tra gli altri, K. BLAIRON, “La Repubblica decentralizzata fra sperimentazione, democrazia locale e collettività d’oltremare: a proposito della riforma costituzionale francese del 28 marzo 2003”, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, IV, 2003, p. 1629 e ss. L’A. sottolinea come la riforma costituzionale del 2003, pur introducendo importanti novità in merito all’organizzazione territoriale, “non rimette in questione la forma dello Stato unitario decentralizzato”.

<sup>471</sup> Come affermava sin dagli inizi della nuova politica costituzionale spagnola, apertasi all’indomani della approvazione della Costituzione del 1978, uno dei più grandi costituzionalisti dello Stato autonomico, la Legge fondamentale “assicurava egualmente, senza modifiche formali, uno Stato unitario e centralizzato, uno Stato, uno Stato unitario ma decentrato, uno Stato sostanzialmente federale ed inoltre fenomeni che superano i limiti dello Stato federale per richiamare formule confederali”. Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, cit., p. 59.

Nonostante ciò, non possiamo nascondere il fatto che le Regioni sempre più sono coinvolte a livello europeo agendo come *partner*, funzione, questa, che non trova corrispondenza sul piano giuridico-istituzionale. Il c.d. '*fait régional*' è andato emergendo gradualmente come effetto tanto del ritmo crescente del processo di integrazione europea, che della iniziale e preponderante applicazione di parametri propri del diritto internazionale che non considerano l'organizzazione costituzionale interna agli Stati. Un fenomeno, questo, che dipende tanto dalla originaria impronta internazionalista del processo di integrazione che dalla scarsa incidenza del decentramento interno. Quest'ultimo, ad eccezione di alcuni ordinamenti come quello tedesco, non era caratterizzato da entità infrastatali molto forti. Oggi, invece, la situazione è cambiata perché la maggior parte degli Stati membri, riguardati dalla 'questione regionale' comunitaria, si sono dotati di una struttura decentrata più o meno rilevante. L'emergere di una 'questione regionale' a livello europeo implica, di riflesso, la nascita di una 'questione comunitaria' all'interno. Si pone, in effetti, il problema – chiaramente negli ordinamenti decentrati – di verificare se, di fronte alla erosione dell'autonomia regionale da parte della Comunità europea, sono stati attivati nell'ordinamento interno strumenti istituzionali o procedimenti di compensazione. Quindi, ci chiediamo se per la questione comunitaria si possa trovare una soluzione interna in conformità all'ordinamento costituzionale, in armonia con la eterogeneità dei rispettivi ordinamenti decentrati.

Infine bisogna dire che la nascita e il consolidamento del processo di decentramento interno agli Stati rappresenta la '*otra cara de la europeización*', con un avvertimento: l'Europa offre alle regioni lo spazio, probabilmente, più adeguato per dar voce ai propri differenti interessi, ma rimane una sostanziale differenza tra la '*regionalizzazione comunitaria*' e il '*comunitarismo regionale*', ovvero nella *ratio* del regionalismo interno e di quello comunitario.

In tali interstizi il ruolo degli Stati continua ad essere predominante in una generale '*virata*' quanto alle sue funzioni e struttura che ha portata all'emersione di una esigenza particolarmente acuta in questi ultimi tempi, ovvero la messa in discussione del patto costitutivo che sta alla base dell'ordinamento giuridico<sup>472</sup>.

In effetti, come ben evidenziato in dottrina, "la Unión Europea se presenta como realidad innegable que ha transformado el Estado en Estado comunitario,

---

<sup>472</sup> Come sottolinea P. DE VEGA "continúa siendo el estado el punto de referencia y el marco obligado donde se establecen los supuestos reguladores de la vida social y donde se definen y expresan democráticamente los principios valorativos ordenadores de la convivencia". Cfr. P. DE VEGA, "Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual", in *Revista de Estudios Políticos*, n. 100, 1998.

aunque sin hacer desaparecer su esencia estatal”<sup>473</sup>. Quindi, è già evidente l’azione di impulso, esercitata dal processo di europeizzazione verso una ‘modernizzazione’ dei testi costituzionali, nei quali la dimensione europea appare come elemento di riferimento di questo nuovo “constitucionalismo de los Estados integrados de Europa”<sup>474</sup> che si inserisce nella generale “tendencia hacia la «constitucionalización» del orden jurídico europeo”, o, analogamente, di “nacionalización” del diritto comunitario<sup>475</sup>. Da questa prospettiva “los procesos de unificación europea y de regionalización” rappresentano la “expresión de un mismo y único fenómeno”<sup>476</sup>. Proprio la *vis atractiva* di questi fenomeni implica un “replantamiento del Estado soberano”<sup>477</sup>.

## 2.2. IL ‘*PODER CONSTITUYENTE*’ DELLE COMUNITÀ AUTONOMICHE: LA NUOVA “*CURIOSIDAD DEL JURISTA PERSA*”

Dalla breve riflessione sulla tendenza del decentramento come riflesso del parallelo processo di europeizzazione, emerge un dato indiscutibile, ovvero la necessità di trovare un nuovo punto di equilibrio organizzativo nella struttura territoriale dello Stato. L’Unione europea ha ‘sconvolto’ l’unitaria struttura organizzativa degli Stati e ciò assume un carattere particolarmente problematico nel caso spagnolo caratterizzato, come già sottolineato, da un ‘patrimonio genetico’ asimmetrico ma, allo stesso tempo, attraversato da diverse ondate di omogeneizzazione. La difficile ricerca di questo equilibrio si sviluppa entro due tendenze ‘anatanoniste’, ovvero “tendencias integradoras” – quelle che diedero il primo impulso all’introduzione e consolidamento del modello autonomico – e le “inclinaciones disgregadoras”<sup>478</sup> – favorite dalla presenza di nazionalismi e da una lettura nazionalista dei c.d. ‘*hechos diferenciales*’ –. Prendendo in prestito le

<sup>473</sup> Così N. GARCÍA GESTOSO, “Algunas consideraciones sobre la reforma de la Constitución española de 1978 derivadas de la integración europea”, in *Parlamento y Constitución. Anuario*, n. 8, 2004, p., 5.

<sup>474</sup> Cfr. F. RUBIO LLORENTE, “El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 48, 1996.

<sup>475</sup> Cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ, “El proceso de «europeización» del derecho constitucional: un nuevo reto metodológico para el siglo XXI”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 117, 2002, p. 106.

<sup>476</sup> Così A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, “Regionalización y conformación del Estado autonómico”, cit., p. 23.

<sup>477</sup> Cfr. V. CONSTANTINESCO, “Comunidades Europeas, Estados, Regiones”, cit., p. 12. In tal senso si veda, tra gli altri, L. PAREJO ALFONSO, “La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea”, in AA.VV., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, Vitoria, 1994.

<sup>478</sup> Cfr. A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, “Regionalización y conformación...”, cit., p. 22.

parole di Arévalo Gutiérrez, “la adecuada conciliación entre las fuerzas centrípeta y centrífuga en el marco de la unidad estatal ha determinado que, paulatinamente, se haya ido abriendo paso a la idea de la necesidad de articular un modelo híbrido en el que han de reconocerse nuevos espacios tanto a los elementos «federales» como a los aspectos «supranacionales», configurando una nueva estructura organizativa basada en una diversidad de círculos concéntricos”<sup>479</sup>.

Quello che oggi è messo in discussione è la c.d. “cláusula del Estado autonómico”<sup>480</sup> caratterizzata da un grado di apertura e flessibilità che, se da un lato ha consentito di dare una prima risposta alla *vexata* ‘questione territoriale’<sup>481</sup>, dall’altro, proprio in virtù della ‘indefinibilità’ del modello, ha permesso flessioni tanto a favore del livello regionale che statale, sotto l’influenza del gran lavoro di ricostruzione svolto dal *Tribunal Constitucional*<sup>482</sup>. Quindi, la Costituzione spagnola è “una Constitución accidental, en el sentido de que es el resultado final de un proceso no programado ab inicio en el que han intervenido muchas y diversad manos”<sup>483</sup>.

Lo Stato delle autonomie sta attraversando un momento cruciale; il modello iniziale è messo in discussione non solo dalle forze politiche nazionaliste delle c.d. ‘Comunidades historicas’ – Paesi Baschi, Catalogna, Galizia–, ma, anche, da tutte le componenti dello Stato riguardato da una “altísima fiebre reformista”, a tal punto che “parece como si estuviéramos en el punto de partida, territorialmente hablando”<sup>484</sup>.

---

<sup>479</sup> *Ibidem*.

<sup>480</sup> Si veda, tra gli altri, J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, cit.

<sup>481</sup> Sulla tematica relativa alla c.d. ‘*cuestión territorial*’ si vedano, tra gli altri, J. J. LINZ, “Crisis de un Estado Unitario: Nacionalismos Periféricos y Regionalismo”, in AA.VV. *La España de las Autonomías. Pasado, presente e futuro*, vol. II, Madrid, 1981, pp. 651-752; I. OLÁBARRI GORTÁZAR, “La cuestión regional en España, 1808-1939”, in AA.VV., *La España de las Autonomías...*, cit., Vol. I, pp. 111-1999.

<sup>482</sup> A tal proposito la dottrina si fa riferimento allo ‘Estado jurisprudencial de las autonomías’ per sottolineare il ruolo essenziale svolto dal Tribunale Costituzionale (TC) nella misura in cui “ha realizado una contribución fundamental a la consolidación en España del Estado constitucional al posibilitar la resolución pacífica, mediante el recurso a una instancia neutral aceptada por las partes, de los conflictos territoriales típicos de la fase de descentralización de un Estado fuertemente centralizado previamente”. Così R. BLANCO VALDÉS, “Veinte años de justicia constitucional”, in *Claves de Razón Práctica*, n. 98, 1999, p. 27. Si veda, inoltre, J. LOZANO MIRALLES, “Il ruolo del Tribunale costituzionale spagnolo nella costruzione dello Stato autonomico”, in S. GAMBINO (a cura di), *Il Canada...*, cit., p. 169 e ss.

<sup>483</sup> Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, “La Constitución accidental”, in F. PAU I VALL, *El futuro del Estado Autonómico*, Pamplona, 2001, pp. 25-31.

<sup>484</sup> Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, “La reforma del Estado de las Autonomías”, in *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n. 2, 2006, p. 78.



La domanda fondamentale che ci poniamo è se siamo davanti ad una ulteriore tappa di sviluppo del processo autonomico – un “segundo proceso autonómico”<sup>485</sup> o “segunda descentralización”<sup>486</sup> –, o, invece, si tratta di una riforma ‘integrale’ dello Stato con l’intento di chiudere definitivamente le clausole aperte del sistema e definire ulteriormente, alla luce dell’ampia giurisprudenza costituzionale, le ‘clausole di chiusura’ indicate *ab origen*<sup>487</sup>. Il paradosso è che l’impulso di questo fenomeno ‘costituente’ non deriva tanto dalla constatazione, di per sé, dell’inadeguatezza delle attuali norme costituzionali rispetto alla realtà che pretendono disciplinare, ma, dagli *inputs* ‘esterni’ di origine europea e autonoma. Con ciò voglio sottolineare come il dibattito sulla riforma della Costituzione si sia trasformato in un tema centrale a partire dalla progressiva ‘costituzionalizzazione’ dell’Unione europea – con l’evidente conseguenza di una incidenza sempre maggiore sul diritto interno – e dell’ampio processo di riforma statutaria iniziato proprio dalle Comunità autonome caratterizzate da maggiore dinamismo in termini economici, competenziali e di capacità istituzionale. Quindi ci troviamo dinanzi ad una “refundación del Estado de las Autonomías”? e, in tal caso, il problema non sarebbe tanto quello della ‘refundación’ ma, utilizzando le parole di Cruz Villalón, quello dell’“orden de los factores” in quanto, secondo l’autore, “habría que haber comenzado por la Constitución y haber seguido por los Estatutos”<sup>488</sup> come avvenne in passato.

In tal senso, la nostra riflessione si concentrerà, sinteticamente, su due temi. *In primis* la necessità e la rilevanza del soggetto dal quale deriva l’impulso ‘costituente’, distinguendo, inoltre, il ‘processo costituente’ da quello specificamente ‘statuente’. E, successivamente, la portata delle riforme statutarie attualmente in discussione soffermandoci, in particolare, sulla ‘riforma’ (o, piuttosto ‘ricostituzione’, se pensiamo alle iniziali finalità e alla ‘lettera’ del

---

<sup>485</sup> *Ibidem*.

<sup>486</sup> Come riportato da R. BLANCO VALDÉS, “«Volver a las andadas»:...”, cit. Si veda, inoltre, sul tema F. GARCÍA RUBIO, *La segunda descentralización*, Madrid, 2003.

<sup>487</sup> “¿Estamos realmente ante el final de un ciclo? ¿Está justificada esta permanente insatisfacción, esa ambición insaciable?”, domande che si pone BILBAO UBILLOS e che riflettono lo stato di ‘incertezza’ conseguente ad un dibattito sulla ‘totalità’ del modello di Stato che in qualche modo è andata sviluppandosi in più di 25 anni. Cfr. J.M. BILBAO UBILLOS, “El Estado de las Autonomías en la encrucijada: cierre, evolución o disintegración”, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, número especial: “La Reforma de los Estatutos de Autonomía”, 2004. Situazione che, per alcuni aspetti, è molto simile a quella verificatasi in Italia in questi ultimi tempi in particolar modo a ridosso del referendum costituzionale sul progetto di riforma costituzionale – la c.d. *devolution* – presentato dall’ultimo governo di centro-destra che concerneva ben 51 articoli dello stesso Documento fondamentale..

<sup>488</sup> Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, “La reforma del Estado de las Autonomías”, cit., p. 78.

progetto di riforma approvato dal Parlamento catalano ) dello Statuto catalano per capire la ‘gran polvareda’ prodotta sull’intero sistema autonomico.

### 2.2.1. RIFORMA STATUTARIA VS. RIFORMA COSTITUZIONALE: GLI STATUTI DI AUTONOMIA DELLE COMUNITÀ AUTONOMICHE ‘SE HACEN CONSTITUCIÓN’

La natura autonómica dello Stato spagnolo viene messa in discussione con l’apertura di processi di riforma statutaria destinati ad innovare non solo il proprio quadro di regolazione interna, ma lo stesso quadro costituzionale. Il *Plan Ibarretxe*<sup>489</sup> prima, e il progetto di riforma catalano, dopo, prospettano uno ‘scenario confederale’<sup>490</sup> che comporta inevitabilmente un cambiamento – se non una rottura<sup>491</sup> – della natura autonómica dello Stato.

Il punto di partenza è la mancanza di una definizione del modello di Stato, il che non significa che non esista una realtà statale o che questa è priva di principi e regole di base che consentano il funzionamento e, in qualche modo, la stabilità. Il problema è la duplice natura della struttura statale, ovvero, la configurazione dello Stato come risultato di un processo costituente che termina con l’approvazione di un testo formale di Costituzione che non definisce il modello di Stato, e di un processo ‘statuente’ che inizia il giorno dopo all’entrata in vigore del testo costituzionale e non può dirsi ancora terminato<sup>492</sup>. Per questo non è possibile individuare esclusivamente la struttura statale sulla base della Costituzione, ma è necessario considerare tanto questa che gli Statuti di autonomia.

Cosa comporta questo carattere di ‘complementarietà’ tra i due processi? Non è facile rispondere a questa domanda per il semplice fatto che non è possibile

---

<sup>489</sup> Il 25 ottobre del 2003 veniva approvata dal governo basco la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi fortemente orientato in senso ‘autodeterminazionista’ (comporta una trasformazione dei Paesi Baschi in in Stato libero associato alla Spagna), ovvero ispirato dalla pretesa più volte avanzata dal Presidente della Comunità basca, Juan José Ibarretxe, di riconoscere alla regione la possibilità di decidere liberamente del proprio futuro. Una proposta di riforma statutaria che ha visto schierarsi contro intere frange del mondo politico e accademico nonché lo stesso Parlamento nazionale (proposta rigettata il 1 febbraio del 2005)..

<sup>490</sup> Seconda la ricostruzione effettuata da R. BLANCO VALDÉS, “El Estatuto catalán: texto y pretextos”, cit.

<sup>491</sup> Si esprime in termini di “ruptura frontal de los elementos esenciales de la articulación del poder territorial” BUSTOS GISBERT con riferimento al progetto di riforma dello Statuto autonomico basco, un discorso applicabile anche al ‘caso catalano’ e, in generale, alla situazione di trasformazione in cui si troverebbe lo Stato autonomico. Cfr. R. BUSTOS GISBERT, “Las tenciones del Estado Autonomico ante el proceso de reforma estatutaria”, in *Revista Jurídica de Castilla y León* número especial: “La Reforma de los Estatutos de Autonomía”, 2004, p. 85.

<sup>492</sup> Cfr. J. PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, 1994.

affermare con certezza fino a che punto il processo costituente è terminato o in che misura il processo ‘statuente’ è andato sostituendosi a quest’ultimo. Questo perché gli spazi lasciati aperti dal costituente nella disciplina del futuro processo di decentramento si sono riempiti di senso solo nella fase ‘statuente’. In tal senso “el poder estatuyente de las autonomías se convirtió, de hecho, en una prolongación inevitable del poder coconstituyente, distorsionando la lógica del Estado constitucional”<sup>493</sup>. Segue a tale riflessione il fatto che, specialmente in questo momento, lo sviluppo del processo autonomico ha luogo essenzialmente a livello statutario, ovvero, nelle riforme della norma ‘institucional básica’ delle Comunità autonome che potrebbe arrivare a porre una nuova struttura statale senza un cambiamento formale della Costituzione. Se dal punto di vista formale le Comunità autonome stanno seguendo i procedimenti di riforma previsti nei rispettivi Statuti, , “*materialmente*, sin embargo es patente que, al menos hasta ahora, no es tanto que se estén reformandos los Estatutos, como que se están *sustituyendo* unos Estatutos por otros”, ovvero ci troviamo dinanzi ad una “*reforma total* de los Estatutos”<sup>494</sup>. In tal senso il costituzionale e lo statutario sono “dos planos que sin duda forzosa y forzadamente interactúan pero que contienen postulados, fines y lógicas diferenciadas, cuando no enfrentadas”<sup>495</sup>.

Anche se gli Statuti autonomici rappresentano uno sviluppo delle stesse norme costituzionali con le quali vivono una relazione di complementarità – non dimentichiamo, d’altra parte, che entrambi i piani sono integrati nel c.d. ‘*bloque de constitucionalidad*’<sup>496</sup> o “*Constitución territorial*”<sup>497</sup> – e da cui deriva, in ultima

<sup>493</sup> Così P. DE VEGA GARCÍA, “Prólogo” a la aportación de A. CABO DE LA VEGA, *Constitución española de 27 de Diciembre de 1978*, Madrid, 1996, p. XXV.

<sup>494</sup> Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, “La reforma del Estado de las Autonomías”, cit., p. 80.

<sup>495</sup> Cfr. M. A. APARICIO PÉREZ, “La adecuación de la estructura del Estado a la Constitución (Reforma constitucional vs. Reforma de los Estatutos)”, in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 31, 2005, p. 28.

<sup>496</sup> Espressione con la quale si fa riferimento al “contendo esencial de la *Constitución total* del Estado”, totalità intesa come l’insieme delle componenti fondamentali che integrano l’ordinamento giuridico composto spagnolo. Cfr., F. RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, Madrid, 1993, p. 99 (corsivo mio). Tale categoria è stata utilizzata dalla giurisprudenza e dalla dottrina costituzionale spagnola per dar conto dell’esistenza di diverse norme giuridiche sul piano della distribuzione competenziale tra Stato ed entità regionali e, soprattutto dal Tribunale costituzionale, come parametro di costituzionalità (vd. Art. 28 della *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*). In realtà non si tratta di un ‘calderone’ giuridico di cui fanno parte con egual posizione e forza normativa tutte le norme dell’ordinamento giuridico, ma, come lo stesso TC sottolinea, all’interno di questo «la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como “lex superior” de todo el ordenamiento» (STC, 20/1998 de 18 de febrero), per cui le norme che integrano tale ‘blocco’ devono essere interpretate in funzione della Costituzione medesima. D’altra parte, come sottolinea ARAGÓN REYES, “no todas las normas de ese amplio conjunto desempeñan una función constitucional [...] Esta función constitucional sólo la desempeñan, pues, la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía. Las demás normas de concreción competencial son, si se quiere, “desarrollo” de la Constitución, pero no complemento necesario de

istanza, il fondamento della legalità, bisogna dire che non corrispondono ad un unico modello. Al di là dei diversi procedimenti di accesso alla autonomia previsti dalla Costituzione, la reale differenza si gioca sul piano delle finalità e degli obiettivi politici e giuridico-costituzionali iniziali. Se da un lato abbiamo le Comunità (inclusa Andalusia) caratterizzate da una dinamica di integrazione, dall'altro le rimanenti Comunità autonome di 'derivazione costituzionale' rispondono ad una logica differente, che possiamo definire di 'decentramento'. Una volta conseguito l'obiettivo iniziale, ovvero l'integrazione, si procede seguendo la via del decentramento. Due momenti caratterizzati da una difficile convivenza lungo lo sviluppo autonomico: "un modelo constitucional incabado o, posiblemente estancado (el de integración); y otro modelo, el de descentralización, en continuo desarrollo"<sup>498</sup>. Un intreccio rispondente ad una logica irrazionale in quanto "a la presión del vector *integración* se responde con el vector *descentralización*" e dato che quest'ultima implica una "exigencia de igualdad o uniformidad territorial y, en consecuencia, de generalización a todos los territorios, su puesta en escena genera un proporcional descenso de la capacidad integradora de la estructura territorial del Estado"<sup>499</sup>.

Anche se questo 'momento' di riforma statutaria ci porta, in un certo senso, alla iniziale fase di approvazione, in realtà, ci troviamo davanti ad un processo qualitativamente differente, 'distinto', prima di tutto, proprio in virtù delle previsioni costituzionali, ovvero essenzialmente 'statuente' nel senso che non è più legato al momento 'costitutivo' delle Comunità autonome ma si inserisce in un quadro costituzionale che, grazie soprattutto all'opera del TC, risulta fondamentalmente definito negli aspetti essenziali. Se inizialmente il consenso costituì il principio fondatore della integrazione, l'elemento 'básico' che dalla sede costituente trapassa alle singole sedi statutarie, nella fase attuale il

---

ella, en cuanto que no "constituyen" el sistema de organización territorial y, por lo mismo, no lo "preservan" (por no estar formalmente blindadas) frente a la actuación ordinaria de los poderes públicos". Cfr. M. ARAGÓN REYES, "La construcción del Estado autonómico", in Atti del convegno *Asimmetria o uniformità? L'esperienza spagnola e le tendenze del regionalismo in Europa*, Pontignano-Siena, 9-10 giugno, 2006 (in corso di pubblicazione). In tal senso l'A. utilizza la formula '*bloque constitucional*' invece di '*bloque de constitucionalidad*' di cui fanno parte, invece altre leggi attributive o delimitative di competenze ma non caratterizzate da particolare rigidità. A tal riguardo si veda ID., "La reforma de los Estatutos de Autonomía", e "El Estado autonómico ¿modelo indefinido o modelo inacabado?", in *Estudios de Derecho Constitucional*, cit., pp. 383-424.

<sup>497</sup> Espressione di P. CRUZ VILLALÓN, "La construcción del Estado en Comunidades Autónomas (1979-1983)", in ID., *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, cit., pp. 430-438.

<sup>498</sup> Cfr. M. A. APARICIO PÉREZ, "La adecuación de la estructura del Estado...", cit., p. 28.

<sup>499</sup> *Ibidem*.

carattere essenziale è costituito, soprattutto, dalla comparazione tra le norme statutarie medesime e la Costituzione, anche questa coinvolta in un processo riformatore che fa venir meno, limitatamente a questa fase, il carattere di limite intransitabile.

### 2.2.2. IL ‘CASO CATALANO’: LA ‘EUROPEIZZAZIONE’ DELLA METODOLOGIA DI RIFORMA. ¿DELANTE UN FRACASO O UNA ‘MODERNIZACIÓN’ DEL MODELO AUTONÓMICO?

La riforma dello Statuto catalano, approvata dalle *Cortes Generales* il 30 marzo del 2006 con Ley Orgánica 6/2006, ratificata dal referendum confermativo del 18 giugno appena trascorso<sup>500</sup>, ha costituito, e continua a costituire, un oggetto di ‘scontro’ e di ‘ricomposizione’ tra le diverse definizioni dello Stato autonomico finora date dalla dottrina. Le differenti teorie e interpretazioni dell’‘innominato’ modello statale delineato dal costituente del 1978, hanno dovuto fare o conti con le reali esigenze e dinamiche presenti nel territorio. Il ‘modello catalano’ rappresenta un importante ‘caso studio’ che ci consente di capire come si intersecano sul terreno autonomico le dinamiche esterne di europeizzazione e quelle interne di decentramento e come questo ‘intreccio’ vada poi ad impattare sul sistema costituzionale statale.

Per questo il riferimento non è tanto e solo alla norma statutaria così come definitivamente riformata dopo le fasi di ‘negoiazione’ intergovernativa, ma, anche al progetto di riforma statutaria approvata dal Parlamento catalano nel settembre del 2005. Questo per sottolineare le ‘reali’ intenzioni dello statuyente catalano e i risultati conseguiti a seguito delle procedure ‘contrattualistiche’ intervenute tra gli esecutivi nazionale e autonomico per evitare di giungere ad un blocco della norma, per via del Parlamento statale, la quale, nella sua versione originaria, rischiava di trasformarsi in una grave ferita nella struttura statale<sup>501</sup>.

---

<sup>500</sup> La riforma dello Statuto di autonomia della Catalogna sostenuta dal governo tripartito nato dal c.d. ‘*Pacto del Tinell*’ (partiti PSC, ERC e ICV-EUiA) è entrata in vigore con Ley Orgánica 6/2006 dopo l’espletamento positivo dell’*iter* procedurale ex art. 56 della precedente norma statutaria (Ley Orgánica 4/1979) che prevede l’approvazione della proposta di riforma da parte dei due terzi del Parlamento catalano; l’approvazione del Parlamento nazionale mediante legge organica e, infine, il referendum regionale confermativo degli elettori catalani a seguito del quale la riforma entra in vigore.

<sup>501</sup> Nella fase di passaggio della proposta di riforma statutaria dal Parlamento catalano alle *Cortes Generales*, ovvero dalla bozza approvata dal Parlamento autonomico alla legge organica statutaria si sono verificati diversi ‘cambiamenti’ proprio a seguito degli accordi intervenuti tra il Presidente del Governo Zapatero e Artur Mas, leader di CiU (*Convergència i Unió*), un partito,

La prima cosa che si nota leggendo lo Statuto, in entrambe le versioni, è la consistenza e la lunga estensione delle norme che supera la Costituzione, approssimandosi, piuttosto, al Trattato costituzionale europeo (TCe). Si abbandona, infatti, l'essenzialità e il carattere sintetico del testo statutario, dando vita ad una disciplina generale e completa del potere autonomico, svolgendo, in tal senso, una funzione di regolazione quasi 'costituzionale'. Questa possibilità di definire, o meglio, precisare i contenuti e i limiti del potere autonomico non fa che attestare ulteriormente il carattere 'decostituzionalizzato' della struttura territoriale che. Sempre nei limiti di costituzionalità, consente una molteplicità di letture. Potremo dire di essere in presenza di una 'Costituzione in negativo', ovvero, un riflesso del testo costituzionale finalizzato alla chiusura della clausola autonómica tramite una lettura unilaterale del testo costituzionale medesimo.

La cultura nella quale si inserisce il progetto iniziale di riforma si conforma, specificamente, ad una logica confederale, quindi, molto vicina al riconoscimento di un potere di autodeterminazione – «*la vocación y el derecho de los ciudadanos de cataluña de determinar libremente su futuro como pueblo*» – e, in ultima analisi, di un simile potere di secessione. Nel Preambolo, in effetti, si è dato ampio spazio alla definizione della natura 'nazionale' della Catalogna definita come '*Nación*', invece che '*nacionalidad*'. Questa immagine 'costituente' è confermata dal contenuto concreto della norma in esame, dall'ampissima dichiarazione dei diritti alla dettagliata disciplina relativa alle istituzioni autonome, due elementi tipici dei testi costituzionali. Il fulcro del sistema gira intorno ad esigenze ben precise dirette alla 'minimalizzazione' del ruolo dello Stato, alla progressiva caratterizzazione bilaterale delle relazioni con lo Stato e al consolidamento della presenza stessa della Comunità nelle sedi istituzionali centrali, a conferma del carattere confederale al quale si rimette lo statuento. Principi che trovano completa realizzazione nel c.d. '*blindaje competencial*', ossia nella precisa definizione delle materie di competenza 'esclusiva' della Comunità ma, ancor più, nella specificazione delle diverse categorie competenziali relative non solo alla Comunità autonoma ma, anche, allo Stato. Funzione, quest'ultima, che ripercorre il tentativo fallito dalla *Ley Orgánica* (LOAPA) di dare una definizione sistematica delle categorie più problematiche e conflittuali come quella di '*legislación básica*'. A ciò si aggiunga un ambizioso sistema di finanziamento caratterizzato dalla bilateralità e dalla scarsa presenza del livello

---

quest'ultimo, che sosteneva il progetto di riforma statutaria pur non essendo al governo della Catalogna.

statale; un esplicito riferimento ai ‘*derechos históricos*’ e una differente disciplina delle relazioni tra Comunità e Stato.

Sulla base di questo progetto i procedimenti di negoziazione hanno seguito una dinamica abbastanza peculiare, producedo, in un certo senso, la storica tensione tra le due tendenze, ‘centralizzazione’ e decentramento, cui possiamo riconnettere da un lato il conservatorismo, a volte esasperato, del Partito Popolare, completamente assente dalla elaborazione e adozione del ‘patto statuyente’ e, dall’altro, il ruolo di dominio esercitato dalle componenti nazionaliste. Il risultato di tali procedimenti convenzionali è quello che, giustamente, un attento studioso del fenomeno autonomico definisce “*Estatuto apócrifo*”, nel senso utilizzato da C. Schmitt “para caracterizar algunos compromisos que habían abierto el camino a la Constitución de Weimar, en 1919: unos compromisos *apócrifos*, consistentes «en alejar y aplazar la decisión». Termino aquí utilizado por el autor para indicar el compromiso que estriba «en encontrar una fórmula que satisfaga todas las exigencias contradictorias y deje indecisa en un a expresión anfibológica la cuestión litigiosa misma»<sup>502</sup>. Compromessi che “tienden sólo «a contentarse con una fórmula dilatatoria» que tenga en cuenta «todas las pretensiones»<sup>503</sup>. La problematica definizione della Catalogna come ‘Nación’ viene sostituita dall’espressione ‘*realidad nacional*’ che, chiaramente, anche se cambia la forma non muta la ‘sostanza’<sup>504</sup>. Tuttavia, soprattutto a livello competenziale l’intervento delle forze centripete si è concretizzato nella riduzione degli spazi che la Generalità aveva aperto per sé in tale ambito riorganizzando le potenzialità implicite del c.d. ‘*blindaje competencial*’, ovvero la stringente determinazione in termini di contenuti e categorie delle competenze autonome (esclusive e condivise) e, di riflesso, delle ‘restanti’ competenze statali. Dopo la ‘contrattazione’ anche i ‘toni’ del sistema competenziale vengono in parte attenuati; da una ‘blindatura per fissazione’ delle categorie competenziali si passa ad una ‘blindatura per descrizione’ che, tuttavia, pone seri problemi nel sistema di

---

<sup>502</sup> Cfr. R. BLANCO VALDÉS, “El Estatuto catalán: texto y pretextos”, cit. In realtà tali modifiche hanno sortito una riduzione del consenso politico autonomico alla riforma statutaria, lo dimostra la bassa affluenza degli elettori catalani alle urne (lo Statuto è stato approvato con il 73,9 % di voti in favore del sì a fronte di un’astensione pari al 50,58% circa del corpo elettorale) e l’uscita dall’esecutivo catalano di ERC con la conseguente messa in minoranza del governo Maragall.

<sup>503</sup> *Ibidem*.

<sup>504</sup> L’art. 1 della norma statutaria novellata si limita a riconoscere alla Catalogna lo *status* di ‘*nacionalidad*’ venendo meno il riconoscimento di ‘*nación*’ presente nel progetto approvato dal Parlamento catalano, in armonia, quindi, a quanto disposto dall’art. 2 CE (“La Costituzione [...] riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle *nazionalità* e *regioni* che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime”). Il termine ‘*nación*’ compare solo in sede di Preambolo, privo di efficacia giuridica, dove si afferma che “il Parlamento catalano ha definito in modo ampiamente maggioritario la Catalogna come nazione”

distribuzione competenziale<sup>505</sup>. Una regolazione, dunque, che si pone in stretta connessione al sistema statale di distribuzione competenziale svolgendo un ruolo ‘completare’ o, in forma più grave, ‘usurpando’ il ruolo del legislatore organico e del Tribunale costituzionale in merito alla determinazione dei confini e degli effetti dei poteri territoriali. In questo quadro generale di riduzione anche le pretese relative alla configurazione di un sistema di finanziamento ‘speciale’ si infrangono. Costituzionalmente lo Statuto non è la sede deputata alla regolazione del sistema di finanziamento territoriale, trattandosi, chiaramente, di una tematica di ‘interesse generale’ (si veda l’art. 157.3 CE<sup>506</sup>) particolarmente importante nella conformazione e funzionamento di uno Stato composto e, per di più, tendenzialmente asimmetrico. Il nucleo essenziale della proposta catalana si concretizzava nella determinazione di un sistema finanziario fortemente territorializzato, ovvero organizzato secondo i termini della bilateralità e della massima riduzione del ruolo dello Stato in cui la Comunità medesima avrebbe partecipato, in posizione d’uguaglianza con lo Stato, alla determinazione dell’apporto catalano alle casse dello Stato. Si metteva in discussione, quindi, uno dei principi cardine del sistema di solidarietà interterritoriale sui cui si basa l’ordinamento autonomico dal momento che si affermava la più piena e totale territorialità dell’imposta, avvicinando il sistema catalano al regime speciale di finanziamento previsto per i Paesi Baschi e la Navarra. Dunque, la presunta ‘singolarità’ in ambito finanziario si attenua ma si prosegue in ordine al rafforzamento della capacità finanziaria catalana sui tributi tanto statali che autonomici riscossi sul territorio e rimane specificamente la definizione ‘catalana’ del criterio di solidarietà, il cui ambito risulta fortemente ridotto a servizi di ‘naturaleza básica’ (come istruzione, salute... etc.).

Dopo questa breve disamina delle novità introdotte dalla riforma catalana, il punto sul quale vorrei richiamare l’attenzione, in ultimo, concerne l’influenza che il processo di integrazione europea ha esercitato su tale riforma, premettendo che la Catalogna rappresenta una delle Regioni principalmente implicata in quello che potremo definire un processo di integrazione europea di tipo ‘orizzontale’,

---

<sup>505</sup> La tecnica a tal fine utilizzata consiste nel fissare in maniera dettagliata la portata delle funzioni – legislativa, regolamentare e di gestione – e delle materie rientranti nelle competenze della Comunità autonoma. Si stabilisce, infatti, una precisa tipologia delle competenze – esclusive (art. 110 EAC), ‘condivise’ (art. 111 EAC) ed esecutive (art. 112 EAC) – venendo meno il carattere della ‘*forma excluyente*’ relativa alla esclusività competenziale della Generalità e volta a limitare l’ambito d’azione dello Stato (formula presente nel progetto statutario autonomico).

<sup>506</sup> L’art. 157.3 CE che demanda ad una legge organica la disciplina delle competenze finanziarie delle Comunità autonome, si tratta esattamente della Legge organica 8/1980 sul Finanziamento delle Comunità autonome, come modificata dalla successiva legge organica 7/2001.



ovvero volontariamente condotto dalle Regioni su impulso della stessa Unione europea, che va al di là dei circuiti più specificamente istituzionali.

In tale prospettiva il primo elemento che notiamo è la presenza di un ampio catalogo di diritti introdotto nella norma statutaria secondo modalità che sembrano seguire quanto fatto dallo stesso TCe con riferimento alla incorporazione della Carta di Nizza. Così come nel TCe si afferma che dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non derivano nuove competenze per l'Unione (quindi, da questo punto di vista, non si realizza un'alterazione della Costituzione della Comunità europea) e che questa non può comprimere le libertà e i diritti di cui già godono i cittadini dell'Unione, in virtù delle rispettive Carte costituzionali, lo stesso accade nello Statuto catalano dove si afferma che "*Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias*" (art. 37.4 EAC), quindi la Catalogna non acquista un potere di definizione generale dei diritti fondamentali. Inoltre, si afferma che i diritti previsti dallo Statuto catalano e dalla futura '*Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña*' (art. 37.2 EAC) "no pueden ser desarrollados, aplicados o interpretados *de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados y convenios internacionales ratificados por España*" (art. 37.4 EAC).

L'introduzione di un intero capitolo relativo alla definizione dei diritti e doveri di cui godono e a cui sono tenuti i cittadini catalani con la previsione di 'innovative' situazione giuridiche – come per esempio il diritto a vivere con dignità il processo di morte o il diritto ad una istruzione di qualità – pongono, in realtà, più di un problema soprattutto all'interno di un sistema caratterizzato da una 'asimmetria' latente. Il 'rischio' maggiore, infatti, è che la asimmetria possa passare dal piano territoriale-competenziale a quello dei diritti fondamentali configurando una sorta di 'privilegio' legato alla residenzialità nel territorio catalano (verso una 'cittadinanza catalana'? ). Una prospettiva, questa, indubbiamente poco rassicurante attenuabile adottando una lente prospettiva differente rispetto a quella con la quale generalmente si legge il fenomeno; in tal caso potremmo individuare degli aspetti particolarmente interessanti.

Perché, in effetti, non leggere tali diritti nell'ottica di una 'complementarietà' rispetto ai diritti riconosciuti e garantiti dalla Costituzione? E, tuttavia, se fino ad ora le dinamiche di funzionamento dello Stato autonomico

hanno sempre seguito la nota metafora della “liebre y de la tortuga”<sup>507</sup> perché non trasportare anche questa possibilità di ‘competizione’ ai sistemi di protezione e riconoscimento dei diritti? Si tratterebbe in realtà di una ‘corsa al rialzo’ che potrebbe determinare un riconoscimento generalizzato di ulteriori diritti su tutto il territorio nazionale ‘fomentando’, in tal modo, un ‘aggiornamento’ del Documento costituzionale. Si tratta di una prospettiva chiaramente interessante, da sviluppare in connessione al piano europeo, ugualmente caratterizzato da un problema di tutela dei diritti fondamentali in un contesto fortemente asimmetrico, ma che non può non tener conto, ad esempio, del peculiare carattere di ‘sostenibilità’ economica dei diritti sociali, condizionati dalla reale esistenza di capacità economica del soggetto pubblico, che nel caso catalano certamente non manca.

Come emerge da queste riflessioni i processi di reciproca influenza esistenti tra gli ordinamenti statale, regionale ed europeo sono sempre più evidenti; la circolarità di questo sistema multilivello spinge e diffonde le esigenze che emergono nei distinti piano, producendo una sorta di ‘processo a boomerang’ in cui ciò che viene ‘lanciato’ ritorna arricchito di ulteriori caratteri, regionali, statale ed europeo. Così i processi di revisione generalmente intesi; i procedimenti di riforma statutaria che influenzano, in ogni caso, il patto costitutivo stipulato *ab origen*; e, ancora, la progressiva costituzionalizzazione del processo europeo. Il risultato non è prevedibile ed esattamente calcolabile. Si potrebbe arrivare ad una rottura dei relativi sistemi ma, perché no, anche ad una ‘modernizzazione’ delle stesse norme costitutive.

In realtà “las raíces del mal se encuentran de ordinario en la política y no en las normas”<sup>508</sup>, ovvero il problema non è tanto nella Costituzione ma nello sviluppo politico e nella attuazione e adattamento delle norme costituzionali alla realtà del sistema.

---

<sup>507</sup> Così J. PRADERA, “La liebre y la tortuga. Política y administración en el Estado de las autonomías”, en *Claves de Razón Práctica*, n. 38, 1993.

<sup>508</sup> A. NIETO, *Derecho Administrativo sancionador*, Madrid, 1993, p. 31.

### 3. LA ‘RELAZIONALITÀ’ NEL ‘FEDERALISMO FUNZIONALE-AUTONOMICO’ SPAGNOLO: UN’ANALISI ‘BIDIMENSIONALE’

“Se mutila el concepto de Estado cuando deja de concebírsele como lo que realmente es, como un *centro de relaciones*”<sup>509</sup>.

La dimensione relazionale assume un rilievo particolarmente importante negli Stati organizzativamente strutturati su più livelli, e, in modo peculiare nell’ordinamento giuridico spagnolo caratterizzato non solo dalla presenza di entità regionali dotate di una forte autonomia politica, ma dalla qualificazione ‘asimmetrica’ derivante dalla presenza di ‘fatti-normativi’ costituzionali (che attestano la ‘specialità’ di alcuni soggetti infrastatali) e dalla singolare ‘dinamicità costituzionale’ – indefinizione del modello – che determina una costante ‘mobilità’ differenziale tra le parti che compongono il complesso ‘mosaico’ statale.

L’esistenza di un ‘sistema’ relazionale risponde ad una esigenza riscontrabile a livello comparato in tutti gli Stati territorialmente composti (di ‘natura’ federale o regionale) laddove la rigida separazione tra i livelli di governo – ‘*dual federalism*’<sup>510</sup> – caratterizzante i federalismi tradizionali, ha dovuto ‘scontrarsi’ con una complessità sociale, politica ed economica che ha messo in discussione i ‘postulati’ organizzativi dello Stato. Il passaggio da questa tipologia federale al c.d. ‘federalismo cooperativo’<sup>511</sup> rappresenta l’esempio più emblematico dell’esigenza di ‘connettività’ tra le diverse componenti governative. L’intervento crescente dei poteri pubblici per far fronte ad un domanda sociale sempre più complessa e differenziata e la conseguente moltiplicazione dei centri

<sup>509</sup> Cfr. M. HAURIUO, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Granada, 2003, p. 35.

<sup>510</sup> Come sottolineano ADRIAN e FINE, il ‘federalismo duale’ indica una “political ideology that holds that government exists to protect the individual, with protection comes from dividing government into a number of distinctly powerful parts so that no one part becomes sovereign over the others”. Cfr. CH. R. ADRIAN – M. R. FINE, *State & Local Politics*, Chicago, 1991, p. 96.

Il ‘federalismo duale’, quindi, costituisce il primo modulo organizzativo dello Stato federale la cui filosofia di fondo era pienamente coerente alla logica liberale ottocentesca, ovvero garantire “la libertà del mercato che postulava l’astensionismo di ogni autorità statale”, in tal senso “la soluzione federalista liberale attribuiva allo stato centrale pochi poteri e riservava il grosso di essi agli Stati membri” creando un sistema ‘diviso’ tra i due livelli di governo – Federazione e Stati membri – ed una “«netta» separazione tra stato e società civile”. Così G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, 2001, pp. 32-33 e 45.

<sup>511</sup> Il ‘federalismo cooperativo’ corrisponde, storicamente, al passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale in cui si richiede una forte presenza dello Stato, in tal caso dello Stato centrale, che comporta un ripensamento del sistema organizzativo in senso ‘cooperazionistico’. In linea generale con tale espressione si fa riferimento alla “theory of federalism holding that the individual can best be protected by the services that the many governments may provide. Therefore, governments are encouraged to cooperate to provide those services more easily and efficiently”. Cfr. CH. R. ADRIAN – M. R. FINE, *State & Local Politics*, cit., pp. 97-98.

di potere fortemente interdipendenti, ha reso evidente la necessità di ricercare modalità di funzionamento di tipo ‘reticolare’, stabilendone tecniche e regole in grado di garantire la stabilità e l’efficacia delle relazioni medesime. Si rafforza, quindi, un modello di rapporti tra Stato ed entità infrastatali – federalismo-regionalismo cooperativo – che trova il suo fondamento nel principio di collaborazione. Se da un punto di vista ‘empirico-comparatistico’ le relazioni intergovernative si realizzano primariamente e in maniera organica nei sistemi federali di tipo ‘aggregativo’ come quello nordamericano, dove i meccanismi di cooperazione hanno sperimentato fasi di crescente perfezionamento<sup>512</sup>, il ‘modello dei rapporti intergovernativi’ di tipo cooperativo si realizza anche nei sistemi federo-regionali di diversa origine. Nell’ordinamento autonomico spagnolo – sostanzialmente federale ma certamente caratterizzato da un ‘patto’ originario più che ‘aggregativo’ ‘integrativo’ – l’‘impianto’ relazionale si sviluppa negli ‘interstizi’ del sistema competenziale laddove alcuni ambiti competenziali ‘trasversali’ richiedono un esercizio congiunto e, quindi, un rapporto di complementarità tra i diversi soggetti istituzionali.

La pluralità dei livelli governativi comporta la presenza di una irriducibile dimensione conflittuale all’interno dell’ordinamento che non può essere regolata solo attraverso la previsione di organi giurisdizionali dotati della specifica funzione di ricomposizione dei conflitti. Al di là del peso ‘inflazionistico’ che graverebbe sul circuito della giustizia costituzionale e le conseguenziali problematiche di funzionamento complessivo del sistema, che vivrebbe in uno stato di costante *impasse*, la problematica deve essere affrontata non soltanto nel suo aspetto ‘*ex post*’ ma, primariamente, nella dimensione ‘*ex ante*’. In effetti nel sistema autonomico spagnolo proprio in virtù del suo carattere ‘aperto’ si verifica

---

<sup>512</sup> Si pensi al sistema nordamericano che ha sperimentato una molteplicità di modelli ‘relazionali’ – giungendo anche ad una sorta di “*hiperintergubernamentalizacion*” (David Walker) – “dal primo federalismo cooperativo al *creative federalism*, e infine al *new federalism*” la cui *ratio* risiede, fondamentalmente, negli aiuti economici di provenienza federale. Cfr. J.J. FERNÁNDEZ ALLES, “Bases para una teoría constitucional española sobre relaciones intergubernamentales”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 72, 2004, p. 59. In effetti, la Grande Crisi del 1930 aveva prodotto un cambiamento nelle funzioni del sistema governativo che predispone programmi di aiuto sia nei confronti delle classi meno abbienti che delle ‘middle classes’ il che comporta una rimodulazione delle relazioni intergovernative, che assumono la forma di ‘*marble-cake*’, ‘*picket-fence*’, o, ancora, ‘*creative*’ o ‘*rowboat federalism*’. Cfr. . R. ADRIAN – M. R. FINE, *State & Local Politics*, cit., p. 97.

Per un approfondimento sul tema si vedano, tra gli altri, D. S. WRIGHT, *Understanding Intergovernmental Relations*, Monterey, 1988; J. O’TOLLER JR., *American Intergovernmental Relations*, Washington, 1985; D. J. ELAZAR, “The Shaping of Intergovernmental Relations in the Twentieth Century”, in *Annals*, 359, 1965, pp. 10-22; D. C. NICE, *Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations*, New York, 1987; D. B. WALKER, *Toward a Functioning Federalism*, Cambridge, 1981.

un ruolo preponderante dell'organo di giustizia costituzionale nella sua funzione di interprete e di giudice dei conflitti di natura essenzialmente competenziale. Un ruolo così preminente del Tribunale costituzionale nella 'riscrittura sostanziale' della Costituzione – discorso che vale anche in merito alla configurazione del sistema cooperativo – che vale all'ordinamento statale la qualificazione di 'Estado autonómico jurisdiccional'<sup>513</sup>. In tale prospettiva il sistema relazionale rappresenta uno strumento di ricomposizione ed integrazione del sistema non solo utile ma 'necessario' a 'fluidificare' i rapporti tra le diverse entità governative che insistono sugli stessi 'ambiti di riferimento' in termini di territorio e popolazione. Non è solo la dimensione 'conflittuale' a legittimare la presenza di rapporti tra i soggetti istituzionali ma, anche, l'esigenza di partecipazione<sup>514</sup> e integrazione al 'centro' delle autonomie territoriali dal momento che la partecipazione al solo circuito istituzionale-legislativo non riesce più a garantire l'autonomia e le competenze degli enti territoriali<sup>515</sup> in termini di reale efficacia nel complessivo quadro statale. Il sistema di cooperazione, quindi, costituisce una "pieza básica" per capire il reale funzionamento dell'ordinamento autonomico; rappresenta una dimensione ulteriore d'analisi che ci fornisce dati interessanti da riconnettere, successivamente, a quelli emergenti dallo studio della prospettiva asimmetrica, per capire come questo peculiare federo-regionalismo si configuri all'interno della dialettica 'relazionalità-asimmetria'.

Prima di affrontare il 'cuore' del problema, ovvero le reali e specifiche modalità attraverso cui hanno preso forma le relazioni intergovernative, è necessario operare una serie di premesse sia di ordine concettuale, per chiarire i 'termini della questione', che di natura 'generale-comparatistica' al fine di inquadrare la tematica che andremo ad affrontare nel più ampio quadro degli ordinamenti composti, essenzialmente di tipo federale, con i quali il sistema di relazione intergovernative spagnolo condivide i caratteri di fondo.

---

<sup>513</sup> Si vedano, a riguardo, M. ARAGÓN REYES, "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Autonomías territoriales", in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 10, 1984, pp. 35-51; ID., "Estado jurisdiccional o autonómico?", in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 16, 1984, pp. 7-12; G. FERNÁNDEZ FARRERES, "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes", in *Asambela, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 2, 1999, pp. 21-55.

<sup>514</sup> Lo stesso TC sottolinea questa funzione 'partecipativa' della cooperazione affermando che «el principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones» (STC 68/1996, fj 10°).

<sup>515</sup> Cfr. E. CECCHERINI, "La collaborazione fra Stato ed enti territoriali negli Stati composti dell'Unione europea", in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, 2005, p. 218.

### 3.1. UNA 'PREMESSA CONCETTUALE'

Il presupposto imprescindibile dal quale partiamo è costituito dal '*principio de colaboración*', un trasferimento della '*Bundestruer*' ("principio di lealtà federale"), che il Tribunale costituzionale tedesco configura come «*Pflicht zur bundesstaatlichen Kooperation*»<sup>516</sup> (ossia 'dovere di cooperazione federale'), nell'ordinamento 'regionale' spagnolo che ne condivide la natura essenzialmente giurisprudenziale. Anche in Spagna, infatti, la strutturazione di tale principio si deve all'opera di 'ricostruzione' del TC che lo qualifica, a partire dalle prime sentenze, come un «*deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre unidades centrales i autónomas*» che «no es menester justificarlo en preceptos concretos» ma «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución»<sup>517</sup>. Un principio implicito, quindi, ma *strutturale* dello Stato autonomico da intendere "de manera general y multidireccional"<sup>518</sup>, ovvero come principio cui devono uniformarsi i rapporti tra lo Stato e le Comunità autonome, tra queste, singolarmente e congiuntamente considerate, e lo Stato ed ancora tra le Comunità autonome medesime. Uno schema di relazioni interdipendenti in virtù del fatto che 'lealtà reciproca' significa modalità differenziate di esercizio rispondenti ad interessi specifici di ciascun soggetto territoriale ma, anche, rispetto da parte di tutti degli interessi di natura generale e comune e, analogamente, rispetto reciproco degli interessi propri e peculiari degli altri soggetti<sup>519</sup>. Un 'dovere' cui sono sottoposti in egual misura Stato e Comunità autonome<sup>520</sup> che se pur non trova una precisa collocazione normativa nel testo costituzionale – non esiste in Costituzione un articolo dove si faccia espressa

---

<sup>516</sup> Il Tribunale costituzionale tedesco afferma per la prima volta il *principio della lealtà federale* in una sentenza del 1952 nella quale afferma: «il principio federalistico della costituzione contiene il dovere giuridico di tutti coloro che partecipano al 'patto' costituzionale di cooperare in conformità all'essenza di tale patto e di contribuire al suo rafforzamento, nonché alla garanzia degli interessi comuni». Cfr. BVerGE 1, 299 (315).

<sup>517</sup> Cfr. STC 18/1982, de 4 de mayo fj 14°.

<sup>518</sup> Così, G. CÁMARA VILLAR, "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1, 2004, p. 211.

<sup>519</sup> In tal senso si veda, E. ALBERTÍ ROVIRA, "Estado autonomico e integración política", in *Documentación Administrativa*, n 232-233, 1993.

<sup>520</sup> Come qualche autore rileva, il concetto di "*lealtad federal*" risponde ad un postulato di base secondo cui la distribuzione verticale del potere risponde ad un accordo vantaggioso tra le parti per cui entrambi, Stato e CCAA, contribuiscono ugualmente, in base alla proprie facoltà, alla concretizzazione di un sistema di governo unico e alla realizzazione di medesime finalità. Cfr. J. TERRÓN MONTERO e G. CÁMARA VILLAR, "Principios y técnicas de cooperación en los Estados compuestos: reflexiones sobre su aplicación al caso de España", cit., p. 54.

menzione del principio – è ugualmente caratterizzato da forza giuridica in quanto «*esencia*»<sup>521</sup> del modello di organizzazione territoriale tracciato, a ‘grandi linee’, dal cosituente del ’78. Più che un ‘limite’ per le entità infrastatali<sup>522</sup>, quindi, un modulo d’azione unitario caratterizzato da una duplice dimensione ‘positiva’ e ‘negativa’ consistente nella necessità di collaborare e prestare aiuto – la prima – e nella armonizzazione e rispetto degli interessi generali e peculiari – la seconda –<sup>523</sup>. Una lealtà ‘autonomica’ – «*concreción de un deber general de fidelidad a la Constitución*»<sup>524</sup> – da cui deriva, per ultimo, il riconoscimento della natura costituzionale: «*principio constitucional de cooperación*»<sup>525</sup>.

La derivazione giurisprudenziale e dottrinaia del principio di cooperazione ha determinato una imprecisione concettuale sulla quale è bene soffermarsi prima di procedere alla analisi delle modalità concrete, funzionali ed organiche, attraverso cui questo si manifesta. Si tratta di un problema di tipo ‘metodologico’, ovvero della questione relativa all’esatto inquadramento del principio di cooperazione in concorrenza con i principi di collaborazione e cooperazione. I termini di ‘*coordinación*’ e ‘*colaboración*’, infatti, sono stati utilizzati, frequentemente, in maniera indistinta per definire l’idea di ‘*cooperación*’; i tentativi della dottrina costituzionale nel tracciarne i ‘confini’ e sistematizzarne i caratteri sono la prova più evidente del ‘magma’ concettuale sottostante al quadro cooperazionistico, una complicata operazione esplicativo-interpretativa cui non ha certamente contribuito la giurisprudenza del TC<sup>526</sup>. Al di

---

<sup>521</sup> Così la STC 80/1995, fj 2° (corsivo mio).

<sup>522</sup> In tal senso si esprime VANDELLI con riferimento al caso tedesco; cfr. L. VANDELLI, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, pp. 285 e ss.

<sup>523</sup> In tal senso si veda soprattutto G. CÁMARA VILLAR, “Principios y técnicas de cooperación...”, cit., secondo cui il dovere di collaborazione nella sua dimensione negativa “obliga a cada instancia de poder del Estado y de las CCAA, en el ejercicio de sus respectivas competencias, al respeto tanto de los intereses generales del conjunto del Estado cuanto de aquellos propios de los demás ámbitos de gobierno”. Nella sua dimensione positiva, invece, “todas las instancias están concernidas con la necesidad de colaborar, esto es, de prestar auxilio y la asistencia que razonablemente les pueda ser requerida o demandada por otra instancia de gobierno en el ejercicio legítimo de sus competencias propias” (p. 212). In effetti, come sottolinea lo stesso TC, si tratterebbe di un dovere giuridico costituzionale che «opone un límite a la libertad de actuación de las competencias de cada instancia de gobierno que si se trasgrede, puede arrear la nulidad de dicha actuación» (STC 46/1990). Mentre nella sua dimensione positiva determina un “verdadero coejercicio de competencias” (Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común – LRJAP-PAC 30/1992, de 26 de noviembre).

<sup>524</sup> Cfr. STC 11/1986, fj. 5°.

<sup>525</sup> Cfr. STC 146/1992, fj. 4° (corsivo mio).

<sup>526</sup> Da un breve esame delle più significative sentenze del TC (si vedano per es., le SSTC 28/1982, 13/1988 o 96/1986) emerge la ‘intercambialità’ delle tre espressioni – cooperazione, collaborazione e coordinazione – che il TC usa indifferentemente senza fare riferimento ad un significato specifico, contribuendo, quindi, in misura notevole alla imprecisazione terminologica. Si veda, per tutti, P. CRUZ VILLALÓN, “La doctrina constitucional sobre el principio de

là della precisazione effettuata nell'*Informe* del Ministero delle Pubbliche Amministrazioni (MAP), secondo cui la collaborazione indicherebbe un “deber general” mentre la cooperazione fa riferimento a “relaciones concretas, establecidas con carácter voluntario”<sup>527</sup>, assumiamo cooperazione e collaborazione come termini simili dal momento che entrambi “alludono ad un principio generale che deve presiedere le relazioni fra enti decentrati”<sup>528</sup>. Diversamente ‘cooperazione’ e ‘coordinazione’ pur condividendo la medesima finalità e realizzando, quindi, il medesimo risultato rispondono a logiche distinte. La coordinazione si sviluppa ugualmente su un sistema di relazioni che consentono ai diversi livelli governativi l’esercizio delle proprie competenze su un medesimo ambito, seguendo un orientamento comune in modo tale che questi possano integrarsi in un sistema o una medesima linea attuativa<sup>529</sup>. A differenza della collaborazione, la cooperazione ha un preciso ancoraggio costituzionale – l’art. 149.1.13.<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup> e 16<sup>a</sup> CE<sup>530</sup> – e presuppone una relazione di tipo gerarchico tra l’ente ‘coordinatore’ e l’ente ‘coordinato’ che agiscono in egual modo su un medesimo ambito competenziale<sup>531</sup>, una concezione, questa, che rimanda al principio generale di coordinazione cui deve plasmarsi l’attività della Pubblica Amministrazione (art. 103.1 CE)<sup>532</sup>. L’elemento ‘volontaristico’, dunque, non

---

cooperación”, in J. CANO BUESO (coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, cit., pp. 119-134.

<sup>527</sup> Cfr., AA.VV., “Los Convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Informe Anual 1998”, elaborato por la Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado y la Dirección General de Cooperación Autonómica, MAP, Madrid, 1998.

<sup>528</sup> Così J. LOZANO MIRALLES, “La cooperazione in uno Stato asimmetrico”, cit., p. 428.

<sup>529</sup> In tal senso si esprimeva il TC in una delle prime sentenze relative alla tematica delle relazioni intergovernative (in particolare la STC 32/1983). Si veda, inoltre, E. ALBERTÍ ROVIRA, “Estado autonómico e integración política”, cit., p. 246.

<sup>530</sup> Si tratta dei tre ambiti – pianificazione generale dell’attività economica (13<sup>a</sup>), ricerca scientifica e tecnologica (15<sup>a</sup>) e sanità (16<sup>a</sup>) – in cui la Costituzione fa esplicito riferimento alla ‘coordinación’ come modalità d’esercizio delle competenze medesime.

<sup>531</sup> Così SÁNCHEZ MORÓN, secondo cui la “coordinación *strictu sensu*” presuppone una relazione di gerarchia/subordinazione tra i due organi, coordinatore e coordinato, nella quale il primo si trova in una posizione di netta superiorità rispetto all’altro anche se ciò non implica la ‘sostituzione’ di volontà dell’ente coordinato. Cfr. M. SÁNCHEZ MORÓN, “Las relaciones de coordinación y cooperación entre Administraciones Públicas en España”, in *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo*, n. 1/2004, p. 24.

<sup>532</sup> Può essere utile per capire la portata del generale principio di coordinazione quanto affermato dal TC in una sentenza del 1989 secondo cui «la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones», quindi, un principio necessario per il funzionamento del sistema medesimo che deve essere inteso come «la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información reciproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [...] estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias» in mod tale che si realizzi, appunto, la «integración de actos parciales en la globalidad del sistema» (STC 21 diciembre 1989).



costituisce il carattere predominante in questo tipo di relazioni al contrario della cooperazione in cui la volontà tra le parti ne rappresenta la *conditio sine qua non*. Volontarietà a fondamento del dovere di cooperazione: ‘contraddizione in termini’ o ‘paradosso’ giurisprudenziale? In realtà, non si tratta di una incoerenza di fondo, ma, semplicemente, dell’idea che tale ‘dovere’ non si riferisca tanto ad un “dovere giuridico, quanto all’idea della necessità (e ancor di più) della convenienza” perché “cooperare è conveniente, e, dunque, necessario”<sup>533</sup>. Sicchè si potrebbe dire che laddove finisce il ‘potere’ impositivo dello Stato si apre l’ambito operativo della cooperazione “instando a que *voluntariamente* se logre el ejercicio coordinado de las competencias respectivas”<sup>534</sup>, come affermato dallo stesso TC che riconosce nella «voluntariedad» e nella «imposición» i caratteri basilari rispettivamente della cooperazione e della coordinazione<sup>535</sup>. La ‘coordinazione’, quindi, si configura oltre che come principio generale di attuazione – rendendo così compatibili i principi di unità ed autonomia, ‘cementado’ l’integrazione e l’unità del sistema – come “*competencia estatal adicional*”<sup>536</sup> riferita a titoli specifici – è il caso dell’art. 149 CE che fa riferimento a settori specifici in cui la competenza corrisponde allo Stato – e come «*función general que corresponde al Estado cuando sus competencias normativas son plenas*»<sup>537</sup>, la cui azione non può, in ogni caso, alterare «la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación»<sup>538</sup>. Un principio quest’ultimo che insieme alla ‘voluntariedad’ contribuisce a delineare il profilo della cooperazione inteso come “principio rector de las relaciones intersubjetivas e interotgánicas” finalizzato ad assicurare “una mínima coherencia a la actuación de las múltiples organizaciones administrativas coexistentes en territorio español”<sup>539</sup>.

---

<sup>533</sup> Così rileva con estrema chiarezza J. LOZANO MIRALLES, “La cooperazione in uno Stato asimmetrico”, cit., p. 428. L’A. svolge un interessante parallelismo con il diritto civile al fine di mostrare come la cooperazione non può essere ‘coercitiva’ nel senso che così come quel proprietario che decida di tenere per se un bene e di non trasferirlo allo stesso modo un soggetto territoriale può anche decidere di non cooperare. D’altra parte, come lo stesso sottolinea, è pur vero che l’autonomia “non è più un elemento sacro” per cui, ad esempio, il proprietario di cui sopra potrebbe trovarsi nella condizione di dovere necessariamente trasferire il bene in presenza di interessi sociali che ne rendano necessaria l’appropriazione (p. 429).

<sup>534</sup> Così M. MEDINA GUERRERO, “El principio de cooperación como principio estructural del Estado autonómico: su incidencia en las relaciones competenciales entre el Estado y las CCAA”, in M.J. TEROL BECERRA, *Relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas. Cooperación, coordinación, conflicto*, Granada, 2005, p. 9 (corsivo mio).

<sup>535</sup> Cfr. STC 214/1989, fj 20°.

<sup>536</sup> Così A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, “Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación”, in AA.VV., *El funcionamiento del Estado Autonomico*, Madrid, 1999, p. 568.

<sup>537</sup> Cfr. STC 104/1998.

<sup>538</sup> Cfr. STC 214/1989, fj 20° f.

<sup>539</sup> Così J.J. LAVILLA RUBIRA, voce “*Colaboración*”, cit., p. 1099.

Una complessa ‘*revue*’ della giurisprudenza costituzionale in merito alla cooperazione dovuta essenzialmente alla *vacatio* costituzionale che trova parziale compimento in ambito legislativo soprattutto nella prima *Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local* (LRBRL 7/1985, de 2 de abril), in maniera ancora piuttosto limitata<sup>540</sup>, e nella successiva *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (LRJAP-PAC 30/1992) che estende il dovere di cooperazione a tutte le tipologie di relazioni interamministrative e prevede – a seguito della riforma introdotta con Ley 4/1999 – la c.d. «*lealtad institucional*» (art. 4). Due importanti interventi che tentano di strutturare, in qualche modo, il debole “autonomismo cooperativo”<sup>541</sup>. Di conseguenza più che il dato normativo il nostro oggetto di ricerca è costituito dalle reali tecniche e strumenti di cooperazione utilizzati dai soggetti istituzionali al fine di garantire un ‘*minimum*’ di integrazione che non passa per i soli circuiti di partecipazione legislativa e cooperazione normativa previsti dalla Costituzione ma si attesta sul campo della realtà politica, sociale ed economica delle rispettive comunità territoriali.

### 3.2. LA ‘RELAZIONALITÀ INTRA-ORDINEM’: UN’APPROSSIMAZIONE ALLA STRUTTURAZIONE TRA MULTILATERALISMO E BILATERALISMO

Effettuate le necessarie precisazioni ‘terminologiche’ possiamo, ora, affrontare l’analisi della dimensione relazionale che si sviluppa a partire dal generale ‘*deber de cooperación*’ nella sua duplice estensione ‘verticale’ ed ‘orizzontale’ e nella sua duplice configurazione ‘organica’ e ‘funzionale’.

Il primo e fondamentale problema che emerge nell’analisi di questa tematica è la scarsa rilevanza costituzionale, a cui si è cercato di porre rimedio con una corposa giurisprudenza costituzionale ed una nutrita riflessione dottrinale, cui ha fatto seguito una frammentata e non specifica legislazione ordinaria<sup>542</sup>;

---

<sup>540</sup> Non poteva essere altrimenti dato che la legge in esame si riferiva alle relazioni tra Amministrazione locale e Amministrazioni territoriali superiori che dovevano ispirarsi «a los deberes de información mutua, *colaboración* [...] y respeto a los ámbitos competenciales respectivos» (art. 10.1 LRBRL). Un dovere di collaborazione affiancato all’ulteriore dovere di «prestar, en el ámbito propio, la *cooperación* ...» come espressamente specificato nel successivo art. 55 della LRBRL (corsivo nostro).

<sup>541</sup> Cfr. J. CORCUERA ATIENZA, “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga”, in *Sistemas*, n. 118-119, 1994, p. 87.

<sup>542</sup> Volendo fare una rassegna dei più importanti interventi normativi in materia di cooperazione tesi a regolamentare la ‘strumentazione’ specifica attraverso cui il generale dovere si esprime, dobbiamo menzionare la Ley del Proceso Autonomico 12/1983, le citate *Ley de Bases de Régimen*

interventi sicuramente utili nel delineare i tratti del sistema cooperativo ma non in grado di dotare il sistema medesimo della giusta ‘dose’ di certezza e garanzia giuridica che solo le norme costituzionali possono assicurare. D’altra parte questa origine ‘empirica’ delle relazioni intergovernative non deve stupire se, com’è vero, la Costituzione non contiene un ‘mapa autonómico’, ovvero delinea i ‘contorni’ di un sistema territoriale il cui sviluppo viene rimesso alla futura concretizzazione del principio dispositivo. Come poter prevedere un preciso sistema di connessioni intergovernative se non si conoscevano ancora i nodi della rete?

La conseguenza è la creazione in ‘via sperimentale’ del tessuto connettivale, che risente, quindi, delle esigenze peculiari e fattuali dei soggetti coinvolti e ne determina la ‘singolarità’ rispetto agli altri sistemi federale-cooperativi<sup>543</sup>.

Il sistema di relazioni intergovernative si snoda primariamente all’interno dello Stato tra le parti che lo compongono assumendo una dimensione tanto ‘verticale’ – relazioni Stato-entità infrastatali – che ‘orizzontale’ – relazioni tra regioni medesime – configurando, con specifico riferimento al caso spagnolo, un processo assai debole e fortemente sbilanciato nel segno della ‘verticalità’<sup>544</sup>. La prevalenza dell’uno o dell’altro segno dipende, infatti, dal tipo di organizzazione statale-territoriale entro cui il processo intergovernativo si inserisce. In tal senso la dimensione relazionale assume nell’ordinamento spagnolo – che già in via generale si configura come una sorta di ‘sistema federale *sui generis*’ – peculiari connotazioni sviluppandosi all’interno di logiche multilaterali e bilaterali che ne rendono ‘unica’ la sua configurazione nel panorama comparatistico.

---

*Local* 7/1985 e Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común 30/1992, come riformata dalla L. 4/1999. Intervengono, ancora, diverse leggi organiche che dispongono l’istituzione e la disciplina di specifici organi di cooperazione, come ad esempio la Ley Orgánica 8/1985 o, da ultimo, la Ley Orgánica 1/2000 di modifica della legge organica relativa al Tribunale costituzionale che prevede l’istituzione di una Commissione bilaterale fra Stato e singole Comunità Autonome al fine di gestire le controversie infrastatali che potrebbero dar vita a ricorsi costituzionali.

<sup>543</sup> Il costante ‘spirito comparatistico’ che permea l’intera ricerca ci conduce a considerare quegli ordinamenti composti strutturati intorno ad un ‘principio federale’ di tipo cooperativistico, essenzialmente Germania e Belgio che presentano un sistema relazionale funzionante e ben delineato con caratteri differenti da quello spagnolo. Per un approfondimento di tipo comparatistico sul tema si veda, per tutti, E. CECCHERINI, “Le relazioni intergovernative in Austria, Belgio, Germania e Spagna”, in *Amministrazione*, n. 1/2, 2006, pp. 261- 273.

<sup>544</sup> Come sottolinea la CECCHERINI, la Spagna si pone “assolutamente in controtendenza” rispetto agli altri Stati composti – come Germania, Belgio, Austria – proprio per la “prevalenza, se non la quasi esclusività, dei meccanismi di cooperazione di tipo verticale”. Cfr. E. CECCHERINI, “La collaborazione fra Stato ed enti territoriali negli Stati composti dell’Unione europea”, cit., p. 220.

### 3.2.1. LA DIMENSIONE VERTICALE DELLA 'MAPPA RELAZIONALE' AUTONOMICA

La forte preminenza della dimensione verticale si connette automaticamente all'altra evidenza che caratterizza tale sistema, ovvero il predominio 'indiscusso' della bilateralità dei rapporti tra Stato e singola Comunità autonoma rispetto al livello multilaterale dove le procedure negoziali si svolgono contemporaneamente tra lo Stato e le Comunità autonome complessivamente considerate. Gli strumenti e le tecniche di cooperazione che si inseriscono all'interno delle dinamiche bilaterali-multilaterali sono differenziati e molteplici sicchè operare una ricognizione complessiva dell'intero 'apparato' relazionale risulta un lavoro 'certosino' e privo di significativa valenza analitica, sarebbe, infatti, impossibile individuare precise categorie attraverso cui classificare le diverse 'pratiche' cooperative. Tale complessità dà conto della frammentazione e della variegata realtà relazionale interna allo Stato autonomo da cui emergono, comunque, delle linee tendenziali sulle quali ci soffermeremo e che costituiscono l'oggetto specifico della nostra riflessione.

Generalmente, così come si osserva a livello comparato, le relazioni si articolano attraverso la creazione di organi di incontro precipuamente previsti (cooperazione organica o istituzionale) e mediante atti o prassi (cooperazione funzionale) che a seconda dei soggetti partecipanti possono caratterizzarsi in senso verticale o orizzontale. Le modalità concrete variano, chiaramente, da un ordinamento all'altro in virtù della struttura costituzionale, la tradizione culturale, la cultura e le tendenze politiche e burocratiche<sup>545</sup> In Spagna il peculiare contesto giuridico e politico condiziona notevolmente la strutturazione della 'mappa relazionale' connotandola di un' debolezza 'endemica' in merito alla precisa individuazione e regolazione di sedi di incontro di tipo *multilevel*, ovvero tali da coinvolgere i diversi livelli governativi, in maniera eguale, nella gestione delle problematiche con spiccato carattere 'trasversale', tali da presupporre un necessario sistema di cooperazione per la loro risoluzione ed effettiva implementazione. I meccanismi cooperativi orientati alla formalizzazione delle sedi di incontro per la discussione e l'esame di temi di interesse comune hanno dato luogo alla creazione di organi permanenti di carattere multilaterale di diverso tipo tra cui le c.d. *Conferencias Sectoriales* (CS). Si tratta di «órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas

---

<sup>545</sup> Si veda in tal senso F. MORATA, "Políticas públicas y relaciones intergubernamentales", in *Documentación Administrativa*, 1991, pp. 153-166.

de acción»<sup>546</sup>. Cretate con la Ley del Proceso Autonómico 12/1983, de 14 de octubre (LPA)<sup>547</sup> – una trasposizione dell’art. 8 del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (la c.d. LOAPA) uscito indenne dal giudizio di costituzionalità del TC<sup>548</sup> – allo scopo di «asegurar en todo momento la necesaria coherencia de actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación» (art. 4), le CS ebbero un forte impulso soprattutto a partire dagli *Acuerdos Autonómicos* del 1992 che ne rafforzano notevolmente il ruolo configurandole come «medio habitual y normal, en términos de relación institucional, para articular las actuaciones de las diversas Administraciones públicas»<sup>549</sup>. Caratteri ancor più formalizzati dal legislatore ordinario nella successiva LRJAP-PAC 30/1992, de 26 de noviembre, che delinea maggiormente la ‘figura’ di tali organi, soprattutto a seguito della modifica del suo art. 5 (relativo alle CS) avvenuta con Ley 4/1999. Sulla base di tali interventi legislativi le CS si configurano, quindi, come organi collegiali di cooperazione di composizione multilaterale e di ambito settoriale, ovvero integrate da rappresentanti del governo tanto statale che autonomici del più alto livello. Sono infatti presiedute dal Ministro corrispondente al settore specifico di cui ciascuna CS è competente e ne

---

<sup>546</sup> STC 76/1983, de 5 de agosto.

<sup>547</sup> L’art. 41 della LPA prevedeva, infatti che «a fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, de reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Coinferencias Sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos».

<sup>548</sup> Il Titolo I del Progetto legislativo del 1982 sopra menzionato preveda all’art. 8 la creazioni di alcuni organi – le *Conferencias Sectoriales de Ministros y Consejeros autonómicos* – al fine di assicurare un’attuazione coerente e coordinata dei poteri pubblici. Si trattava di sedi di incontro tra esponenti dell’esecutivo statale e rappresentanti degli esecutivi autonomici all’interno delle quali poter scambiare i rispettivi punti di vista, esaminare in maniera congiunta le problematiche di ciascun settore e le azioni da progettare per la relativa risoluzione. Convocate e presiedute dallo Stato avrebbero dovuto riunirsi due volte l’anno. La legge in esame fu oggetto di ricorso costituzionale davanti al TC che, tuttavia, nella STC 76/1983, de 5 de agosto, ‘salvò’ proprio la parte relativa alle relazioni di cooperazione tra Stato e CCAA ritenendo che le Conferencias Sectoriales fossero necessarie per rendere ‘fluida’ il rapporto tra i principi di unità e autonomia su cui si basa l’organizzazione territoriale dello Stato. (fj 13).

<sup>549</sup> Negli *Acuerdos Autonómicos* stipulati tra il Partido Socialista Obrero Español (PSOE) e il Partido Popular (PP) nel febbraio del 1992 si riconosce il carattere ‘volontaristico’ delle parti nella costituzione e nella previsione dei contenuti delle norme e del funzionamento delle Conferenze. Tali Accordi fissavano, inoltre, una serie di criteri relativi al carattere che le Conferenze avrebbero dovuto assumere, così, ad esempio il carattere consultivo e la funzione partecipativa nei processi decisionali al fine di garantire la presenza delle CCAA negli ‘affari’ statali e nelle politiche comuni così da consentire l’integrazione dei problemi regionali negli interessi dello Stato. Ed ancora il principio del consenso delle parti come criterio di funzionamento in base alla quale gli accordi vengono adottati per unanimità, regola generale che può essere disattesa e sostituita con regole maggioritarie in quegli ambiti di interesse comune considerati dalle parti attuazioni imprescindibili o ad efficacia e implementazione necessaria, regola che dovrà essere stabilita nella norme di funzionamento.

fanno parte gli assessori responsabili della materia corrispondente alla singola Conferenza. L'iniziativa e, conseguentemente, la convocazione spetta al Ministro medesimo competente in materia, un dato questo che sottolinea il carattere segnatamente 'statale' della cooperazione che introduce più di qualche dubbio se si pensa che questo meccanismo è quello maggiormente utilizzato nella strutturazione del sistema relazionale Stato-CCAA<sup>550</sup>. Tuttavia, la pratica dimostra come sia poco conveniente in termini di consenso far valere unilateralmente, da parte dello Stato, la volontà di cooperazione<sup>551</sup>. La natura di questi organi dotati di funzioni per lo più consultive è fondamentalmente politica anche se la portata giuridica delle decisioni può variare notevolmente, intensificandosi nel caso in cui lo Stato possa vantare un preciso titolo competenziale rispetto alla concreta materia oggetto di cooperazione, senza che ciò comporti, tuttavia, una limitazione o un condizionamento – «más allá de lo que la estricta coordinación demanda» – delle competenze autonome<sup>552</sup>. Sulla base di tali considerazioni si è avanzata in dottrina una sorta di 'classificazione' interna delle CS che vede accanto alle CS 'generalì' così come definite dalle leggi sul tema, altri tipi di organi di natura simile creati dallo Stato in materie rispetto alle quali questo possiede un titolo competenziale di coordinazione – “Conferencias coordinadoras” – o dove lo Stato apre la partecipazione alle CCAA in alcune funzioni la cui realizzazione spetterebbe a quest'ultimo – “Conferencias de participación”<sup>553</sup> –. Si tratta, in questo caso, di organi regolati quanto a composizione e funzionamento espressamente dalla legge che li istituisce. Diversamente le CS, propriamente intese, vengono costituite mediante in accordo di istituzionalizzazione e sono dotate di una discrezionalità autoorganizzativa(art. 5.3 LRJAP-PAC<sup>554</sup>), ovvero della possibilità di dotarsi di uno specifico Regolamento interno attraverso cui dettagliare essenzialmente la natura giuridica, la composizione e le funzioni,

---

<sup>550</sup> D'altra parte tale disposizione trova conferma anche nella giurisprudenza costituzionale, in particolare nella STC 76/1983, più volte citata, il TC afferma che «no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente le corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación». Termini su cui sarebbe interessante riflettere per capire la portata del principio di unità e dell'interesse nazionale, problematiche, queste, che riguardano un po' tutto il panorama degli Stati territorialmente composti.

<sup>551</sup> Come lucidamente sottolinea LOZANO MIRALLES, “il fallimento può essere (o è) il risultato naturale di una convocazione decisa unilateralmente”. Cfr. J. LOZANO MIRALLES, “La cooperazione in uno Stato asimmetrico”, cit., p. 435.

<sup>552</sup> STC 103/1989, fj 9.º b).

<sup>553</sup> Così E. ALBERTÍ ROVIRA, “Relaciones entre las Administraciones públicas”, in J. LEGUINA VILLA e M. SÁNCHEZ MORÓN (dir.), *Nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993, p. 60.

<sup>554</sup> L'art. 5.3 della LRJAP-PAC, come modificato dalla Ley 4/1999, prevede che «el régimen de cada Conferencia Sectorial es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno».

attestandosi anche in questo ambito una similarità nella disciplina del funzionamento di ciascuna Conferenza.

La cooperazione attraverso lo strumento delle CS si concretizza formalmente attraverso l'adozione di accordi di cooperazione che devono essere firmati dal Ministro o Ministri competenti e dai rappresentanti degli organi di governo delle rispettive Comunità che, «*en su caso*» potrebbero assumere la denominazione di «*Convenio de Conferencia Sectorial*» (art. 5. 3 LRJAP-PAC). Una disposizione normativa piuttosto vaga che non specifica ulteriormente le circostanze e i fattori che determinino la diversa qualificazione degli accordi adottati in seno alla Conferenza. Non si tratta di una mera questione di 'nominalismo formale'. Il problema riguarda, infatti, i possibili effetti giuridici – e l'efficacia medesima degli atti adottati – derivanti da una siffatta differenza. Sulla base della normativa e delle pronunce del TC, proprio in virtù della essenziale funzione attribuita a tali organi – «intercambiar puntos de vista y examinar en común problemas de cada sector» – gli accordi delle CS non potranno che avere “una efficacia como declaraciones políticas” senza effetti diretti nella sfera competenziale dei soggetti partecipanti<sup>555</sup>, tuttavia nel caso in cui l'accordo venga formalizzato come 'Convenio', seguendo la ricostruzione operata da Ruiz-Rico Ruiz e Ruiz Ruiz, conformemente a quanto stabilito dall'art. 8.2. della Ley 30/1992, tale atto 'obbliga' le Amministrazioni firmatarie. Si tratterebbe, quindi, di “compromisos «justiciables»” la cui efficacia potrebbe essere fatta valere ricorrendo alla giustizia amministrativa<sup>556</sup>. Una circostanza, questa, che qualifica in senso duplice la natura di tali organi dal momento che le decisioni adottate possono essere vincolanti non solo da un punto di vista meramente politico.

Maggiormente sviluppata nel panorama relazionale spagnolo è la dimensione bilaterale della cooperazione che si esplica essenzialmente nella creazione di '*Comisiones bilaterales de cooperación*', previste dalla medesima LRJAP-PAC, come fori di incontro istituzionalizzati tra i rappresentanti dello Stato e ciascuna Comunità singolarmente considerata. Una composizione coerente alla specifica *ratio* di tali organismi: la risoluzione di problematiche 'individuali' relative a singole Comunità autonome. Tali Commissioni – con l'eccezione della

---

<sup>555</sup> Così G. RUIZ-RICO RUIZ, J.J. RUIZ RUIZ, “La Cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas: La problemática constitucional del Título Primero de la Ley 30/1992”, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 266, 1995, p. 408-409.

<sup>556</sup> *Ibidem*, p. 411.

‘Junta de Cooperación’ navarra<sup>557</sup> – nascono per volontà delle parti mediante un accordo che ne disciplina il relativo funzionamento ed il ‘campo d’azione’, limitato ad uno solo o diversi ambiti materiali di carattere generale. L’esigenza sottostante alla previsione di questo ulteriore mezzo di cooperazione era quello di strutturare il sistema relazione multilaterale attraverso l’istituzione di meccanismi complementari che garantissero una più stretta conoscenza delle singole problematiche autonome e, conseguentemente, una risposta ‘mirata’ ed in quanto tale maggiormente efficace. Le Commissioni, quindi, rappresentavano lo strumento più idoneo per realizzare uno scambio continuo di informazioni, negoziazioni e accordi per dare risposta alle precise necessità derivanti dalle peculiarità geografiche, culturali, o semplicemente statutarie di ciascuna Comunità<sup>558</sup>. Uno strumento, quindi, che ben si sposava – e in un certo senso incrementava – con il carattere asimmetrico dello Stato autonomo, proprio questa particolare connessione rappresenta il principale fattore di successo delle Commissioni bilaterali tanto da essere istituzionalizzate come «*órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general*»<sup>559</sup> (a differenza delle CS la cui competenza ricade solo su ambiti settoriali), assicurandosi una importante funzione ‘para-giurisdizionale’ nella risoluzione dei conflitti – come previsto dalla Ley Orgánica 1/2000 – al fine di evitare il ricorso al canale di giustizia costituzionale<sup>560</sup>. Tale previsione se da un lato va a consolidare il sistema di cooperazione tra Stato e soggetti territoriali rifacendosi ad un ‘monito’ più volte ricordato dal TC – «*buscar entre todos, dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad*»<sup>561</sup> –, dall’altro risponde, principalmente, all’esigenza di ‘alleggerire’ il sovraccarico di lavoro del TC nell’ambito relativo alle questioni di ordine competenziale. D’altra parte, come ricordavamo all’inizio, la cooperazione riveste un duplice ruolo: promotore della partecipazione al ‘centro’ della

---

<sup>557</sup> Nel caso della Comunità autonoma di Navarra la Ley Organica 13/1982 de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) prevede all’art. 69 la c.d. Junta de Cooperación, successivamente regolata dal Real Decreto 1507/1984, de 1 de agosto.

<sup>558</sup> Così gli *Acuerdos Autonómicos* del 1992.

<sup>559</sup> Così l’art. 5 della Ley 32/1990 come modificato dalla Ley 4/1999.

<sup>560</sup> L’art. 33 della Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, a seguito delle modifiche apportate dalla Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, ha dotato le Commissioni bilaterali di una nuova funzione, prevedendo che all’interno delle stesse possano essere adottati accordi di risoluzione dei contrasti al fine di evitare, in tal caso, il ricorso di incostituzionalità. Il termine per la proposta di ricorso davanti al TC viene ampliato a nove mesi proprio per consentire l’eventuale adozione di un accordo attraverso la Commissione bilaterale di cooperazione.

<sup>561</sup> Si veda, tra le altre, la STC 13/1992, fj 7.



‘periferia’ e di compensazione alla ‘strutturale’ componente conflittuale degli ordinamenti composti.

La concretizzazione del dovere-principio di cooperazione avviene non solo attraverso la manifestazione organica del principio medesimo ma, anche, mediante la dimensione funzionale. In tale prospettiva la formula ‘archetipica’ maggiormente utilizzata è quella dei c.d. ‘*Convenios de colaboración*’. Si tratta di una tecnica di cooperazione tradizionalmente usata dalle amministrazioni pubbliche consistente nella stipulazione di ‘convenzioni’ attraverso cui le parti – in posizione di parità – si impegnano a realizzare quanto stabilito nel testo dell’accordo firmato. Tale meccanismo rappresenta, in un certo senso, l’‘*eje*’ principale intorno al quale “se desarrolla la cooperación bilateral Estado-CCAA”<sup>562</sup>, in quanto, a differenza delle CS, la logica che ne sta a fondamento è il rapporto di esclusività della singola Comunità autonoma con lo Stato. Sebbene si tratti dello strumento maggiormente usato, in realtà è quello più scarsamente disciplinato nella sua ‘veste’ verticale. Dopo un primo ‘Accordo sui Convenios de colaboración’ approvato dal Consiglio dei Ministri nel febbraio del 1990<sup>563</sup> al fine di garantire un minimo di omogeneità e coerenza nell’utilizzo di questa pratica, la formalizzazione avviene tramite la Ley 30/1992, che non fa altro che riconoscerne l’esistenza, e la successiva Ley 4/1999 che perfeziona l’iniziale e debole disciplina specificando i soggetti competenti alla stipula delle convenzioni. L’oggetto delle convenzioni può essere estremamente differenziato, l’unico limite cui devono attenersi è, anche in questo caso, il divieto di creare alterazioni nella distribuzione competenziale; un ‘paletto’ spesso superato nella concreta realizzazione delle convenzioni che presuppongono un trasferimento di esercizio competenziale da un soggetto all’altro. Il problema fondamentale che si pone in merito a questo specifico strumento è la natura giuridica rispetto alla quale ci si chiede se siamo in presenza di una nuova tipologia normativa o, piuttosto, ci troviamo dianzi a disposizioni pattizie di carattere eminentemente politico. Un quesito a cui non è facile rispondere date le scarse previsioni legislative e il carattere prevalentemente ‘programmatico’ delle previsioni in questo contenute. Anche se, in via di principio, accanto a ‘*Protocolos generales*’ – che si limitano a stabilire un orientamento politico generale, il quadro d’azione o la metodologia

---

<sup>562</sup> Cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ, J.J. RUIZ RUIZ, “La Cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas...”, cit., p. 413.

<sup>563</sup> Cfr. la Resolución de 9 de marzo de 1990 de la Secretaría del Estado para las Administraciones Territoriales mediante cui si ordina la pubblicazione dell’ Accordo del Consiglio dei Ministri del 2 marzo 1990 sui Convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, BOE, n. 65, 16 marzo 1990.

per lo sviluppo della cooperazione nell'area interessata dalla collaborazione tra i soggetti<sup>564</sup> – non possiamo escludere la presenza di “*Convenios self-ecuting*” che non prevedono, quindi, “*medidas complementarias de aplicación por parte de quines suscribieron el pacto*”,<sup>565</sup>. In ogni caso che si tratti di un atto in sé completo o bisognoso di successive implementazioni giuridiche al fine di garantire la ‘certezza del diritto’ e la successiva giustiziabilità delle disposizioni in esso previste, è necessaria la pubblicazione sulle corrispondenti Gazzette Ufficiali e la comunicazione al Senato a titolo meramente informativo.

### 3.2.2. L’“AUTONOMISMO COOPERATIVO HORIZONTAL”: ‘MATIZ’ E ‘DESLINDE’

Se il sistema relazionale risulta debolmente strutturato sotto il profilo verticale, ovvero relativamente ai rapporti tra Stato e CCAA, ancor più carente se consideriamo le connessioni stabilite a livello ‘orizzontale’ tra le medesime CCAA. Paradossalmente, a differenza di altri ordinamenti comparati<sup>566</sup> in cui la potestà di stipulare accordi tra enti territoriali di medesimo rango si considera una facoltà implicita, la Costituzione spagnola che, ricordiamo, non menziona in modo esplicito neanche il principio di cooperazione, contiene, invece la disciplina normativa di base della cooperazione orizzontale, ovvero dei c.d. *Convenios horizontales*. Convenzioni che le CCAA possono stipulare tra loro «para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas», nonché «*acuerdos de cooperación*» (art. 145.2 CE). Si tratta di una norma che suscitò sin dalla sua prima apparizione nel dibattito costituzionale numerose remore, nelle parole di Entrena Cuesta “pocos artículos como el ahora nos ocupa ocasionaron tantos debates y fueron objeto de tan larga y minuciosa elaboración”,<sup>567</sup>. Il problema fondamentale consisteva, principalmente nel rischio che attraverso gli accordi

---

<sup>564</sup> Cfr. A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, “Técnicas y Fórmulas de Cooperación en el Estado Autonomo”, in AA.VV., *El funcionamiento del Estado Autonomo*, Madrid, 1999, p. 610.

<sup>565</sup> Così S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, p. 232.

<sup>566</sup> In tal senso P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación (Introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización; su aplicación al caso español)*, Madrid, 1984.

<sup>567</sup> Cfr. R. ENTRENA CUESTA, “Comentario al artículo 145”, in GARIDO FALLA (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, p. 1566. per una analisi dettagliata della genesi dell’art. 145 si veda, tra gli altri, J. I., LÓPEZ GONZÁLEZ, “La posición de las Cortes antes los convenios interregionales”, in AA.VV., *Comunidades Autónomas*, Sevilla, 1980, pp. 223 e ss.

interautonomici le CCAA potessero dar vita ad una sorta di ‘Stati paralleli’<sup>568</sup>, per questo il costituente spagnolo fece precedere tale possibilità da un divieto: «en ningún cas se admitirá la federación de Comunidades Autónomas», mantendo il precetto già previsto dalla Costituzione del 1931<sup>569</sup>. Tuttavia se pur gode di una posizione di ‘privilegio’ costituzionale a differenza della cooperazione verticale tale strumento si inserisce in un quadro regolativo che “adolesce de una excesiva rigidez y de formalismo” che hanno come conseguenza immediata “un freno considerable a la hora de decidir transitar por este camino”<sup>570</sup>. In effetti, il richiamo alla norma statutaria, che potrà prevedere «le ipotesi, i requisiti ed i termini» della stipula degli accordi, si completa con l’obbligo di comunicazione alle Cortes Generales e, in tutti gli altri casi, con la necessaria ‘autorizzazione’ del Parlamento nazionale. In tal senso la dottrina è unanime nel criticare il regime giuridico cui è sottoposta tale pratica cooperativa; una disciplina eccessivamente rigorosa e inadeguata<sup>571</sup> che ne promuove, al contrario, l’‘abbandono’. A livello comparato è difficile individuare una formula di controllo statale così pregnante sulla formazione di convenzioni e accordi tra i soggetti territoriali<sup>572</sup>. Nell’ordinamento spagnolo si verifica una situazione paradossale: non solo è più

---

<sup>568</sup> La ragione profonda che probabilmente orientò il costituente in tal senso risiede probabilmente – come afferma GARCÍA MORALES – nel “temor de que los convenios horizontales pudieran constituir un embrión para la creación de núcleos de poder susceptibles de amenazar la existencia del Estado”. Cfr. M. <sup>a</sup> J., GARCÍA MORALES, “Los convenios entre Cataluña y otras Comunidades Autónomas: régimen jurídico y realidad en las relaciones de colaboración de la Generalidad con otras Comunidades”, in *Autonomías*, n. 17, 1993, p. 100.

<sup>569</sup> L’art. 13 della Costituzione del 1931 recitava, infatti, «En ningún caso se admite la federación de regiones autónomas»

<sup>570</sup> Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 14, 1985, p. 50.

<sup>571</sup> In tal senso si vedano, tra gli altri, R. ENTRENA CUESTA, “Comentarios al artículo 145”, cit., che definisce tale norma come “escasamente feliz”; E. ALBERTÍ ROVIRA, “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, in *Documentación Administrativa*, n. 240, 1994, pp. 109 e ss; A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982. E. ALBERTÍ ROVIRA (dir.), *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996, en especial págs. 368-370; J. TAJADURA TEJADA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, 2. ed., Granada, 2000, pp. 109-112 e dello stesso autore “El artículo 145 de la Constitución española: los convenios y acuerdos de cooperación entre las CCAA”, in *Revista Jurídica de Navarra*, n. 21, 1996, pp. 115.

<sup>572</sup> Emblematico, a riguardo, il caso statunitense – ordinamento “de un acentrado espíritu federal” – dove la Costituzione prevede che qualsiasi accordo o convenzione – «any agreement or compact» – tra gli Stati deve avere l’approvazione del Congresso (art. 1., sez. 10, c. 3). Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, in AA.VV., *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcellona, 1993, p. 80.

Un *assent* tuttavia limitato dalla giurisprudenza della Corte Suprema ai soli casi in cui gli accordi riguardassero il ‘political balance’, ovvero il sistema di equilibrio politico dei poteri nella relazione tra Federazione e singoli Stati. Ed ancora in altri sistemi federali europei, come Svizzera o Austria si stabilisce solo un mero dovere di informazione *ex post* al Governo federale, mentre in Germania non viene menzionato nessun tipo di controllo federale sugli accordi stipulati tra i Länder.

facile realizzare convenzioni di tipo verticale – singola CA-Stato – ma, addirittura, (per assurdo) è più semplice per le regioni realizzare accordi di cooperazione transfrontaliera con regioni vicine piuttosto che firmare convenzioni con altre Comunità limitrofe. Un dato sicuramente sconcertante che non solo spiega la reticenza regionale e, quindi, lo scarso utilizzo di tale strumento, ma fa sì che la cooperazione orizzontale – comunque necessaria e ‘inevitabile’ per il funzionamento del sistema – si sviluppi seguendo ‘vie alternative’ di natura privatistica che potrebbero divenire la ‘metodologia’ generale delle relazioni orizzontali, intensificando la “colaboración clandestina”<sup>573</sup> – ovvero ‘informale’–, determinando, quindi, una rischiosa ‘emarginazione’ delle garanzie di controllo e trasparenza di natura pubblicistica (una “huida del Derecho Público”<sup>574</sup>).

Lo scarso utilizzo di questi strumenti risponde – seguendo la ricostruzione operata da Cámara Villar – tanto a fattori di natura politica che giuridica<sup>575</sup>. La diffidenza e scarsa conoscenza reciproca tra le CCAA soprattutto nella fase iniziale di costruzione dello Stato autonomico e il parallelo ‘sospetto’ dell’amministrazione centrale nei confronti di iniziative ‘autonome’ delle Comunità – sembra che “el Estado utiliza todos los resortes posibles para intentar impedir esa actividad”<sup>576</sup> – determinano l’*‘imprinting’* del sistema. Ciò influisce, chiaramente, nell’assenza di un orientamento cooperazionistico nell’orizzonte della cultura politica prevalente, dove predomina, piuttosto, la componente ‘differenziatrice’ e asimmetrica. In questa prima fase, infatti, la “afirmación de la propia identidad” e la “reivindicación de la singularidad” prevalgono sulla necessità ‘funzionale’ di strutturare “un modelo global de organización estatal que conlleve la unión y la aproximación de posturas entre Comunidades tras la

---

<sup>573</sup> Come rileva AJA, sarebbero in aumento quegli accordi intracomunitari di tipo ‘soft’, ovvero dichiarazioni di intenti o contratti non passibili del controllo parlamentare previsto dall’art. 145.2 incrementando in diversi settori quella che in ambito tedesco è stata denominata come “colaboración clandestina”. Cfr. E. AJA, “Valoración General”, in AA.VV., *Informe de las Comunidades Autónomas 1997*, vol. I, Barcellona, 1998 p. 28. D’altra parte lo stesso TC affermava, nella STC 44/1986, che se anche il regime giuridico previsto dall’art. 145.2 e dalle norme statutarie fosse applicabile solo ai ‘convenios’ ciò non significava che non potessero esistere altre forme di cooperazione orizzontale, come, ad esempio, «declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contendo vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación» (fj 2 e 4).

<sup>574</sup> Cfr. I. LASAGABASTER HERRARTE, “Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo”, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 41, 1995, p. 212.

<sup>575</sup> Cfr. G. CÁMARA VILLAR, “Principios y técnicas de cooperación...”, cit., pp.234 e ss.

<sup>576</sup> Così LASAGABASTER secondo siffatto ‘rifiuto’ dello Stato nei confronti della strutturazione orizzontale delle relazioni attraverso gli accordi di cui all’art. 145.2, gioca un ruolo determinante nel far sì che le CCAA siano addirittura ‘obbligate’ a ricorrere ad altri strumenti di natura privatistica. Cfr. I. LASAGABASTER HERRARTE, “Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo”, cit., pp. 211-212.

identificación de interesse comunes”<sup>577</sup>. Accanto a queste iniziali posizioni, però, le ragioni giuridiche risultano fondamentali nel declinare in senso negativo tale pratica cooperativa e consistono fondamentalmente nella difficoltà, soprattutto all’inizio, di concepire le CCAA come una “nueva forma de ordenar y conformar los interesse del Estado”, ovvero come “sujeto que sintetizza los interesse de una comunidad y accede, juntos a otros sujetos, a la actuación del Estado”<sup>578</sup> e , ancora, nella rigidità complessiva con cui la norma costituzionale configura gli accordi, tanto sotto l’aspetto procedurale che contenutistico. La norma costituzionale prevede due figure di accordi, «*convenios*» e «*acuerdos de cooperación*» distinti *ratione materiae*, priva di specificazione nel caso degli accordi, e, di conseguenza, nella relativa procedura de seguire per la stipula e l’approvazione. Nel primo caso sarà sufficiente una mera comunicazione alle Cortes, nei modi e nei tempi stabiliti, però, da ciascuna norma statutaria, mentre nel caso degli accordi di cooperazione diventa fondamentale la previa autorizzazione del Parlamento. Una norma ‘de regulación deficiente’<sup>579</sup>, ovvero dal carattere impreciso e poco chiaro, secondo la maggioranza della dottrina, complicata da una regolazione statutaria disomogenea e differenziata tra le diverse CCAA che si è sviluppata nel senso di un maggior irrigidimento del già ‘disaticolato’ quadro costituzionale. D’altra parte gli Statuti di autonomia in quanto «*norma institucional básica de cada Comunidad*» (art. 147.1 CE), non potevano prevedere tutti i requisiti disposti dalla norma costituzionale proprio perché ciò presupporrebbe un grado di regolamentazione degli accordi incompatibile con il carattere di ‘normativa básica’ degli Statuti. Una disposizione costituzionale, quella dell’art. 145.2 CE, che non deve essere intesa come «un precepto que habilite a las Comunidades Autónomas para establecer convenios entre ellas» ma, piuttosto, «supuesta esta capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenio de cooperación»<sup>580</sup>. Non si tratta, quindi, di una ‘clausola di abilitazione’ rivolta alle CCAA ma, al contrario, di una mera remissione di disciplina alle singole norme

<sup>577</sup> Cfr. G. CÁMARA VILLAR, “El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, cit., p. 234.

<sup>578</sup> Cfr. J. TORNOS MÁS, “La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía”, in *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, n. 21, 1979, p. 227.

<sup>579</sup> Come afferma SÁNCHEZ NAVARRO si tratta di una “disciplina così scarsa da un punto di vista tecnico-giuridico che finisce, addirittura, per ostacolare gravemente il fenomeno che intende disciplinare”. Cfr. A. J., SÁNCHEZ NAVARRO, “Artículo 145”, in Ó. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución española*, tomo IX, Madrid, 1999, p. 92

<sup>580</sup> Cfr. STC 44/1986, de 17 de abril, fj 2.

statutarie corroborate dal controllo parlamentare<sup>581</sup>. Tuttavia i termini di «gestión y prestación de servicios» e la qualificazione di questi come «propios», affinché possa prender corpo un ‘convenio’ risultano assai difficili da interpretare, così come la partecipazione del Parlamento nazionale come requisito di efficacia ovvero di validità giuridica degli stessi. Un vero e proprio ‘rompicapo’ giuridico frutto dell’interporsione di diverse norme, Costituzione, Regolamenti delle Camere, Statuti che ne complicano ulteriormente il quadro. Senza soffermarci sulle singole procedure previste negli Statuti, da una analisi piuttosto generale emerge un dato degno di nota che, probabilmente non ci aspetteremo. Nella maggior parte dei casi gli Statuti non prevedono due procedure distinte tali da differenziare il ‘controllo’ delle Cortes, come previsto, invece, dalla norma costituzionale, ma, piuttosto, ‘desnaturalizan’ la ‘comunicazione’ assegnando al Parlamento una “autentica facoltà di decisione sulla natura dell’atto”<sup>582</sup>. Se pur un accordo viene trasmesso alle Cortes sotto la ‘veste’ giuridica del ‘convenio’ (nei cui confronti vige il solo obbligo di comunicazione al Parlamento e non anche l’approvazione), queste avrebbero comunque la possibilità di valutarne il contenuto per definirne la natura, potendosi verificare che un iniziale ‘convenio’ (almeno tale per la Comunità autonoma che ne da comunicazione) si trasformi, per mano parlamentare, in un ‘acuerdo’ richiedendosi, quindi, l’autorizzazione<sup>583</sup>. All’interno del nuovo panorama statutario interessato, come già sottolineato, da diverse procedure di riforma ulteriore elemento di ‘sorpresa’ riguarda non tanto il nuovo Statuto di autonomia valenziano ma, soprattutto quello catalano. Nel primo caso, infatti, non si fa che riportare una norma già presente nel precedente Statuto che differenziava la Comunità valenziana dal *trend* seguito dalla maggior parte delle CCAA nella regolamentazione delle procedure di accordo in quanto le disposizioni statutarie espressamente dedicate si limitavano alla previsione, nel caso dei ‘convenios’, della mera comunicazione al Parlamento<sup>584</sup>. L’aspetto

---

<sup>581</sup> Come rileva ALBERTÍ ROVIRA, si tratta di una “norma habilitadora de un podere de intervenció o control estatal sobre tale convenios, que, de no contar con una previsió constitucional expresa, no podría reconocerse a favor del Estado”. Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, in AA.VV., *Las relaciones interadministrativas de cooperación...*, cit., p. 80.

<sup>582</sup> Cfr., P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación ...*, cit., p. 411.

<sup>583</sup> Così ad esempio gli Statuti autonomici di Galizia (art. 35.1 e 2 EAG), Andalusia (art. 72.1, 2, 3 e 4 EAA), Cantabria (art. 31 EAC), Castiglia-La Mancia (art. 40.1 e 2 EACL).

<sup>584</sup> L’art. 42 del ‘vecchio’ Statuto di autonomia della Comunità Valenziana (la *Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio*) rimane praticamente uguale – art. 59 – nello Statuto riformato con la *Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, prevedendo che «1. La Generalitat, a través del Consell, podrá celebrar convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otras comunidades autónomas. Tales acuerdos deberán

singolare riguarda, invece, il caso catalano nel non aver colto un'ulteriore occasione per l'affermazione della propria autonomia e del proprio 'status differenziale'. Visto l'enorme 'polverone' sollevato dal processo di riforma di tale Statuto, che in 'prima battuta' (nel progetto approvato dal parlamento catalano) si risolveva in una 'soluzione' e trasformazione in senso confederale dello Stato autonomico<sup>585</sup>, ci saremo aspettati un decisivo cambiamento anche su tale fronte. Al contrario si riprende la 'vecchia' procedura 'statalistica' conformemente alla soluzione adottata dalle altre CCAA<sup>586</sup>.

Unico elemento 'degno di nota' in merito alla tematica da noi analizzata è la previsione di «convenios de colaboración de gestión y prestación de servicios» che la Comunità valenziana può stabilire con «con otras regiones europeas» (art. 68 EAV). Esempio evidente della ipotesi sostenuta in questa ricerca, ovvero la forte influenza che il processo di integrazione europea esercita nei sistemi decentrati determinando una sorta di 'regionalismo relazionale' europeo che mette 'in rete' le regioni dei diversi Paesi membri creando una 'rete regionale' che funziona come un sorta di 'cinghia di trasmissione' diretta tra le Regioni e l'Unione europea. Ed ancora la previsione di una «especial relación de cooperación con las Comunidades Autónomas vecinas que se incluyan en el Arco Mediterráneo de la Unión Europea» (art. 68.4 EAV) rappresenta la più chiara attestazione di come il 'regioanlismo relazionale' europeo orienti i processi di

---

ser aprobados por Les Corts Valencianes y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los treinta días de su publicación. 2. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas requerirán, además de lo que prevé el apartado anterior, la autorización de las Cortes Generales».

<sup>585</sup> Si veda soprattutto la brillantissima analisi effettuata da R. BLANCO VALDÉS, "El Estatuto catalán: texto y pretextos", cit.

<sup>586</sup> L'art. 178. *Convenios y acuerdos con otras Comunidades Autónomas* del testo riformato con Ley Orgánica 6/2006 prevede che «1. La Generalitat puede suscribir con otras Comunidades Autónomas convenios de colaboración y acuerdos de cooperación. 2. Los convenios y los acuerdos con las demás Comunidades Autónomas pueden acordar, entre otros contenidos, la creación de órganos mixtos y el establecimiento de proyectos, planes y programas conjuntos. 3. La suscripción de convenios y acuerdos sólo requiere la aprobación previa del Parlamento en los casos que afecten a las facultades legislativas. En los demás casos, el Gobierno debe informar al Parlamento de la suscripción en el plazo de un mes a contar desde el día de la firma. 4. Los convenios de colaboración suscritos por la Generalitat con otras Comunidades Autónomas deben ser comunicados a las Cortes Generales y su vigencia empieza sesenta días después de esta comunicación, salvo que las Cortes Generales decidan que deben calificarse como acuerdos de cooperación que requieren la autorización previa a que se refiere el artículo 145.2 de la Constitución. 5. Los convenios y los acuerdos suscritos por la Generalitat con otras Comunidades Autónomas deben publicarse en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya en el plazo de cuarenta y cinco días y de un mes, respectivamente, a contar desde el día en que se firman». Una versione molto simile a quella prevista dal precedente art. 27.1 e 2 dello Statuto.

decentramento interno in senso relazionale all'interno di un quadro delineato dalla stessa Unione, quale appunto, in questo caso, il progetto "Arco Mediterraneo".

Dunque, non esistono in Spagna sedi di incontro specificamente 'autonomiche' come per esempio Conferenze Sectoriali orizzontali, in tale prospettiva sicuramente la tecnica di cooperazione dotata di maggiore trasparenza sono i 'convenios' e il loro scarso utilizzo non fa altro che riflettere la debole situazione della collaborazione sotto il profilo orizzontale. Nella maggior parte dei casi si tratta di accordi bilaterali che rispondono a specifiche problematiche riguardanti le Comunità territorialmente contigue, e quasi mai si è stipulato un accordo che coinvolgesse più di tre o quattro Comunità autonome. Un dato sicuramente peculiare nel panorama comparato che va a sottolineare come le Comunità a differenza dei simili enti territoriali presenti in altri sistemi non hanno dato vita ad un ambito d'azione proprio di tipo sovraregionale in grado di funzionare come centro decisionale e come centro di aggregazione di interessi che superino la sfera del proprio ambito territoriale. I fattori che possono aiutarci a capire il perché di siffatta situazione, perché le Comunità non producano accordi precedentemente alla negoziazione con il potere centrale piuttosto che negoziare direttamente e singolarmente con esso e perché, d'altra parte, altrettanto deboli risultano le relazioni tra lo Stato e gli enti infrastatali sono variegati e molteplici ma riconducibili, essenzialmente, ad un'unica matrice: la 'decostituzionalizzazione' del modello che si risolve con riferimento alla dimensione relazionale in un *vulnus* normativo di natura costituzionale. In effetti dall'analisi dell'unica norma specificamente dedicata alla cooperazione tra enti territoriali emerge un carattere eccessivamente garantista e poco funzionale per affrontare le 'sfide' attuali.

Le molteplici possibilità offerte dalla relazionalità orizzontale non è stata sufficientemente valorizzata, rimanendo ancora latenti le potenzialità e i vantaggi che ne potrebbero derivare tanto per le Comunità autonome che per l'ordinamento nel suo complesso. Se da una parte la cooperazione intraautonomica potrebbe incidere positivamente nel rafforzamento delle competenze regionali frenando i processi di ricentralizzazione, dall'altro potrebbe incrementare la partecipazione autonoma nei processi decisionali statali. In altri Paesi in cui la relazionalità orizzontale funziona come un vero e proprio 'sistema' organizzato di interessi, la cooperazione tra gli enti territoriali determina un rafforzamento della posizione 'contrattuale' delle regioni di fronte allo Stato centrale. Potrebbe ugualmente rappresentare un utile strumento di 'compensazione' e 'composizione' della dimensione conflittuale strutturale agli ordinamenti composti, come indicato dallo



stesso TC<sup>587</sup>. Una serie di vantaggi, dunque, che non comportano necessariamente un indebolimento dell'autonomia ma, al contrario, uno sviluppo ulteriore della stessa che incrementa, quindi, la capacità di autogoverno.

Una cooperazione orizzontale, quindi, da strutturare tanto in senso multilaterale che bilaterale. Con riferimento al primo aspetto, infatti, realizzare un foro di incontro in grado di determinare posizioni unitarie nei confronti dello Stato garantirebbe una maggior 'peso' rispetto alle 'istanze' singolarmente presentate delle Comunità così come la realizzazione di relazioni intergovernative tra territori accomunati da medesimi caratteri o problematiche otterrebbe un medesimo effetto. Rappresenterebbe una sorta di 'prova interna' di quella che potrebbe poi essere la cooperazione interregionale sul piano europeo, un modo attraverso cui le entità infrastatali potrebbero sviluppare una specifica 'capacità istituzionale' esportandola all' 'esterno' e incrementandola, ulteriormente, sul piano interno predisponendosi ad affrontare le 'sfide competitive' che il quadro europeo presenta.

#### **4. LA 'ASIMMETRIA AUTONOMICA' NEL SISTEMA "FEDERALIZADO O FEDERALIZABLE"<sup>588</sup> SPAGNOLO: UNA RIFLESSIONE 'RELAZIONALE' DELLA 'MATRICE DIFFERENZIALE'**

Con l'avvertenza di non utilizzare "postulados extravagantes a los ya constitucionalizados en la Norma Suprema"<sup>589</sup>, la categoria di 'asimmetria' è entrata a far parte rapidamente dello *status* giuridico-costituzionale spagnolo per la capacità descrittiva – e la conseguente 'giuridicizzazione' – di tendenze ed orientamenti presenti nel sistema autonomico spagnolo tali da caratterizzarne il funzionamento.

L'ordinamento autonomico spagnolo rappresenta, in un certo senso, il 'modello' archetipico delle differenti dimensioni della asimmetria, così come delineate nel cap. 3 della nostra analisi, non solo attraverso una concreta manifestazione di tale carattere ma, rendendo 'dinamico' il già mobile processo asimmetrico attraverso una struttura costituzionale 'geneticamente' predisposta a

---

<sup>587</sup> STC 132/1996.

<sup>588</sup> Cfr. A. TORREJÓN RUBIALES, "Las Comunidades Autónomas: tipología y mapa territorial", in *Documentación Administrativas*, n. 182, 1979, p. 180.

<sup>589</sup> Cfr. I. DE OTTO, *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, 1986, p. 28.

sviluppi differenziati. Non è questa la sede per operare una ricognizione generale degli aspetti asimmetrici del ‘federo-regionalsimo’ spagnolo, né d’altra parte avrebbe rilevanza ai fini della nostra analisi. Le direttrici in base alle quali ci ‘muoverò’, la nostra “carta de navegación en un océano sin brújula”<sup>590</sup>, sono essenzialmente due: il *quid novi* della dimensione asimmetrica dell’ordinamento spagnolo – la presenza simultanea e parallela di ‘asimmetrie dinamiche’ e ‘dinamiche asimmetriche’ – e il rapporto esistente tra ‘asimmetria’ e ‘mappa relazionale’ nel tendenziale orientamento ‘bilaterale’ di quest’ultima.

#### **4.1. ‘RETROSPECTIVA, PERSPECTIVA Y PROSPECTIVA’ DELLO STATO AUTONOMICO: PASSATO, PRESENTE E FUTURO DEI C.D. ‘HECHOS DIFERENCIALES’**

Rintracciare il carattere ‘strutturale’ della asimmetria nell’organizzazione territoriale dello Stato prevista dalla Costituzione significa riferirsi direttamente alla citata ‘*desconstitucionalización*’ della ‘forma’ di Stato che, sicuramente, elimina il rischio di ‘pietrificazione’ dell’ordinamento giuridico nel “fijar constitucionalmente que la estructura territorial del Estado no queba determinada en la Constitución”<sup>591</sup>. La Costituzione medesima, quindi, non stabilisce perentoriamente un ‘modello’ ma, semplicemente, si limita a prevedere le coordinate principali per lo sviluppo di un ‘processo’ – “el conducente a descentralizar el poder territorial”<sup>592</sup> – che, in quanto, tale, determina la dinamicità e la costante evoluzione – ‘involutione’ – dell’oggetto della regolazione, ovvero le entità infrastatali. La qualificazione ‘asimmetrica’ che è venuto assumendo il peculiare ‘federalismo’ spagnolo è una delle potenziali conseguenze di questa ‘costante’ autonoma: l’apertura del sistema organizzativo. Che sia espressione di “neutralidad y no-identificación con objetivos y convicciones políticos o económicos determinados”<sup>593</sup> o, piuttosto,

---

<sup>590</sup> Frase ripresa da J. GARCÍA ROCA, “Criterios para el reparto de competencias y bloque de constitucionalidad”, in AA.VV., J. GARCÍA ROCA (coord.), *Derecho Público de Castilla y León*, Valladolid, 1999, p. 403.

<sup>591</sup> Cfr., R. BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades Históricas y Regiones sin Historia*, cit., p. 38.

<sup>592</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>593</sup> Cfr. J. P. SCHNEIDER, “Continencia judicial y estructura normativa abierta del Derecho Constitucional”, in A. LOPEZ PIÑA (ed.), *División de poderes e interpretación. Hacia una teoría de la praxis constitucional*, Madrid, 1987, p. 75.

frutto del ‘*compromiso apócrifo*’<sup>594</sup>, in ogni caso l’impostazione frutto del ‘consenso’ costituente configurava lo sviluppo effettivo del sistema come ‘*pedra de toque*’ per una sua eventuale chiusura. In realtà la costante processuale ha funzionato, in un certo senso, come una sorta di ‘clessidra’: terminato il ‘tempo a disposizione’ – conclusa una tappa del lungo e continuo processo evolutivo – si rigira e ‘riparte’ – inizia una nuova fase – segnando la fine e contemporaneamente l’inizio del processo. La componente ‘asimmetrica’ rappresenta in questa metafora una delle componenti della sabbia che scorre tra le due ampolle della nostra clessidra, ovvero una ‘matrice’ del sistema la cui essenza precede la Costituzione del ‘78, ma solo in questa nuova fase costituzionale assume i caratteri e le molteplici ‘sfumature’ che ne fanno un elemento imprescindibile dell’analisi costituzionale dell’ordinamento spagnolo.

Il fondamento primigenio del carattere asimmetrico si ‘annida’ tra le pieghe del c.d. ‘*principio dispositivo*’ o de ‘*voluntariedad*’, che predispone la creazione di asimmetrie ma non le determina espressamente. In virtù di questo precetto si intendeva integrare nell’ordinamento complessivamente inteso il notevole grado di eterogeneità presente sul territorio in virtù di precedenti esperienze autonomistiche di determinanti territori – le c.d. ‘preautonomie’ – e di particolari caratteri posseduti da alcuni soggetti territoriali sulla base dei quali si strutturava un preciso riconoscimento legislativo di tale ‘differenzialità’. Sulla base del principio dispositivo (art. 2 e 143 CE) l’autonomia territoriale delle entità infrastatali, riconosciuta e garantita dalla Costituzione, viene concepita come un diritto ad ‘esercizio volontario’, passibile, quindi, di una manifestazione in positivo – attraverso il reale esercizio da parte del territorio che voglia assumere lo *status* di entità regionale – o, al contrario, in negativo, nelle more di un suo mancato esercizio. Lo Stato autonomico, quindi, “ha evolucionado de una inicial interpretación «diferenciadora»”, ovvero “permite un *desarrollo asimétrico* pero no lo impone<sup>595</sup>. In effetti, la proiezione di tale principio nella dimensione procedimentale, con la delimitazione degli elementi necessari affinché un territorio potesse costituirsi in Comunità autonómica e, conseguentemente,

---

<sup>594</sup> Espressione utilizzata da C. SCHMITT con riferimento ad alcuni di quei ‘compromessi’ che avveno consentito l’ingresso della Costituzione di Weimar del 1919. l’essenza di tale ‘compromesso apócrifo’ consiste nel “*alejar y aplazar la decisión*”, ovvero “*el compromiso no afecta a la solución objetiva de una cuestión por medio de y transacciones objetivas, sino que el acuerdo tiende a contentarse con una fórmula dilatoria que tenga en cuenta todas las pretensiones*”. Con riferimento al caso spagnolo tale compromesso consisterebbe nel fatto che l’Assemblea costituente avrebbe ‘escogitado’ una “*fórmula que satisfaga todas las exigencias contradictorias y deje indecisa en una expresión anfibológica la cuestión litiosa misma*” Cfr. C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 36-37.

<sup>595</sup> Cfr. E. FOSSAS, “Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico”, cit., pp. 286-288.

adottare il proprio Statuto di autonomia (anche'esso soggetto ad una specifica normazione costituzionale), ha giocato un ruolo fondamentale nella 'gradualizzazione' della configurazione potenzialmente asimmetrica dello Stato. Se pur ci muoviamo nell'ambito di quella che abbiamo definito 'asimmetria dinamica' in realtà le possibili differenze favorite dal principio dispositivo sono declinabili come 'asimmetrie transitorie' proprio perché destinate a 'consumarsi' con la successiva formazione della mappa autonoma.

In tale quadro possiamo inserire le differenziazioni derivanti dalle diverse vie di accesso all'autonomia seguite dai soggetti territoriali per costituirsi in Comunità autonome. Due 'strade' rispondenti ad un *ratio* integrativo-differenziatrice: 'differenziare per integrare' territori caratterizzati da forte tradizione storica e con maggiore vocazione nazionalista – le c.d. *Comunidades Históricas* (Catalogna, Galizia e i Paesi Baschi) – all'interno dell'unitario sistema statale. Una predisposizione 'generale' (art. 143 CE), che delineava le entità territoriali specifiche potenzialmente in grado di esercitare il diritto all'autonomia secondo un procedimento di 'via ordinaria' (art. 151 CE), cui si affiancano una predisposizione 'speciale', che delinea la c.d. 'vía rápida' di accesso autonomico, ed una 'eccezionale' (D.T. 2<sup>a</sup> CE) specificamente prevista per i territorio dotati di un regime provvisorio di autonomia. Una differenziazione 'di base' da cui derivano asimmetrie 'transitorie' riflesse nel procedimento di elaborazione della norma statutaria, nella conseguente procedura di approvazione della stessa ed, infine, nella organizzazione istituzionale dell'Comunità autonome.

A queste differenziazioni 'procedurali' si affiancano differenziazioni di tipo 'competenziale' che consideriamo per il momento solo in virtù dell'iniziale previsione costituzionale. La differenziazione competenziale che assume carattere prevalente nella prima fase di costruzione del sistema autonomico non fa che attestare "el carácter gradual y desigual de la autonomización"<sup>596</sup> in conseguenza di tre dati fondamentali. "no es juríicamente obligado que todo el Reino se constituya en Comunidades Autónomas; no todas las Comunidades Autónomas han de tener las mismas competencias; no todas usarán por iugul de las competencias que les corresponda"<sup>597</sup>. Un 'differenzialismo' competenziale che non coincide con la qualificazione asimmetrica dello Stato autonomico. La Costituzione spagnola a differenza degli altri Stati di natura composta non prevede una determinazione precisa degli ambiti competenziali, si limita a fissare

---

<sup>596</sup> Cfr. I. DE OTTO Y PARDO, *La prevalencia de l Derecho estatal sobre el Derecho regional*", cit., p. 74.

<sup>597</sup> *Ibidem*.

il mero quadro generale a partire dal quale saranno gli Statui di autonomia a decretarne la forma sostanziale. Proprio in virtù del diverso accesso all'autonomia si deliano essenzialmente due gruppi di enti infrastatali caratterizzati da un tetto competenziale differenziato, massimo *ab origine* nel caso delle c.d. Comunità di 'via rapida', temporaneamente limitato per quelle di 'via lenta' (contenuto che si sarebbe potuto ampliare solo dopo il trascorrere del limite temporale fissato in cinque anni). Una differenza anche questa 'transitoria' che non risulta definitiva ai fini di una qualificazione asimmetrica dello Stato, *in primis* per la natura meramente quantitativa e, soprattutto perché poggia su un principio provvisorio derivante dalla combinazione tra la diversa via di accesso autonomico e l'insieme delle leggi statali di trasferimento e delega alle Comunità autonome di facoltà corrispondenti a materie di titolarità statale (art. 150.2 CE). Proprio l'ambito competenziale costituisce l'esempio più evidente della continua tensione esistente tra dinamiche asimmetriche, o meglio, di differenziazione ed esigenze di uniformizzazione. Da un lato un "diritto alla differenziazione"<sup>598</sup> e dall'altro un diritto al 'café para todos', dicotomia altrimenti esplicabile con la nota metafora della 'carrera della liebre y las tortugas', con l'avvertenza, però, che a volte accanto ad un "café para todos esista un buen, magnífico, café para cada uno"<sup>599</sup>.

Il potenziale asimmetrico del principio dispositivo certamente molto esteso allorché l'ordinamento territoriale prendeva 'forma', diminuisce notevolmente sotto il 'peso' di un esercizio generalizzato del diritto all'autonomia politica. In effetti, come ci ricorda Blanco Valdés, "prácticamente todo lo que en nuestra institución era asimétrico tenía, al tempo, carácter transitorio"<sup>600</sup> Le asimmetrie 'permanenti', quindi, che qualificano realmente il sistema in senso 'asimmetrico' risiedono, piuttosto, in specifiche norme costituzionali e statutarie che danno legittimità e fondamento a fattori singolari non esportabili tra i diversi territori. In tale contesto si inseriscono i c.d. 'hecos diferenciales' "trampolín de impulso" con il quale "cada vez que en España las tortugas han conseguido acercarse a la altura de las liebres" questa hanno recuperato "su delantera"<sup>601</sup>. Seguendo l'impostazione costituzionalistica proposta da López Aguilar i 'fatti differenziali' – 'costituzionalmente rilevanti' – intesi come "elementos estructurales del Estado autonómico" non possono fare riferimento "a una distinción episódica o de

---

<sup>598</sup> Cfr. S. GAMBINO, "Dai diritti naturali a i diritti sociali. Un approccio storico-costituzionale nella prospettiva comparatistica", in *Rivista di Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2002, p. 131.

<sup>599</sup> Cfr. F. DE CARRERAS, "Café para todos", in *El País*, 5 marzo 1992.

<sup>600</sup> Cfr. R. BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades Históricas y Regiones sin Historia*, cit., p. 56.

<sup>601</sup> *Ibidem*, p. 97.

consunción anunciada (un plazo estatutario para poder proceder a la modificación de un cierto status jurídico...)", ma al contrario "ha de tener un carácter estructural, con vocación de permanencia (una lengua un acervi jurídico o institucional especial)<sup>602</sup>. Si tratta di un 'diferencial' che non coincide con il 'distinto' perchè "ha de gozar de asiento constitucional..., y ha de gozar no ya sólo de recepción constitucional, sino también de protección, vista a la luz de su carácter permanente o «estructural»"<sup>603</sup>. I 'fatti differenziali' consisterebbero, quindi, nel "reconocimiento constitucional y estatutario de los elemntos de una personalidad histórico-política diferenciada en algunas CCAA, – lo que – proporciona un fundamento objetivo para que las instituciones de las respectivas CCAA mantengan y desarrollen su propia personalidad más allá de la genérica potestad de autogobierno que comparten con las demás"<sup>604</sup>. Al di là del carattere storico che ha contribuito in misura notevole alla nascita del medesimo 'fatto differenziale', la peculiarità e in specie la dinamicità di tale elemento coonsiste nella sua duplice natura 'politica e giuridica'<sup>605</sup>. Se pur l'aspetto giuridico riveste primaria importanza ai fini della nostra analisi dobbiamo sempre tener presente l'importanza della componente politica che svolge una funzione di 'impulso permanente', che spinge verso una sua costituzionalizzazione, normativizzazione che diventa la base di legittimazione di ulteriori rivendicazioni latenti nel 'fatto differenziale'. Una dialettica costante e continua che configura il 'fatto differenziale' come il "permanente-diferencial"<sup>606</sup> dello Stato. La componente giuridica trova fondamento nel riconoscimento 'costituzionale' di una singolarità attraverso una specifica disposizione della Carta costituzionale. Sebbene, formalmente, non esista una norma costituzionale in cui compare l'espressione 'hecho diferencial', l'essenza di tale principio è rintracciabile in diverse disposizioni che ne delineano la natura strutturale. Accanto al carattere 'permanente', in quanto *conditio sine qua non* per il relativo riconoscimento dello *status* 'differenziale' ad una Comunità autonoma, altro elemento definitorio è la singolarità o eccezionalità della componente *de facto* che ne rende impraticabile la

---

<sup>602</sup> Cfr. J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Estado autonómico y hechos diferenciales. Una aproximación al «hecho diferencial» en el Estado comuesto de la Constitución de 1978: el caso de la autonomía canaria*, Madrid, 1998, p. 96.

<sup>603</sup> *Ibidem.*

<sup>604</sup> Cfr. E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechsos...*, cit., p. 38.

<sup>605</sup> In tal senso si segue l'impostazione analitica di AJA, secondo il 'fatto differenziale' sarebbe "un fenómeno esencialmente político y jurídico". Cfr. E. AJA, "Debate III", in AA.VV., *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996, p. 565.

<sup>606</sup> Cfr. F. TOMÁS Y VALIENTE, "Uniformidad y diversidad en las Comunidades Autónomas, en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal Constitucional", in AA.VV. *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona 1995, p. 23.

generalizzazione. Un concetto, dunque, che si connota anche in senso ‘relazionale’<sup>607</sup> ma qualitativamente difficile da definire.

Un insieme di caratteristiche che svelano la ‘falsa’ credenza che identifica il ‘fatto differenziale’ con l’‘hecho autonómico’<sup>608</sup> e connotano il concetto in esame come principio strutturale dell’ordinamento tanto da una prospettiva ‘atrás’, che ‘adelante’.

Al di là di quelli che possono essere e sono i singoli ‘hechos diferenciales’, lingua, foralità, sistema economico, insularità, la domanda che ci poniamo, indirizzata alle trasformazioni in atto del sistema autonomico, è duplice: il carattere asimmetrico coincide con i c.d. ‘hechos diferenciales’? Ed ancora se assumiamo i “fatti differenziali” – difficilmente definibile su un piano qualitativo – come fonte di legittimità (costituzionale) dell’esistenza di diritti differenziati come evitare il rischio di un uso ‘contenitore’ di tale categoria soprattutto con riferimento alla ‘manipolazione’ concettuale operata dai partiti nazionalisti spagnoli come ‘maschera’ di mere rivendicazioni autonomistiche?

La metafora proposta da Blanco Valdés è più utile di qualsiasi altra riflessione e formalistica operazione di ‘vivisezione’ concettuale. La relazione esistente tra ‘hechos diferenciales’ e asimmetrie è come quella che “mantenían entre sí aquellos mosqueteros del rey salidos de la pluma del gran Dumas: la de todos (los hechos diferenciales) para una (la asimetría), y una (la asimetría) para todos (los hechos diferenciales)”<sup>609</sup>. Ovvero “las únicas asimetrías existentes en la Constitución son las derivadas de los hechos diferenciales cintemplados en la misma”<sup>610</sup>. In tale prospettiva le asimmetrie sarebbero quelle derivanti non dal generale processo di differenziazione competenziale ma dallo specifico riconoscimento di una singolarità. Detto in altre termini e secondo la prospettiva evidenziata nel cap. 3, gli ‘hechos diferenciales’ costituiscono il connubio tra la dimensione statica e quella dinamica delle asimmetrie, la peculiarità di tali ‘hechos’ rispetto ad esempio alla equivalente staticità asimmetrica del regionalismo italiano è data da una natura particolarmente complessa in cui l’elemento ‘soggettivo’ tende ad una ‘oggettivazione’ e l’oggettività si nutre della costante ‘spinta’ soggettivistica’. D’altra parte proprio la componente ‘politica’ di questa ‘speciale’ asimmetria viene sovente utilizzata per la strutturazione di uno

---

<sup>607</sup> La dimensione ‘relazionale’ del ‘fatto differenziale’ deriva dalla circostanza secondo cui “la diferencia implica siempre una relación y afirmar cuál es el otro término de la diferenciación”. Cfr. F. RUBIO LLORENTE, “Debate III”, in AA.VV., *Ante el futuro del Senado*, cit., p. 548.

<sup>608</sup> Si veda L. LÓPEZ GUERRA, “Debate III”, in AA.VV., *Ante el futuro del Senado*, cit., p. 561.

<sup>609</sup> Cfr. R. BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades Históricas y Regiones sin Historia*, cit., p. 101.

<sup>610</sup> *Ibidem*.

“*status* constitucional-estatutario global diferenciado” che favorirebbe alcune Comunità a discapito di altre<sup>611</sup>. Un pericolo latente che non deve porre in secondo piano i limiti costituzionali alla sviluppo differenziato, ovvero unità e solidarietà che insieme all'autonomia rappresentano le fondamenta dell'edificio costituzionale autonomico.

#### **4.2. ‘DESAFÍOS’ DELL’ASIMMETRIA NELLA MAPPA RELAZIONALE ‘MULTI-BILATERALE’**

L'analisi del federalismo regionale spagnolo sulla base delle due dimensioni analitiche di ‘asimmetrie’ e ‘relazionalità’ ha messo in evidenza la convivenza di dinamiche apparentemente inconciliabili che in un ‘gioco di azione e reazione’ si influenzano vicendevolmente orientando ne il rispettivo funzionamento all'interno dell'ordinamento.

L'aspetto cooperativo del ‘federalismo’ spagnolo, manchevole però di una strutturazione forte, si trova dinanzi a fattori irriducibili di differenziazione che se non ne negano l'esistenza ne caratterizzano, tuttavia, il funzionamento. Come spiegare uno sviluppo relazionale profondamente orientato al bilateralismo?

Ancora una volta la ‘chiave d'accesso’ per capire le dinamiche del sistema risiedono nel processo di costruzione dello Stato autonomico. Quando venne formulata la Costituzione nessuno poteva immaginare la forma che il sistema avrebbe ciò spiega la mancanza di una specifica previsione costituzionale, per questo, nell'attuale momento di nuova ‘*transición estatutaria*’ in cui l'intero sistema è messo in discussione nei suoi aspetti organizzativi, ci chiediamo perché non aver inserito la dimensione relazionale nei progetti di riforma costituzionale, una via probabilmente più semplice da percorrere rispetto ad una trasformazione del Senato. La paura delle riforme costituzionali – conseguente, forse, al fatto che “*nuestra tradición en materia de reforma constitucional podría resumirse afirmando que las reformas constitucionales han sido en España una realidad prácticamente inexistente*”<sup>612</sup> – la preferenza e ‘storica’ prevalenza delle relazioni informali o, ancora la progressiva forma adottata dal sistema autonomico, senza dimenticare la ‘tradizione bilateralistica’ on tema di rapporti tra Stato e Comunità autonome. Quindi, a differenza degli altri sistemi federali europei in cui il

---

<sup>611</sup> Così G. TRUJILLO, “Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico”, cit., p. 18.

<sup>612</sup> Cfr. R. BLANCO VALDÉS “«Volver a las andadas»: reforma constitucional...”, cit.



rapporto tra dimensione verticale e orizzontale è andato strutturandosi come diretta conseguenza del primo a partire dalla strutturazione del secondo, il sistema autonomico si caratterizza 'geneticamente' come sistema bilaterale in rapporto alla relazionalità stato-regionale.

La forte prevalenza della dimensione bilaterale della cooperazione porta ad un risultato ambivalente, se da un lato accresce le tendenze centrifughe del sistema in ragione della spiccata propensione degli elementi di differenziazione, dall'altro, produce l'effetto contrario, ovvero, un impulso alla centralizzazione rispondente alla esigenza di stabilità del sistema. L'attuale assenza di relazioni intergovernative tra le Comunità determina, infatti, un forte indebolimento dell'esercizio di quelle funzioni che per loro natura richiedono un'azione congiunta dei 'livelli' piuttosto che isolata nel proprio ambito territoriale e autonomico, e, allo stesso tempo facilita la 'tentazione' ad un riaccentramento delle competenze in quegli ambiti particolarmente influenzati dai processi di europeizzazione e globalizzazione che richiedono soluzioni uniformi senza per questo essere 'centraliste'.

In tale prospettiva la relazionalità bilaterale è stata la 'formula' maggiormente utilizzata, oggi divenuta strumento ordinario di azione negli ambiti di 'congiunzione' tra Stato e Comunità autonome. Lo Stato si rivolge 'bilateralmente' alle singole entità infrastatali anche se si tratta di realizzare programmi congiunti e le Comunità si relazionano con esso utilizzando la medesima 'forma' considerata, probabilmente, unso strumento con cui poter riaffermare la propria autonomia nei confronti dell'ente statale. Il dato che emerge, quindi, è la 'incapacità' delle Comunità autonome di individuare una sfera di interesse comune la cui implementazione e 'protezione' richiede l'articolazione di relazioni stabili tali da poter formulare posizioni unitarie da contrapporre al potere statale. D'altra parte proprio l'assenza di una visione 'decisa' dello Stato autonomico rappresenta un forte ostacolo alla concezione di un forte sistema di relazioni in cui non vi sia la presenza dello Stato, cui connettere l'esistenza di un carattere altrettanto 'genetico' dello Stato che orienta il sistema verso un funzionamento 'differenziato'.

L'esistenza di asimmetrie non solo giuridiche ma politiche e fattuali produce una dinamica 'concorrenziale' tra i territori in cui poco spazio rimane alla strutturazione cooperativa. In realtà all'interno del panorama asimmetrico è proprio il c.d. "hecho diferente" – "circunstancias fácticas que se producen en una s

Comunidades Autónomas y en otras no”<sup>613</sup> – che gioca un ruolo determinante nella formazione di reti orizzontali di cooperazione. Paradossalmente se il ‘fatto differente’ produce un ‘irrigidimento’ della cooperazione in senso multilaterale, dall’altro rappresenta un elemento ‘agglutinante’ di interessi trasversali di tipo sovraregionale ma ‘sub-statale’.

L’esistenza di ‘fatti differenziali’ propriamente intesi trova specifica canalizzazione negli organi di cooperazione Stato-Comunità autonoma, il caso catalano rappresenta l’esempio più evidente della strutturazione di tale linea cooperativa. La previsione di una ‘Commissiione bilaterale Governo autonomo-Stato come « marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado» (art. 183.1 EAC), non fa che attestare tale tendenza che si giustifica sulla base di un peculiare ‘hechos diferencial’ catalano. Il problema non si pone solo con riferimento a tale Comunità autonoma ma in una prospettiva di ‘mimetismo competitivo’ l’estensione generalizzata di pratiche negoziali bilaterali rispetto allo sviluppo di ‘fori’ di incontro multilaterali può rappresentare un serio pericolo in termini di funzionalità del sistema in cui lo Stato si troverebbe costretto ad una ‘eterna’ contrattazione *vis a vis* con la singola regione. Una circostanza, questa, che indebolirebbe ulteriormente la mappa relazionale già manchevole di uno strumento di paritaria partecipazione e integrazione delle Comunità, ovvero un Senato come ‘effettiva’ camera di rappresentanza territoriale. L’effetto sarebbe quello di incrementare ulteriormente lo *status* differenziale, non tanto in termini di produzione giuridica asimmetrica – comunque limitata dai principi strutturali di unità e solidarietà – ma in termini di ‘sentimento’ delle essere diversi che alimenta inesorabilmente la rivendicazione di un’apozione giuridica peculiare.

Il problema fondamentale è la sintomatica riflessione sulla sfera dei diritti di cittadinanza poiché “non è tanto il grado di autonomia concessa ad una o più entità ...ma piuttosto la diversa percezione dei diritti da parte dei vari attori istituzionali”<sup>614</sup>.

L’asimmetria dunque nella sua versione più o meno ‘intensa’ ha giocato e continua a giocare un ruolo fondamentale nel cambiamento del sistema, alimentata tanto sul piano interno dalle dinamiche di contrattazione politica tra le forze partitiche statali e le componenti nazionalistiche presenti nelle Comunità

---

<sup>613</sup> Cfr. T. FONT I LLOVET, “Cooperación bilateral y cooperación multilateral: el pape de los hechos diferenciales en la cooperación”, in *Revista de Estudios Autonómicos*, n. 1/2002, p.p. 39-40.

<sup>614</sup> Cfr. L. DOMENICHELLI, “Asimmetria territoriale e cittadinanza differenziata come strumenti di protezione dell’identità”, cit., p. 5.

autonome maggiormente differenziate. E, ancora, sul piano esterno proprio attraverso il maggiore protagonismo europeo alle Regioni che agiscono in un quadro più ampio caratterizzato esso stesso da forti differenziazioni e orientato al riconoscimento di un 'diritto differenziale'.

Dunque, il carattere asimmetrico del federalismo spagnolo se pur geneticamente propenso alla competitività non può esimersi dall'adozione di procedure e prassi funzionali alla crescente interdipendenza tra gli ordinamenti, se pur adattati ai caratteri propri del sistema.

La tensione costante tra unità e autonomia e 'permanente-diferencial' continua a delineare il sistema spagnolo come un "cuento de nunca acabar"<sup>615</sup> ricordando che "...differenza significa esattamente il contrario di eguaglianza. L'autonomia presuppone, dunque, l'insorgere di una tensione tra due poli in gran parte contrapposti: il diritto all'autogoverno ed al suo risultato, cioè ad essere diverso, e il principio di eguaglianza"<sup>616</sup>. Diversità non è sinonimo di disuguaglianza, che è "non solo ammissibile, ma desiderabile" tuttavia "non sempre è facile distinguere ciò che è diversità in senso accidentale da ciò che è disuguaglianza in merito sostanziale. Ma esiste una linea di confine che appare chiara: nell'ambito dei diritti fondamentali e dei doveri costituzionali, l'eguaglianza deve essere assoluta; *non vi può essere differenziazione nel godimento dei diritti fondamentali o nell'adempimento dei doveri costituzionali*"<sup>617</sup>.

---

<sup>615</sup> Cfr. BLANCO VALDÉS R., "El Estatuto catalán: texto y pretextos", cit.

<sup>616</sup> Cfr. J. GARCÍA MORILLO, "Autonomia, asimetria e principio di uguaglianza...", cit., p. 105.

<sup>617</sup> *Ibidem*, p. 119 (corsivo mio).

*“Abbiamo avuto molto tempo per la riflessione  
e la descrizione delle cose.  
Tuttavia è arrivato il momento dell’azione,  
sempre rischiosa e azzardata”*

**ALTIERO SPINELLI**

*La Sfida Europea*

## CAPITOLO V

# IL ‘NEOREGIONALISMO’ ITALIANO: DALLA ‘PIRAMIDE’ AL ‘CERCHIO’ PASSANDO PER L’EUROPA. ‘STORIA’ DI UNA ‘RELAZIONALITÀ DIFFERENZIATA’

**SOMMARIO:** 1. INTRODUZIONE: IL ‘*FEDERALIZING PROCESS*’ ITALIANO TRA ‘AUTONOMIA’ ED ‘UGUGLIANZA’ ATTRAVERSO IL ‘TELESCOPIO’ EUROPEO. – 2. LA DIMENSIONE RELAZIONALE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: ‘GOVERNO DELLE RETI’ E ‘RETI DI DIRITTI’. – 2.1. Le ‘tracce’ relazionali per la ricostruzione di un sistema a ‘rete’. – 2.2. Le relazioni intergovernative in un sistema ‘a rete’. ‘Forma’ e ‘sostanza’ in una prospettiva *de iure condendo* e *de iure conditio*. – 2.3. Le ‘risorse’ dell’‘ordinamento relazionale’: autonomia ed eguaglianza in un sistema di ‘*multi-level governance*’. Il ‘*turnover*’ europeo. – 3. LA SUSSIDIARIETÀ NEL SISTEMA POLICENTRICO EUROPEO: UN PRINCIPIO DI BASE PER UNA NUOVA STRUTTURA ‘A RETE’. – 3.1. Il principio di sussidiarietà: fondamento e garanzia della mappa relazionale regionale. Un viaggio ‘in ascesa’ verso l’Europa – 3.1.1 Il controllo politico e giurisdizionale della sussidiarietà: il meccanismo di ‘*early warning*’ e il Comitato delle Regioni. – 3.2. Sussidiarietà e pluralismo istituzionale: un viaggio ‘in discesa’ verso l’Italia – 3.2.1. La ‘sussidiarietà orizzontale’: nuovo modello di amministrazione, democrazia e partecipazione. – 3.2.1.a) (*segue*). La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale: valore ‘contenutistico’, sviluppi e limiti. – 3.3. La dimensione ‘relazionale’ del principio di sussidiarietà. – 4. IL PROCESSO DI ‘SPECIALIZZAZIONE ASIMMETRICA’ : DAL ‘MODELLO’ DUALE ALLA ‘DIFFERENZIAZIONE *MULTILEVEL*’. RETROSPETTIVE E PROSPETTIVE DELLA ‘SPECIALE SPECIALITÀ’. – 4.1. I processi asimmetrici nel regionalismo dell’uniformità: dall’‘asimmetria speciale’ all’‘asimmetria differenziata’. – 4.2. ‘Forme’ e ‘condizioni’ dell’autonomia differenziata. – 4.3. ‘Premesse ‘statiche’ e ‘promesse dinamiche’ di una asimmetria relazionale: la costituzione si ‘decostituzionalizza’. – 5. IL ‘NEOREGIONALISMO’ ITALIANO: UN SISTEMA NORMATIVAMENTE ‘RETICOLARE’ CON/CONTRA UN SISTEMA FUNZIONALMENTE COMPETITIVO ?

## 1. INTRODUZIONE: IL ‘FEDERALIZING PROCESS’ ITALIANO TRA ‘AUTONOMIA’ ED ‘EGUAGLIANZA’ ATTRAVERSO IL ‘TELESCOPIO’ EUROPEO

La graduale e regolare opera di adeguamento del piano giuridico-formale a quello politico-sostanziale, senza per questo procedere ad un mutamento *in peius* dei valori costituzionali, ha significato per l’ordinamento italiano riattivare con frequenza gli strumenti e le procedure del potere di revisione costituzionale (cui non sempre è seguita una riforma della Costituzione), troppo spesso utilizzato come mero strumento e occasione di dibattito e riflessione sulla generale ‘forma’ dello Stato a partire dai fondamentali nessi di connessione tra le parti che lo compongono. D’altra parte “lo studio della Costituzione dovrebbe ispirarsi all’atteggiamento mentale che trova espressione nelle parole di Wiliam Yeats: ‘gettare uno sguardo distaccato sulla vita, sulla morte’”<sup>618</sup> poiché “la costituzione (ogni costituzione, scritta o non-scritta) è parte (anche) di un più generale processo politico che è alimentato da conflitti e tensioni che hanno la loro sede nella società, nell’economia, nella cultura o nel più generale sistema internazionale”<sup>619</sup>.

I binomi ‘regionalismo *versus* municipalismo’ e ‘regionalismo *versus* federalismo’ descrivono ampiamente le due ‘anime’ dell’impostazione autonomista dell’ordinamento italiano che nel generale riconoscimento dell’autonomia e del decentramento come principi strutturali della “Repubblica, una e indivisibile” (art. 5 Cost.) anticipava, nel 1948, un modello ‘all’avanguardia’ di pluralismo territoriale nella allocazione e distribuzione di poteri e funzioni. La soluzione ‘originale – il ‘compromesso’, come ogni patto sociale fondativo di una Costituzione – adottata dal Costituente italiano, scegliendo un’opzione intermedia tra le esperienze federali a prevalenza autonomistica con quote di ‘sovranità territoriale’ e il tradizionale apparato statale a forte prevalenza centralistica<sup>620</sup>, si rileva non più funzionale ai tempi e alle problematiche della realtà che la Costituzione medesima pretende regolare. La distribuzione territoriale del potere politico costituisce un anello fondamentale del rapporto tra società e Stato e nel momento in cui si realizza un distacco delle

---

<sup>618</sup> Cfr. S.M GRIFFIN, *Il costituzionalismo americano. Dalla teoria alla politica*, Bologna, 2003, p. 20.

<sup>619</sup> Cfr. S. FABBRINI, “Riforma della Costituzione o cambiamento del modello di democrazia?”, in G. GIRAUDI (a cura di), *Crisi della politica e riforme costituzionali*, cit., p. 18.

<sup>620</sup> In tal senso E. BALBONI, “Distribuzione territoriale del potere politico e vicende dell’autonomia locale”, in G.AMATO-A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, cit., 1997.

istituzioni di governo dalla società governata diventa necessario rimodulare le fondamentali ‘regole del gioco’ al fine di ‘correggere’ quell’effetto ottico distorsivo che produce lo specchio della rappresentanza, in virtù del quale la società governata non si riconosce nel sistema deputato alla cura e alla difesa dei suoi interessi<sup>621</sup>. Di conseguenza il “ben disegnato meccanismo tracciato con la pignoleria di un orologio svizzero è divenuto una sorta di magma agglutinato”<sup>622</sup> in cui cogestione, ‘corresponsabilità’, ‘fagocitosi’ di poteri e competenze ed inefficienza delle istituzioni pubbliche nella produttività di *outputs* rispondenti agli *inputs* provenienti dalla società<sup>623</sup> hanno dato vita ad una ‘miscela esplosiva’ tale da non poter procrastinare oltremodo una incisiva riforma costituzionale. Riformare la Costituzione, come si avvertiva all’inizio, non significa riscriverne una nuova, né ciò sarebbe possibile. Smantellare in maniera totale l’impianto costituzionale, infatti, metterebbe a rischio il valore acquisito che la norma ha conquistato nel tempo mediante il graduale adeguamento alla realtà sociale<sup>624</sup> possibile, d’altra parte, attraverso moderati interventi di ‘manutenzione costituzionale’ proprio perché “la Costituzione non *si chiude* in se stessa, non è insomma autosufficiente o autosignificante” ma si ‘apre’, ‘filtra’ e ‘metabolizza’ quegli eventi ed elementi “*compatibili* con l’orientamento assiologico complessivamente risultante dal quadro costituzionale”<sup>625</sup>. In tale solco si inseriscono le prime riforme legislative degli anni ’90 relative agli Enti locali<sup>626</sup> –

---

<sup>621</sup> Come rileva criticamente Onida gli elementi alla base della ‘fase riformatrice’ sono rintracciabili fondamentalmente in due processi: “la crisi delle intermediazioni dei partiti tra società e istituzioni” – a partire dalla crisi irreversibile dei ‘partiti di massa’ e ancor più vero a livello territoriale – e la “ricerca di un nuovo rapporto tra l’una e le altre iniziata con la riforma elettorale [...] e proseguita con un forte decentramento istituzionale (il c.d. federalismo), pericolosamente sospeso tra un centro invariato e sottosistemi locali privi di riferimenti”. Cfr. V. ONIDA, “Il mito delle riforme costituzionali”, in *Il Mulino. Rivista bimestrale di cultura e di politica*, p. 15.

<sup>622</sup> Cfr. A. CHIAPPETTI, *La ricerca della Costituzione perduta*, Torino, 2001, p. 13.

<sup>623</sup> Tale inefficienza – come rileva Chiappetti – non è dovuta tanto “alla cattiva volontà dei singoli uomini di governo bensì alle radicate e sistemiche carenze degli ingranaggi istituzionali, che si sono progressivamente ingrippati”. Cfr., A. CHIAPPETTI, *Op. ult. cit.*, p. 14.

<sup>624</sup> Il processo di adeguamento segue ritmi lenti e gradualisti – come nota Pitruzzella – scanditi da modifiche parziali ed interpretazioni evolutive. Cfr. G. PITRUZZELLA, “Le riforme possibili”, in *Il Sole 24 Ore* del 24 novembre 1999.

<sup>625</sup> Cfr. A. RUGGERI, “Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali”, in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 233.

<sup>626</sup> Il primo importante *input* di cambiamento – di origine ‘extra-regionale’ – proviene dalla ‘*best practice*’ dei governi locali dove, a seguito dell’introduzione dell’investitura diretta del capo dell’esecutivo (L. n. 81 del 1993), si determina la formazione di una nuova e più forte classe politica ‘carismatica’ di vertice. Il *gap* tra livello locale e regionale in termini di rilegittimazione della classe politica e di accresciuta forza politica e visibilità personale dei vertici esecutivi locali, condurrà il legislatore costituzionale a spostare il ‘punto di messa a fuoco’ dall’*an al quomodo* circa la realizzazione di un rinnovato potenziamento delle dimensioni regionali. Si veda in tal

finalizzate alla valorizzazione dell'autonomia locale come terzo livello governativo accanto allo Stato e alle Regioni – e, in particolar modo, le cd. Leggi Bassanini – “atto *materialmente* (seppure non anche *formalmente*) *costituzionale*”<sup>627</sup> – anima di quel federalismo amministrativo a ‘Costituzione invariata’<sup>628</sup> che trasferendo “le responsabilità pubbliche verso il basso ed i poteri in modo più prossimo alle comunità locali” realizzano “un sistema istituzionale realmente pluralista”<sup>629</sup>. Si tratta di interventi legislativi ordinari che se per un verso innovano la stessa ‘metodologia’ revisionistica dall’altro contribuiscono a dare una “impronta ‘neo-municipale’ alla stessa riforma costituzionale”<sup>630</sup> rimettendo in gioco i due ‘fuochi’ del sistema regionale italiano che “sotto questo aspetto si distingue da altri modelli di Stato federale e regionale, i quali non comportano necessariamente una valorizzazione degli enti locali”<sup>631</sup> – attestandosi come regionalismo ‘a tre gambe’<sup>632</sup> –. Un processo apparentemente e temporaneamente conclusosi con la riscrittura del Titolo V della parte II della Costituzione (l. cost. n. 3 del 2001) indirizzata a ‘marcare’ in senso ‘federalista’<sup>633</sup> il sistema regionale – almeno nelle intenzioni originarie e nei primi commenti ‘ottimisti’ apparsi all’indomani dell’approvazione che non tenevano in debita considerazione l’opera ‘uniformizzante’ tanto del legislatore statale che, soprattutto, del giudice costituzionale – approdando ad un ‘neoregionalismo’ non ancora pienamente sperimentato dagli ingranaggi complessi e ambivalenti qualificabile – come si tenterà di mostrare nell’analisi che segue – in senso ‘relazionale’ e ‘asimmetrico’ ovvero fruttuosamente interpretabile attraverso la duplice prospettiva della relazionalità e dell’asimmetria. Se si è trattato, in realtà, di una “soluzione salomonica, che cerca di contemperare esigenze eterogenee non

---

senso L. VANDELLI, “Regioni: riforme attuate e riforme necessarie”, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 3-4, 2002.

<sup>627</sup> Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VI ed., Milano, 2002, p. 8.

<sup>628</sup> Per un approfondimento sul tema si veda tra gli altri L. TORCHIA, “Regioni e «federalismo amministrativo»”, in *Le Regioni*, n. 2, 2001, pp. 257-266.

<sup>629</sup> Cfr. G. D’IGNAZIO e G. MOSCHELLA, “Il federalismo amministrativo in Italia tra principi ed attuazione regionale”, in *Civitas Europa*, n. 4, 2000, p. 99.

<sup>630</sup> Come rileva lucidamente D’Ignazio con il processo riformistico aperto dalle Bassanini assistiamo ad una inversione del rapporto tra legge e Costituzione che “modifica il significato di Costituzione, determinando che non siano le norme costituzionali ad avviare il processo di riforma del regionalismo” bensì le riforme legislative rispetto alle quali le novellate norme costituzionali non fanno altro che “registrare e dare veste costituzionale alle trasformazioni istituzionali già avvenute”. Cfr. G. D’IGNAZIO, “L’attuazione del federalismo amministrativo ed il ‘nuovo’ regionalismo”, in S. GAMBINO (a cura di), *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale*, cit., p. 223.

<sup>631</sup> *Ibidem*.

<sup>632</sup> Cfr. G. BOGNETTI, *Federalismo*, cit.

<sup>633</sup> Cfr., M. WALZER, *Che cosa significa essere americani*, cit.



agevolmente conciliabili”<sup>634</sup> ciò si connette alla presenza-influenza di elementi ‘esogeni’ al sistema interno dai quali è impossibile prescindere, “se pensassimo di leggere il Titolo V come una vicenda isolata, tutta e solo italiana, compiremmo un grave errore” dal momento che “la riforma si inserisce in un quadro non solo nazionale, ma di sviluppo dell’Europa, delle organizzazioni sopranazionali e della globalizzazione”<sup>635</sup>. La coerenza di un progetto animato da più ‘spiriti’ risulta più chiara, infatti, se adottiamo una ‘lente di ingrandimento’ tridimensionale – dimensione regionale, statale ed europea – che ci consente di capire e in qualche modo riflettere sulle diverse tendenze che si realizzano nell’‘unitario’ e ‘differenziato’ quadro costituzionale europeo. Tra i due fenomeni – regionalizzazione/federalizzazione ed europeizzazione – non esiste solo una casuale coincidenza ma, piuttosto, una costante relazione biunivoca di causa-effetto che si autoalimenta e autoimplementa in una sorta di circolo virtuoso direttamente proporzionale. Gli estremi dei processi di ‘apertura’ sovranazionale della sfera autoritativa e di intensificazione della ‘trama’ autonomistica interna coincidono nella combinazione autonomia-eguaglianza (intesa come una delle “molte e particolarmente emblematiche espressioni” del principio di unità<sup>636</sup>, da noi ‘privilegiata’ in quanto “valore maggiormente esposto davanti a sviluppi esuberanti, incontrollati dell’autonomia”<sup>637</sup>), elementi assunti nella ricostruzione qui proposta come punti d’‘arrivo’ e di ‘partenza’, ovvero come binomio dotato di una potenziale *vis* conflittuale (*prima facie*) e integrativa che emerge con la massima evidenza “con riguardo ai diritti fondamentali, alle forme della loro positivizzazione e della complessiva tutela”<sup>638</sup>. Dall’“Europa unita nella diversità”<sup>639</sup> ad ordinamenti statuali unitario-compositi asimmetrici e

---

<sup>634</sup> Cfr. A. D’ATENA, “Prefazione”, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie*, cit., 2003, p. 3.

<sup>635</sup> Così B. CARAVITA, “Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione”, relazione per il corso monografico organizzato dalla SPISA di Bologna in tema di Riforma del Titolo V della Costituzione, Bologna, 12 aprile 2002, sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>636</sup> Cfr. A. RUGGERI, “Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali”, cit., p. 226. Secondo l’A., infatti, “la tensione non è tanto ) o soltanto) tra autonomia ed eguaglianza, quanto tra autonomia ed unità” in cui l’unità, considerata “nel suo insieme e nella sua essenza, vale a dire nella sua *unicità* e *totalità* significante”, deve essere correttamente assunta non come “valore a se stante, concettualmente ed operativamente diverso dai valori stessi”, ma, piuttosto, come “l’insieme irripetibile, autofondante ed autosignificante dei valori stessi”, ovvero corrispondente “interamente con l’*identità* costituzionale dell’ordinamento” (pp. 226-227).

<sup>637</sup> *Ibidem*, pp. 227.

<sup>638</sup> *Ibidem*, p. 226.

<sup>639</sup> Così recita il Preambolo del “Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa”.

differenziati<sup>640</sup> in un rapporto che progressivamente si sposta dal mero “*ping-pong costituzionale*” ad un vero e proprio “*intrecciamento costituzionale*”<sup>641</sup> (*multilevel constitutionalism*). Dunque un peculiare ‘*federalizing process*’<sup>642</sup> proiettato in Europa e caratterizzato da un nucleo – rapporto-equilibrio tra ‘vocazione autonomistica’ regionale e ‘vocazione egalaristica’ del sistema<sup>643</sup> – che si ‘allarga’ e si ‘contrae’ lungo le direzioni della relazionalità e dell’asimmetria. Due dimensioni rispetto alle quali oscilla il ‘pendolo’ del sistema alla ricerca del necessario equilibrio in cui “sarà inevitabile accettare di passare da un sistema

---

<sup>640</sup> Sulla tematica relativa al rapporto-influenza tra asimmetrie del regionalismo interno e asimmetrie prodotte dall’ordinamento europeo si vedano gli atti del convegno *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto. Italia, Spagna, Germania, Belgio, Portogallo e Francia*, Facoltà di Scienze Politiche, Università della Calabria, 9 ottobre 2006, in corso di pubblicazione.

<sup>641</sup> Espressioni utilizzate da Ziller per descrivere il fenomeno di ‘mimesi’ esistente tra gli ordinamenti costituzionali interni ed europeo riferendosi, in particolare, alla “azione reciproca dei concetti costituzionali sulla Costituzione europea e dei concetti europei sul diritto costituzionale degli Stati membri”. A sostegno di tale tesi le interazioni relative al principio di proporzionalità e sussidiarietà nonché il concetto di ‘regioni ultraperiferiche’ che testimoniano la realizzazione di un “intrecciamento costituzionale – [...] – al quale l’intera costruzione e le innovazioni della costituzione per l’Europa stano dando il dovuto riconoscimento”. Cfr. J. ZILLER, “I concetti costituzionali nella nuova Costituzione per l’Europa”, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2005, pp. 108-109 e per un maggior approfondimento del tema si veda dello stesso autore “L’élargissement ch’ange-t-il les donées du problème?”, in J. ZILLER (a cura di), *L’eupéanisation des droits constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l’Europe – The Europeanization of Constitutional Law in the Light of the Constitution For Europe*, Paris, 2003.

<sup>642</sup> Si tratta innanzitutto di una peculiarità ‘metodologica’ inverata e inaugurata dalla riforma costituzionale del 2001. Dal fallimento del progetto organico di revisione della II parte della Costituzione proposto dalla Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali (istituita nel 1997) alle ‘riforme settoriali’ (l. c. n. 2 e 3 del 2001) che prendono le mosse da un’esigenza di ‘copertura’ costituzionale di cambiamenti ‘importanti’ della struttura giuridico-statale realizzati tramite leggi ordinarie; l’approvazione ‘a colpi di maggioranza’ ovvero la mancanza di un ‘consenso diffuso’ delle forze politiche rappresentanti il Paese sino alla ‘bizzarra’ situazione politica creatasi all’indomani dell’approvazione con referendum confermativo della Riforma del Titolo V: una riforma voluta dal centro-sinistra che si trova a dover essere attuata da una maggioranza di centro-destra. Dunque peculiarità tali da “costituire un pericoloso precedente”, pur con tutti i limiti del caso puntualmente individuati da Elia. Cfr. L. ELIA, *Politica e Costituzione*, Lectio Magistralis in occasione dell’inaugurazione dell’a.a. 2002-2003 della Facoltà di Scienze Politiche dell’Università della Calabria, Soveria Mannelli, 2003, pp. 14-15. Considerato il carattere di ‘astrattezza’ e ‘generalità’ che connota in diverse parti l’articolato della riforma erano già allora evidenti i ‘rischi’ di una possibile ‘trasmutazione’ della *ratio* sottostante alla riforma e di un probabile ‘congelamento istituzionale’ che si sarebbe nei fatti verificato. Su quest’ultimo aspetto si veda M. CLARICH e A. PISANESCHI, “Il vecchio ed il nuovo regionalismo nell’esperienza italiana”, in *Economia italiana*, n. 3, 2001, p. 546.

<sup>643</sup> Come ben rileva D’Ignazio “riuscire a rafforzare l’unità valorizzando le diversità è uno degli obiettivi principali di ogni modello di Stato composto”. Cfr. G. D’IGNAZIO, “Asimmetrie e differenziazioni regionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione”, in S. GAMBINO (a cura di), *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale*, cit., p. 263.

basato “*sul governo*” ad un diverso sistema basato invece su una moderna e articolata nozione di “*governance*”<sup>644</sup>, come l’Europa ‘ci insegna’.

## **2. LA DIMENSIONE RELAZIONALE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: ‘GOVERNO DELLE RETI’ E ‘RETI DI DIRITTI’**

### **2.1. LE ‘TRACCE’ RELAZIONALI PER LA RICOSTRUZIONE DI UN SISTEMA A ‘RETE’**

Il cambiamento del complessivo ‘ordinamento repubblicano’<sup>645</sup> ci induce necessariamente a riflettere sulla direzione del cammino intrapreso dal modello regionale e, soprattutto, sulla portata innovativa dei cambiamenti operati dal legislatore di riforma troppo spesso ‘oscurati’ da una lettura focalizzata più sui ‘difetti’ che sulle ‘virtù’, maggiormente orientata a rintracciare le linee di continuità – che qui non vogliamo negare – con la ‘vecchia’ impostazione regionale del sistema piuttosto che i ‘margini di rottura’ prodotti compatibilmente al quadro assiologico-costituzionale preesistente e persistente<sup>646</sup>. Transizione ‘*intra-sistemica*’ o ‘*extra-sistemica*’<sup>647</sup>, mero rinnovamento ordinamentale o nascita di un nuovo modello? Un ‘dilemma del prigioniero’ che non ci interessa sotto il profilo della possibile o ‘ottimale’ soluzione ma in quanto ‘tensione’ costante che anima la nostra analisi.

Rifuggendo da una ‘banalizzazione’<sup>648</sup> del processo di cambiamento ancora *in itinere*, consapevoli delle debolezze che il nuovo ‘impianto’ federoregionale possiede ci si propone di adottare lenti diverse per leggere le dinamiche

---

<sup>644</sup> Cfr. F. PIZZETTI, “Attuazione e completamento del Titolo V della Parte II della Costituzione”, in L. CHIEFFI – G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004, p. 76.

<sup>645</sup> Parafrasando il titolo del noto saggio di F. BENVENUTI, *L’ordinamento repubblicano*, Venezia, 1961.

<sup>646</sup> Sulla tematica relativa alla ‘continuità/discontinuità’ della riforma del Titolo V con il precedente sistema regionale si veda A. SODA, “La revisione costituzionale tra continuità e innovazione”, in AA.VV., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Ravenna, 2002, pp. 71-81.

<sup>647</sup> Si veda in proposito G. SILVESTRI, Intervento alla tavola rotonda su Costituzioni e prassi al Convegno su *Il diritto costituzionale a duecento anni dalla sua istituzione della prima cattedra in Europa*, Ferrara 2-3 maggio 1997.

<sup>648</sup> A sottolineare il rischio di “banalizzazione della Carta costituzionale” da parte di una lettura eccessivamente ‘continuista’ del nuovo Titolo V è M. CAMMELLI, “Amministrazioni (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione”, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1285 e 1303.

del regionalismo italiano all'interno della 'forbice' autonomia-eguaglianza (unità) con una avvertenza e un interrogativo. Il prevalere dell'una o dell'altra dimensione porta ad una 'esasperazione' progressiva della 'scala differenziale' – dalle asimmetrie *de facto* alle asimmetrie *de iure* fino ad una 'cittadinanza differenziata'<sup>649</sup> – o, di converso, a "ritorni di fiamma centralistici"<sup>650</sup>? – lettura tradizionalmente invocata nell'analisi dei due 'fuochi' dell'ellisse regionale –. Tuttavia se al 'binocolo' sostituissimo un 'prisma'? Ovvero allargando la 'visuale panoramica' oltre le frontiere nazionali, ravvisando la 'relazionalità' come *modus essendi* di modalità di governo sempre più orientate a schemi di *governance* e la differenziazione "non come fase temporanea da superare, né come contrapposizione fra unità federale e autonomia delle entità federate, ma piuttosto come un principio generale, ispiratore delle scelte fondamentali dell'ordinamento"<sup>651</sup>, allora non è forse possibile ipotizzare una integrazione tra i due principi di autonomia ed eguaglianza? In siffatta ipotesi ciò che rileva non è tanto l' 'imperio' dell'uno o dell'altro ma, piuttosto, le 'forme' attraverso si realizza (o può realizzarsi) il rapporto di complementarietà tra due sfere normalmente analizzate come due 'monadi' in una logica dominata da uno schema concettuale improntato alla 'separazione' più che alla 'complementarietà'. Si tratta allora di 'rivisitare' i due concetti all'interno di un 'modello' di "regionalismo 'relazionale'" <sup>652</sup> che sembra emergere dalla novellata Carta costituzionale. Si tratta di un 'paradigma' focalizzato sul soggetto regionale e caratterizzato da alcuni tratti fondamentali quali 'partecipazione', 'negoiazione', 'volontarietà', 'eventualità', fondato "sull'equiordinazione dei soggetti partecipanti e, dunque, sull'assenza di uno schema gerarchico predeterminato"<sup>653</sup>. Attraverso quest'ottica 'relazionale' è possibile rinvenire il *quid novi* delle disposizioni costituzionali novellate che a partire dall'art. 114 Cost. – "carta di identità del nuovo sistema costituzionale" a 'cerchi concentrici'<sup>654</sup> in cui si

<sup>649</sup> Espressione ripresa da W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship*, Oxford, 1995.

<sup>650</sup> Cfr. G. D'IGNAZIO, "L'attuazione del federalismo amministrativo...", cit., p. 235.

<sup>651</sup> Così L. TORCHIA, *Il governo delle differenze*, cit., p. 13.

<sup>652</sup> L'intuizione in merito all'esistenza di un nuovo modulo di organizzazione regionale dello Stato, il cd. "regionalismo relazionale" o "governo delle reti" si deve alla interessante ricostruzione operata da Toniatti nell'analisi del 'nuovo' ordinamento regionale emerso all'indomani della riforma costituzionale del Titolo V. Una prospettiva che adottiamo in questo lavoro come 'lente interpretativa' di un più vasto fenomeno di regionalismo europeo a partire, chiaramente, dal regionalismo italiano. In tal senso si veda R. TONIATTI, "Il regionalismo relazionale...", cit., pp. 167-187.

<sup>653</sup> Cfr. R. TONIATTI, Op. ult. cit., p. 168, n. 2.

<sup>654</sup> Espressione con la quale Olivetti definisce il novellato art. 114 Cost. Secondo l'A., infatti, tale norma può a buon diritto essere considerata alla "vera 'carata d'identità' del nuovo sistema costituzionale delle autonomie territoriali" poiché rimanda all'idea di una "statualità che nasce dal

complementano i due ‘spiriti’ federalista e municipalista<sup>655</sup> – delineano un “sistema interistituzionale a rete” caratterizzato dal “passaggio da un autonomismo derivato di tipo gerarchico e piramidale ad uno relazionale”<sup>656</sup>. Si tratta di un sistema di relazioni costruite nel duplice senso ‘*top-down*’ – ‘*bottom-up*’, ovvero di tipo orizzontale e verticale che implicano la partecipazione e l’attivazione da parte dei soggetti ‘legittimati’ all’uso degli strumenti negoziali costituzionalmente previsti. Dalla c.d. ‘società civile’ passando per gli enti territoriali più ‘bassi’ sino alle istituzioni regionali e statali, nonché europee, si realizza un circuito di interconnessioni la cui *ratio* risiede nel coinvolgimento e nella responsabile gestione e governabilità degli interessi e dei diritti della cittadinanza.

Gli indicatori di un siffatto modello sono ‘normativamente’ evidenti tanto sotto un profilo più propriamente ‘endogeno’ che in merito ad uno più spiccatamente ‘esogeno’. La determinazione delle “modalità attraverso le quali le regioni provvedono ad esercitare le proprie funzioni”<sup>657</sup> segue un modulo negoziale *in primis* nella configurazione di un sistema competenziale (art. 117 Cost.) che, se non eccelle per chiarezza ed organicità, assume, però, come criterio ‘ordinatore’ non più una rigida e dualistica separazione tra i due centri di potere, statale e regionale, ma una compenetrazione tra i diversi piani della pluralistica conformazione repubblicana in cui la ‘concorrenzialità’ competenziale del legislatore statale e regionale investe la gran parte degli ambiti fondamentali della regolazione. Una ‘integrazione’ competenziale, dunque, in cui la residualità-esclusività competenziale regionale – in virtù dell’art. 117 4° c. – è temperata dalla titolarità statale delle competenze legislative di carattere ‘trasversale’<sup>658</sup> –

---

basso, dal livello di governo ‘più vicino’ al cittadino (il comune) e si svolge progressivamente in enti territoriali di maggiori dimensioni, disposti come cerchi concentrici”. Cfr. M. OLIVETTI, “Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)”, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 40-42.

<sup>655</sup> Come rileva Olivetti “mentre si riconosce pari dignità ai diversi enti territoriali autonomi, pur senza escludere le differenze di competenza e di tutela costituzionale esplicitate dagli articoli successivi, si riconosce il peso che, pur in uno Stato a regionalizzazione rafforzata, presenta la tradizione municipalista italiana”. Cfr. M. OLIVETTI, Op. ult. cit., p. 43. Su tale tematica di veda in particolare R. BIFULCO, “La forma della Repubblica: il titolo della parte seconda della Costituzione e l’art. 55”, in V. ATRIPALDI-R. BIFULCO, *La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali della XIII legislatura*, Torino, 1997.

<sup>656</sup> Così G. ROLLA, “Il principio unitario...”, cit., p. 708-710.

<sup>657</sup> Cfr. R. TONIATTI, Op. ult. cit., p. 169.

<sup>658</sup> Si tratta di “competenze legislative funzionali capaci di estendere legittimamente l’esercizio della funzione legislativa da parte dello Stato anche in aeree che, sulla base dell’interpretazione oggettiva dell’elenco delle materie, spetterebbero alle Regioni” Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, cit., p. 147. Un ambito direttamente ricavabile, oltre che dalla Norma fondamentale, dalla giurisprudenza costituzionale che al di là dell’esercizio ‘nominalistico’ di cui dà prova nel coniare differenti espressioni per riferirsi a siffatte competenze

così l'art. 117, 2° c., *lett. e), lett. m), lett. s)* – che “caratterizza sicuramente in senso collaborativo le scelte federaliste effettuate dal legislatore costituzionale del 2001”<sup>659</sup>. Il *favor* verso la ‘pratica contrattualistica’ emerge, ancora, dall’individuazione delle intese interregionali per “il migliore esercizio delle proprie funzioni” (art. 117, 8° c.), ovvero si costituzionalizza la cooperazione per atti di livello orizzontale originariamente prevista da norme di rango statale (art. 8 D.P.R. n. 616/1977<sup>660</sup>) che si ‘internazionalizza’ attraverso la possibilità riconosciuta alle Regioni di concludere, nelle materie rientranti nel loro ambito competenziale, accordi e intese con altri Stati o enti regionali appartenenti ad altri ordinamenti (art. 117, 9° c.)<sup>661</sup>. Intesa e ‘forme di coordinamento’ di tipo verticale – Stato-Regioni – ancora previsti nella disciplina di materie difficilmente regolabili ‘unilateralmente’ quali immigrazione, ordine pubblico e sicurezza e beni culturali<sup>662</sup> all’interno dell’ambito di titolarità esclusiva riconosciuta dalla Costituzione in capo allo Stato. Un’attestazione, quindi, dell’impossibilità di procedere a ‘compartimenti stagni’ divenendo la cooperazione e la negoziazione il modulo governativo e legislativo maggiormente adeguato alla produzione di politiche rispondenti alla complessità degli interessi coinvolti<sup>663</sup>. Sul piano ‘esogeno’ la configurazione di un ‘modello partecipativo’ di europeizzazione dell’ordinamento regionale italiano, pur entro i limiti delineati dalle leggi nn. 131/2003 e 11/2005, non è altro che un riflesso esterno di una modalità organizzativa relazionale interna. Il livello europeo, infatti, nonostante le originarie remore e la scarsa ‘ospitalità’ mostrata alle Regioni ha da sempre rappresentato un terreno d’azione fertile per le Regioni che hanno ‘imposto’ la loro presenza oltrepassando i confini meramente statali sicché nella generale opera di ‘modernizzazione costituzionale’ non poteva essere sottaciuto il ruolo regionale all’interno del circuito istituzionale ‘che conta’ ovvero la presenza delle

---

– “materie non materie”, “materia funzione” (sentt. nn. 14 e 272 del 2004), “materia trasversale” (sent. n. 407 del 2002), per citarne alcuni –, riconosce espressamente l’esistenza di una «competenza legislativa statale trasversale» che si «intreccia inestricabilmente con una pluralità di interessi, alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni» (sent. n. 272 del 2004).

<sup>659</sup> Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale ...*, cit. p. 75.

<sup>660</sup> Il I comma dell’articolo citato, riprendendo quanto stabilito dall’art. 1, 2° c., L. n. 382 del 1975, recita: «Le regioni, per le attività ed i servizi che interessano i territori finitimi, possono addivenire ad intese e costituire uffici e gestioni comuni, anche in forma consortile» con l’avvertenza del diniego di «costituzione di consorzi generali tra Regioni».

<sup>661</sup> Sulle ‘innovazioni’ costituzionali e i ‘limiti’ legislativi statali al cd. ‘*treaty making power*’ delle Regioni si veda il terzo capitolo del presente lavoro.

<sup>662</sup> Disciplina contenuta all’art. 118, 3° c. Cost.

<sup>663</sup> Come rileva Toniatti questa modalità di “gestione convenzionale coordinata” è indicativa di “quell’assetto che abbiamo definito di regionalismo relazionale negoziale”. Cfr. R. TONIATTI, *Op. ult. cit.*, p. 170.

Regioni, nelle materie di loro diretto interesse, al ‘tavolo’ decisionale relativo alla formazione ed esecuzione degli atti comunitari.

Merita ulteriori riflessioni l’ambito della competenzialità concorrenziale – “l’aspetto più macroscopico della riforma riguarda, infatti, proprio il totale ripensamento di come è organizzato e allocato il ‘potere legislativo’ nel nostro ordinamento”<sup>664</sup> – dove le forme di raccordo e di concertazione tra l’ente statale e le Regioni – secondo schemi bilaterali o multilaterali – appaiono non solo desiderabili ma necessari nella configurazione del quadro ‘assiologico’ statale entro cui le Regioni possono legittimamente esercitare la propria potestà normativa se non si vuole vanificare l’impostazione relazionale che, per certi versi, il legislatore costituzionale sembra aver seguito. Se tradizionalmente “i criteri fondati sulla concorrenza materiale favoriscono la supremazia dello Stato nei confronti dei livelli regionali”<sup>665</sup>, poiché la legislazione statale di cornice ‘perimetra’ l’ambito di intervento regionale senza la previsione di forme di partecipazione delle Regioni al *decision making*, diventa prioritario predisporre modalità cooperative in grado di assicurare l’integrazione dei diversi livelli governativi nella ‘rete’. La mancata previsione di una reale Camera di rappresentanza territoriale certamente complica la situazione ma non mancano, in via di principio, strumenti di raccordo che, se rafforzati sul piano funzionale e procedimentale, potrebbero sopperire, in qualche modo, alla *vacatio* del ‘Senato federale’.

## 2.2. LE RELAZIONI INTERGOVERNATIVE IN UN SISTEMA ‘A RETE’. ‘FORMA’ E ‘SOSTANZA’ IN UNA PROSPETTIVA *DE IURE CONDENDO* E *DE IURE CONDITO*

Se le novità introdotte dalla riforma del titolo V si muovono nel segno di una discontinuità con la ‘cultura organizzativa’ che stava alla base del sistema ciò risponde ad una amplificazione della ‘complessità sociale’ che richiede nuovi ‘strumenti di integrazione’ – non più i “partititi di massa di dimensione nazionale” e il “forte Stato sociale”<sup>666</sup> – orientati in una sorta di passaggio dalla ‘piramide’ al

---

<sup>664</sup> Cfr. F. PIZZETTI, “Le nuove esigenze di *governance* in un sistema policentrico ‘esplosivo’”, cit., p. 32.

<sup>665</sup> Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995, p. 207.

<sup>666</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, “Il regionalismo italiano tra asimmetrie e cooperazione”, cit., pp. 87. Come rileva l’A. i “partititi di massa di dimensione nazionale” e il “forte Stato sociale” hanno

‘cerchio’, poiché “quando si ragiona di un sistema “multi-livello” di governo si deve aggiungere che il sistema è comunque senza un centro, e quindi i rapporti tra i diversi livelli non sono gerarchizzati, bensì paritari”<sup>667</sup>. In tale contesto, la sfera dei rapporti tra i diversi ‘nodi’ della rete acquista un particolare ‘peso’ nel funzionamento del sistema, soprattutto con riferimento alla ‘ricostruzione relazionale’ seguita dallo stesso piano normativo. Tuttavia “vi sono alcuni punti della trama costituzionale a riguardo dei quali non è possibile avere dubbi di sorta circa la distanza riscontabile tra l’*essere* e il *dover essere*”<sup>668</sup>: è quanto si verifica per la declinazione ‘plurale’ dell’autonomia nel segno della differenziazione e, ancora di più – nella forma di un vero e proprio ‘silenzio costituzionale –, in merito alla costruzione della ‘rete’ tra i diversi livelli governativi. Gli strumenti stabili di cooperazione interistituzionale “in grado di connotare maggiormente in senso cooperativo le relazioni intergovernative tra livello statale e livelli regionali”<sup>669</sup> – e tra questi e il livello locale – costituiscono una ‘sostanza’ senza ‘forma’ (costituzionale)<sup>670</sup>. Mera ‘dimenticanza’ o precisa ‘finalità’ del disegno? Una posizione non esplicita del legislatore di riforma in merito all’adozione di un modello di ‘federalismo cooperativo’ le cui scelte, o meglio *omissioni*, sembrerebbero orientate verso un “modello di tipo conflittuale”<sup>671</sup>, un ritorno o un nuovo ‘ingresso’ del “regionalismo duale”<sup>672</sup>, ovvero un modello orientato al ‘criterio della separazione’ che influenza le modalità di collaborazione sia sul

---

rappresentato un efficace strumento di integrazione di una ‘società plurale’ attraversata da profondi *cleavages*, richiedendo, però, un “decisore unico centralizzato”, ovvero lo Stato.

<sup>667</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>668</sup> Cfr. A. RUGGERI, “La Commissione parlamentare per le questioni regionali tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro”, su *federalismi.it* n. 23/2005, p. 2.

<sup>669</sup> Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato...*, cit., p. 291.

<sup>670</sup> Significative a tal proposito le parole di V. ONIDA pronunciate in occasione del tradizionale incontro d’inizio d’anno del presidente della Corte costituzionale con la stampa nel gennaio del 2005, dove affermava: “il contenzioso Stato-Regioni ha impegnato la Corte come mai era avvenuto in passato, tanto da giustificare la tesi secondo cui esso sta cambiando o ha già cambiato il modo di lavorare della Corte stessa, sotto il profilo qualitativo [...]. Complessivamente non è arbitrario dire che ci siamo trovati e ci troviamo di fronte ad una contraddizione, fra un disegno di legge costituzionale innovativo e ambizioso, ed una realtà effettiva, di metodi e contenuti della legislazione governativa e parlamentare e talora anche regionale, di organizzazione, di capacità di gestione delle rispettive competenze e delle forme di collaborazione restata largamente ferma ai caratteri del passato. Si sono individuati degli obiettivi” [...] ma non si sono individuati con sufficiente precisione e realismo i percorsi necessari e possibili per passare dall’assetto preesistente a quello nuovo prefigurato”.

<sup>671</sup> Così B. CARAVITA, “Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del titolo V della costituzione”, sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>672</sup> Indirizzo seguito dall’Anzon nella ‘interpretazione’ del modello regionale derivante dalla riforma del titolo V secondo cui “il nuovo disegno è ispirato ad una impostazione fortemente caratterizzata nel senso della separazione/contrapposizione tra centro e periferia” allontanandosi, quindi, dal modello cooperativo “fondato sulla possibile integrazione delle competenze e sul loro esercizio in forma collaborativa”. Cfr. A. ANZON, *I poteri delle regioni...*, cit., pp. 208-209.



piano verticale che orizzontale<sup>673</sup>. D'altra parte, come l'esperienza comparatistica ci mostra<sup>674</sup>, "le formule e i meccanismi cooperativi nascono per di più al di fuori del quadro costituzionale formale, sulla base, appunto di determinati presupposti che favoriscono lo sviluppo di tali forme cooperative"<sup>675</sup>. I raccordi tra i livelli governativi divengono fondamentali soprattutto laddove manca una reale Camera parlamentare di rappresentanza territoriale, sicché, specie in quest'ultimo caso, le relazioni assumono natura di organismi 'meta-rappresentativi' oltre che strumenti predisposti ad un fluido funzionamento del sistema generale. Così nel caso italiano dove il c.d. 'sistema conferenziale' rappresenta l'esempio più evidente di 'costruzione legislativa di *relais*' di cui l'ordinamento è andato attrezzandosi in assenza di un quadro relazionale di riferimento. Se il 'modello' conferenziale italiano riprende sotto diversi aspetti lo schema di cooperazione verticale e multilaterale spagnolo, se ne discosta principalmente in merito al coinvolgimento dei livelli territoriali. L'esistenza di una "Conferenza permanente per i rapporti tra Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano" e di una "Conferenza Stato-Città e Autonomie locali", ancora più legittimata a seguito dell'equiordinazione degli enti che costituiscono la Repubblica (art. 114), evidenzia la 'duplice anima' dello "Stato policentrico delle autonomie"<sup>676</sup>, 'federo-regionalista' e 'municipalista', preordinata ad una 'ricomposizione' dei diversi soggetti territoriali in quelle 'zone grigie' del sistema dove si realizza una sovrapposizione di interessi e funzioni difficilmente distinguibili e/o separabili. Una composizione e integrazione delle 'tre gambe' del sistema si realizza, dunque, nella "Conferenza Unificata" in cui "si fronteggiano e dialogano veramente tutti i «governi» che a diverso titolo concorrono a «governare» il

---

<sup>673</sup> Cfr. M. CAMELLI, "I raccordi tra i livelli istituzionali", in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 6/2001, p. 1091.

<sup>674</sup> Nei sistemi composti la presenza di strumenti di connessione intergovernativa – tanto in sistemi dotati di apposite sedi istituzionali di rappresentanza territoriale che in quelli privi di un 'canale' diretto espressione delle autonomie territoriali – è assai diffusa. Così in Canada, negli Usa, in Belgio ma anche in Germania o in Spagna, ordinamenti in cui il sistema di raccordo differisce in merito alla natura e soprattutto alle funzioni, aspetti direttamente connessi alla presenza o meno di un 'Senato federale'. Sul tema si veda E. CECCHERINI, "La collaborazione fra Stato ed enti territoriali negli Stati composti dell'Unione europea", cit. Interessante, soprattutto con riferimenti al peculiare sistema conferenziale 'a tre punte' italiano, è il caso della danese caratterizzato da una 'cultura del consenso' che ha permesso lo sviluppo di una prassi negoziale governo-enti locali fondata sull'accordo. Dunque, non consultazioni o mera emissione di pareri ma 'Accordi comuni' tra le parti preventivi rispetto agli interventi legislativi e amministrativi del Governo che consentono una più incisiva partecipazione degli enti locali al *decision-making* statale. Si veda A. PITINO, "Tecniche di cooperazione tra enti locali e governo centrale negli Stati Scandinavi", in *Amministrare*, n. 1/2005.

<sup>675</sup> Così R. BIFULCO, "Cooperazione e separazione nel titolo V", in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie...*, cit., p. 267.

<sup>676</sup> Cfr. M. OLIVETTI, "Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)", cit., p. 39.

sistema italiano complessivo”<sup>677</sup>. In effetti, come emerge dalla ‘filosofia’ di ‘riforma della riforma’ il momento di ‘sintesi’ sembra essere quello maggiormente preferito, anche se orientato verso la ‘dualità’ più che la ‘pluralità’ delle diverse autonomie<sup>678</sup>.

La *ratio* istitutiva dell’‘embrionale’ cooperazione organica verticale era orientata principalmente a mitigare la forte conflittualità Stato-regionale<sup>679</sup>. Solo in una successiva fase – corrispondente al c.d. ‘federalismo amministrativo’ prodotto dalle leggi ‘Bassanini’<sup>680</sup> – assume un più netto profilo di sede di confronto e di negoziazione politica tra le diverse ‘parti’ del sistema. In particolare, la Conferenza Stato-regioni, ‘cellula’ primigenia di quel graduale passaggio dal criterio della separazione a quello dell’integrazione nei rapporti tra i livelli territoriali, diventa la ‘naturale’ risposta all’impossibilità di procedere lungo i binari della ‘autoreferenzialità governativa’ in presenza di interessi declinabili in senso pluralistico e territoriale. La sua configurazione, non tanto sul piano formale quanto ‘ideale-ideologico’, come ‘*third level*’ accanto a Stato e Regioni<sup>681</sup> dà conto delle forti aspettative legate alla sua istituzione come sede stabile di relazione istituzionale tra Stato e Regioni in assenza di un organo costituzionale a ciò espressamente deputato. In effetti, il peculiare ingresso di tale organismo

---

<sup>677</sup> Cfr. F. PIZZETTI, “Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana”, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000, p. 480.

<sup>678</sup> Il progetto di riforma costituzionale fallito a seguito del referendum confermativo del giugno del 2006 aggiungeva all’art. 118 un 4° comma concernente il riconoscimento della sola Conferenza Stato-Regioni, lasciando al legislatore la possibilità di istituire altre Conferenze. Tale indicazione è stata parzialmente accolta dal “Disegno di legge delega per l’istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Autonomie per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province Autonome ed Enti locali” dove si configura un’unica Conferenza ma ‘allargata’ ovvero la ‘Conferenza Stato-Autonomie’ come “sede di confronto, concertazione e attuazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Autonomie territoriali” (comma 1), divenendo i due ‘rami, locale e regionale, “due sezioni semplici” della sezione plenaria in cui potrebbe articolarsi la Conferenza stato-Autonomie locali “per le questioni di esclusivo interesse regionale ovvero di elusivo interesse degli enti locali” (comma 3, lett. b)).

<sup>679</sup> In effetti è proprio la “Conferenza permanente per i rapporti tra Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano” la prima ad essere stata istituita in via amministrativa con d.P.C.M. 12 ottobre 1983, integrato da frammentarie disposizioni delle leggi nn. 400/1988 e 86/1989 ma legislativamente ‘legittimata’ soprattutto a seguito del d.lgs. n. 281/1997. In attuazione della delega contenuta nella l. n. 59/1997. Le altre due, invece sono di più recente istituzione, in particolare la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali viene istituzionalizzata dal d.P.C.M. 2 luglio 1996 mentre La Conferenza Unificata risultante dalla commistione delle Conferenze sopra citate viene prevista dal d.lgs. n. 281/1997.

<sup>680</sup> Quest’ulteriore aspetto attesta il ruolo rilevante svolto dalle c.d. ‘leggi Bassanini’ (in particolare la l. n. 59/97) come ‘atto preparatorio’ della successiva riforma costituzionale del Titolo V.

<sup>681</sup> Così emerge dalla sent. n. 116 del 1994 della Corte costituzionale dove si afferma che la «Conferenza [...] lungi dall’essere un organo appartenente all’apparato statale o a quello delle Regioni (e delle Province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell’uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni (e Province autonome) [...] al fine di favorire il raccordo e la collaborazione tra fra l’uno e le altre».

nell'ordinamento si riflette – in senso limitativo – sulla ‘natura’ e sulle ‘garanzie’ di cui esso dispone dal momento che la giurisprudenza costituzionale ne rimette l’istituzione alla discrezionalità del legislatore statale<sup>682</sup>. Questo potere ‘di nascita e di morte’ posseduto dall’ente statale rispetto al quale le Regioni non hanno ‘voce in capitolo’ si riverbera nella ‘fisionomia’ centralistica dell’organo derivante da un ‘background’ cooperazionistico ambivalente in cui “confluiscono almeno due concezioni della collaborazione tra Stato e Regioni”, ovvero un ‘protezionismo’ collaborativo di stampo governativo ed una collaborazione fondata su un “rapporto di parità negoziale”<sup>683</sup>. Un ‘retroterra’ normativo e culturale funzionale ad una trasformazione del ‘ruolo istituzionale’ della Conferenza da “organo fantasma” a “organo ombra del Governo” sino all’attuale configurazione di organo ‘parafederale’<sup>684</sup>.

Caratterizzata da una “variabilità zoppa”<sup>685</sup> in riferimento ai membri che la compongono<sup>686</sup> e da una dimensione organizzativa che lascia pochi dubbi circa la prevalenza della componente statale<sup>687</sup>, risulta difficile considerare la Conferenza, come “‘voce’ delle Regioni nello Stato centrale” ma, piuttosto, quale “organo in cui si verifica che il punto di vista regionale sia compatibile con quello statale”<sup>688</sup>. D’altra parte il progressivo rafforzamento delle sue funzioni, realizzato con gli interventi legislativi degli anni ’90, contribuisce non poco a mutare la natura di “organo di partecipazione decisionale-procedurale” piuttosto che di sede di “confronto-raccordo politico generale”<sup>689</sup>. La Conferenza, dunque, nella versione ‘singola’ ed ‘unificata’, viene delineata come “co-normatore accanto al Governo”

---

<sup>682</sup> Cfr. sent. Corte cost. n. 408/1998.

<sup>683</sup> Cfr. I. RUGGIU, “Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»”, in *Le Regioni*, n. 5, 2000, pp. 858-859.

<sup>684</sup> *Ibidem*, p. 859.

<sup>685</sup> Come rilevato da F.S. MARINI, “La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni”, in A. D’ATENA, P. GROSSI (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie tra Unione europea e riforme costituzionali. In ricordo di Andrea Paletti*, Milano, 2003, p. 656.

<sup>686</sup> Accanto ai soggetti ‘permanenti’ – Presidente del Consiglio dei Ministri e Presidenti delle Regioni – è previsto un numero variabile di ministri e rappresentanti dell’amministrazione statale ma non anche la presenza di rappresentanti delle amministrazioni regionali.

<sup>687</sup> La Conferenza Stato-regioni è “istituita presso la presidenza del Consiglio dei Ministri” (art. 12, 1° c., l. n. 400/1988) ed è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 12, 2° c., l. n. 400/1988).

<sup>688</sup> Cfr. E. CECCHERINI, “La collaborazione fra Stato ed enti territoriali...”, cit., . 222-223.

<sup>689</sup> Cfr. G. PASTORI, “La conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione”, in *Le Regioni*, 1994, p. 1264. Un passaggio che emerge in tutta la sua evidenza se consideriamo le competenze che il d.lgs. 281/97 assegna alla Conferenza laddove, all’art. 2., si afferma che la Conferenza Stato-Regioni promuove e sancisce intese e accordi per coordinare l’esercizio delle rispettive competenze delle Amministrazioni centrali e regionali ed è “obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano” (art. 2., 3° comma).

e “co-autrice dell’indirizzo politico”<sup>690</sup>, funzioni che hanno contribuito a confermare la natura di ‘organo paracostituzionale’<sup>691</sup> e ad attestare alcune ‘anomalie’ derivanti da un *‘imprinting’* centralistico-governativo in cui il ruolo dei rispettivi organi legislativi – tanto a livello nazionale che regionale – risulta profondamente emarginato. In effetti, la strutturazione del confronto politico tra i soggetti statale e locali, se da un lato sembra seguire la dinamica interessi territoriali-interessi statali<sup>692</sup> – la cui deriva è l’‘uniformizzazione’ dei differenziati interessi (intra)regionali e (intra)locali – dall’altro segue una linea maggioranza-opposizione<sup>693</sup>. D’altra parte “in tempi di affermazione di una cultura politica Governocentrica”<sup>694</sup> lo sviluppo del sistema conferenziale non poteva che assumere siffatta fisionomia: organo di raccordo degli esecutivi, principalmente statale e regionale, deputato alle funzioni di ‘parerificio’. La circostanza invalsa nella prassi della previa riunione dei Presidenti delle Regioni (Conferenza dei Presidenti regionali)<sup>695</sup> ‘spinge’ ulteriormente verso una omogeneizzazione degli interessi tra i soggetti regionali sicché in sede di Conferenza Stato-Regioni le Regioni vengono ‘rappresentate’ dal portavoce che riflette la posizione emersa in sede di raccordo ‘presidenziale’. In realtà proprio

---

<sup>690</sup> Si veda la ricostruzione operata da I. RUGGIU, “Conferenza Stato-Regioni...”, cit., pp. 882-890.

<sup>691</sup> In tal senso P. CIARLO, “Il Parlamento, Governo e fonti normative”, in *La Riforma costituzionale*, Atti del Convegno di Roma 6-7 novembre 1998, Padova, 1999, p. 375.

<sup>692</sup> Sulla scorta di quanto avviene nella Camera di rappresentanza territoriale nei sistemi federali. Cfr. F. PIZZETTI, “Il sistema delle Conferenze...”, cit., p. 481.

<sup>693</sup> È emblematico, in tal senso, il parere emesso dalla Conferenza unificata sul d.d.l. costituzionale sulla c.d. *‘devolution’*, dove sei Regioni tra cui Emilia-Romagna, Marche., Toscana, Umbria votarono di no mentre le restanti undici tra cui Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Calabria, espressero un parere positivo. La componente locale si esprime in maniera negativa per cui risultava una maggioranza negativamente orientata sulla quale il Governo sorvola. Ciò dimostra quanto forte sia la componente della politica nazionale altrimenti non ci spiegheremo l’‘unione di intenti’ tra due Regioni come Lombardia e Calabria su un disegno di legge devolutivo di ulteriori competenze alle Regioni soprattutto alla luce delle richieste di attivazione della procedura di cui all’art. 116, 3° verso cui la Lombardia si sta muovendo. In tal caso più che l’interesse territoriale ha prevalso il ‘colore politico’. In effetti come sottolinea Ruggiu “tra i *cleavages* presenti in Conferenza, tra Regioni forti e deboli, del nord e del sud, tra Regioni ed enti locali, tra destra e sinistra, quest’ultimo è sicuramente il più pericoloso, poiché trasforma la Conferenza in strumento per paralizzare l’attività del Governo al di fuori di ogni logica territoriale”. Cfr. I. RUGGIU, “Conferenza Stato-Regioni...”, cit., p. 899.

<sup>694</sup> *Ibidem*, p. 893.

<sup>695</sup> Si tratta di un organo ‘informale’ attraverso cui si stabilizzano le riunioni periodiche che avvenivano tra i Presidenti delle Giunte regionali, rintracciarne una ‘nascita giuridico-formale’ è impresa assai ardua poiché, se da un lato, non esiste alcuna legge o atto normativo che la istituisce e la disciplina, dall’altra, l’‘appoggio’ al Cinsedo per gli aspetti logistici e organizzativi ha prodotto una notevole ‘confusione’ in merito ad una erronea sovrapposizione della Conferenza in parola con il Centro studi. Su tale tematica si veda G. CAPRIO, G. PAVESE, “Autonomie: la lunga marcia per le riforme”, in *Guida agli Enti locali*, n. 19/2004.

l'estensione di compiti e funzioni ci conduce ad una perplessità: la Conferenza come sede politica o amministrativa?<sup>696</sup>

Anche il sistema cooperativo, dunque, deve essere 'ripensato' alla luce dei cambiamenti intervenuti a seguito della riforma e delle nuove esigenze emerse in un sistema dove accanto alla necessaria composizione unitaria degli interessi si pone l'altrettanto inevitabile valorizzazione dell' 'autonomia differenziata' che comporta modalità di raccordo di tipo 'funzionale' e negoziale non necessariamente multilaterale.

In effetti, le relazioni intergovernative nel caso italiano hanno seguito uno sviluppo largamente 'verticale' – anche se, paradossalmente, sono proprio le forme di cooperazione orizzontale ad aver trovato 'posto' in Costituzione a seguito della riforma del Titolo V<sup>697</sup> – governativo e multilaterale, in ragione delle peculiari caratteristiche del sistema e di un modello di regionalismo attestatosi sulle dimensioni dell' uniformità e della separazione, piuttosto che su una concreta realizzazione dell' autonomia (art. 5 Cost.), differendo, ad esempio, dal 'modello' spagnolo dal quale, con tutti i limiti e la peculiarità del caso<sup>698</sup>, è possibile derivare utili 'spunti di riflessione'. Il quadro relazionale sembra seguire due direzioni in rapporto di complementarità : cooperazione verticale e concorrenza 'orizzontale' coerentemente alla strutturazione del modello regionale. Tuttavia, la 'concorrenza orizzontale', ovvero interterritoriale, a differenza dell' ordinamento spagnolo non rientra nel circuito relazionale sotto la 'veste' della bilateralità, ossia di un 'rapporto privilegiato' con lo Stato se non nei modi e nelle forme delle 'intese' relative alla procedura della differenziazione. Si tratta, cioè di un *unicum*, giustificato dalla reale esigenza di connettere lo Stato e la singola Regione sui cui ricadranno gli effetti della differenziazione. Pur essendo legittime le perplessità

---

<sup>696</sup> Come rileva Di Cosimo, "la Conferenza nasce con una chiara caratterizzazione di organo di raccordo politico come dimostra la sua stessa composizione. Tuttavia, strada facendo, le sono state spesso attribuite competenze amministrative, non di rado a carattere puntuale". Cfr. G. DI COSIMO, "Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-Città)", in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/1998, p. 14.

<sup>697</sup> Così la previsione di accordi e intese intraregionali a livello statale (art. 117, 8° comma) e interregionali a livello internazionale (art. 117, 9° comma), che non introducono alcuna novità rispetto a procedure e prassi già presenti nel sistema. Mentre per il 9° comma si rimanda a quanto detto nel cap. 4 del presente lavoro, in merito alle 'intese' e 'accordi' che le Regioni possono stipulare al fine di migliorare l'esercizio delle funzioni, anche con la creazione di organi comuni, bisogna comunque sottolineare le potenzialità presenti in tal norma che, in un certo senso, costituzionalizza la formazione di 'reti orizzontali'. Se infatti non abbandoniamo lo 'sguardo comparatistico' riusciamo a percepire funzione essenziale svolta da siffatte procedure affinché si sviluppi quella 'cultura cooperazionistica' che rende un sistema cooperativo realmente tale proprio perché "le forme di cooperazione orizzontale registrano il livello più alto di spontaneità ed elasticità di forme". Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato...*, cit., p. 269.

<sup>698</sup> Per una conoscenza delle quali si rimanda al cap. 6 del presente lavoro.

che si possono nutrire nei confronti degli accordi e delle sedi di cooperazione bilaterale – in quanto deputate alla ‘cura’ e ‘valorizzazione’ dei soli interessi dei partecipanti all’accordo – rispetto ai quali la sede multilaterale risulta maggiormente garante della pluralità di interessi, bisogna, però, porsi una domanda circa la ‘funzionalità’ *tout court* di una configurazione multilaterale. Nelle sedi di raccordo multilaterale, come la Conferenza Stato-Regioni, non tutti i singoli interessi vengono adeguatamente rappresentati, verificandosi una ‘diffusione-dispersione’ della responsabilità che rende difficile individuare gli obiettivi e i soggetti – ‘chi’ fa ‘cosa’ e ‘come’ – contrariamente a quanto avviene in una sede bilaterale che obbliga necessariamente alla maturazione degli interessi in gioco. Inoltre, non sempre è possibile integrare gli interessi delle Regioni rispetto a quelli dello Stato e, quando lo si fa, il più delle volte non è per la reale esistenza di un interesse condiviso tra le regioni medesime ma, semplicemente, per ‘contrastare’ la posizione statale. D’altra parte, da un punto di vista realistico gli interessi delle Regioni non sono omogenei tra di loro il che contribuisce notevolmente ad indebolire strutturalmente dei settori che non hanno in una sede multilaterale adeguata rappresentanza e tutela<sup>699</sup>. Un ‘monito’ che il legislatore costituzionale considera solo ‘a metà’: differenziazione senza un reale circuito di relazioni istituzionali a garanzia, *ipso tempore*, di autonomia e unità (eguaglianza). La mera previsione di una Commissione Parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali (art. 11 l.cost. n.3/2001) è esempio emblematico della eccessiva ‘timidezza’ dimostrata dalla riforma costituzionale: “coraggiosamente prudente” o, che è lo stesso, “prudente coraggioso”<sup>700</sup>? Se la Commissione integrata rappresenta una “soluzione organizzativa ancora “minimale” o, se si vuole, di tipo “sperimentale””<sup>701</sup> in via di principio determina un’importante novità nel panorama delle relazioni

---

<sup>699</sup> Questi ‘spunti di riflessione’ ‘disseminati’ in tutta l’analisi realizzata derivano dall’interessante confronto con il prof. R. TONIATTI sulla base della relazione, “Neoregionalismo e diritti fondamentali nell’integrazione europea”, presentata alla *Giornata Seminariale di Alta Formazione dedicata al prof. Albino Saccomanno con il patrocinio della Fondazione Donato Campagna e della Camera nazionale dei deputati*, Università della Calabria, 26 maggio 2006. L’A. sottolinea come ad esempio in una stessa materia – agricoltura – gli interessi della Provincia autonoma di Bolzano siano nettamente diversi rispetto a quelli dell’Emilia-Romagna – come può l’agricoltura di montagna competere con le grandi pianure? – e ma anche della Calabria, sicché soprattutto in questi casi sarebbe preferibile prevedere degli organi e delle procedure *ad hoc* maggiormente efficienti ed efficaci senza perdere di vista che la situazione delle Regioni italiane è molto differenziata.

<sup>700</sup> Espressioni che Palermo utilizza per riferirsi alle scelte compiute dal legislatore costituzionale tedesco nella riforma del sistema federale tedesco del 2006. Cfr. F. PALERMO, “La coincidenza degli opposti: l’ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico”, in atti del convegno “Integrazione europea e asimmetrie regionali”, cit.

<sup>701</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, “Il regionalismo tra asimmetrie e cooperazione”, cit. p. 93.

intergovernative ricondotte in qualche modo nell'alveo parlamentare in una sorta di riequilibrio 'rappresentativo' tra Stato e Regioni. Probabilmente, proprio la configurazione come 'primo stadio' – datane la natura provvisoria – verso una reale federalizzazione del sistema ne ha rimandato l'attuazione a tempi 'più maturi' – fine del "timore del Governo di vedere alterati nella Commissione i rapporti tra maggioranza e opposizione a causa della presenza di Regioni ed Enti locali" ma anche della "preoccupazione con cui i senatori guardano ai Presidenti di Regione e ai Sindaci delle grandi città"<sup>702</sup> –. Una 'sfasatura' temporale che ha inciso profondamente sulla originaria *ratio* di siffatto organismo e sorprendentemente sulla perdurante inattuazione sotto i diversi 'venti' delle maggioranze succedutesi, nel frattempo, al Governo. Le scarse indicazioni contenute nella legge costituzionale che operano un rinvio della disciplina ad una pluralità di fonti, *in primis* i regolamenti parlamentari e successivamente, come trasposto nel dettato costituzionale, la "legge della Repubblica" (art. 126, u.c.)<sup>703</sup>, ne hanno decretato in qualche modo il 'fallimento'. Un concorso di fonti, dunque, che avrebbero dovuto agire su piani normativi diversi, riservando ai regolamenti parlamentari la disciplina relativa alla "attività della Commissione integrata nonché le conseguenze procedurali derivanti dall'espressione dei pareri della Commissione medesima" e alla fonte legislativa la disciplina relativa alle "modalità di individuazione dei rappresentati delle regioni, delle province autonome e degli enti locali chiamati ad integrare la Commissione"<sup>704</sup>. Seguendo siffatto indirizzo, emerge nuovamente il carattere 'statale' ed unilaterale nella formulazione dei rapporti tra i livelli governativi e soprattutto il ruolo secondario nella predisposizione delle modalità di partecipazione proprio di quei soggetti territoriali che, in via di principio, dovrebbero caratterizzare la Commissione medesima. Tra regolamenti parlamentari, dunque, e legge statale che ruolo hanno le autonomie territoriali integranti la Commissione ? La composizione 'integrata'

---

<sup>702</sup> *Ibidem*.

<sup>703</sup> Come rileva Ruggeri, "il rinvio alla legge comune trova giustificazione nel disposto appena richiamato – art.126. u.c. – nel fatto che la Commissione è vista, per composizione e funzioni, quale organo *esclusivamente* parlamentare". Il riconoscimento di tale natura come "organo interno delle Camere" farebbe svanire, tra l'altro, ogni dubbio circa ogni eventuale accostamento alla Conferenza Stato-Regioni, mero "organismo intersoggettivo". Cfr. A. RUGGERI, "La Commissione parlamentare per le questioni regionali...", cit., pp. 6-7.

<sup>704</sup> Così affermava l'allora Presidente della Camera, Casini, all'interno della Commissione affari costituzionali alla Camera. Si veda il Resoconto della Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati del 16 ottobre 2001 dove il Presidente Casini aveva anche sottolineato la necessità di "predisporre un apposito regolamento interno" della Commissione "al fine di dare certezza procedurale alle relative deliberazioni".

rappresenta, infatti, “il nodo politicamente più spinoso”<sup>705</sup> in relazione tanto al rapporto numerico che alla struttura: *chi* rappresenta il rispettivo ente essendo tanto i vertici esecutivi che le assemblee legislative dotate della medesima fonte di legittimazione popolare e secondo quale *proporzione numerica*? Una composizione numerica ‘paritaria’ tra membri attualmente componenti la Commissione e i membri ‘integrati’ o ‘spostata’ verso una maggiore presenza di rappresentanti regionali ne determinerebbe una diversa configurazione. Avremmo, infatti, un ‘soggetto arbitrare’ nel primo caso – con un conseguente appiattimento della partecipazione regionale – o, diversamente, un soggetto – ‘parte’ reale del procedimento legislativo ed effettiva sede di rappresentanza dei diversi ‘nodi’ della ‘rete repubblicana’ conformemente alla filosofia di fondo rintracciabile nella legge costituzionale di riforma. Il secondo profilo relativo alla struttura della Commissione porta in campo diverse problematiche dalla preferibilità di una composizione ‘fissa’ o ‘variabile’ alla stregua del sistema conferenziale, all’individuazione dell’organo regionale da cui ‘attingere’ i rappresentanti delle Regioni (se non si provvede per via regolamentare e/o legislativa), ai criteri di scelta in merito ai rappresentanti locali (innovazione o conferma dei criteri ‘conferenziali’?)<sup>706</sup>. Perplessità che aumentano se dal piano più propriamente organizzativo ci spostiamo a quello funzionale in cui le modalità di voto e la sfera competenziale rappresentano i due maggiori punti di scontro tra le diverse e possibili ‘ricostruzioni’ di siffatto organo. Voto ‘per capita’ o ‘per enti’ piuttosto che maggioranze qualificate? Dipende, ancora una volta, dalla specifica ‘fisionomia’ che si intende dare alla Commissione, se maggiormente orientata alla ‘collegialità’, prescindendo dalla derivazione territoriale dei soggetti, o, piuttosto, alla ‘rappresentanza territoriale’ (una ricostruzione “secondo *cleavages* che potranno essere sia politici sia territoriali”<sup>707</sup>). In merito al coinvolgimento della

---

<sup>705</sup> Così S. CECCANTI, “Ipotesi sulle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V della Parte II rispetto alla Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali”, sul sito [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Secondo l’A., demandare la questione della composizione alla “legge ordinaria che abbisogna solo della maggioranza semplice (rispetto alla maggioranza assoluta richiesta per le modifiche regolamentari) può facilitare il percorso”, per cui solo dopo aver adottato siffatto provvedimento si potrebbe facilmente “passare al Regolamento, che richiede una maggiore sofisticazione tecnica”. Di contro VANDELLI secondo cui, in conformità alla lettera dell’art. 11 della l.c. n. 3/2001, la disciplina spetta, invece, ai Regolamenti parlamentari. Cfr. Audizione svoltasi presso la Commissione affari costituzionali il 4 dicembre 2001.

<sup>706</sup> Le prime indicazioni provenienti dal comitato paritetico delle giunte per il regolamento della Camera dei deputati e del Senato sono orientate verso una composizione paritetica dei membri in cui la scelta dei soggetti di rappresentanza territoriale è rimessa ai Consigli regionali e alla Conferenza Stato-città e autonomie locali. Una pluralità di soggetti deputati alla formazione di tal organismo che certo pone qualche dubbio in merito alla effettiva ‘funzionalità’.

<sup>707</sup> Si veda nello specifico, L. GIANNITI, “L’attuazione dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2001, p. 118.



Commissione nelle attività parlamentari, la legge costituzionale si limita a prevedere una mera ‘partecipazione obbligatoria’ ai progetti di legge relativi alle materie di competenza concorrente o alle materie ‘finanziarie’ (di cui all’art. 119 Cost.), nessuna partecipazione, invece, in merito alle materie di competenza esclusiva dello Stato “proprio quelle ove più si annidano le clausole generali che (dal riferimento all’“ordinamento civile” a quello dei livelli minimi delle prestazioni più consentono, se latamente interpretate, lo svuotamento, o comunque la profonda riduzione, delle attribuzioni regionali”<sup>708</sup>. In realtà, la previsione in merito agli ambiti d’azione della Commissione integrata, rimessa al legislatore di riforma dei regolamenti parlamentari, potrebbe configurare la Commissione medesima come ‘organo di rappresentanza territoriale’ estendendone, conseguentemente, la sfera materiale “sull’esempio del *Bundesrat* tedesco”<sup>709</sup> (nella versione originaria). Tuttavia, proprio la riforma costituzionale da ultimo intervenuta nel sistema federale tedesco indirizzata ad una razionalizzazione delle funzioni del Senato territoriale al fine di superare l’*impasse* di un procedimento legislativo eccessivamente rigido, deve indurci a riflettere su quale potrebbe essere la soluzione ‘migliore’ per la Commissione.

Chiaramente abbiamo sinora ragionato in termini di ‘ipotesi’ e ‘probabili’ scenari dal momento che oggetto della nostra riflessione è una “norma costituzionale provvisoria e programmatica”<sup>710</sup> la cui esistenza è legata alla permanenza del bicameralismo perfetto. Una previsione, questa, che possiamo a buon diritto considerare una ‘profezia di Cassandra’ data la reticenza mostrata dalla cultura politica dei soggetti istituzionali in merito ad una trasformazione della forma di Stato in senso federale. Una soluzione finalizzata alla ‘copertura’ del periodo necessario a modificare il Titolo I della Parte II della Costituzione in assenza di una manifesta volontà in tal senso orientata – come ha in parte dimostrato il fallimento del referendum sul progetto di riforma costituzionale sulla c.d. ‘*devolution*’ –, in una logica maggiormente orientata a delineare l’indirizzo di future riforme piuttosto che a ‘sviscerare’ le potenzialità latenti del sistema vigente.

---

<sup>708</sup> *Ibidem*, pp. 1119-1120.

<sup>709</sup> Cfr. R. BIFULCO, “Cooperazione e separazione...”, cit, p. 271.

<sup>710</sup> Cfr. F.S. MARINI, Op. ult. cit., p. 678.

### 2.3. LE ‘RISORSE’ DELL’‘ORDINAMENTO RELAZIONALE’: AUTONOMIA ED EGUAGLIANZA IN UN SISTEMA DI ‘MULTI-LEVEL GOVERNANCE’. IL ‘TURNOVER’ EUROPEO

Se autonomia ed unità (nella declinazione di eguaglianza qui assunta) costituiscono i “due poli attorno ai quali si organizzano i moderni sistemi ispirati al decentramento”<sup>711</sup> – così l’art. 5 della Costituzione italiana in parte rinvenibile nell’art. 2 della Costituzione spagnola – ciò significa che i due termini della ‘proporzione organizzativa’ non sono “due eserciti inesorabilmente chiamati a farsi una guerra «totale»”<sup>712</sup> ma, piuttosto, due dinamiche flessibili orientate ad un medesimo fine: la piena realizzazione della ‘soggettività civile’, rappresentando *ipso tempore* il *quid* ‘statico-garantista’ e ‘dinamico-innovatore’ dell’ordinamento giuridico. Adottare una concezione dell’autonomia “in chiave *assiologico-oggettivo*”, ovvero “come strumento al *servizio* della comunità e dei valori di cui questa si fa complessivamente portatrice”<sup>713</sup> determina una contemporanea modifica del rapporto con il parallelo principio di eguaglianza. Autonomia non è sinonimo di mera rivendicazione di spazi da parte di ‘porzioni’ territoriali rispetto alla generale sovranità statale ma, accanto a questa ‘superficiale’ dimensione – la “crosta del fenomeno”<sup>714</sup> –, è anche, e soprattutto, un ‘valore’ all’interno del sistema mediante il quale si sviluppa e realizza l’intera tavola dei principi fondamentali. In tale prospettiva risulta evidente come la vera realizzazione del valore autonomistico si giochi tanto sulla capacità di adeguatezza ai ‘bisogni territoriali’, declinabili sia secondo la scala della differenziazione che dell’‘eguaglianza territoriale’, che sulla capacità di integrazione con i valori del sistema, creandosi una sorta di corrispondenza biunivoca tra le forme attraverso cui i bisogni nascono e si manifestano, chiaramente orientate verso i valori, ed i valori stessi che, in tal modo si ‘caricano’ di significati atti ad offrire la massima protezione ai bisogni. In tal senso la sfera dei diritti diventa “parte integrante e qualificante dell’autonomia stessa, dal momento che essi stanno fintantoché questa è coerentemente (in senso assiologico-costituzionale) esercitata”<sup>715</sup>, ovvero

---

<sup>711</sup> Cfr. G. ROLLA, “L’autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi”, in T. GROPPi (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Torino, 1998, p. 11.

<sup>712</sup> Cfr. A. RUGGERI, “Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali”, cit., p. 228.

<sup>713</sup> *Ibidem*, p. 229.

<sup>714</sup> *Ibidem*, p. 228.

<sup>715</sup> *Ibidem*, p. 229.

costituiscono il ‘collante’ tra autonomia ed eguaglianza in un processo dinamico di ricomposizione e integrazione sicché non è così astratto considerare i due ‘poli’ come elementi di una equazione caratterizzata da una proporzionalità diretta per cui “può aversi *tanta autonomia quanta eguaglianza* essa riesca, per la sua parte, a produrre” e, allo stesso tempo “*tanta eguaglianza quanta autonomia* la prima riesca non soltanto a «soportare» ma, all’inverso, ad alimentare ed a fare, per la sua parte, crescere”<sup>716</sup>.

D’altra parte, una diversa ‘declinazione’ è assunta dallo stesso principio di unità considerato sotto l’aspetto dell’eguaglianza poiché nella rinnovata ‘architettura’ – si badi non ‘fondamenta’ – costituzionale ed istituzionale, orientata in senso ‘*multilevel*’, la tradizionale visione ‘uniformizzante’ dell’unità non trova più posto dovendo fare spazio e costruirsi secondo processi e dinamiche ‘differenziali’. In tal senso così come l’autonomia anche l’eguaglianza assume carattere ‘relazionale’ nella specifica previsione della formula contenuta alla *lettera m)* dell’art. 117, 2° comma della Costituzione. L’‘essenzialità’ delle «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio», la cui determinazione viene rimessa alla titolarità esclusiva dello Stato, non si figura tanto come mero ‘sostituto’ del ‘compianto’ interesse nazionale – per lo meno nella ‘versione’ contenuta all’art. 117 – ma, piuttosto, “presenta *carattere relazionale*” se “riguardata da angoli visuali diversi”, ovvero quello relativo ai “rapporti tra Stato e Regioni” e quello dei “rapporti tra pubblici poteri e cittadini”<sup>717</sup>. Sotto il primo aspetto, infatti, siffatta formula presenta carattere ‘ambiverso’ poiché non è diretta ad escludere l’ambito d’azione del soggetto regionale in materia, ma, al contrario, delinea il duplice verso che la regolazione di siffatta ‘materia’ segue poiché “tanto lo Stato quanto la Regione presentano la idoneità a concorrere, ciascuno per la sua parte, alla soddisfazione dei diritti che non potrebbero altrimenti essere protetti”<sup>718</sup>, fermo restando che l’‘essenzialità’ non circoscrive la sfera di regolamentazione dello Stato relativamente a quei diritti direttamente connessi alle materie di sua esclusiva

---

<sup>716</sup> *Ibidem*, p. 234.

<sup>717</sup> *Ibidem*, pp. 243-244. Come lo stesso Ruggeri in altro saggio rileva la disposizione di cui all’art. 117, 2° comma, lett. m) ha una carica ‘dirompente’ poiché se da un lato consente l’‘intrusione’ dello Stato negli ambiti competenziali regionali dall’altro “dà fondamento all’intervento regionale nel campo dei diritti *in genere*”. Tuttavia si tratta pur sempre di un “grimaldello formidabile” di cui lo Stato dispone il cui ‘potenziale integrativo’ dipende “non tanto da intrinseche virtù taumaturgiche possedute dalla nuova lettera costituzionale bensì dall’affermarsi di un indirizzo politico finalmente orientato *verso* (e non già *contro*) il valore di autonomia”. Cfr. A. RUGGERI, “Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali”, in *Diritto e Società*, n. 2, 2001, pp. 201-206.

<sup>718</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 202.

competenza nelle quali si considera esclusa la competenza regionale. Dunque, una formula diretta, ancora una volta, a connettere le fila del sistema, in particolar modo ad integrare nell'unitario sistema di riparto di funzioni la sfera dell'esclusività regionale. Un elemento ispirato da una "logica di tipo garantista"<sup>719</sup> duplicemente intesa che fa da 'bilancino' tra le rafforzate esigenze e 'capacità' autonomistiche delle Regioni e la garanzia dell'eguaglianza territoriale particolarmente avvertita nelle more di un sistema tendenzialmente orientato – o meglio 'potenzialmente' – alla differenziazione. Una relazionalità, quindi, che si realizza nella predisposizione di un quadro assiologico statale finalizzato ad informare nei tratti 'essenziali' la normazione regionale e nella valorizzazione del 'valore' autonomistico attraverso il riconoscimento alle Regioni di uno spazio d'azione differenziato in virtù di quello stretto legame esistente tra autonomia e bisogni territoriali. Il che comporta un ulteriore bilanciamento tra 'confini' troppo elevati e soglie minime di essenzialità tale da non realizzare una 'disegualianza di partenza' tra le Regioni in merito alla sostenibilità, ampiamente intesa, del soddisfacimento dei diritti e, similmente, un eccessivo 'impoverimento' delle condizioni basilari di realizzazione dei medesimi diritti. Una dinamica che potrebbe manifestare delle 'carenze strutturali', derivanti da un grado di 'capacità istituzionale' regionale differenziato ma anche da una debole strutturazione dei rapporti tra i livelli governativi. Gli '*standard*' minimi fissati dallo Stato potrebbero costituire, infatti, una soglia troppo 'alta' per Regioni particolarmente 'deboli' ma anche troppo 'bassa' per Regioni già abituate nel 'vecchio' sistema autonomista a realizzare un 'valore aggiunto' per le proprie collettività territoriali. Problematiche di fronte alle quali l'ordinamento dispiega le 'risorse relazionali' di cui si è dotato, spendibili soprattutto su due piani, ovvero mediante la sussidiarietà c.d. orizzontale e la specialità diffusa dell'autonomia<sup>720</sup>.

---

<sup>719</sup> Si veda la ricostruzione operata da S. GAMBINO, "Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell'ottica comparatistica", in S. GAMBINO (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale*, cit., p. 48.

<sup>720</sup> Impostazione proposta da A. Ruggeri secondo cui "la flessibilità degli strumenti di normazione e, per ciò pure, dei rapporti che in occasione della loro attivazione si instaurano tra Stato e Regioni", la "sussidiarietà c.d. «orizzontale»" ed, infine, la "«specializzazione» dell'autonomia, in applicazione del modulo «inventato» dal III c. dell'art. 116" rappresentano i tre 'fronti essenziali' mediante cui si manifestano le risorse che lo l'ordinamento possiede in merito alla ricomposizione del sistema. Cfr. A. RUGGERI, "Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali", cit., p. 248.

Sulla base dei tre piani evidenziati dall'A. quelli che risultano particolarmente utili ai fini della nostra analisi sono gli ultimi due che andremo ad approfondire tanto a livello 'micro' o 'endogeno' che a livello 'macro' o 'esogeno', ovvero tenendo conto delle dinamiche parallele della regionalizzazione interna e della integrazione europea al fine di tenere sempre 'viva' quella connessione – rientrando nell'ipotesi di ricerca – tra regionalismo interno e regionalismo europeo sul pino della relazionalità e della asimmetria.

Se la sussidiarietà ‘orizzontale’ rappresenta ‘in sé per sé’ un “valore verso il quale orientare le dinamiche sia della normazione che dell’amministrazione”<sup>721</sup>, tale da rimodulare, in senso ‘circolare’ il ‘*modus administrandi*’, ciò comporta la costruzione di una canale ‘intercomunicativo’ relazionale, ovvero di una rete in cui ‘nodi’ non sono soltanto i soggetti istituzionali centrali e territoriali deputati alle funzione governativa ma la stessa ‘società civile’ in veste di ‘interlocutore’ sia ‘singolarmente’ considerata che “come ‘sistema territoriale’, spontaneo o organizzato”<sup>722</sup>. La sussidiarietà ‘favorisce’, infatti, la realizzazione dell’autonomia nella sua duplice anima ‘comunitaria’ – espressione del “legame tra autonomia e territorialità”<sup>723</sup> – e ‘funzionalista’ – in quanto “valore che le Costituzioni codificano per conseguire l’integrazione politica delle comunità locali all’interno dello Stato”, ovvero per “conseguire l’unità dello Stato attraverso l’adesione del suo substrato comunitario”<sup>724</sup> – ma anche, attraverso la normazione che da essa deriva, un “fattore formidabile di protezione di diritti” tale se “si faccia un uso ragionevole degli strumenti di normazione” attivati solo dove e quando ‘ragionevolmente’ richiesti<sup>725</sup>.

Ugualmente, la dimensione della ‘speciale specialità’<sup>726</sup> in applicazione alle previsioni dell’art. 116, 3° comma Cost., rappresenta un importante strumento di ‘fluidità ordinamentale’ nell’incessante ricerca ed integrazione di autonomia ed eguaglianza coerentemente alla dimensione ‘processuale’ che sempre più è venuta assumendo la Costituzione. In particolare, siffatta ‘specialità ordinaria’ si muove tra due piani apparentemente antitetici: ‘costituzionalizzazione’ – nuovo

---

<sup>721</sup> *Ibidem*, p. 251.

<sup>722</sup> Cfr. R. TONIATTI, Op. ult. cit., p. 171.

<sup>723</sup> Cfr. G. ROLLA, “L’autonomia costituzionale delle comunità territoriali...”, cit. p. 18. L’aspetto ‘comunitario’ dell’autonomia emerge se spostiamo “l’asse dell’attenzione dalle relazioni che intercorrono tra lo Stato e i suoi ordinamenti interni, all’organizzazione che una determinata comunità – una porzione di popolo – fornita di propria identità è in grado di darsi su base territoriale”. Questo ‘carattere’ dell’autonomia può essere facilmente percepito non tanto con riferimento al caso italiano dove il rapporto tra identità territoriale e autonomia risulta generalmente debole ad eccezione di alcune ‘specificità’ regionali, ma è la Spagna a fare da ‘caso studio’ laddove la stessa Costituzione riconosce all’art. 2 la ‘disponibilidad’ dell’autonomia in quanto ‘derecho’ di ‘*nacionalidades y regionales*’. Nella stessa direzione anche la Carta europea dell’autonomia locale che ripropone la ‘saldatura’ tra ‘disponibilidad’ e ‘partecipazione’ definendo, l’autonomia come «il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell’ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importanti di affari pubblici» (art. 3.1).

<sup>724</sup> *Ibidem*.

<sup>725</sup> Cfr. A. RUGGERI in “Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti...”, cit. p. 254.

<sup>726</sup> Secondo l’espressione utilizzata da G. FALCON, “Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione”, in *Le Regioni*, 2001, p. 11 e F. PALERMO, “Il regionalismo differenziato”, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie...*, cit., pp. 55-56.

riconoscimento costituzionale della “falsa omogeneità delle Regioni”<sup>727</sup> – e ‘decostituzionalizzazione’ – ovvero ‘mobilità’ (con forza derogatoria) del quadro competenziale in virtù delle “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” – che, però, “conducono al medesimo risultato: di modificazione (o «riconformazione») della Carta, con conseguente, ovvia evoluzione del parametro costituzionale”<sup>728</sup>. Modifiche e ‘alterazioni’ costituzionali caratterizzate, però, da un ‘*quid novi*’ derivante dal carattere pattizio della differenziazione, ovvero di ‘revisione *bottom up*’ del quadro relazionale-competenziale in merito agli aspetti previsti dalla norma in parola, sostituendo alla tradizionale unilateralità del processo di riforma costituzionale, ‘esclusivo’ ed ‘escludente’ la ‘voce’ regionale, una bilateralità che la Regione gestisce sul piano interno in relazione alle autonomie locali e all’esterno in relazione allo Stato coerentemente al nuovo ruolo di ‘snodo’ riconosciuto alle Regioni nel generale processo di rafforzamento del ‘valore’ di autonomia. Solo attraverso una prospettiva ‘dinamica’ del dato costituzionale è possibile percepire la coerenza logica e assiologia di siffatta previsione laddove la Costituzione, intesa come “*processo storico/«dinamico»*”, perché “ricettivo di nuovi interessi (che assurgono a valori costituzionali)”, “obbliga le dinamiche ordinamentali a confrontarsi con la *natura degli interessi in campo*” dalla cui ‘ragionevole’ comparazione e coerenza rispetto al ‘parametro’ autonomia-eguaglianza emerge quell’‘orientamento assiologico’ bidirezionale che informa tanto la normazione e le ‘dinamiche ordinamentali’ che “*se stessa*”<sup>729</sup>. Si tratta anche in questo caso di adottare un “approccio metodico «relazionista»” orientato all’individuazione pluralistica degli “*interessi umani socialmente più pregevoli (c.d. valori)*”, bilanciati ‘relazionalmente’ al fine di rendere “i *principi costituzionali* – che *nomologicamente* sono la «forma» giuridica più idonea a contenere i valori – ” delle “*realtà istituzionali*”<sup>730</sup>.

Due dimensioni, dunque, ‘geneticamente’ contrassegnate dal binomio autonomia-eguaglianza, ovvero leggibili attraverso le scale della relazionalità e della asimmetria in coerenza ai processi di ‘*multilevel constitutionalism*’ mediante i quali si realizza “un sistema integrato di autonomie”<sup>731</sup> ovvero un circuito relazionale che partendo dalla ‘società civile’ si estende ai livelli governativi

<sup>727</sup> Cfr. G. D’IGNAZIO, “Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione”, in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 397.

<sup>728</sup> Cfr. A. SPADARO, “Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Ovvero della continua *evoluzione* del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 1998, p. 418.

<sup>729</sup> *Ibidem*, p. 417.

<sup>730</sup> *Ibidem*, p. 378.

<sup>731</sup> Cfr. G. ROLLA, “Il principio unitario...”, cit., p. 708.

territoriali, statale ed europeo. In effetti, l'apertura dei sistemi interni al diritto sovranazionale europeo rappresenta la 'variabile indipendente' delle diverse tendenze e orientamenti che i singoli ordinamenti statali seguono, dalla "diffusione del metodo della 'cooperazione' nella produzione giuridica", la "forte fluidità degli elementi costitutivi del sistema" che ne accrescono il potenziale dinamico, la costante sovrapposizione tra le sfere competenziale e 'materiali', fino alla rimodulazione in chiave processuale del sistema delle fonti<sup>732</sup>. Dunque, consapevoli del fatto che il diritto costituzionale si 'ricostituzionalizza' attraverso la sua 'internazionalizzazione'<sup>733</sup>, il quadro europeo rappresenta il nostro '*tertium comparationis*' realizzandosi una circolarità di dinamiche e di processi che proprio sulle dimensioni dell'unità e dell'autonomia esercitano il loro influsso come "in una sorta di gioco di specchi disposti in modo tale da far ripetere all'infinito, moltiplicata, un'immagine"<sup>734</sup>. In tal senso unità ed autonomia costituiscono "un solo, internamente composito, valore idoneo a manifestarsi in ogni luogo dell'ordinamento, dai livelli più elevati a quelli più vicini ai cittadini, in cui si attivano meccanismi di produzione giuridica per il cui ottimale funzionamento è richiesto lo sforzo congiunto di più operatori da quello sovranazionale a quello nazionale, a quelli locali"<sup>735</sup>. D'altra parte è proprio l'Unione europea a produrre l'*input* della 'relazionalità' tra i diversi livelli governativi e, in una dimensione più ampia, tra la sfera pubblica e i cittadini attraverso modalità di *multi-level governance* caratterizzate da una ripartizione delle funzioni e delle responsabilità tra attori pubblici e privati in un processo di interazione costante<sup>736</sup>. La creazione di un complesso sistema di reti verticali e orizzontali diviene il carattere principale, ovvero lo strumento attraverso cui i soggetti istituzionali possono mobilitare le risorse diffuse tra una molteplicità di attori pubblici e privati. L'idea di '*governance*'<sup>737</sup> rimanda, infatti, alla creazione di "relaciones más estrechas entre las autoridades públicas que operan en los distintos niveles, las asociaciones y los ciudadanos" in quanto "la redes surgen

---

<sup>732</sup> Cfr. A. RUGGERI, "Quale 'sistema' delle fonti dopo la riforma del Titolo V?", sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 25 gennaio 2006.

<sup>733</sup> Espressioni riprese da A. RUGGERI in "Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti...", cit., p. 195.

<sup>734</sup> *Ibidem*.

<sup>735</sup> Cfr. A. RUGGERI, "Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)", in *federalismi.it*, n. 24/2005, p. 14.

<sup>736</sup> In tal senso Sidenius con riferimento alla '*new governance*'. Cfr. N.C SIDENIUS, "Business, governance structures and the EU: the case of Denmark", in B. KOLHLER-KOCH e R. EISING (eds.), *The Transformations of Governance in the European Union*, London, 1999.

<sup>737</sup> Per una ricostruzione del concetto di '*governance*' si veda J. WOELK, "Finalità e contenuti generali del Libro Bianco", in R. TONIATTI [et al.], *Il Libro Bianco sulla governance europea: nuove prospettive comunitarie dell'autonomia trentina*, Trento, 2003, p. 34 e ss.

para satisfacer los distintos intereses en juego y fijar objetivos comunes”<sup>738</sup>. L’elemento interessante di questa prospettiva è l’interdipendenza funzionale e territoriale che si crea tra i diversi soggetti che operano nei vari livelli governativi che presuppone una tendenziale ‘de-frammentazione’ del potere decisionale tra i diversi livelli incluso i cittadini. Ciò significa, quindi, che esiste una rilevante connessione tra *multilevel governance* e sussidiarietà<sup>739</sup>, soprattutto nella sua declinazione ‘orizzontale’. In effetti accanto ad una dimensione ‘verticale’ della *governance* che dà conto del fatto che “su un territorio limitato agiscono fonti di autorità che non sono solo quelle della comunità locale, non sono più solo quelle della Regione, o dello Stato-nazione, ma sempre di più vi sono fonti di impatto, sopranazionali, mondiali”<sup>740</sup>, ovvero si realizza una connessione ‘verticale’ di livelli governativi diversi e distanti, esiste una ‘*governance* orizzontale’ che manifesta il “moltiplicarsi degli attori che hanno competenze ed informazioni utili per contribuire a gestire in prima persona la cosa pubblica”<sup>741</sup>. Tale dimensione risponde alla necessità dello Stato di ‘servirsi’ della società civile<sup>742</sup> fondamentalmente perché non è più in grado di gestire la complessità territoriale e sociale per cui “utilizzare la società civile è per molti versi una fonte di risparmio”<sup>743</sup>. Una tendenziale predisposizione all’apertura delle ‘stanze del governo’ alla società civile seguita tanto dal circuito statale – costituzionalizzazione della c.d. “sussidiarietà orizzontale” – che europeo – in tal senso era orientato il *Libro Bianco sulla governance* – attraverso modalità orientate nel primo caso ad un coinvolgimento diretto dei cittadini nella cura degli interessi pubblici mentre nel secondo ad un coinvolgimento all’interno dei circuiti decisionali-istituzionali.

---

<sup>738</sup> Cfr. F. MORATA, “Regiones y gobernanza multinivel en la Unión europea”, in F. MORATA (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión europea*, Valencia, 2004, p. 27.

<sup>739</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>740</sup> Così, C. RUZZA, “Governance e società civile”, in R. TONIATTI [et al.], *Il Libro Bianco...*, cit., p. 18.

<sup>741</sup> *Ibidem*.

<sup>742</sup> La ‘società civile’ viene intesa “sia come l’insieme dei cittadini sia, soprattutto, come il complesso delle diversissime formazioni sociali cui essi danno origine nella loro autonomia”. Cfr. M. DANI, “I processi decisionali comunitari ed il ruolo della società civile nella governance europea”, in R. TONIATTI [et al.], *Il Libro Bianco...*, cit., p. 54.

<sup>743</sup> Cfr. C. RUZZA, “Governance e società civile”, cit., p. 22.



### 3. LA SUSSIDIARIETÀ NEL SISTEMA POLICENTRICO EUROPEO: UN PRINCIPIO DI BASE PER UNA NUOVA STRUTTURA ‘A RETE’

Il principio di sussidiarietà non rappresenta un’artificiosa ‘creazione’ giuridica degli ultimi tempi; si tratta, invece, di un concetto assai remoto<sup>744</sup> caratterizzato da un tale grado di flessibilità da rappresentare, ancora oggi, un oggetto, sotto diversi aspetti, ‘inesplorato’. L’aspetto maggiormente interessante del principio in parola risiede nella potenzialità di funzionamento come principio cardine di un sistema istituzionale *multi-level* – UE, Stati, Regioni, enti locali – caratterizzato da una struttura di ‘*governance* a rete’ che influenza non solo i processi di decentramento ma anche la proliferazione di legami ‘circolari’ nel sistema di *government*. Questo peculiare modello governativo “richiede inoltre una maggiore comunicazione e presuppone un maggior grado di fiducia e reciprocità tale da consentire di elevare la capacità di risoluzione dei problemi”<sup>745</sup>. La sussidiarietà, quindi, in particolar modo nella sua veste ‘orizzontale’, consente di connettere non solo i diversi ‘nodi’ istituzionali all’interno della rete, ma, soprattutto, di creare legami di interdipendenza tra gli attori pubblici e privati. Si tratta di un processo caratterizzato da riflessi ‘bidirezionali’, da un lato la capacità dei soggetti pubblici territoriali di stabilire relazioni con la società riporta questo ‘capitale’ democratico all’interno della rete (democratizzando la rete medesima), dall’altro l’azione di coordinazione esercitata dal livello europeo presuppone il necessario coinvolgimento di tutte le componenti del sistema nei processi decisionali e implementativi delle politiche comunitarie. La sussidiarietà, quindi, viene intesa come spazio di interazione e scambio tra i diversi livelli di governo. “Sussidiarietà moderna significa che gli attori del *network* quali associazioni, istituzioni pubbliche, agenzie non governative e gli stessi cittadini a vari livelli

---

<sup>744</sup> I fondamenti filosofici del principio di sussidiarietà si possono individuare nel pensiero di ARISTOTELE e TOMMASO D’AQUINO. Da una prospettiva specificamente giuridica è opinione diffusa in dottrina che nel principio di sussidiarietà si intersecano valori ed ideali del liberalismo costituzionale tedesco (R. VON MOHL e G. JELLINEK) e della dottrina sociale cattolica. Una prima chiara codificazione si deve, infatti, all’Enciclica *Quadragesimo anno* di Pio XI (15 maggio 1931) in cui si fa riferimento alla ‘funzione di supplenza che lo Stato è chiamato a svolgere quando i singoli non riescono a rispondere ai fondamentali bisogni della persona, senza però sostituirsi ai soggetti naturali di tali compiti’ (G. DALLA TORRE, ‘Dottrina sociale della Chiesa e nuova codificazione canonica’, in *Il diritto ecclesiastico*, 1991, n. 4, p. 642). Si veda a riguardo L. ROSA, “Il ‘principio di sussidiarietà’ nell’insegnamento sociale della Chiesa –La formulazione del principio e la sua interpretazione”, in *Aggiornamenti sociali*, n. 11, 1962.

<sup>745</sup> Cfr. F. MORATA, “Come migliorare la *governance* democratica europea...”, cit., p. 31.

possono avere un atteggiamento proattivo e dare il proprio contributo al generale processo di *policy*”,<sup>746</sup>.

### 3.1. IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ: FONDAMENTO E GARANZIA DELLA MAPPA RELAZIONALE REGIONALE. UN VIAGGIO ‘IN ASCESA’ VERSO L’EUROPA

Il principio di sussidiarietà costituisce un tassello fondamentale del ‘codice genetico’ dell’Unione Europea; *ictu oculis* rappresenta la ‘colonna portante del modo di governo dell’UE’<sup>747</sup> profondamente innovato e differenziato rispetto al tradizionale sistema statale verticistico e centralizzato. Si tratta di un principio di natura filosofica adottato dalla dottrina sociale della Chiesa e istituzionalizzato dal federalismo tedesco, *in primis*, e dall’ordinamento comunitario, successivamente, che rimanda ad una modalità di relazione tra unità minore ed unità superiore di tipo ‘funzionale’, ovvero ciò che può essere sufficientemente ed efficientemente compiuto da un’unità minore non deve essere svolto dall’unità più grande, salvo quando l’azione di quest’ultima sia in grado di garantire un migliore risultato. L’idea di ‘avvicinare’ le decisioni esecutive ai livelli governativi più bassi e, quindi, più prossimi alle domande e alle problematiche territoriali della cittadinanza, ha prodotto una ‘rivoluzione copernicana’ nella rigida ripartizione del potere su scala governativo-istituzionale.

La progressiva emersione di un ordinamento costituzionale europeo insieme al parallelo processo d’integrazione e di riarticolazione degli Stati nazionali – si tratta di un *continuum* o di due processi reciprocamente escludentisi?<sup>748</sup> – ha prodotto una ridefinizione dei fondamentali assetti politico-istituzionali

---

<sup>746</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>747</sup> Così, J. RIFKIN, *Il sogno europeo*, Milano, 2004, p. 230.

<sup>748</sup> Come rilevato in dottrina “la limitazione di sovranità che gli Stati nazionali subiscono come conseguenza dell’appartenenza all’Unione Europea, rischia di neutralizzare oppure, addirittura, di porsi in contrasto con i processi di rafforzamento delle autonomie territoriali”, questo perché sembra verificarsi la prevalenza delle “tendenze rivolte all’unitarietà ed alla centralizzazione in direzione delle sedi comunitarie, piuttosto che alla diversificazione ed alla localizzazione delle politiche nazionali”. Tuttavia, ciò non significa che i due fenomeni procedano su ‘binari’ separati, al contrario, se “appaiono, sotto diversi aspetti, in collisione fra loro” sono al contempo “accomunati dalla particolarità che entrambi determinano una cessione di poteri da parte degli Stati nazionali”. Cfr. G. D’IGNAZIO E L. GRECO, “L’evoluzione del ruolo comunitario delle regioni...”, cit., p. 157. Per una interpretazione maggiormente stringente circa il rapporto tra la dinamica integrativa europea e quella regionale interna agli stati, si veda CARAVITA, secondo cui “lo sviluppo di forme di organizzazione regionale è strettamente collegato con le esigenze della

sulla base di una nuova centralità della dimensione regionale e locale. Sempre più spesso le politiche pubbliche comunitarie vengono formulate in riferimento al principio della sussidiarietà caratterizzandosi in senso *multilevel*, ovvero, per una forte integrazione tra i diversi livelli di governo e attori istituzionali in una logica ‘reticolare’ di *governance*.

Il riconoscimento e l’originaria dinamica di funzionamento del principio di sussidiarietà ‘europeo’ risultano ‘ambigui’ e paradossali se comparati alla recente costituzionalizzazione del medesimo principio nell’ordinamento italiano. L’introduzione, in ambito europeo, della sussidiarietà come criterio flessibile rispondeva, infatti, ad un’esigenza di attrazione dell’esercizio di competenze di natura statale a livello comunitario e, d’altra parte, garantiva la concorrenza dei diversi livelli territoriali nella formazione e implementazione delle politiche comunitarie<sup>749</sup>. L’esercizio delle competenze viene quindi regolato sulla base della dinamica sussidiaria in virtù della quale si stabilisce l’*an* e il *quomodo* dell’intervento dell’Unione o la sua astensione in favore del livello statale. Si tratta di una logica che funziona in modo da garantire lo spostamento del potere decisionale nelle sedi istituzionali più prossime al cittadino, dal momento che l’eventuale azione del livello comunitario si giustifica solo con riferimento alle possibilità e capacità reali di intervento del livello nazionale, regionale o locale. Di conseguenza, l’‘intromissione’ dell’Unione si circoscrive alla sola ipotesi in cui il conseguimento degli obiettivi, predeterminati in funzione di una specifica azione, risulta difficilmente realizzabile dagli Stati (regioni o enti locali), rispetto ai quali l’Unione appare il livello ‘ottimale’ in virtù della stessa portata o degli effetti dell’azione in esame.

Il percorso seguito dall’affermazione del principio di sussidiarietà in ambito europeo – a partire dal Progetto Spinelli, al formale riconoscimento nell’art. 3B del TUE, sino alla recente ‘costituzionalizzazione’ nel Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa – è stato caratterizzato da una ambiguità di fondo legata, probabilmente, alla natura stessa del principio. Incertezza derivante dall’ambito cui il principio viene di fatto riferito: mera clausola di riparto competenziale o principio generale-strutturale dell’ordinamento comunitario?

È innegabile che la formulazione del principio, come risulta dall’art. 5 TCE, rimanda ad una *ratio* regolativa di natura competenziale finalizzata ad una

---

ristrutturazione dell’amministrazione centrale e periferica imposte dall’integrazione europea”. Cfr. B. CARAVITA, “Federalismo, federalismi, stato federale”, cit.

<sup>749</sup> In tal senso P. CARETTI, “Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell’ordinamento comunitario e dell’ordinamento nazionale”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/1993.

chiara individuazione degli ambiti di intervento legislativo – statale ed europeo – . Se il suo riconoscimento formale sia dovuto all'esigenza di salvaguardare le competenze nazionali contro le ingerenze comunitarie non necessarie, o, al contrario, all'opposta necessità di giustificare l'intervento europeo anche in aree formalmente riservate alle competenze degli Stati membri (nell'ipotesi di una loro 'incapacità' di intervento), dipende dalla prospettiva più o meno 'eurocentrica' o 'stato-centrica' che si assume. Indubbiamente, bisogna riconoscere il ruolo della sussidiarietà come "strumento per collegare l'individuazione delle competenze non alla titolarità del potere, ma all'adeguatezza delle funzioni svolte dal soggetto pubblico alla risposte che si deve offrire rispetto al caso concreto"<sup>750</sup>. In ciò consiste la prima importante innovazione del principio, ovvero l'idea di una 'mobilità' di risposta come conseguenza di un esercizio competenziale funzionale agli interventi.

L'evoluzione del processo integrativo europeo, indirizzato verso una dimensione politica di natura 'quasi costituzionale', ha comportato, in tal senso, un ulteriore sviluppo della sussidiarietà come principio regolatore di più ampio raggio. Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (d'ora innanzi TCe) prevede un rafforzamento del principio di sussidiarietà<sup>751</sup> che viene sancito, non solo e non tanto, con riferimento al sistema di distribuzione competenziale (art. I-10<sup>752</sup>) ma, anche, come pilastro fondamentale del *multilevel government/governance system* all'interno del quale la dimensione regionale, tradizionalmente 'emarginata' dal processo integrativo, è chiamata a svolgere un nuovo ruolo non solo in quanto ente decisionale, ma, anche, in virtù del potenziale 'capitale' di legittimazione democratica di cui dispone (per la più chiara vicinanza ai cittadini costituenti il più generale '*demos*' europeo). In merito alla dimensione di regolazione competenziale la sola novità, introdotta dal trattato costituzionale, è rappresentata dalla menzione del livello regionale e locale accanto a quello statale nel perseguimento ottimale degli obiettivi in relazione al quale si giustifica l'eventuale intervento di *subsidiium* comunitario. Tale disposizione, insieme alla

---

<sup>750</sup> Cfr. D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004, p. 11.

<sup>751</sup> La Convenzione istituita per l'elaborazione del TCe ha visto la presenza del gruppo di lavoro 'Sussidiarietà' espressamente deputato all'analisi e all'approfondimento di questo tema, a sostegno dell'importanza di tale principio nel processo di (rin-)innovazione della struttura europea.

<sup>752</sup> L'art. I-10, al terzo comma, stabilisce: «In virtù del principio di sussidiarietà nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'unione interviene solo 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 dell'Unione [...]».

previsione di ampie consultazioni della dimensione regionale e locale nei processi di *decision-making*, non sono ancora sufficienti a garantire un'adeguata visibilità 'europea' delle autonomie territoriali. Come ben evidenziato da parte della dottrina "si sarebbe potuto migliorare la portata del principio di sussidiarietà, dandone una lettura che avrebbe costituito il vero *plusvalore* rispetto alla sua dinamica attuale: si sarebbe potuto avere, infatti, una lettura che comprendesse il migliore esercizio possibile delle funzioni nell'interesse del cittadino, considerato quale fondamento essenziale di ogni intervento"<sup>753</sup>.

Si tratta di un processo in cui continua ad essere preponderante il ruolo dello Stato nazionale come centro politico propulsore – al di là di ogni dubbio paventato circa il rapporto diretto tra Regioni ed istituzioni europee 'by-passando' lo Stato, per lo meno su un piano di integrazione verticale-istituzionale<sup>754</sup> – nei confronti del livello europeo, ma in un sistema non più verticisticamente e gerarchicamente strutturato bensì di tipo 'relazionale' tanto sul versante esterno che interno, nel quale le Regioni sono divenute a tutti gli effetti nodi cruciali della rete. In particolare è il *Protocollo n. 2 sull'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità*, allegato al TCe a fornire gli spunti d'analisi più interessanti, su cui è necessario riflettere.

Il meccanismo di *early warning* e l'estensione del principio ai rapporti con le autorità regionali e locali costituiscono i due 'punti di svolta' nella regolazione del sistema policentrico e reticolare europeo. L'art. 6 del Protocollo citato stabilisce, infatti, l'obbligo di tenere informati i parlamenti nazionali per tutta la procedura legislativa europea consentendo a questi ultimi la possibilità di chiedere alla Commissione europea il riesame della proposta legislativa qualora si ritenga che la medesima violi il principio di sussidiarietà. Ciascun Parlamento nazionale

---

<sup>753</sup> Cfr. P. BILANCIA, "Il carattere bifronte del principio di sussidiarietà", in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della 'sussidiarietà*, Milano, 2005, pp. 83-84. In tal senso si veda anche F. PIZZETTI, "Sussidiarietà, interessi degli Stati e tutela dei cittadini. la ripartizione delle competenze in un *multi-level system*: due prospettive per l'Unione europea", in P. BILANCIA (a cura di), *Il processo costituente europeo*, cit..

<sup>754</sup> Il 'rischio' di oltrepassare l'istituzione statale permane, invece, con riferimento al fenomeno della cooperazione interregionale dal momento che entità territoriali di diversa nazionalità possono stabilire, nel quadro dei programmi di finanziamento europeo (Interreg, Equal, Urban...), accordi ed intese di cooperazione tra loro senza l'intervento 'autorizzatorio' dello Stato, innescando, in tal senso, un sistema reticolare orizzontale e paritario all'interno del quale lo Stato rappresenta uno dei tanti 'nodi' della rete insieme agli enti tradizionalmente considerati di natura giuridica 'inferiore'. Sul fenomeno del 'by-passing' dello Stato nazionale si veda M. KEATING, L. HOOGHE, *By-passing the nation state? Regions and the EU policy process*, in J. RICHARDSON (a cura di), *European Union. Power and Policy Making*, London, 1996, pp. 216-229.

sarà chiamato, con procedure proprie, a consultare i ‘Parlamenti regionali’<sup>755</sup> che godono di poteri legislativi (art. 6 Protocollo sull’applicazione dei principi di Sussidiarietà e Proporzionalità). Inoltre, i ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle Regioni in relazione a quegli atti legislativi per i quali la Costituzione ne prevede la consultazione.

Gli effetti di tali enunciazioni – al momento solo ‘virtuali’ considerata l’*impasse* di ratifica in cui versa il trattato – vanno nella direzione di delineare un nuovo tipo di rapporto tra i diversi ‘nodi’ della rete europea, basato su un sistema di interconnessione costante e di *checks and balances*, in cui il controllo politico esercitato dagli Stati nazionali risulta dalla necessaria relazione con il livello regionale, anche in virtù del fatto che la maggior parte delle materie, oggetto di regolazione comunitaria, investono direttamente il livello regionale tanto sul piano della regolazione che su quello della implementazione.

### 3.1.1. IL CONTROLLO POLITICO E GIURISDIZIONALE DELLA SUSSIDIARIETÀ: IL MECCANISMO DI ‘EARLY WARNING’ E IL COMITATO DELLE REGIONI

Il controllo dell’applicazione del principio di sussidiarietà costituisce uno dei temi ‘caldi’ dei dibattiti svolti in sede di gruppi di discussione della Convenzione per l’adozione del Trattato costituzionale europeo.

Le maggiori difficoltà in ordine a strumenti, sedi, soggetti del controllo riguardano la dimensione politica dello stesso dal momento che le istituzioni, sul piano attuativo della sussidiarietà, dispongono di un ampio margine discrezionale, ragion per cui è necessario individuare procedure e meccanismi quanto più chiari e circoscritti a tutela di una maggiore garanzia della corretta applicazione del principio in esame.

Sino all’elaborazione del nuovo TCe le stesse istituzioni partecipanti al procedimento legislativo disponevano del controllo politico circa l’applicazione e il rispetto degli obblighi previsti dal Protocollo sull’applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità introdotto dal Trattato di Amsterdam<sup>756</sup>. Sulla

---

<sup>755</sup> Sull’attribuzione del *nomen* ‘Parlamento’ all’Assemblea legislativa regionale si veda R. SCARCIGLIA, “Assemblee regionali e autoqualificazioni: “parlamenti”, “pre-parlamenti” o soltanto “consigli”?”, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, III, 2003, p. 1316 e ss.

<sup>756</sup> Protocollo allegato al TCE mediante il Trattato di Amsterdam nel quale viene formalmente sancito quanto stabilito dal Consiglio europeo di Birmingham dell’ottobre 1992 e, successivamente, dal Consiglio europeo di Edimburgo dell’11 e 12 dicembre 1992, in merito all’approccio generale sull’applicazione del principio di sussidiarietà. Schematicamente, in tale Protocollo si prevedeva che: sulla base della sussidiarietà, in quanto concetto dinamico, si poteva

base di ciò, il nuovo TCe, nel Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, introduce la procedura del cd. “*early warning*” (o “allerta precoce”), meccanismo ‘audace’ e ‘rivoluzionario’ teleologicamente indirizzato a rafforzare la centralità dei Parlamenti nazionali, direttamente chiamati a controllare il processo di formazione delle norme comunitarie. Come attentamente sottolineato, “il controllo preventivo di legittimità sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà introduce pertanto una fase ulteriore, si direbbe endoprocedimentale, nel più complesso iter di formazione degli atti comunitari”<sup>757</sup>.

Questo peculiare procedimento di controllo politico ‘*ex ante*’ risulta sicuramente innovativo ma non privo di dubbi circa la sua effettiva realizzazione; “appare, per certi versi, estraneo al percorso tradizionale che ha finora caratterizzato lo sviluppo dell’integrazione europea, rischiando di inserire elementi di grave disorganicità e di complessità”<sup>758</sup>. Esso consente ai parlamenti nazionali di esercitare un controllo ‘diretto’ circa la corretta applicazione del principio di sussidiarietà a livello comunitario, ma, anche, la possibilità di instaurare una relazione ‘ravvicinata’ con le istituzioni comunitarie. Concretamente, tale procedura si snoda – come dispone l’art. 6 del Protocollo citato – lungo un *iter* la cui attivazione spetta ai parlamenti nazionali. Entro un termine di sei settimane, a partire dalla data di trasmissione della proposta legislativa da parte della Commissione e prima dell’avvio della procedura legislativa vera e propria, ogni parlamento nazionale può formulare un parere motivato circa il rispetto del principio di sussidiarietà nella proposta in esame. Tale parere viene trasmesso ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione ed ha per oggetto esclusivamente la questione del rispetto della sussidiarietà (senza entrare nel merito della proposta in questione). Il successivo art. 7 regola il passaggio dall’ ‘*early warning*’ alla ‘*early action*’,

---

variare il livello di ‘azione’ in funzione delle circostanze; ogni proposta di atto legislativo doveva essere accompagnata da una dichiarazione sulle sue conseguenze in relazione al principio di sussidiarietà; l’azione comunitaria doveva essere minimamente vincolante, funzionalmente alla realizzazione soddisfacente dell’obiettivo preposto; l’applicazione del principio di sussidiarietà non rimette in questione le competenze conferite alla Comunità dal trattato, quali interpretate dalla Corte di giustizia. I principi guida in base ai quali valutare l’effettività delle condizioni per l’intervento della Comunità, proposti dal Protocollo, fanno riferimento: ai caratteri transnazionali dell’azione che, in quanto tali, non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente dagli Stati membri; alla necessità di aderire alle prescrizioni del trattato che verrebbe meno con l’azione dei singoli Stati membri; ai maggior vantaggi provenienti da un’azione comunitaria.

<sup>757</sup> Così F. R. DE MARTINO, *Il principio di competenza concorrente nel Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa*, su [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>758</sup> Cfr. R. MASTROIANNI, “Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l’Europa”, in *Riv. di Dir. Pubbl. Comp. ed Eu*, n. 4/2003, p. 1743.

ovvero le conseguenze derivanti dall'avvio di tale meccanismo, il cui grado di vincolatività è funzionale al numero e al contenuto dei pareri motivati ricevuti. Da un livello 'soft' – la semplice motivazione, da parte della Commissione, dell'atto previamente esaminato dai parlamenti nazionali – ad un obbligo di riesame della proposta, qualora la Commissione ricevesse un numero di pareri provenienti da un terzo dei parlamenti nazionali. Di conseguenza “la Commissione rimane arbitro inappellabile se mantenere la proposta, modificarla o ritirarla”, per cui “il monitoraggio sulle iniziative sussidiarie potrebbe avere alla lunga più effetti politici che non giuridici”<sup>759</sup>.

Risulta evidente la *ratio* che sta alla base di una tale previsione: connettere il sistema decisionale europeo al ‘potere’ di controllo dei Parlamenti nazionali sulla base del rispetto della sussidiarietà significava, in un certo senso, tentare di ‘ricucire’ lo ‘iato’ democratico caratteristico delle istituzioni europee<sup>760</sup>.

La previsione di dotare di una ‘scheda sussidiarietà’ – “contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità” (art. 5 Protocollo cit.) – ogni progetto di legge comunitaria risponde al medesimo obiettivo di rafforzare le garanzie del rispetto del principio in esame, senza che ciò si traduca in un appesantimento del *decision-making process* comunitario.

Come corollario alla previsione di tale meccanismo è stata avanzata l'ipotesi di un ulteriore rafforzamento della Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari ed europei (COSAC)<sup>761</sup>, il cui ruolo di connessione all'attività legislativa dell'Unione in merito alla sussidiarietà era già stato riconosciuto dal Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali allegato al TCE. La

---

<sup>759</sup> Cfr. P. BILANCIA, ‘Il carattere bifronte del principio di sussidiarietà’, cit. p. 87 ed ancora sul valore ‘simbolico’ del controllo effettuato dai Parlamenti nazionali si veda L.S. ROSSI, ‘Il «paradosso del metodo intergovernativo». L'equilibrio istituzionale nel progetto di Trattato-Costituzione’, in L.S. ROSSI (a cura di), *il Progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004.

<sup>760</sup> In merito alla funzione di diminuzione del *deficit* democratico che eserciterebbe la connessione del controllo ‘*ex ante*’ del principio di sussidiarietà ai parlamenti nazionali si veda E. GRECO, ‘La divisione delle competenze tra Unione e Stati membri’, nella Conferenza su *Il ruolo dei poteri regionali e locali nell'Unione: Federalismo e sussidiarietà in Europa allargata*, Torino, 28 marzo 2004, su [www.europa2004.it](http://www.europa2004.it).

<sup>761</sup> L'istituzione della COSAC risale alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee parlamentari dei Paesi membri della Comunità europea tenuta a Madrid nel maggio 1989. Tale Conferenza è costituita dai rappresentanti delle commissioni competenti per gli affari europei e comunitari dei Parlamenti nazionali dell'Unione europea e da rappresentanti del Parlamento europeo; le riunioni hanno cadenza semestrale ed hanno sede nello Stato membro che detiene la Presidenza di turno dell'Unione europea. Per ulteriori informazioni circa la natura, la composizione e il funzionamento di tale organo si veda il regolamento adottato nel 1991 come modificato a seguito della 34<sup>a</sup> COSAC di Londra.



funzione di cooperazione interparlamentare assume, ora, a seguito dell'introduzione di specifiche procedure di controllo politico, un rilievo di prim'ordine dal momento che "gran parte dei parlamenti nazionali ha considerato, infatti, decisivo per valorizzare questo strumento il rafforzamento della cooperazione tra i parlamenti nazionali, sotto il profilo dello scambio di informazioni e migliori pratiche"<sup>762</sup>. In tal senso, nell'ultima riunione della COSAC è emersa la volontà di dare avvio all'esercizio dei meccanismi di controllo nelle more della ratifica del TCE<sup>763</sup>, avviando una sorta di 'esercitazione' che anticiperebbe i futuri ('ipotetici' o 'improbabili?') effetti delle disposizioni 'costituzionali' europee. È innegabile l'effetto 'lobbying' di tali *training* sulla Commissione e l'ambiguità che ne deriva in quanto prive di fondamento giuridico – si fondano, infatti, su disposizioni non ancora produttive di effetti giuridici – e, probabilmente, 'inopportune' sotto il profilo politico, riproponendo l'immagine 'carontica' dei legislativi nazionali circa il controllo e la salvaguardia delle competenze statali.

In tale procedura trovano spazio anche i 'Parlamenti' regionali che dispongono di poteri legislativi – ulteriore elemento innovativo –, la cui consultazione avverrà nelle forme e secondo le modalità previste dai rispettivi parlamenti nazionali<sup>764</sup>. Un passo in avanti, se vogliamo, nel processo di 'europeizzazione' delle Regioni, sebbene, ancora una volta, attraverso il tramite delle istituzioni nazionali<sup>765</sup>. Una disposizione non congrua alla reale configurazione e importanza del livello territoriale in realtà come quella tedesca, spagnola ed ora anche italiana, in cui i progressivi mutamenti tanto politici che costituzionali – soprattutto con riferimento agli ultimi due casi menzionati – hanno fatto emergere la necessità di istituire procedure collaborative e di raccordo

---

<sup>762</sup> Così A. ESPOSITO, "La COSAC e il controllo di sussidiarietà: un caso di (parziale e problematica) anticipazione degli effetti del trattato costituzionale", in forum di *Quaderni Costituzionali*, su [www.forumcostituzionali.it](http://www.forumcostituzionali.it)

<sup>763</sup> Per altro, come rileva Esposito, nel corso del 2005 la COSAC aveva già messo in atto un progetto pilota finalizzato alla valutazione della procedura dell' 'allerta precoce', preceduto, anche in questa occasione, da un lungo dibattito sull'opportunità dello stesso. Cfr. A. ESPOSITO, "La COSAC e il controllo di sussidiarietà...", cit.

<sup>764</sup> In tal senso, con specifico riferimento al caso italiano, potrebbe giocare un ruolo di primaria importanza la Commissione per le questioni regionali integrata con i rappresentanti delle autonomie territoriali (di cui al paragrafo 2.2. del quinto capitolo del presente lavoro). Così anche nella 493<sup>a</sup> seduta della Commissione Affari Costituzionali del Senato, 8 marzo 2005.

<sup>765</sup> Così anche nella cd. Legge Buttiglione (L. 11/2005) dove il rafforzamento della presenza regionale nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario, veicolata attraverso la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, ha come referente il Governo (Presidente del Consiglio dei Ministri o Ministro per le politiche comunitarie). Ugualmente nella fase discendente di recepimento ed attuazione della normativa comunitaria permane la 'spada di Damocle' dell'intervento sostitutivo dello Stato come previsto dall'art. 120 Cost. it.

di più ampio raggio che partendo dal livello istituzionale più “basso” si aprano e si inquadrano nella più ampia ‘cornice’ europea.

L’introduzione di un meccanismo di controllo politico ‘*ex ante*’ non esclude, o, minimizza l’esistenza di un controllo giurisdizionale successivo all’entrata in vigore dell’atto, in rapporto all’applicazione e al rispetto del principio di sussidiarietà. Con riferimento a ciò il Protocollo allegato al TCE sembra procedere verso un nuovo rafforzamento, più marcatamente rivolto al ruolo delle componenti territoriali degli Stati membri, sebbene, anche in questo caso, in ‘via indiretta’. L’art. 8 del Protocollo amplia, infatti, il novero dei soggetti legittimati ad adire la Corte di Giustizia per violazione del principio di sussidiarietà inserendo il Comitato delle Regioni per quegli atti legislativi la cui adozione richiede la sua consultazione. La qualificazione della “violazione del principio di sussidiarietà come una ‘prerogativa’ del Comitato delle Regioni tale da consentirgli il ricorso alla Corte ex art. III-270, n. 3, Cost.”<sup>766</sup>, costituisce, senza dubbio, un importante riconoscimento della necessaria ‘presenza regionale’ nel circuito legislativo e giuridico europeo. Ciò comporta il riconoscimento di un funzionamento ‘bidirezionale’ dello stesso principio, finalizzato non solo a tutelare l’azione del centro comunitario, ma anche a salvaguardare le specificità e le articolazioni statali e infrastatali<sup>767</sup>. Tale previsione evidenzia che “la comunitarizzazione delle Regioni europee viene a prescindere dalla regionalizzazione degli Stati membri”<sup>768</sup>.

Le difficoltà in merito alla giustiziabilità della sussidiarietà – si tratta, infatti, di un principio di chiara natura politica – si evidenziano nello scarso ricorso alla Corte di Giustizia che non ha mai disposto annullamenti per violazione di tale principio. Il carattere politico di tale principio ha “indotto posizioni ispirate ad un *self restraint* del Giudice comunitario il quale, per la verità, ha il più delle volte interpretato le clausole richiamate in senso favorevole al mantenimento dell’atto giuridico europeo: è noto, infatti, che il principio di sussidiarietà non ha mai fondato una decisione di accoglimento della Corte di giustizia”<sup>769</sup>. La Corte, infatti, ha avuto solo rare occasioni per pronunciarsi

---

<sup>766</sup> Cfr., R. MASTROIANNI, “Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa...”, cit., p. 1746.

<sup>767</sup> Sulla unidirezionalità-bidirezionalità del principio di sussidiarietà si veda P. CARETTI, “Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell’ordinamento comunitario e dell’ordinamento nazionale”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/1993.

<sup>768</sup> Cfr. R. TONIATTI, “Le premesse e le promesse di un regionalismo funzionale”, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>769</sup> Cfr. F. R. DE MARTINO, *Il principio di competenza concorrente...*, cit.. Sulla difficile giustiziabilità del principio di sussidiarietà si veda P. DE PASQUALE, “Commento all’art. 5 TCE”, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004.

sull'applicazione del principio in esame nelle quali, tra l'altro, si è sempre espressa con la massima 'prudenza' riconoscendo nell'origine politica dello stesso un 'rischio' rispetto all'oggetto di controllo che ha un carattere essenzialmente formale<sup>770</sup>. L'intervento della Corte si è limitato semplicemente a constatare il rispetto dell'obbligo di motivazione degli atti comunitari, conformemente a quanto disposto dall'art. 253 TCE, nel quale fa rientrare l'osservanza del principio di sussidiarietà non ulteriormente garantito dall'affermazione per cui l'obbligo di motivazione è considerato sufficiente anche se l'atto giuridico esaminato non fa espressa menzione del principio, risultando bastevole che le disposizioni contenute nell'atto siano informate allo 'spirito' della sussidiarietà.

Si tratta, quindi, di misure maggiormente votate a dare conto del ruolo dei Parlamenti nazionali – in quanto effettiva sede di rappresentanza della sovranità popolare – nel tentativo di 'ricucire', almeno in parte, l'endemico *vulnus* di democraticità che affligge, *ab origine*, le istituzioni europee. Tuttavia, è dato rilevare un grado di 'rischio' riguardo alla celerità dell'iter legislativo comunitario e alle "difficoltà che la Commissione dovrà incontrare laddove si tratti di verificare ed esplicitare l'impatto che una legge quadro (già direttiva) potrà avere sulla regolamentazione di ogni Stato membro, compresa quella regionale"<sup>771</sup>. Se il riconoscimento del ruolo centrale dei parlamenti nazionali e dell'organo di rappresentanza delle entità territoriali rappresentano un 'punto di svolta' e di nuovo indirizzo del processo di costruzione comunitario, sorgono dei dubbi riguardo al 'merito'. Come risolvere l'inevitabile conflitto interno tra Parlamenti ed esecutivi nazionali dal momento che "la volontà del parlamento nazionale è intesa come diversa da quella dello Stato a cui appartiene, volontà che si esprime attraverso il Governo ma non è certo a questo solo attribuibile"<sup>772</sup>? Ed ancora come inserire in questo rinnovato quadro il ruolo di garante della democraticità del Parlamento europeo? Si tratta di interrogativi di non facile soluzione soprattutto in virtù del fatto che stiamo ancora ragionando 'per ipotesi', ovvero sulla base di norme e disposizioni 'virtuali' e con principi, come quello di

---

<sup>770</sup> Come rileva ESPOSITO "le cause introdotte dagli Stati membri per pretesa violazione del principio di sussidiarietà si contano sulle dita di una mano", cfr. A. ESPOSITO, *op. ult. cit.*; tra le più significative le sent. 13-5-1997, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, causa 233/94, in *Racc.*, I-2405, e 9-10-2001, *Regno dei Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio*, causa C-377/98, *ivi*, I-7079.

<sup>771</sup> Cfr. A. ESPOSITO, "La COSAC e il controllo di sussidiarietà...", *cit.*, p. 1745.

<sup>772</sup> Cfr. R. MASTROIANNI, "Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa...", *cit.*, p. 1747.

sussidiarietà la cui ‘certezza’ giuridica è difficilmente formalizzabile<sup>773</sup> in assenza di una dottrina e di un orientamento giurisprudenziale comunitario.

### 3.2. SUSSIDIARIETÀ E PLURALISMO ISTITUZIONALE: UN VIAGGIO ‘IN DISCESA’ VERSO L’ITALIA

Se spostiamo il *focus* d’indagine dal quadro europeo al contesto più specificamente nazionale, è possibile rinvenire un nesso stringente tra i processi di ‘sussidiarizzazione’ statali e il progressivo sviluppo del medesimo principio in seno al fenomeno di integrazione comunitaria. Una ipotesi, questa, strettamente legata ad un quadro istituzionale di carattere *multilevel* dove il processo di europeizzazione svolge un ruolo determinante nel generare un sistema di interdipendenze funzionali e territoriali, connettendosi ai paralleli processi di federo-regionalizzazione infrastatale. In tale prospettiva l’integrazione europea viene a svolgere la funzione di ‘motore’ di sviluppo, di ‘fomento’ di una struttura decentrata e multidimensionale, esercitando l’effetto prevedibile di moltiplicare vincoli e opportunità per gli attori politico-istituzionali.

L’esistenza di una pluralità di soggetti al contempo autonomi ed interdipendenti collegati a processi decisionali non più lineari e discendenti (dinamiche *top down*, rapporto generale-particolare) ma prevalentemente ‘circolari’ e interattivi secondo schemi a rete, pone l’esigenza di “individuare e costruire quegli strumenti e quegli istituti di raccordo, e di potenziale unificazione (che non significa ovviamente uniformizzazione)”<sup>774</sup> necessari a realizzare un sistema integrato dotato di funzionalità e ‘governabilità’. Imperativo ‘prioritario’ per non incorrere in quel “rischio di legittimazione del sistema complessivo” tanto nella dimensione dell’input che dell’output<sup>775</sup>. Scompare, quindi, l’immagine dello “Stato come un attore unitario capace di rappresentare e di imporsi agli attori pubblici e privati che operano nei distinti sistemi nazionali” a favore di un sistema

---

<sup>773</sup> Si tratta, infatti, di un “criterio mobile e flessibile” rispetto al quale “viene meno l’esigenza che l’operatività del principio poggi su un criterio di natura formale, essendo viceversa esso legato esclusivamente a valutazioni di merito”. Cfr. P. CARETTI, “Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell’ordinamento comunitario e dell’ordinamento nazionale”, cit., pp. 12-13.

<sup>774</sup> Così F. PIZZETTI, “Le nuove esigenze di *governance* in un sistema policentrico ‘esplosivo’”, cit..

<sup>775</sup> In tal senso SCHARPF secondo cui il rischio si pone lungo una duplice direzione: quella dell’*input* in ragione della difficoltà del corpo elettorale di riconoscere con chiarezza i diversi livelli di *accountability* in un sistema ‘polivalente’ in cui la rappresentanza democratica assume un carattere poliedrico; sul versante dell’*output* il rischio di legittimazione è legato alla difficile governabilità di un sistema complesso quale quello che si sta delineando nello scenario europeo. Cfr. F. W. SCHARPF, ‘Come governare l’Europa’, Bologna, 1999.

caratterizzato da rapporti 'orizzontali' e trasversalità che “sottolineano la convenienza di istituzionalizzare un sistema che articoli i distinti livelli di rappresentanza democratica: la UE, gli Stati, le Regioni e gli enti locali”<sup>776</sup>.

In tale contesto emerge la rilevanza della sussidiarietà che “più che difesa della sovranità degli Stati membri ovvero garanzia delle loro articolazioni interne, si conferma corrispondere ad un preciso interesse proprio dell'ordinamento comunitario e della sua capacità (e necessità) di articolazione funzionale”<sup>777</sup>. Il raccordo tra i diversi livelli di governo è fortemente collegato al principio di sussidiarietà che si configura come *conditio sine qua non* di una reale articolazione decentrata e funzionante, passo 'quasi' obbligato – come suggerisce Höffe – per rispondere alle sfide cui le democrazie sono sottoposte nell'epoca della globalizzazione<sup>778</sup>. Se l'europeizzazione crea una *governance* multilivello, l'azione governativa deve necessariamente rispondere 'adattandosi' ad intervenire su più e asimmetrici livelli territoriali.

Da tale articolazione pluralistica e dalla progressiva formalizzazione e implementazione dei 'nuovi' principi di raccordo, *in primis* quello della sussidiarietà, deriva “un 'assetto variabile' delle competenze tra i molteplici livelli di governo”<sup>779</sup>. Anche l'ordinamento italiano, come quello europeo, registra l'opportunità di realizzare un nuovo *modus* relazionale tra i soggetti dell'ordinamento costituzionale, rispetto al quale il principio di sussidiarietà rappresenta il criterio e metodologico, politico, e soprattutto giuridico, dei rapporti interistituzionali. Obiettivo che si 'impone' per forza propria in conseguenza alla moltiplicazione dei centri decisionali e all'utilizzo sempre più frequente di moduli negoziali e contrattuali, da parte dei diversi soggetti istituzionali interessati, per l'adozione delle politiche legislative. La configurazione dell'Unione Europea come sistema di *multi-level governance* è caratterizzato, infatti, dalla presenza di tre elementi, ovvero “le competenze nel processo decisionale sono condivise tra attori di livelli diversi e non sono più monopolio dei governi nazionali”; il “processo decisionale collettivo tra Stati comporta una significativa perdita di controllo da parte dei singoli governi nazionali” ed infine, “le arene politiche sono interconnesse e non inserite l'una nell'altra. Se da una parte le arene nazionali

---

<sup>776</sup> Così F. MORATA, “Come migliorare la *governance* democratica europea...”, cit., p. 24.

<sup>777</sup> Cfr. R. TONIATTI, “Le premesse e le promesse...”, cit.

<sup>778</sup> Si veda O. HÖFFE, *La democrazia nell'età della globalizzazione*, Monaco di Baviera 1999.

<sup>779</sup> Cfr. S. GAMBINO, “Potere politico e riforme istituzionali in prospettiva comparata”, in P. FANTOZZI (a cura di), *Potere politico e globalizzazione*, Soveria Mannelli, 2004, p. 155. Riguardo a tale tematica si veda anche A. MANZELLA, “La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2000; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composito*, cit.

rimangono importanti nella formazione delle preferenze dei governi nazionali, il modello della MLG rigetta l'idea che gli attori subnazionali siano inseriti solamente in esse"<sup>780</sup>.

In tale contesto, quindi, lo stesso riparto competenziale deve assumere i caratteri della flessibilità e mobilità, che solo una 'procedimentalizzazione' della sussidiarietà può consentire, creando un contesto di concertazione e coordinamento tra i vari livelli territoriali così 'inglobati' e definendo un sistema 'fluidico' e bidirezionale funzionale alle esigenze, alle risorse e alle problematiche provenienti dai diversi livelli territoriali. La sussidiarietà, dunque, nella sua duplice dimensione 'verticale' ed 'orizzontale' sperimenta una logica del tutto nuova, di tipo 'relazionale', sulla cui base i diversi livelli istituzionali si aprono e interagiscono tra sé e con il privato. Si tratta di una logica produttiva di effetti a 'lungo periodo' in grado di potenziare gli elementi dinamici di collegamento e competizione 'orizzontale' tra i diversi livelli territoriali in ambiti caratterizzati da finalità comunemente condivise.

La finalità 'euristica', quindi, consiste nell'individuare una dimensione 'generale' della sussidiarietà come principio cardine di una nuova tipologia governativa, tanto sul piano relazionale-organizzativo che su quello dell'attività in senso stretto. Ovvero, non più e non solo criterio di riparto competenziale ma 'chiave di volta' di un nuovo sistema in cui la dimensione orizzontale, maggiormente sviluppata a livello regionale-statale, diventa la 'lente' interpretativa più adeguata.

### 3.2.1. LA 'SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE': NUOVO MODELLO DI AMMINISTRAZIONE, DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE

Prima ancora e accanto alla dimensione di parametro di regolazione competenziale, la sussidiarietà si riferisce ai rapporti tra l'individuo e la società e tra questa e le istituzioni chiamate a svolgere una 'funzione promozionale' nel senso di *favor* verso lo sviluppo di strutture intermedie in grado di rispondere alle esigenze 'sociali' 'del territorio nel territorio'. Proprio "in questa reciproca relazione tra individuo e società si esprime il principio di sussidiarietà: la società è indispensabile per l'individuo e per lo sviluppo dei suoi lavori e delle sue

---

<sup>780</sup> Così L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, 2001, pp. 3-4.

capacità”<sup>781</sup>. Nella sua dimensione orizzontale la sussidiarietà pone di fronte al modello di cittadinanza meramente partecipativa l’idea di una cittadinanza ‘attiva’ che valorizzi il protagonismo del singolo e delle formazioni sociali. D’altra parte “l’uomo – come afferma Tocqueville – ha una sovranità sulle cose e soltanto quello che da solo non può compiere deve essere affidato ad un’organizzazione collettiva. Le organizzazioni collettive, per garantire il massimo sviluppo del singolo, devono intervenire solo nell’esercizio di quelle attività che non possono essere svolte da organismi di grado inferiore”<sup>782</sup>.

Il contesto normativo entro cui si dispiega il processo partecipativo risulta profondamente innovato dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale che, sebbene attorniato ancora da un ‘alone di mistero’ circa la reale portata e l’effettivo ‘significato funzionale’, ha provocato una esplosione dei precedenti modelli amministrato-amministratore divenendo “un’idea forte del costituzionalismo contemporaneo”<sup>783</sup>. Proprio attraverso un progressivo sviluppo della dimensione ‘relazionale’ del principio il cittadino diviene un “interlocutore politico prima ancora che il destinatario della politica”<sup>784</sup>.

L’introduzione del principio e del valore della sussidiarietà, con specifico riferimento alla dimensione orizzontale o ‘sociale’, si pone a fondamento del nuovo rapporto tra i diversi livelli istituzionali ed amministrativi, nonché tra cittadino e amministrazione, costituendo una risorsa cui attingere per realizzare un reale ed adeguato governo della complessità che caratterizza il nostro tempo. Tale principio rappresenta l’inevitabile via nell’evoluzione dallo ‘Stato per i cittadini’ allo ‘Stato dei cittadini’, nel definitivo superamento del carattere autoritario e gerarchico dello Stato e dell’amministrazione chiamati a favorire la partecipazione dei cittadini e contemporaneamente a funzionalizzare la propria azione ai reali e complessi bisogni delle persone e del territorio. Dall’introduzione di un simile principio nasce la possibilità di pervenire ad una nuova definizione del modello di

---

<sup>781</sup> Così R. DICKMANN, “Sussidiarietà, sovranità e regionalismo”, in *Diritto e Società*, n. 2/1994, p. 278

<sup>782</sup> Cfr. A. TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Milano, 1997. Come rileva Cerulli Irelli “quando Tocqueville andò in America, non fu tanto entusiasmato dall’assetto del sistema di governo americano, quanto piuttosto dalla partecipazione dei cittadini, che nei quartieri, la sera, si riunivano per discutere dei problemi comuni, delle fognature, delle strade, dei teatri, cosa che invece in Europa era impensabile”. Cfr. V. CERULLI IRELLI, “Principio di sussidiarietà ed autonomie locali”, in L. CHIEFFI – G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Regioni ed Enti locali dopo la riforma...*, cit., pp. 276-277.

<sup>783</sup> Cfr. A. D’ATENA, “Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana”, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997.

<sup>784</sup> Cfr. F. PIZZETTI, “La sussidiarietà come nuova prospettiva della democrazia”, Atti del Seminario *Democrazia e Sussidiarietà*, Roma 24 ottobre 2003, sul sito: [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

amministrazione, democrazia e partecipazione. In coerenza a questa ‘premessa’ il comma 4 dell’art. 118 non si limita a delineare una peculiare dimensione della sussidiarietà – appunto la sussidiarietà ‘orizzontale’ – ma delinea “un assetto di governo della nuova società” che tanto nella declinazione ‘verticale’ che ‘orizzontale’ rimanda ad una medesima ‘idea’: “il cittadino, nella sua singolarità o nelle sue formazioni associative vuol riacquistare nei confronti del potere pubblico, una sovranità”<sup>785</sup>.

### 3.2.1.a) (*segue*). LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE: VALORE ‘CONTENUTISTICO’, SVILUPPI E LIMITI

Se la sussidiarietà serpeggia l’intero impianto costituzionale italiano<sup>786</sup> in quanto ‘criterio codificato nei cromosomi dell’uomo sociale’<sup>787</sup>, si deve solo alla legge di revisione costituzionale (l. cost. 3/2001) l’acquisizione dell’*habitus* giuridico di norma costituzionale nella sua duplice dimensione ‘verticale’ (rapporto tra le istituzioni) ed ‘orizzontale’ (rapporto tra società ed istituzioni). Poiché il principio in esame risulta profondamente correlato ad altre norme costituzionali (vedi artt. 2 e 5 Cost)<sup>788</sup> sulla base della riconosciuta ‘precedenza sostanziale della persona umana rispetto allo Stato e destinazione di questo a servizio di quella’<sup>789</sup>, il novellato art. 118 Cost. si limita a conferire dignità costituzionale senza definirlo espressamente.

La dimensione ‘orizzontale’ della sussidiarietà rappresenta, probabilmente, l’aspetto più innovativo nella genesi evolutiva del principio dal momento che viene non solo inaugurato ma costituzionalmente sancito un nuovo *modus* di amministrare caratterizzato da un rapporto circolare pubblico-privato i cui soggetti referenziali non sono più soltanto le autonomie territoriali ma anche quelle

---

<sup>785</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, “Principio di sussidiarietà ed autonomie locali”, cit., p. 277.

<sup>786</sup> In dottrina già prima della revisione cost. del Titolo V, alcuni autori ritenevano che il principio di sussidiarietà fosse – in un’ottica sostanziale – desumibile dalla Costituzione. In tal senso si veda P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997; A. D’ATENA, “Costituzione e principio di sussidiarietà”, in *Quaderni costituzionali*, 2001; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell’ordinamento Costituzionale*, Milano, 2002.

<sup>787</sup> Così G. VITTADINI, “Le politiche regionali e la sussidiarietà”, in *Non Profit*, n. 2/2000, p. 187.

<sup>788</sup> Si pone necessario interpretare il principio di sussidiarietà in modo sistematico all’interno dell’intero quadro assiologico costituzionale in cui il principio si colloca, oggi più di prima, a tutti gli effetti; in tal senso si veda G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali* e A. ALBANESE, “Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici”, entrambi in *Diritto Pubblico*, 2002.

<sup>789</sup> Cfr. G. DOSSETTI, *La ricerca costituente 1945-1952*, a cura di A. MELLONI, Bologna, 1994, p. 103.



funzionali e sociali. In tal senso la sussidiarietà diventa foriera di una concezione in grado di influire efficacemente sia nei rapporti tra istituzioni, ma soprattutto nei rapporti tra queste e le società<sup>790</sup>.

In base alla lettera dell'u.c. dell'art. 118 Cost. l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per l'esercizio di attività di interesse generale deve essere sostenuta dai soggetti pubblici componenti la Repubblica.

Tale *favor* è giuridicamente configurabile non tanto come mera facoltà – in tal caso verrebbe meno il senso di una costituzionalizzazione del principio – bensì come obbligo da parte delle istituzioni<sup>791</sup> nel “promuovere l'assunzione di responsabilità oggettivamente pubbliche sia da parte dei singoli sia da parte delle formazioni sociali”<sup>792</sup>. Non si tratta, però, di un processo *top down* ovvero di diretta discendenza dalle istituzioni, le quali sono chiamate ‘semplicemente’ a ‘favorire’ una iniziativa che abbia origine dai cittadini medesimi. La parte *bottom up* del processo – auto-iniziativa dei cittadini-utenti/co-amministratori – diventa il momento essenziale nella costruzione della dinamica orizzontale della sussidiarietà.

Quindi, sebbene si tratti di un principio che “se ritenuto applicabile, dà la preferenza ai privati, salvo che si dimostri che nessun privato è disponibile o riesce a raggiungere i risultati ritenuti ottimali o comunque migliori di quelli raggiunti o raggiungibili dai poteri pubblici”<sup>793</sup>, è necessario un comportamento ‘attivo’ e ‘creativo’ dei cittadini.

I problemi palesati in dottrina sono molteplici e differenziati a partire dalla concreta ed immediata applicabilità della norma alla definizione dell'oggetto e dei soggetti destinatari della stessa.

Con riferimento al primo aspetto non sembrano sorgere particolari problemi circa la diretta applicabilità della disposizione in esame dal momento che “non si tratta di interpretare un principio astratto, bensì di realizzare una fattispecie concreta” la cui attivazione dipende in prima istanza dagli stessi cittadini.

In ciò consiste la potenzialità del principio poiché assistiamo ad una vera e propria inversione di tendenza; se “tradizionalmente il flusso del potere, delle

---

<sup>790</sup> Per una visione generale sul principio si vedano P. DURET, “La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto”, in *Jus*, n.1/2000; F. PIZZETTI, “Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà”, in *Non profit*, n. 3/ 2001.

<sup>791</sup> In tal senso G.U. RESCIGNO., “Principio di sussidiarietà orizzontale ...”

<sup>792</sup> Così F. PIZZOLATO, Il principio di sussidiarietà, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie*, cit., p. 200.

<sup>793</sup> Cfr. G. U RESCIGNO., “Principio di sussidiarietà orizzontale ...”, cit., p. 19.

informazioni, delle decisioni va dalle amministrazioni verso i cittadini”<sup>794</sup> ora, invece, il processo parte dai cittadini, dipende infatti da questi la concreta funzionalità ed efficacia della sussidiarietà orizzontale.

Circa il ‘tipo’ di attività soggetta all’implementazione per via ‘sussidiaria’ sorgono forti perplessità soprattutto riguardo alla definizione e alla portata di ciò che si considera essere nell’ ‘interesse generale’: “si tratta di un interesse già individuato o di un interesse che di volta in volta viene individuato dai cittadini che si attivano?”<sup>795</sup> Risulta difficile pensare che i cittadini possano continuamente definire lo spazio entro cui si dispiega l’interesse generale privi di riferimenti o principi di ausilio senza rischiare di ledere diritti costituzionalmente garantiti. Per questo la norma deve essere interpretata “nel senso di legittimare i cittadini ad attivarsi per perseguire fini che sono nell’interesse generale non perché da essi stessi definiti come tale, ma perché già così qualificati da norme di legge”<sup>796</sup>. Ciò consente di rispondere alla preoccupazione che alcuni paventano circa l’esautorazione delle istituzioni il cui ruolo risulta a tal guisa irrinunciabile<sup>797</sup>, ciò che si discute, invece, è la ridefinizione delle modalità di intervento. La tutela dell’interesse pubblico, quindi, cessa di essere un ‘ambito di potere’ esclusivo delle amministrazioni pubbliche trasformandosi in una funzione, per così dire ‘allargata’, che coinvolge in prima persona i cittadini non più destinatari passivi ma co-amministratori.

Altro nodo cruciale riguarda la possibile definizione dei soggetti ‘sussidiari’ dal momento che risulta difficile individuare una categoria specifica senza rischiare di irrigidire, e quindi ‘snaturare’, la struttura flessibile e dinamica del principio di sussidiarietà. La norma non sembra limitare e circoscrivere l’ambito soggettivo di intervento autonomo nello svolgimento di attività di interesse generale, al contrario si muove nella direzione della promozione di una capacità sociale capillarmente diffusa per cui non è individuabile un *favor* nei confronti di una specifica componente soggettiva. In tal senso il sostegno degli attori va posto in relazione alle azioni concrete.

---

<sup>794</sup> Cfr. G. ARENA, *La comunicazione pubblica nell’amministrazione della sussidiarietà*, su [www.urp.it](http://www.urp.it).

<sup>795</sup> Cfr. G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell’art. 118, u. c. della Costituzione*, relazione al Convegno “Cittadini attivi per una nuova amministrazione”, 7-8 febbraio 2003, Roma, su [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

<sup>796</sup> A riguardo si veda G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale...*, cit.

<sup>797</sup> Si veda a riguardo F. CAFAGGI, “Modelli di governo e riforma dello stato sociale”, in F. CAFAGGI. (a cura di), *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, Bologna, 2002, 27-31.

Di conseguenza “le motivazioni e le ‘poste’ di chi svolge attività d’interesse generale non forniscono criterio per ammettere o escludere una iniziativa”. Il vero *punctum crucis* diviene allora “la valutazione della idoneità oggettiva di ogni singola attività a realizzare beni comuni”, ciò “ ‘accende’ il sostegno pubblico” che “deve consolidare i risultati, allargarne e magari completarne gli effetti, non ‘premiare’ o rafforzare i soggetti”<sup>798</sup>. In tale prospettiva la questione di un imprescindibile controllo ex ante da parte dei soggetti pubblici<sup>799</sup> attraverso modalità già di fatto utilizzate nel settore della sanità come l’accreditamento perde il carattere della ‘necessarietà generalizzata’ attestandosi come procedura specifica solo in quei settori in cui l’autonoma iniziativa del cittadino potrebbe comportare risvolti altamente lesivi riguardo la tutela dei diritti fondamentali. In caso contrario la generalizzazione di tali sistemi rischierebbe di compromettere la portata innovativa di tale disposizione nel segno di una svalutazione della partecipazione allargata della società civile nella realizzazione del bene comune.

La sussidiarietà orizzontale configura, infatti, un tipo di partecipazione molto ampia – la cd. ‘cittadinanza attiva’ – che esula dalle tradizionali categorie producendo un’attivazione, orientata alla cura del bene comune, di soggetti che non appartenendo a specifiche organizzazioni o associazioni non potrebbero altrimenti richiedere il sostegno dei soggetti pubblici qualora volessero rendersi operativi nella realizzazione dell’interesse generale.

Certamente la valenza positiva di questo principio deve ‘fare i conti’ in termini di coerenza logica prima ancora che giuridica con l’esistenza di altri principi costituzionali con cui – secondo parte della dottrina – il principio di sussidiarietà sembra entrare in contraddizione. Così il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, 2° c. Cost.) sembra costituire un ‘polo divaricante’ rispetto alla sussidiarietà orizzontale ponendo come necessario la determinazione di una sorta di ‘compromesso’ tra le due opposte esigenze<sup>800</sup>.

In realtà proprio alla luce della sussidiarietà l’art. 3, 2° c. Cost. potrebbe essere letto – come rileva Arena – nel senso che “E’ compito della Repubblica creare le condizioni grazie alle quali ciascuno possa realizzare pienamente se

---

<sup>798</sup> Cfr. A. COTTURRI, “Cittadini, imprese e interesse generale”, relazione al Convegno *L’Italia dei beni comuni. Prima convenzione nazionale della sussidiarietà*, 12 marzo 2004, Roma, su [www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it).

<sup>799</sup> A riguardo si vedano G.U. RESCIGNO, ‘Stato sociale e principio di sussidiarietà’, in *Quaderni regionali*, n. 2/2002; V. MOLASCHI, *Sulla nozione di servizi sociali: nuove coordinate costituzionali*, sul sito [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

<sup>800</sup> Così G.U. RESCIGNO, *Per la riduzione del danno*, sul sito: [www.larivistadelmanifesto.it](http://www.larivistadelmanifesto.it).

stesso e le proprie capacità”<sup>801</sup>; consentire la personale realizzazione attraverso le proprie capacità costituisce un ‘valore aggiunto’ per l’intera collettività. Le modalità specifiche attraverso cui tale realizzazione diventa possibile non sono rigidamente fissate ma si adattano alle diverse fasi ed esigenze che emergono nel contesto in cui operano. In tal senso la sussidiarietà orizzontale fornisce ulteriori strumenti orientati alla realizzazione della ‘missione’ prevista all’art. 3, 2° c. per cui non solo i soggetti pubblici ma anche i cittadini medesimi contribuiscono alla piena attuazione di tale principio.

Se l’elaborazione di natura dottrinarie relativa alla dimensione orizzontale della sussidiarietà è molteplice e poliedrica, non altrettanto possiamo dire sul versante giuridico relativo alla “questione su come essa vada poi concretamente realizzata da parte dei pubblici poteri, *in primis* dall’amministrazione e poi in sede giurisdizionale”<sup>802</sup>. Con riferimento a quest’ultimo aspetto le recenti sentenze della Corte – sentenze nn. 300 e 301 del 2003 – si muovono nella direzione di un “pieno riconoscimento e applicazione al principio di sussidiarietà sociale”<sup>803</sup>. La rilevanza di tali pronunce, relative alle fondazioni di origine bancaria, è di natura tanto simbolica – diretto riferimento al 4° c. dell’art. 118 Cost. – che ‘sostanziale-comparatistica’; risulta chiara, infatti, l’allusione alla figura delle ‘*Charities*’ anglosassoni, emblematiche istituzioni privatistiche con fini di pubblica utilità presenti nell’ordinamento inglese già dal 1600<sup>804</sup>. Si tratta di un orientamento giurisprudenziale qualitativamente innovativo – anche se quantitativamente ‘debole’ – poiché riporta in primo piano le problematiche connesse alla ‘socialità’ del principio che devono essere primariamente affrontate in sede di attuazione legislativa prima ancora che giurisdizionale.

---

<sup>801</sup> Si veda G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell’art. 118, u. c. della Costituzione*, cit.

<sup>802</sup> Cfr. L. VIOLINI, “Brevi considerazioni su un principio che non smette di rivelare aspetti nuovi e di grande interesse”, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della ‘sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 59.

<sup>803</sup> Così G. PASTORI, “Il principio di sussidiarietà fra legislazione e giurisprudenza costituzionale”, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della ‘sussidiarietà’*, cit., p. 47.

<sup>804</sup> Cfr. G. PASTORI, “Il principio di sussidiarietà...”, cit.

### 3.3. LA DIMENSIONE ‘RELAZIONALE’ DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Alla luce delle considerazioni effettuate il principio di sussidiarietà orizzontale si pone come un nuovo “paradigma pluralista, paritario e relazionale”, un “principio eminentemente relazionale, in quanto disciplina i rapporti fra soggetti tutti dotati di autonomia: i cittadini, singoli o associati; le pubbliche amministrazioni; i vertici politici delle amministrazioni”<sup>805</sup>. Il passaggio dalla ‘piramide’ all’‘arcipelago’ – parafrasando D’Atena –, attraverso l’allargamento dell’arena partecipativo-decisionale, segna l’abbandono del tradizionale modello decentrato a favore di un più funzionale ‘sistema reticolare’, in cui tutti i livelli di governo – assieme ai cittadini – concorrono a formulare, proporre ed attuare le politiche. Il nuovo rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni, strutturato sul principio di sussidiarietà orizzontale, assume, infatti, una configurazione reticolare fondata su una pluralità di rapporti caratterizzati da punti di partenza, motivazioni e strumenti differenti ugualmente convergenti, però, nell’interesse generale che a tal fine si identifica con il completo sviluppo della persona e con la tutela della sua dignità e dei suoi diritti.

La stessa sussidiarietà assume una connotazione ‘circolare’ nel momento in cui realizza un sistema di azioni sussidiarie di diverso tipo – *Top-Down*, *Bottom-Up* etc. – da parte delle amministrazioni e dei cittadini la cui collaborazione e condivisione non significa piatta assimilazione in termini di perdita della rispettiva autonomia. L’autonomia cui si fa riferimento non è quella ‘difensivo-bipolare’ del vecchio paradigma amministrazione-cittadino, bensì ‘l’autonomia relazionale’ funzionale alla realizzazione di relazioni paritarie tra i diversi centri di interessi presenti nella società. Questa nuova accezione dell’autonomia risponde ad uno schema in cui i due poli – centro e periferia – lasciano il posto ad una molteplicità di ‘nodi’ le cui interazioni risultano potenzialmente infinite e soggette ad una pluralità di sviluppi grazie alla positiva differenziazione tra i soggetti della rete. Si realizza in tal modo “una rete di rapporti tra soggetti autonomi, ognuno dei quali si comporta però secondo una logica di collaborazione portando all’interno della rete le proprie risorse...le proprie capacità e possibilità”<sup>806</sup>. La funzionalità di questo modello reticolare dipende dalla coincidenza tra interesse generale e interesse individuale, per cui “ogni soggetto contemporaneamente riceve e dà qualcosa agli altri, in uno

---

<sup>805</sup> *Ibidem*.

<sup>806</sup> Cfr. G. ARENA, G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell’art. 118, u. c. della Costituzione*, cit.

scambio che consente di soddisfare le proprie esigenze mediante l'apertura verso gli altri"<sup>807</sup>. La rete funziona solo se si considera la varietà in termini di risorsa e non di ostacolo così da consentire, da un lato, il rispetto della propria identità e, dall'altro, l'utilizzo delle potenzialità latenti nella diversità medesima. La sussidiarietà orizzontale adottando questo schema circolare consente di porre su piani quanto più paralleli cittadino e pubblica amministrazione valorizzandone i rispettivi interessi e le specifiche risorse sì da creare un'interazione continuativa e multidirezionale.

La sussidiarietà orizzontale, quindi, non si configura come semplice espediente tecnico-procedurale ma come paradigma per la realizzazione di un rinnovato rapporto democratico tra cittadini e soggetti pubblici attraverso nuove e più dinamiche forme di partecipazione veicolate da un accesso e da un ruolo paritario all'interno del circuito governativo. Presupposto di un reale funzionamento dei 'rapporti di rete' è la connessione reale tra i diversi nodi attraverso un flusso comunicativo paritario e sistematico. In tal senso la funzione di comunicazione pubblica necessita di un ripensamento rispetto allo schema tradizionalmente basato sulla passività del cittadino-utente verso un modello che utilizzi la comunicazione per colmare le carenze di informazione che impediscono un'attivazione reale dei cittadini. La partecipazione paritaria si realizza solo nel momento in cui i soggetti della relazione dispongano di un eguale *background* informativo ed in tal senso il soggetto pubblico, proprio in virtù della sussidiarietà orizzontale, deve adoperarsi al fine di porre sul medesimo piano conoscitivo i soggetti così 'favoriti' nell'accesso alla cura dell'interesse pubblico.

---

<sup>807</sup> *Ibidem.*

#### **4. IL PROCESSO DI ‘SPECIALIZZAZIONE ASIMMETRICA’: DAL ‘MODELLO’ DUALE ALLA ‘DIFFERENZIAZIONE MULTILEVEL’. RETROSPETTIVE E PROSPETTIVE DELLA ‘SPECIALE SPECIALITÀ’**

##### **4.1. I PROCESSI ASIMMETRICI NEL REGIONALISMO DELL’UNIFORMITÀ: DALL’‘ASIMMETRIA SPECIALE’ ALL’‘ASIMMETRIA DIFFERENZIATA’**

Se la circolarità dei modelli rappresenta una caratteristica ‘strutturale’ dell’ordinamento costituzionale europeo, in particolare del regionalismo europeo, i processi di revisione interni ne costituiscono la reale manifestazione. Non si tratta di una mera ‘importazione’ di modelli altrove sperimentati – impossibile oltre che impensabile considerato il substrato storico, culturale e sociale in cui si originano le diverse soluzioni e ‘patti’ costituzionali – ma, piuttosto, di una ‘apertura’ imposta dal processo di europeizzazione mediante un confronto diretto non solo tra i diversi ordinamenti statali ma tra le molteplici articolazioni territoriali determinando una riconfigurazione dei sistemi di autonomia interni – laddove esistenti – e la nascita o un rafforzamento di ‘fermenti’ territorialmente orientati in quei sistemi maggiormente restii alla deconcentrazione del potere su base territoriale. In tale prospettiva è possibile riscontrare nel panorama europeo tendenze bidirezionali, uniformi nella dimensione dell’*‘input’* e differenziate sotto quella dell’*‘output’*. Ovvero, con specifico riferimento al livello di articolazione regionale – largamente inteso – si registra, in maniera pressoché indifferenziata, una sorta di ‘vocazione’ regionale declinabile nelle sfere della costituzionalità, dell’asimmetria e della competitività economica. Si tratta di tre ‘aspirazioni’ regionali tra di loro intimamente connesse che sostanziano quell’idea, poi non così astratta, di un ordinamento costituzionale europeo che si costruisce progressivamente secondo le forme e le modalità del *multilevel constitutionalism*, ovvero come sistema integrato delle autonomie. Tre ‘vocazioni’, dunque, attraverso cui è possibile ‘leggere’ le scelte compiute dal legislatore di riforma italiano orientato a compensare i ‘ritardi’ e le carenze sistemiche emergenti in misura rilevante all’interno della ‘sfera pubblica’ regionale europea, ovvero da un confronto regionale non più e non solo ‘intrasistemico’ ma ‘transfrontaliero’ all’interno dei ‘confini’ europei.

Rientrando entro le ‘frontiere’ dell’ordinamento italiano – si badi come *focus* d’analisi non altrettanto come metodo di ricerca – oltrepassando la dimensione relativa alla ‘costituzionalità’ regionale, che individuiamo nella predisposizione formale di una maggiore concorrenza del livello regionale

all'interno del circuito statale centrale a partire dalla piena regionalizzazione della norma organizzativa di base (statuti regionali) e in generale nell'obiettivo di un maggiore riconoscimento dell'autonomia come 'valore' fondante del sistema, e tralasciando per il momento la terza dimensione 'vocazionale', ci concentreremo sulla seconda dimensione individuata – 'vocazione asimmetrica' – non a caso situata al centro di una triade circolarmente costruita.

La asimmetria nella forma della 'specialità' costituisce un carattere non nuovo al sistema territoriale italiano; l'originaria previsione, nel contesto dell'uniformità legislativa e amministrativa dello Stato, di cinque Regioni dotate di uno *status* costituzionale differenziato dotava la asimmetria di un carattere 'derogatorio', una 'eccezione'<sup>808</sup> rispetto all'ordinarietà del sistema giustificata dalla tutela di particolari caratteri etnici, geografici e linguistici. Dunque una "*summa divisio* fondata sul binomio «ordinarietà-specialità»"<sup>809</sup> rigidamente regolata nella Carta costituzionale (art. 116 Cost. versioni originaria), destinata a commisurarsi con una logica 'uniformizzante'<sup>810</sup> non solo 'orizzontale' (tra gli enti della medesima categoria) ma anche 'verticale' (tra gli enti appartenenti alle due categorie della specialità e dell'ordinarietà) che ne mortifica la *ratio* istitutiva. Una logica 'perversa' e 'paradossale': ordinarietà che si 'specializza' e specialità che si 'uniformizza' rimanendo 'emarginata' dal processo di federalismo amministrativo 'anticamera' della riforma costituzionale del 2001 che ne 'eredita' l'impostazione spingendo ulteriormente verso una "'specialità in negativo"<sup>811</sup>. Le Regioni speciali sono andate perdendo nel tempo la loro specialità – quale 'specialità' emergerebbe in un confronto tra Calabria e Sicilia piuttosto che tra Calabria ed Emilia-Romagna – trasferitasi sul piano sostanziale alle Regioni

---

<sup>808</sup> Sul carattere derogatorio della specialità si veda in particolare G. PASTORI, "La nuova specialità", in *Le Regioni*, n. 3/2001, p. 488.

<sup>809</sup> Così A. RUGGERI e C. SALAZAR, "La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»", in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2003, p. 58.

<sup>810</sup> Come sottolinea Paladin, a differenza di altri ordinamenti decentrati come la Spagna l'ordinamento italiano si è mosso sempre in direzione di un "regime uniforme delle autonomie territoriali [...] insistendo nel medesimo criterio, fondamentalmente, una volta decisa l'introduzione delle autonomie regionali". Un *imprinting*, dunque, che ne ha segnato il successivo sviluppo. Cfr. L. PALADIN, "Spunti per la ricerca di una nuova specialità", in *Le Regioni*, 1993, p. 643.

<sup>811</sup> Espressione utilizzata da G. PASTORI, "La nuova specialità", cit. p. 489, cui faceva già riferimento Pitruzzella con riferimento alle novità introdotte dal 'federalismo amministrativo'; cfr. G. PITRUZZELLA "Commento all'art. 10 del decreto legislativo n. 112 del 1998", in AA.VV., *Lo stato autonomista*, cit., p. 59.

Sulla 'ricostruzione' della progressiva emersione della differenziazione sul piano normativo-ordinario e amministrativo all'interno del 'regionalismo dell'uniformità' si veda l'organica analisi realizzata da L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit.



ordinarie<sup>812</sup>. L'esigenza di una *'adaequatio rei et iuris'* "diretta a rimediare ai guasti del 'regionalismo dell'uniformità'<sup>813</sup> spinge, quindi, verso la configurazione di una nuova 'specialità ordinaria' in coerenza non soltanto al 'dato materiale' relativo alle rilevanti asimmetrie sostanziali esistenti, ma all'obiettivo di 'recuperare' quella "proprietà strutturale del regionalismo di produrre politiche calibrate sulla specificità delle situazioni locali"<sup>814</sup>. Da qui la costituzionalizzazione di forme di 'specialità diffusa' che trova 'legittimazione' intanto nelle necessità di individuare uno strumento di integrazione e 'coesione' di "realità tra loro assai diverse (ed, in alcuni casi, anche «inquiete»)" ma anche in "una ragione di carattere più strettamente giuridico"<sup>815</sup>, ovvero la 'familiarità con pratiche e strumenti già sperimentati attraverso le Regioni speciali. In tal senso l'assetto asimmetrico' delineato dal legislatore costituzionale non è frutto di un mero 'trapianto' *in loco* di elementi che vagheggiano altri ordinamenti – tra cui la Spagna occupa sicuramente un posto privilegiato<sup>816</sup> – costituendo, invece "un tratto originario del sistema costituzionale italiano" rispetto al quale la successiva prassi uniformante realizzatasi tra e con le Regioni speciali "è un fenomeno non imputabile all'architettura costituzionale originaria, ma ad altri fattori"<sup>817</sup>. La

---

<sup>812</sup> In effetti già prima della riforma del Titolo V in un editoriale Bin formulava l'idea di un "federalismo asimmetrico all'italiana", ovvero rinveniva nel regionalismo italiano una dimensione asimmetrica costruita per via legislativa e giurisprudenziale. Critico nei confronti di quello che la dottrina ha da sempre additato come 'modello' di regionalismo differenziato, il sistema autonomico spagnolo, dove la asimmetria – "sì è un'invenzione del costituzionalismo spagnolo" – funge da strumento per "dare gradualità, «processualità» alla riforma regionale, creando un regime transitorio che consentisse di arrivare a un pieno assetto regionale", secondo l'A., nel caso italiano, sarebbe parimenti ascrivibile al principio di differenziazione ad esempio "il fatto che le leggi dello Stato possano disciplinare anche il dettaglio della materia «ripartita», direttamente abrogando le precedenti leggi regionali contrastanti, salvo la possibilità delle Regioni, se vogliono, di sostituire la disciplina statale con una propria legislazione". Cfr. R. BIN, "Del federalismo asimmetrico all'italiana e di altri mostri della fantasia costituente", in *Le Regioni*, 1997, p. 228.

<sup>813</sup> Così L. ANTONINI, "Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?", in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, cit., p. 159.

<sup>814</sup> *Ibidem*.

<sup>815</sup> Cfr. F. PALERMO, "Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana", in *Le Regioni*, n. 2-3, 1997, p. 292.

<sup>816</sup> In effetti il riferimento al federo-regioanlismo spagnolo è viene espressamente affermato in sede dei lavori preparatori alla riforma del titolo V, dove si legge: "[...] secondo un modello analogo a quello di tipo spagnolo. A ciascuna regione viene infatti attribuita la possibilità di negoziare con lo Stato forme e condizioni particolari di autonomia che oncidono, soprattutto, sul piano amministrativo e finanziario, ma che possono estendersi al versante legislativo". Cfr. Relazione della I Commissione permanente della Camera dei Deputati (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) presentata alla Presidenza il 19 febbraio 2001, rinvenibile sul sito [www.Parlamento.it](http://www.Parlamento.it).

<sup>817</sup> Così R. BIN, "L'asimmetria della Provincia di Bolzano: origini, cause e prospettive", in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO, *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Trento*, Padova, 2001, p. 239. Secondo l'A., infatti, una lettera costituzionale a volte troppo lacunosa e astratta ha consentito che l'evoluzione del sistema fosse scandita ad opera della 'trattiva politica' o del "contenzioso giurisdizionale davanti alla Corte Costituzionale" (p. 240). Similmente Trimarchi

‘clausola di differenziazione’ inserita nel dettato costituzionale all’art. 116, 3° comma, rispondeva, quindi, all’esigenza di oltrepassare la ‘rigida cortina’ della specialità regionale introducendo un modello competenziale asimmetrico dotato di maggiore flessibilità, ovvero aperto ad una continua evoluzione al fine di produrre una saldatura costituzionale tra dimensione ‘fattuale’ (asimmetrie *de facto*) e ‘giuridica’ (asimmetrie *de iure*) dell’asimmetria. Dal regionalismo ‘a due velocità’ verso un “circolo virtuoso dell’autonomia”<sup>818</sup>? In realtà l’originaria anima ‘duale’ del regionalismo non viene meno con il *bing bang*<sup>819</sup> della riforma che conferma la peculiare natura del ‘principio di specialità’ come “principio di regime” dunque “rientrante tra gli elementi intangibili dell’ordinamento costituzionale”<sup>820</sup>. Se la specialità permane come “condizione non accessibile a tutti nello stesso modo”<sup>821</sup> è pur vero che risulta formalmente priva del potenziale asimmetrico di contro ad una ‘ordinarietà differenziale’ senza ‘vincoli d’entrata’ sostanzialmente dotata di una maggiore flessibilità asimmetrica. Non si verifica, quindi, un allargamento dei confini della specialità ma, piuttosto, una ‘differenziazione *multilevel*’ ovvero ci troviamo dinanzi ad un ‘panorama’ regionale virtualmente diversificato e diversificabile dove alle Regioni tradizionalmente speciali si affiancano Regioni potenzialmente differenziate secondo gradi ed intensità aprioristicamente indeterminabili<sup>822</sup>. La ‘diffusione’ della specialità si verifica piuttosto nella configurazione pattizia della procedura di accesso alle “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” prendendo ‘a prestito’ tecniche e strumenti propri del sistema ‘relazionale’ di autonomia speciale. Con la riforma costituzionale, si realizza, quindi, ‘paradossalmente’ una ‘differenziazione’ dell’asimmetria, ovvero da e accanto ad una asimmetria fondata sulla ‘specialità’ a una asimmetria fondata sulla differenziazione, ovvero una ‘vocazione

---

Banfi che pone l’accento sul potere politico e sulla giurisprudenza costituzionale come fattori della uniformizzazione regionale. Cfr. F. TRIMARCHI BANFI, “Il regionalismo e i modelli”, in *Le Regioni*, 1995, p. 255.

<sup>818</sup> Dal titolo del saggio di L. ANTONINI, “Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell’autonomia?”, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001.

<sup>819</sup> Espressione utilizzata da G. FALCON, “Il *big bang* del regionalismo italiano”, in *Le Regioni*, n. 6/2001.

<sup>820</sup> Cfr. F. PALERMO, “Il regionalismo differenziato”, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 58-59.

<sup>821</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>822</sup> Sul tema relativo alla ‘differenza’ che permane tra autonomie speciali e autonomie (potenzialmente) differenziate si veda in particolare F. PALERMO, Op. ult. cit, p. 59, che sottolinea con estrema chiarezza l’impossibilità di sovrapposizione tra regioni speciali e regioni ordinarie differenziate sia con riferimento al “principio e alle competenze concretamente esercitabili” che alle ‘fonti’.

asimmetrica' diffusa non più indirizzata al canone della 'stabilità' bensì orientata alla dinamicità del sistema.

#### 4.2. 'FORME' E 'CONDIZIONI' DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Se il legislatore costituzionale ha mostrato una particolare *verve* innovativa valorizzando la dimensione dinamica, latente e 'patente', del regionalismo attraverso l'introduzione di una 'ordinaria' differenziazione dell'autonomia non altrettanto possiamo affermare in merito al piano procedurale attraverso cui si realizza l'effettivo accesso al regime differenziato. Il modulo predisposto dall'u.c. dell'art. 116 tipizzando una procedura di negoziazione bilaterale nei rapporti tra lo Stato e la singola Regione 'specializzanda' che evoca l'idea di un "regionalismo non organicista, ispirato alla 'logica' della *partnership*"<sup>823</sup>, prevede una serie di 'rigidità' che in qualche modo contravvengono al carattere flessibile dell'asimmetria cui dà origine. Una procedura inusuale fondata sul *tandem* intesa-legge rinforzata del Parlamento (approvata a maggioranza assoluta) all'interno di una sfera materiale costituzionalmente circoscritta, un 'ibrido' che non sorprende se considerato in connessione al "*tertium genus* di autonomia regionale"<sup>824</sup> che ne deriva. Ovvero un'autonomia declinabile come 'ordinaria' in merito all'aspetto soggettivo – la norma costituzionale in esame individua le Regioni di diritto comune come legittime destinatarie della procedura di differenziazione<sup>825</sup> – ma 'specializzata' con riferimento alla dimensione oggettiva – attraverso l'intesa con lo Stato e la successiva legge parlamentare rinforza la Regione potrà stabilire le 'forme' e le 'condizioni' della propria autonomia –. La peculiarità di questa norma a partire proprio dal piano procedurale è la connessione che realizza tra dimensione asimmetrica e dimensione relazionale. Se attraverso l'attivazione della procedura ivi prevista derivano asimmetrie competenziali nel quadro regionale, con la conseguente configurazione di una 'fisionomia differenziata' della Regione 'specializzanda', ciò può avvenire solo attraverso l'attivazione di un circuito relazionale bidirezionale al cui centro vi è la Regione medesima. Si manifestano

---

<sup>823</sup> Così A. RUGGERI, "Forme e 'tecniche' dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo", in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2003, p. 128.

<sup>824</sup> Così A. RUGGERI, "Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della Costituzione", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8 novembre 2006.

<sup>825</sup> Le "altre Regioni" cui si riferisce il 3° comma dell'art. 116 sono le Regioni ordinarie, 'altre' rispetto a quelle speciali disciplinate dai comma precedenti.

proprio sul piano della differenziazione i tratti caratterizzanti il ‘regionalismo relazionale’ ovvero negoziazione, partecipazione e volontarietà in coerenza ad una concezione dinamica dell’autonomia e dell’unità. Principio ‘dispositivo’ e ‘partecipativo’ si incrociano – sulla scorta dell’originario modello di regionalismo asimmetrico spagnolo<sup>826</sup> – nella determinazione della propria autonomia in coerenza al circuito tanto locale che statale entro cui si inserisce il livello ‘differenziato’ regionale. In tal senso la previsione dell’obbligo di consultazione degli Enti locali da parte della Regione ‘specializzanda’ cui compete l’iniziativa del procedimento di ‘maggiorazione’ competenziale che si realizza attraverso la negoziazione con lo Stato e la successiva legge statale atipica e rinforzata. Una procedura delineata ‘a maglie larghe’ dalla Costituzione che se per un verso comporta l’esigenza di ulteriori specificazioni – nella forma più o meno rigida di ulteriori atti normativi di esecuzione e di attuazione per una organica determinazione del procedimento – in merito agli organi e alle modalità di coinvolgimento dei diversi livelli governativi<sup>827</sup>, dall’altro rappresenta una formidabile occasione di dare pieno spazio all’autonomia della Regione anche in merito al ‘dettaglio’ del percorso segnato a caratteri generali dal legislatore di riforma, ovvero, come dire, una sorta di ‘*disponibilidad*’ dell’autonomia, entro i limiti puntualmente previsti dalla norma costituzionale, ‘occhieggiando’ le *Comunidades Autónomas* spagnole. Il costituente spagnolo, infatti, a differenza di quello italiano, propendendo per una ‘*desconstitucionalización*’ dell’organizzazione territoriale dello Stato, non delinea un modello di regionalismo ma preferisce “dejar abierta al futuro la concreción de los principios básicos de la autonomía”<sup>828</sup>, ovvero “non un modello da attuare” ma “un processo di decentralizzazione da costruire”<sup>829</sup>. Quello che si dovrebbe a buon ragione verificare in Italia con l’introduzione di siffatto meccanismo rispetto al quale l’esperienza pattizia delle Regioni speciali potrebbe rappresentare un’importante

---

<sup>826</sup> Per un approfondimento del quale si veda il quarto capitolo del presente lavoro.

<sup>827</sup> Come puntualmente rilevato da Cecchetti circa i ‘profili procedurali’ della disciplina di differenziazione si pongono numerosi interrogativi che toccano tutti gli elementi ivi previsti: dagli organi regionali e statali competenti ad avviare e concludere l’intesa; al soggetto regionale legittimato all’esercizio del potere di iniziativa legislativa; quali enti locali consultare e secondo quali modalità – in merito apparirebbe preferibile un coinvolgimento diretto del Consiglio delle Autonomie di cui le Regioni devono obbligatoriamente dotarsi – nonché il rapporto intercorrente tra intesa e legge di approvazione. Cfr. M. CECCHETTI, “Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune”, sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13 dicembre 2002.

<sup>828</sup> Cfr. E. AJA, *El Estado autonómico*, cit, p. 49.

<sup>829</sup> Cfr. G. ROLLA, “La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell’esperienza italiana e spagnola”, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2005, p. 803.

‘precedente’ nella realizzazione dell’ordinaria differenziazione<sup>830</sup>. In effetti l’art. 116, 3° comma non riconosce altro che “un’opportunità che viene concessa a singole regioni” trattandosi, sotto un profilo garantista, “anche di uno strumento che la Costituzione rimette nelle mani del Governo”<sup>831</sup>. L’ambito sostanziale entro cui può dispiegarsi questa peculiare forma di autonomia viene circoscritto alle sole materie rientranti nella competenza concorrente (art. 117, 3° comma) che diverrebbero di potestà esclusiva della Regione e poche altre, espressamente elencate dalla norma costituzionale, di titolarità esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace, istruzione e tutela dell’ambiente) che passerebbero allo *status* di competenze concorrenti. Dunque una mobilità competenziale che flessibilizza il quadro di ‘regime comune’ delineato in Costituzione accanto alla ‘clausola di residuità’ competenziale ora rimessa alla titolarità ‘esclusiva’ delle Regioni. Un ‘passaggio’ di materie da una tipologia all’altra sicuramente ‘più corto e *soft*’ dal 2° al 3° comma dell’art. 117, piuttosto che alla residualità-esclusività competenziale regionale<sup>832</sup>, complessivamente ‘ristretto’ rispetto alle ‘potenzialità’ dell’autonomia differenziata, espressione della ‘timidezza’ con cui tale regime entra nell’ordinamento regionale; una innovazione che “sembra tuttavia essersi stranamente fermata a mezza via”<sup>833</sup>. Più che il limite materiale<sup>834</sup> è il ‘vincolo’ finanziario che ‘ingessa’ maggiormente l’avvio di siffatto regime per una molteplicità di fattori derivanti dall’unico e costante ‘*permanente diferencial*’ del regionalismo italiano: l’inattuazione. La sostenibilità finanziaria che la Regione ‘specializzanda’ deve dimostrare mediante il “rispetto dei principi di cui all’art. 119” relativo all’autonomia finanziaria, rappresenta il ‘limite’ e il ‘rischio’ che più degli altri pesa sull’attivazione di tale procedura. L’astratta formula ‘principi dell’art. 119’ impone non solo

---

<sup>830</sup> Come ci fa notare Galliani, si potrebbe considerare la procedura delineata dall’art. 116, 3° comma, Cost., come una “costituzionalizzazione, pur se con modalità differenti, dell’esperienza delle contrattazioni che ha caratterizzato, ma soprattutto che dovrà caratterizzare riformulandosi e rinnovandosi, l’esperienza delle autonomie territoriali speciali”. Cfr. D. GALLIANI, “All’interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all’art. 226.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?”, in *Le Regioni*, n. 2-3/2003, p. 432.

<sup>831</sup> Così V. CERULLI IRELLI, “Principio di sussidiarietà ed autonomie locali”, cit., p. 270.

<sup>832</sup> Cfr. A. RUGGERI e C. SALAZAR, “La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V”, cit., p. 91.

<sup>833</sup> Cfr. A. RUGGERI, “‘Forme’ e ‘tecniche’ dell’unità...”, cit., p. 129.

<sup>834</sup> Non dimentichiamo che tra le materie di legislazione concorrente di cui al 3° comma dell’art. 117 passibili di differenziazione rientrano anche i “rapporti internazionali e con l’Unione Europea” delle Regioni. Una materia dai risvolti sicuramente ‘problematici’ se oggetto di intesa per la maggiorazione dell’autonomia, non solo in merito al ‘passaggio’ alla competenza esclusiva della Regione – che pur comporta un problema di armonizzazione con le leggi statali che regolano i rapporti delle Regioni con l’Unione europea – ma soprattutto con riferimento alle ‘potenziali’ conseguenze di una differenziazione in tale ambito.

l'individuazione materiale di tali principi, la cui elencazione non è rivenibile *prima facie* dal tenore letterale dell'articolo menzionato – operazione non certo semplice nelle more di una legge di attuazione della norma che fornisca delle più precise indicazioni –, e, conseguentemente la possibilità ('onere') che sia la singola intesa o legge rinforzata a farsene carico, ma, soprattutto, genera una probabile 'apertura' verso una differenziazione finanziaria oltre che competenziale. Il problema, in realtà, nasce dalla posizione che si assume in merito al 'rispetto' che le Regioni 'specializzande' devono dimostrare. Se questo viene inteso come obbligo di 'sostenibilità finanziaria' delle maggiori forme e condizioni di autonomia, ovvero "se avesse il significato di una piena copertura finanziaria delle nuove competenze da parte delle Regioni"<sup>835</sup> ne deriverebbe un'ulteriore delimitazione della sfera soggettiva legittimata a percorrere la via della differenziazione con innegabile 'emarginazione' delle c.d. Regioni deboli e conseguente aumento del *gap* interregionale. Un 'rischio' evitabile "soltanto attraverso la disponibilità dello Stato a finanziare la differenziazione"<sup>836</sup>, nel qual caso potrebbe verificarsi un 'inevitabile condizionamento' sull' 'ordinario' sistema di trasferimenti statali e poiché "ad ogni competenza corrisponde un costo" allora risulterebbe coerente la previsione di un 'duplice fondo perequativo' tale da 'coprire' tanto la dimensione 'orizzontale' – finalizzato alla compensazione degli 'squilibri solidaristici' tra le Regioni – che quella 'verticale' – orientato al trasferimento di ulteriori finanziamenti in ragione delle maggiori funzioni svolte –<sup>837</sup>. Ma ancora se il vincolo finanziario viene inteso in rapporto al rispetto dell'equilibrio del sistema finanziario complessivamente inteso – tanto europeo che interno – la conseguenza sarà un esercizio di maggiori forme di autonomia 'a costo zero' per il sistema<sup>838</sup>. In tal senso "il riferimento all'art. 119 potrebbe essere interpretato come un richiamo alle esigenze perequativo-solidaristiche dell'intero sistema di relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo"<sup>839</sup>,

---

<sup>835</sup> Cfr. G. D'IGNAZIO, "Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione", cit., p. 401. In tal senso anche F. PALERMO, "Il regionalismo differenziato", cit. pp. 56-57.

<sup>836</sup> Così Palermo secondo cui tale soluzione, ovvero "un sistema di finanziamento differenziato, che renda cooperativamente contrattabili maggiori trasferimenti in relazione alle maggiori competenze esercitate" costituisce un tratto tipico del 'modello teorico' di 'federalismo asimmetrico', assente nella procedura di differenziazione delineata all'art. 116, 3° comma. Cfr. F. PALERMO, "Il regionalismo differenziato", cit., pp. 57 e 60.

<sup>837</sup> Così, F. PALERMO, "Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana", cit., p. 304.

<sup>838</sup> In tal senso G. DI PLINIO, "Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Risposte dei soci dell'A.I.C. ai quesiti", sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>839</sup> Così A. ZANARDI, "Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota", in *federalismi.it*, n. 22/2006. Secondo l'A., infatti, una tale prospettiva significherebbe che

ovvero una sorta di “richiesta di “neutralità perequativa” delle modalità di finanziamento del federalismo asimmetrico”<sup>840</sup>. Se, infatti, la differenziazione dovesse comportare un ‘autofinanziamento’ delle maggiori competenze, allora l’‘autonomia differenziata’ assumerebbe una declinazione essenzialmente economica – con l’introduzione di un criterio discriminatorio di capacità fiscale la cui compatibilità con l’art. 3 della Cost. sarebbe tutta da provare – perdendo, invece, l’importante connessione con la capacità istituzionale’ delle Regioni che costituisce, in un certo senso, la *ratio* della ‘specialità diffusa’.

Al di là della ‘formula ottimale’ della ‘sostenibilità’ finanziaria della differenziazione, d’altra parte, non dobbiamo dimenticare che il processo di differenziazione così come delineato costituisce “un’opportunità e non un obbligo, né un vincolo”<sup>841</sup>, ovvero una ‘eguaglianza di opportunità’ piuttosto che una ‘eguaglianza di risultato’<sup>842</sup>.

#### **4.3. PREMESSE ‘STATICHE’ E ‘PROMESSE DINAMICHE’ DI UNA ASIMMETRIA RELAZIONALE: LA COSTITUZIONE SI ‘DECOSTITUZIONALIZZA’**

Se l’originario regionalismo italiano è andato caratterizzandosi sul binario della dualità regionale rigidamente fissata nel documento costituzionale, ovvero prediligendo la dimensione ‘statica’ dell’asimmetria, il nuovo regime di differenziazione si pone in discontinuità con tale tendenza introducendo, in linea di principio, un tipo di asimmetria mobile ovvero non qualitativamente e quantitativamente predeterminabile ove la ‘dinamicità’ può essere paradossalmente fornita dalla ‘dimensione dei diritti’. In tal senso l’asimmetria nella veste della ‘differenziazione’ si connette alla sfera dell’autonomia ed in quanto tale, necessariamente, alla dimensione dell’unità. Dalla compenetrazione tra i due principi orientati l’uno in senso ‘evoluzionista’ l’altro maggiormente ‘garantista’ emerge una “soluzione chiaramente compromissoria” sotto alcuni aspetti “ben lontana dall’obiettivo di quel regionalismo asimmetrico, fondato su

---

“anche le Regioni che assumono competenze rafforzate devono partecipare al sistema di redistribuzione interregionale delle risorse attivato dal governo centrale”.

<sup>840</sup> *Ibidem*.

<sup>841</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, “Principio di sussidiarietà ed autonomie locali”, cit., p. 270.

<sup>842</sup> In tal senso R. TONIATTI, “Neoregionalismo e diritti fondamentali nell’integrazione europea”, cit.

un'autentica 'specialità diffusa'”<sup>843</sup>. A tal fine ciò che si vuole evidenziare è la paradossale contraddizione che la norma costituzionale realizza. Discostandosi dal regime speciale di 'cristallizzazione' delle asimmetrie verso una conformazione dinamica e mobile della stessa, in realtà, non fa altro che confinare l'autonomia differenziata in una 'gabbia dorata' della quale si conosce bene la portata d'entrata ma non anche la 'via d'uscita'. Il carattere di 'irreversibilità' che emerge dal dato costituzionale connota di particolare rigidità il regime di differenziazione; se pur non esplicitamente specificato dalla norma ogni eventuale modifica del 'pacchetto' competenziale differenziato necessita di una “procedura simmetrica rispetto a quella dell'approvazione”<sup>844</sup>. Si verifica in un certo senso una situazione analoga alla 'specialità' ovvero il carattere negoziale della differenziazione diviene 'principio irrevocabile' sottratto alla stessa possibilità di revisione costituzionale<sup>845</sup>. Viene omessa qualsiasi procedura o strumento di flessibilità della differenziazione per cui alla 'agilità' e al 'carattere pattizio' che formalmente connotano il regime della 'specialità ordinaria' si fa corrispondere una 'rigida relazionalità' confinata in 'schemi veterogarantistici' che ne snaturano il potenziale dinamico. È questa dimensione, più che la 'spirale asimmetrica', a destare le maggiori preoccupazioni in merito alla tutela dei diritti che rischiano di 'essere beffati' dalla “valorizzazione di un'autonomia incapace di servirli come si conviene”<sup>846</sup>. La dimensione relazionale che emerge dalla nuova configurazione del regionalismo italiano per sua natura sfugge alla 'staticità' del sistema spingendo, invece, verso una costante rimodulazione delle relazioni tra i diversi 'nodi' della rete. La procedura della differenziazione così come strutturata non consente, dunque, 'ripensamenti' e contravvenendo alla natura 'sperimentale' del regionalismo rende particolarmente gravoso ogni eventuale 'passo indietro' – dovendo attivare in tal caso gli strumenti della sussidiarietà e della unificazione mediante i livelli essenziali – o 'passo in avanti' – richiedendosi una ulteriore procedura di differenziazione –.<sup>847</sup> Paradossalmente il 'caso francese' sembra aver

<sup>843</sup> Cfr. A. RUGGERI “Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti...”, cit., pp. 211-212.

<sup>844</sup> Così G. DI PLINIO, “Audizione del Presidente dell'A.I.C...”, cit. In tal senso converge la maggioranza della dottrina ( si vedano sullo stesso sito anche gli interventi di A. CATELANI, M. LUCIANI, C. PINELLI).

<sup>845</sup> Come rileva Palermo, infatti, “come per la specialità, neppure la revisione costituzionale potrà eliminare il contenuti essenziali della differenziazione così riconosciuta”. Cfr. F. PALERMO, “Il regionalismo differenziato”, cit., p. 60.

<sup>846</sup> Così A. RUGGERI, “Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali”, cit., p. 22.

<sup>847</sup> *Ibidem.* L'A. trova giustificazione alla 'dimenticanza' della previsione di una procedura di 'mobilità' solo nel caso in cui si trattasse di dover ridurre l'autonomia, una ipotesi, questa, che si porrebbe in contrasto con il principio di 'valorizzazione' dell'autonomia espresso dall'art. 5 Cfr. A. RUGGERI, “‘Forme’ e ‘tecniche’ dell'unità...”, cit., p. 121.



compreso questa ‘lezione’ attraverso la previsione di una ‘asimmetria sperimentale’ dotata di una clausola di efficacia temporale cui segue, in coerenza alla logica tradizionalmente unitaria ed ‘uniformista’ del sistema, una ‘espansione’ dell’iniziale differenziazione – decretando la ‘fine’ della asimmetria – o un abbandono – nel caso in cui la sperimentazione si rivelasse inefficace –<sup>848</sup>.

Da ciò deriva il carattere ambivalente della differenziazione che se per un verso ‘decostituzionalizza’ la Costituzione, dall’altro ne ‘ingessa’ la ‘naturale’ evoluzione generando ancor più il rischio di un ‘uso congiunturale’ della stessa sotto i colpi di continue revisioni e leggi rinforzate di ‘speciale specialità’. In realtà la legge ‘rinforzata’ di cui all’art. 116, 3°c. “non è destinata a realizzare revisioni costituzionali in senso tecnico”<sup>849</sup> ma opera per ‘deroghe’ orientate ad ampliare l’autonomia della singola Regione, per cui il problema – inizialmente posto in termini di ‘violazione’ del principio di rigidità costituzionale ex art. 138<sup>850</sup> – riguarderebbe la congruità tra norme derogatorie del contenuto di una fonte costituzionale e legge ‘atipica’ e rinforzata priva dello *status* di legge costituzionale. Una ‘decostituzionalizzazione’ non unica nel testo costituzionale che adotta tale ‘tipologia’ anche con riferimento al modello di organizzazione istituzionale delle Regioni (art. 122, 5° comma), ma – non dimentichiamo – si tratta di una deroga che ha il suo preciso fondamento nella stessa Costituzione che la prevede e che si giustifica in ragione del fatto che gli ‘atti modificativi’ (derogatori) di norme costituzionali non acquistano ‘soggettività’ costituzionale in virtù della natura (costituzionale) dell’oggetto’ modificato ma funzionano come ‘*condizione risolutiva*’ in merito all’efficacia delle norme modificate<sup>851</sup>. Questa breve ‘digressione’ ci induce ancora una volta a riflettere su quali siano gli strumenti reali su cui ‘puntare’ per rafforzare quella compensazione evolutiva tra autonomia ed unità (eguaglianza), *incipit* di questo ‘viaggio’ all’interno del regionalismo italiano e proprio in tal senso, ponendoci dietro la ‘peculiare prospettiva dei diritti’, la differenziazione rappresenta una novità importante

---

<sup>848</sup> Sulla nozione di ‘sperimentazione’ si veda B. NICOLAÏEFF, “L’*expérimentation nouvelle frontière de la gouvernance*”, in *Pouvoirs Locaux*, n. 49/2001, p. 96. Si vedano, inoltre, F. CROUZATIER-DURAND, “L’*expérimentation locale*”, in *Revue Française de Droit Administratif*, I, 2004 (Dossier); J.-M. PONTIER, “La loi organique relative à l’*expérimentation par les collectivités territoriales*”, in *Actualité Juridique. Droit Administratif*, 2003.

<sup>849</sup> Cfr. M. CECCHETTI, “Attuazione della riforma costituzionale del titolo V”, cit.

<sup>850</sup> Impostazione seguita da L. Elia secondo cui il 3° comma dell’art. 116 configurerebbe un caso di illegittimità costituzionale per violazione dell’art. 138 dal momento che si effettua una revisione della Costituzione attraverso una legge atipica e rinforzata, ovvero oltrepassano le rigidità e le garanzie previste dall’art. 138. Cfr. L. ELIA, “Introduzione”, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie*, cit., pp. 18-20.

<sup>851</sup> Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, 1996, pp. 171-172.

predisponendo ‘relazione intersoggettive’ orientate a “ricercare punti di mediazione comunque rispondenti allo scopo costituzionale dell’equilibrio tra autonomia ed eguaglianza”<sup>852</sup>. Ancora una volta sono i diritti a costituire *ipso tempore* la ‘molla’ verso una valorizzazione dell’autonomia – la ‘giustificazione sostanziale’ che permea l’intero processo di negoziazione verso la differenziazione – e un limite ‘ragionevole’ al riconoscimento della maggiore e differenziata autonomia. Dunque, i diritti rappresentano la ‘costante dinamica’ del sistema costituzionale essendo “il *fine* e il *confine* della ‘specializzazione’ così come dell’ordinarietà”<sup>853</sup>. All’interno di questa prospettiva, quindi, pensare che la differenziazione possa ‘giocarsi’ sul mero piano della ‘differenziata’ capacità fiscale significherebbe appiattare la differenziazione ad una sola delle possibili manifestazioni dell’autonomia, sicché la pluralità dei livelli governativi – il *multilevel system of government* – acquisterebbe un ulteriore ‘livello autonomico’ (le autonomie differenziate) di tipo ‘ascrittivo’, ovvero dotato di ‘frontiere d’ingresso’ contravvenendo allo stesso ‘valore’ della pluralità. Sarebbe ‘pura astrazione’ negare il rilievo della ‘caratterizzazione economica’ della differenziazione, tuttavia, non sempre le Regioni ‘più ricche’ sono i soggetti promotori di movimenti ‘devolutivi’ orientati ad una maggiore valorizzazione della propria autonomia. È quanto accade nella “constitutional asymmetry of UK devolution”<sup>854</sup>. I processi asimmetrici di devoluzione relativi a Galles e Scozia, in particolare, mostrano come in questo caso elemento caratterizzante di un riconoscimento costituzionale differenziato sia proprio l’“istituzionalizzazione di identità nazionali”<sup>855</sup>. In effetti, è proprio la ‘natura’ dell’asimmetria ‘in gioco’ a determinare le differenti modalità di realizzazione e riconoscimento nell’ordinamento. L’asimmetria, infatti, si accompagna inevitabilmente ai ‘*cleavages*’ che attraversano i sistemi composti rimanendone in qualche modo influenzata. Laddove esistono ‘fratture’ con una caratterizzazione etnico-culturale e storico-territoriale l’asimmetria assumerà una configurazione essenzialmente

<sup>852</sup> Cfr. A. RUGGERI, “Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali”, cit., p. 21.

<sup>853</sup> *Ibidem*.

<sup>854</sup> Cfr. P. HOGWOOD, “The asymmetric Institution and Politics of Devolution”, in A. TORRE, L. VOLPI (a cura di), *La Costituzione Britannica. The British Constitution*, Atti del Convegno dell’Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Università di Bari, 29-30 maggio 2003, Vol. 1, Torino, 2005, pp. 409-426.

<sup>855</sup> Cfr. M. CALAMO SPECCHIA, “Le variabili istituzionali del “*multilevel system of government*”: tendenze devolutive in alcune esperienze dell’Europa occidentale”, in L. CHIEFFI – G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Regioni ed Enti locali dopo la riforma...*, cit., p. 108. Su tale tematica si vedano inoltre A. TORRE, “Dalla devolution classica alla regionalizzazione dell’Inghilterra. I profili costituzionali”, in *Dir. Pub. Comp. ed Eur.*, 2003; V. BOGDANOR, “Devolution: Decentralisation or Diseintegration?”, in *The Political Quarterly*, 1999.

‘statico-identitaria’ cristallizzandosi nel riconoscimento e tutela costituzionale di realtà particolarmente differenziate – quanto si verifica con le Regioni speciali –. Diverso il caso in cui le asimmetrie dipendano da una differente ‘capacità istituzionale’ delle Regioni o, dal distinto ‘grado’ e dalla distinta ‘intensità’ delle ‘tre vocazioni’ sopra ricordate. L’asimmetria assumerà, allora, un carattere ‘dinamico’ e ‘volontaristico’ derivando da un mero riconoscimento (costituzionale) della ‘possibilità di differenziazione’<sup>856</sup>; di tal tipo le potenziali ‘asimmetrie funzionali’ derivanti dall’autonomia differenziata di cui all’art. 116, u.c. in cui l’elemento identitario perde la ‘prerogativa’ etnica assumendone una ‘funzionale’. Un cambiamento, dunque, ancora *work in progress* i cui primi sentori risentono dell’*‘imprinting’* ‘economicista’<sup>857</sup> cui si è inteso ‘relegare’ la valorizzazione dell’autonomia prospettando la ‘differenziazione’ come uno ‘spauracchio’ per l’unità del sistema. Dunque, ancora una volta quel “binomio non scomponibile” di unità e differenziazione (eguaglianza-autonomia) diviene il *punctum crucis* della ‘svolta’ costituzionale-territoriale.

---

<sup>856</sup> Singolare il caso spagnolo dove sulla primigenia asimmetria territoriale-identitaria è venuta innestandosi una asimmetria di tipo ‘economico-funzionale’ favorita dal diverso grado di ‘esperienza autonomistica’ di cui le Comunità Autonome ‘storiche’ hanno potuto godere. Un ‘legame’ non sempre verificabile se pensiamo alle Regioni Speciali italiane dove solo in alcuni casi (Provincia autonoma di Trento e Bolzano, Val d’Aosta e Friuli ) la maggiore autonomia ha rappresentato un ‘vantaggio’ ulteriore in termini di sviluppo economico-istituzionale.

<sup>857</sup> In tal senso il “Documento di indirizzo per l’avvio del procedimento di ulteriori forme e di condizioni particolari di autonomia” approvato il 15 settembre 2006 con delibera della Giunta regionale lombarda su proposta del Presidente regionale Formigoni. Al di là dell’elenco di materie, l’aspetto interessante è dato soprattutto dai ‘riferimenti’ e dalle motivazioni che vengono fornite a ‘legittimazione’ della differenziazione richiesta. ‘Efficacia’ e ‘produttività’, “applicazione di forme di federassimo fiscale”, rafforzamento del ‘ruolo di riferimento’ riconosciuto alla Regione in ‘ambito socio-economico’, accrescere il “ruolo di locomotiva che tutta l’Italia le riconosce”...etc. Come viene rilevato si tratta di “argomentazioni che richiamano categorie economiche chiaramente distinte (preferenze territorialmente differenziate, esternalità positive, maggiore efficienza delle produzioni decentrate)” ma “sono da considerarsi tutte ammissibili” in sede di valutazione parlamentare? E ancora “nella misura in cui siano ammissibili in termini generali, si possono effettivamente applicare al caso specifico della Regione Lombardia”? ovvero “esistono realmente queste peculiarità? queste eccellenze? questi potenziali guadagni di efficienza?”. Cfr. A. ZANARDI, “Il federassimo differenziato...”, cit.

## 5. IL ‘NEOREGIONALISMO’ ITALIANO: UN SISTEMA NORMATIVAMENTE ‘RETICOLARE’ CON/CONTRA UN SISTEMA FUNZIONALMENTE COMPETITIVO?

Il dato da cui dovremmo partire nella configurazione di un regionalismo differenziato, abbandonando l’ostinata convinzione di dover necessariamente e a tutti i costi ‘appiattare’ le norme ai ‘modelli’, è l’‘idea’ stessa di regionalismo verso cui il sistema è (o vorremmo che fosse) orientato. Ed è qui che emerge accanto alla ‘vocazione asimmetrica’ – che si traduce non nella rigida applicazione dei canoni teorici del ‘federalismo asimmetrico’ ma piuttosto nella valorizzazione del ‘valore’ autonomia secondo forme e modalità più consone alle caratteristiche del sistema – una più specifica “vocazione economica endogena” delle Regioni che “si configura come il più solido e sostenibile vantaggio competitivo” nella consapevolezza che proprio tale ‘vocazione economica’ è “campo di prova della maturità del sistema territoriale”<sup>858</sup>. A tale dimensione in qualche modo si connette la peculiare procedura dell’autonomia differenziata finalizzata, in questa prospettiva, a ‘specializzare verso l’alto’ le Regioni ordinarie dotate di una ‘differenziata ‘capacità’ istituzionale’ che ne sostiene la potenzialità competitiva non più e non solo limitatamente al piano interno ma soprattutto nell’‘arena’ europea’. Si tratterebbe, dunque, di ‘riflettere’ all’interno la ‘crescita’ regionale realizzatasi all’esterno in una prospettiva di regionalismo funzionale. In ciò il ‘ruolo europeo’ delle Regioni gioca un ruolo fondamentale spingendo verso una espansione e valorizzazione dell’autonomia del livello regionale anche e soprattutto all’interno dell’ordinamento di cui esse fanno parte in quanto condizione ‘preliminare’ per l’accesso al ‘circuito’ competitivo europeo. La differenziazione introdotta nel regionalismo italiano rappresenta una modalità, certamente ‘competitiva’, attraverso cui le Regioni possono dar prova e ‘sperimentare’ la loro capacità promozionale, direttamente connessa ai principi della *governance* europea ispirata al rafforzamento della cultura della consultazione e del dialogo<sup>859</sup>.

---

<sup>858</sup> Cfr. R. TONIATTI, “Potere estero e politica economica delle Regioni: il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell’economia territoriale”, in *Le Regioni*, 2001, p. 938.

<sup>859</sup> Con l’espressione *governance* europea si fa riferimento al Libro Bianco sulla *governance* pubblicato dalla Commissione europea nel luglio del 2001 al fine di migliorare la dimensione partecipativa delle autonomie locali ai processi di *decision-making* europei promuovendo, in tal senso, una dinamica *bottom-up* nella formulazione delle *policies*. Come rileva Toniatti ‘la *governance* del sistema’ va intesa come ““modalità complessive di funzionamento”, e quindi più la prassi – le buone prassi, le migliori prassi - che le norme, le competenze, le procedure

Ne discende una prospettiva di ‘regionalismo funzionale’ che, almeno nei principi, permea di sé il ‘neoregionalismo’ italiano antepoendo “la ricerca di una funzionalità dinamica dell’azione di governo [...] alla rivendicazione della mera titolarità statica di competenze esclusive (ed escludenti ogni rapporto aggiuntivo) in un quadro di autosufficienza ed autoreferenzialità”<sup>860</sup>. D’altra parte proprio la dimensione della *governance* evoca il principio di sussidiarietà, di leale cooperazione collegandosi, dunque, “a quel particolare metodo di governo che è fondato sulla messa in moto di meccanismi di procedure, di consultazione, di concertazione, di programmazione negoziata, di acquisizione del consenso e di diffusione anche fra un pluralità di soggetti dei compiti di attuazione di attività con finalità pubbliche”<sup>861</sup>. In tale contesto la ‘vocazione economica’ dei territori regionali direttamente suscitata da uno sviluppo economico legato alla internazionalizzazione dei mercati incide profondamente nella configurazione dei livelli governativi substatali ‘toccando’ aspetti costitutivi degli stessi come, ad esempio, la costruzione di *welfare* territoriali con diretto riflesso sulla ‘cittadinanza sociale’<sup>862</sup>. Il riconoscimento di maggiori competenze alle Regioni in virtù della differente ‘vocazione di governo autonomo’ (così come avvenne in Spagna nel processo di regionalizzazione) si inserisce in un contesto cooperativo di *multilevel governance* europeo-territoriale in grado di valorizzare l’autonomia tanto nella ‘capacità di agire’ che, soprattutto, di ‘interagire’, ovvero di creare delle ‘reti autonome’ favorendo le connessioni tra i diversi ‘nodi tanto istituzionali che privati’<sup>863</sup>. Se le Regioni italiane soffrivano della “mancata coincidenza fra titolarità formale di funzioni legislative e grado di manifestazione di una capacità endogena di governare il proprio sviluppo”<sup>864</sup>, la soluzione del ‘regionalismo differenziato’ si presentava come una delle vie più facilmente percorribili per adeguare il piano ‘formale’ a quello ‘sostanziale’. Tuttavia, consapevoli della ‘idelatipicità’ dei modelli, se il ‘federalismo differenziato’ funziona nella pratica privilegiando il “procedimento consensuale rispetto alla

---

giuridicamente prestabilite”. Cfr. R. TONIATTI “La governance europea”, in R. TONIATTI [et al.], *Il Libro Bianco sulla governance europea...*, cit., p. 11.

<sup>860</sup> Cfr. R. TONIATTI “Il regionalismo relazionale...”, cit., p. 172.

<sup>861</sup> Cfr. R. TONIATTI “La governance europea”, cit. p. 12-13.

<sup>862</sup> Con riferimento al caso italiano si veda in particolare l’interessante analisi effettuata da Gambino in merito alla centralità della novellata norma sull’autonomia finanziaria (art.119) sugli sviluppi futuri del regionalismo, dalla cui attuazione dipenderà non solo, nello specifico, il grado più o meno intenso della differenziazione ma, soprattutto, la qualità della cittadinanza sociale. Cfr. S. GAMBINO, “Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell’ottica comparatistica”, in S. GAMBINO (a cura di), *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale*, cit.

<sup>863</sup> In tal senso R. TONIATTI, “Potere estero e politica economica delle Regioni”, cit. p. 932.

<sup>864</sup> *Ibidem*, p. 2.

ripartizione normativa delle competenze”, ovvero “la dinamica funzionale anziché la statica strutturale” ne deriva un carattere ‘relazionale’ che comporta per lo Stato centrale “un passo indietro sul terreno dell’uniformità vincolante” e una configurazione della “valorizzazione delle differenziazioni territoriali”<sup>865</sup> come ‘interesse generale’. Se, dunque, “la *ratio* del regionalismo relazionale” si identifica nel “riconoscimento di un rapporto di complementarietà funzionale fra il governo regionale e una pluralità di altri soggetti” al fine di realizzare un ‘interesse condiviso’<sup>866</sup>, il ‘neoregionalismo’ italiano si sviluppa normativamente lungo questa direzione inserendo in tale orientamento la stessa predisposizione del modulo differenziato. Tuttavia le potenzialità della relazionalità in coerenza alla differenziazione e viceversa si trovano ancora ad uno stato ‘latente’, lo dimostra la reiterata inapplicabilità delle procedure ‘asimmetriche’ di cui all’art. 116, 3° comma. Ancora una volta dato ‘formale’ e ‘sostanziale’ non coincidono nella strutturazione di un ‘modello’ normativamente relazionale ma funzionalmente competitivo. Carattere, quest’ultimo, sicuramente favorito da un perdurante ‘silenzio costituzionale in merito alla configurazione di un reale modello cooperativo, ovvero l’individuazione di uno spazio e di ‘solide’ procedure di cooperazione politico-istituzionale tra i diversi livelli di governo. La debole previsione legislativa di un sistema conferenziale intergovernativo e l’indicazione di procedure cooperative non adeguatamente sviluppate da un’attuazione legislativa che ‘mortifica’ lo ‘spirito’ delle stesse norme costituzionali (vedi gli accordi e le intese) sono il segnale della mancanza di una ‘logica di integrazione politica’<sup>867</sup>. D’altra parte – e il rinnovato federalismo tedesco ce ne dà esempio – “le principali conseguenze dell’asimmetria: competizione, flessibilità” possono ben convivere e rafforzare le ‘antitetiche esigenze’ di ‘unitarietà’ e ‘solidarietà’ laddove la differenziazione e la competitività non avvenga solo tra sistemi economici “ma anche (e soprattutto) politici e istituzionali”<sup>868</sup>.

Se, dunque, il processo di integrazione europea spinge verso una valorizzazione dell’autonomia nei termini, inevitabili, di una maggiore differenziazione tra gli enti regionali, questa ‘speciale specialità’ potrà crescere in modo ‘assiologicamente qualificante’ nel “fermo orientamento degli strumenti al servizio dei diritti” poiché il ‘capitolo’ Regioni - diritti fondamentali “non può essere diversamente scritto nel libro costituzionale, a seconda della condizione di

---

<sup>865</sup> Cfr. R. TONIATTI, “Recensione a PERNTHALER, cit., p. 520ss.

<sup>866</sup> Cfr. R. TONIATTI, “Il regionalismo relazionale...”, cit., p. 179.

<sup>867</sup> Cfr. B. CARAVITA, “Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale”, cit..

<sup>868</sup> Cfr. F. PALERMO, “La coincidenza degli opposti: l’ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico”, in atti del convegno “Integrazione europea e asimmetrie regionali”, cit.

autonomia posseduta dalle Regioni stesse”. All’interno del panorama differenziato e differenziabile tutte le Regioni “*nella stessa misura ed entro gli stessi limiti* sono chiamate a promuovere ed a garantire i diritti”<sup>869</sup>.

La ‘rete assiologica’ costituzionale rappresenta, dunque, il ‘fine’ e il ‘confine’ della scomposizione e ricomposizione di due principi – unità (eguaglianza) e autonomia (diversità) – all’interno di un ‘circuito’ caratterizzato da una ‘differenziazione relazionale’ poiché è alla ““Costituzione” intesa come “veicolo di unità nelle diversità”, “luogo del convenire” cui [...] il percorso discendente sin qui illustrato riconduce, in un ideale disegno circolare che riesce ancora a sospendere”<sup>870</sup>.

---

<sup>869</sup> Cfr. A. RUGGERI, “La specialità regionale dopo la riforma del titolo V”, cit. p. 107.

<sup>870</sup> Cfr. M. CALAMO SPECCHIA, “Le variabili istituzionali del “*multilevel system of government*”...”, cit., p. 150.

*“La paix mondiale ne saurait être  
sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des  
dangers qui la menacent.*

*La contribution qu'une Europe  
organisée et vivante peut apporter à la civilisation est  
indispensable au maintien des relations pacifiques (...).*

*L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni  
dans une construction d'ensemble : elle se fera par  
des réalisations concrètes créant d'abord une  
solidarité de fait.*

**R. SCHUMAN**

*Declaration du 9 mai 1950*



## CAPITOLO VI

### LO ‘SPAZIO GIURIDICO’ EUROPEO:

#### *MULTI-LEVEL FRAMEWORK OF*

#### *CO-REGULATION*

### (I DIRITTI SOCIALI IN UNA CITTADINANZA ‘DE- TERRITORIALIZZATA)

**SOMMARIO:** 1. INTRODUZIONE. LA PROSPETTIVA DEL *MULTILEVEL CONSTITUTIONALISM*: ‘CLAVES DE RAZÓN PRÁCTICA’ DEL ‘PHÉNOMÈNE NOUVEAU’ EUROPEO. – 2. I PROCESSI DI FEDEROREGIONALIZZAZIONE DEGLI STATI DI FRONTE AL SISTEMA ‘MULTIDIMENSIONALE’ EUROPEO: UNO SGUARDO ALL’ORIENTAMENTO COOPERATIVO-COMPETITIVO DELLE DINAMICHE DI REVISIONE COSTITUZIONALE. – 3. L’UNIONE EUROPEA: UN ORDINAMENTO ‘COSTITUZIONALE’ SENZA ‘COSTITUZIONE’ E SENZA ‘STATO’. UN VIAGGIO OLTRE LE ‘COLONNE D’ERCOLE’ DEL DIRITTO COSTITUZIONALE. – 4. ESISTE UN PRINCIPIO DI UNITÀ NELL’ORDINAMENTO ‘COSTITUZIONALE’ EUROPEO? INTEGRAZIONE E *RULE OF LAW* NEL QUADRO DELLA “SINAPSI COSTITUZIONALE”. – 5. I DIRITTI SOCIALI COME FONDAMENTO SOSTANZIALE DELLA CITTADINANZA EUROPEA: SIGNIFICATO E PORTATA. – 5.1. Premessa. – 5.2. Un ‘inquadramento’ teorico. – 5.3. Regioni e *Comunidades Autónomas* di fronte ai diritti sociali: nuovi ‘soggetti’ del *multilevel frame of co-regulation*. ‘Pesi’ e ‘contrappesi’. – 5.4. L’Unione europea e i diritti sociali: ‘aperture’ e ‘chiusure’ di una ‘*living Constitution*’. – 5.5. L’‘*impasse*’ del Trattato ‘costituzionale’. Effetti e reazioni sui diritti sociali dalla ‘progettazione di Dedalo’ al ‘volo di Icaro’. – 6. ‘REFLEXIÓN DE CIERRE’: LA CITTADINANZA DE-TERRITORIALIZZATA.

## 1. INTRODUZIONE. LA PROSPETTIVA DEL *MULTILEVEL CONSTITUTIONALISM*: ‘CLAVES DE RAZÓN PRÁCTICA’ DEL ‘*PHÉNOMÈNE NOUVEAU*’<sup>871</sup> EUROPEO

“Constitutionalism is the Dos or Windows of the European Community. Constitutionalism came into being as a result of a process and went through “different version””<sup>872</sup>. I processi di costituzionalizzazione dell’Unione europea<sup>873</sup> e di strutturazione delle sue modalità di funzionamento ‘ispirate’ a ‘logiche di *governance*’ hanno concorso alla creazione di una sorta di ‘spazio giuridico europeo’. Se pur si utilizzano, selettivamente, alcuni “elementi strutturali e funzionali che in passato, nel loro complesso, erano tipici degli Stati nazionali – ovvero una “logica del come se”<sup>874</sup> – e della loro forma organizzativa, ma che oggi forse non sono tutti e del tutto indispensabili per organizzare una comunità politica unitaria”<sup>875</sup>, in realtà ci troviamo in presenza di un “contesto costituzionale integrato, in cui il metodo negoziale e volontario di produzione del diritto risulta massimamente valorizzato a scapito di quelli di natura assertiva e gerarchica”<sup>876</sup>. Ciò comporta, dunque, la “necessità di provare a elaborare nuove chiavi di lettura per fenomeni nuovi, rivisitando le abituali categorie concettuali”, ovvero “aggiornando, insomma, i “ferri del mestiere” del giurista”<sup>877</sup>.

<sup>871</sup> In tal senso A.V. BOGDANDY, “Beobachtungen zur Wissenschaft vom Europarecht. Strukturen, Debatten und Entwicklungsperspektiven der Grundlagenforschung zum Recht der Europäischen Union”, in *Der Staat*, n. 1/2001, p. 10.

<sup>872</sup> Cfr. J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe, ‘Do the New Clothes have an Emperor’ and Other Essays on European Integration*, Cambridge, 1999, p. 221.

<sup>873</sup> Si veda in proposito P. BILANCIA (a cura di), *Il processo costituente europeo*, cit.

<sup>874</sup> Secondo Patrono si è utilizzata una “logica del come se: “come se” vi fosse uno Stato federale; come se il trattato fosse una costituzione; “come se” la Corte di Lussemburgo, [...] se fosse una vera e propria Corte costituzionale federale, che si affianca alle Corti costituzionali nazionali, ed anzi primeggia rispetto ad esse. Cfr. M. PATRONO, *Il diritto nel paese d’Europa*, Padova, 2001, p. 177 e ss. In tal senso anche M. CARTABIA, “Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: *come se* si trattasse di un processo costituente”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, settembre 2002.

<sup>875</sup> Cfr. R. TONIATTI, “La via giurisdizionale per la legittimazione dell’Unione europea, in *Dir. pubbl. comp. ed europ.*, 2001, p. 187. Le difficoltà di catalogare l’Unione europea attraverso il classico binomio ‘*Bundesstaat – Staatenbund*’ era già stato evidenziato nel 1993 dal Tribunale costituzionale federale tedesco secondo l’Unione europea poteva essere definita come “un’associazione di Stati per la realizzazione di un’azione sempre più stretta dei popoli d’Europa organizzati statalmente”, quindi, “non uno Stato poggiate su un popolo europeo. [...] Ogni popolo è fonte e al contempo centro di riferimento della potestà dello Stato. Agli stati occorrono sfere di compiti propri sufficientemente significativi, in ordine ai quali ciascun popolo possa svilupparsi e articolarsi in un processo di formazione della volontà politica da esso stesso legittimato e guidato per dare espressione giuridica a tutto ciò che, con relativa omogeneità, lo unisce idealmente, socialmente e politicamente”. Cfr. la nota *Sentenza-Maastricht*, emessa dal Tribunale Federale tedesco il 12 ottobre 1993.

<sup>876</sup> Cfr. F. PALERMO, *La forma di Stato dell’Unione Europea*, cit., p. XII.

<sup>877</sup> *Ibidem*.

La ‘via costituzionale’ imboccata dal processo di integrazione europea<sup>878</sup> – un passo fondamentale, in tal senso, l’adozione del “Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa” che recepisce la Carta di Nizza, al di là della sua ‘reale’ natura<sup>879</sup> – è caratterizzata da un orientamento ‘*multilevel*’, una logica ispirata alla ‘complementarietà’ piuttosto che alla ‘separazione’ tra i diversi ordinamenti costituzionali costituenti lo ‘spazio giuridico’ europeo. In tal senso la prospettiva del ‘*multilevel constitutionalism*’<sup>880</sup> ci consente di osservare in ‘chiave relazionale’ i rapporti tra i diversi livelli del sistema poiché “bridges the apparent conflict between European constitutionalism and the constitutionalism of the Member States”<sup>881</sup>. Tale teoria si basa sull’“idea di cerchie costituzionali di varia dimensione” che confluiscono “dinamicamente, con rapporti di interazione reciproci, nella dimensione costituzionale europea, a-statale pur se non priva di esercizio di poteri politici”<sup>882</sup>. Nell’ottica multilivello, quindi, si realizza una “functional distribution of powers” e si palesa la necessità di una “co-operation of all those vested with public authority”, ciò implica una interdipendenza, una “double loyalty”<sup>883</sup> e il fatto che “the legitimacy of the various levels of governments is not derived from one another”<sup>884</sup>.

In effetti, se le Costituzioni degli Stati membri “non possono essere comprese nella loro totalità reale senza tener conto del diritto comunitario” allo

<sup>878</sup> La stessa Corte di Giustizia definiva i Trattati come “una carta costituzionale di una comunità di diritto”. Cfr. sent. 23/04/1986, «Partito ecologista ‘I Verdi’», causa 294/83.

<sup>879</sup> In tal senso si vedano S. GAMBINO (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*, Milano, 2006; G.G. FLORIDIA, “Una costituzione per l’Europa. Ma in che senso? (appunti definitivi e di metodo)”, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, II, 2002, p. 579 e ss.; V. CONSTANTINESCO, “El proyecto de Tratado que establece una Constitución de la Unión Europea, entre el Derecho internacional y el Derecho constitucional”, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 15, 2005, pp. 71-87.

<sup>880</sup> Cfr. I. PERNICE, “Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited?”, in *Common Market Law Review* n° 36, 1999, pp. 703 e ss. secondo cui “is based on the assumptions that the contract social (...) does not necessarily lead to one unitary State, and that the notion of constitution is not necessarily bound to a rigid concept of the State”. Tra gli altri si veda M. MARLOK, *Il diritto costituzionale nel sistema europeo a più livelli*, cit.

<sup>881</sup> Cfr. I. PERNICE, “Multilevel Constitutionalism...”, cit., Di orientamento contrario J.H.H. WEILER, “Epilogue. The European Courts of Justice: ‘Beyond Doctrine’ or the Legitimacy Crisis of the European Constitutionalism”, in SLAUGHTER ET AL. (eds), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, 1998, pp. 365-366.

<sup>882</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, “Introduzione”, in ID., (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, 2003, p. IX.

<sup>883</sup> Così I. PERNICE, “Elements and structures of the European Constitution”, seminario internazionale “*The European Constitution in the Making*”, Università di Roma “La Sapienza”, 31 maggio- 1° giugno 2002.

<sup>884</sup> Cfr. I. PERNICE, “Multilevel constitutionalism in the European Union”, cit., p. 709, secondo cui “each level of government has ‘original’ legitimacy, insofar as it is democratically founded on the general will of the people affected by its policies, on the one hand, and has direct jurisdiction over the people (citizenry) from which its legitimacy is derived, on the other”.

stesso modo il ‘neo-ordinamento’ costituzionale europeo<sup>885</sup> “non funziona né si spiega nella sua natura e struttura senza riferimento alla costituzioni nazionali”<sup>886</sup>. Due elementi, quindi, di un ‘*Verfassungsverbund*’, un medesimo ‘ordine costituzionale’ strutturato in più livelli, concepito non come “ordinamento statico immutabile”<sup>887</sup> bensì come ‘*Constitution in the making*’<sup>888</sup> non solo per il ‘movimento costante’ registrabile a livello europeo, ma, anche a seguito della ‘trasmissione del moto’ ai livelli statale e infrastatale. In effetti il ‘dialogo’ intracomunitario soggettivamente arricchito dalla presenza di enti territoriali infrastatali, risponde ancor più ad una configurazione *multilevel* non tanto da un punto di vista istituzionale – dove le Regioni e le autonomie territoriali in generale hanno ancor ben poco ‘spazio’ – quanto in termini di ‘attrazione’ e ‘influenza’ dei complementari processi di trasformazione ‘interni’ ed ‘esterni’ alla realtà statale.

Parallelamente ai processi di integrazione europea, infatti, sono in atto nei sistemi costituzionali già caratterizzati da decentramento politico-amministrativo – come evidenziato nei capitoli precedenti – processi di ulteriore dislocamento di porzioni considerevoli di autonomia nei confronti degli enti territoriali di ‘primo livello’ che si manifestano in un generale processo di riforma delle fonti primarie e costituzionali. Si verifica, dunque, una redistribuzione territoriale interna dei poteri e delle competenze che dà conto della circolazione dei ‘fermenti’ etero ed intra-ordinamentali provenienti e diretti da e verso l’Unione europea, percepibile sempre più come “comunità di valori” oltre che “di funzioni”<sup>889</sup>. Ci troviamo, quindi, in una ‘*multilevel architecture*’ europea che “sembra rappresentare un’*agorà* per un verso, un *palazzo* per l’altro articolati su più piani fra di loro collegati da scale che puntano in direzioni diverse”, costruita secondo una ‘*nuova geometria*’ “assai diversa da quella tradizionale”<sup>890</sup>. Dunque è inevitabile che la

---

<sup>885</sup> Si veda a riguardo J.L. CASCAJO CASTRO, “Constitución y Derecho constitucional en la Unión Europea”, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 15, 2005, pp. 89-106.

<sup>886</sup> Cfr., I. PERNICE e F. MAYER, “La Costituzione integrata dell’Europa”, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e costituzione nell’Unione Europea*, cit., pp. 48-49.

<sup>887</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>888</sup> Di simile orientamento anche Ruggeri, secondo cui saremmo in presenza di una “Costituzione *in progress*, tendente ad un suo *ubi consistam* dalla incerta fisionomia e complessiva connotazione, la cui descrizione nondimeno rimanda all’utilizzo di strumenti concettuali e categorie definitorie dalla peculiare fattura”. Cfr. A. RUGGERI, “«Trattato costituzionale» e prospettive di riordino del sistema delle fonti europee e nazionali, al bivio tra *separazione* ed *integrazione*”, in S. GAMBINO (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa...*, cit., p. 211.

<sup>889</sup> Così R. TONIATTI, “Verso la definizione dei “valori superiori” dell’ordinamento comunitario: il contributo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea”, in ID. (cur.), *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Padova, 2002, p. 7.

<sup>890</sup> Cfr. P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004.

‘ristrutturazione’ di alcune sue parti incida nel ‘rifacimento’ di altre; rimanendo nella metafora, il ‘palazzo’ si innalza e l’‘agorà’ sottostante si moltiplica, la valorizzazione dell’autonomia cresce in rapporto alla necessità di rintracciare una unità sovraordinamentale<sup>891</sup>, diversa da quella ‘mono-statuale’ di tradizione giacobina e paradossalmente differenziata al suo interno in corrispondenza al carattere ‘integrativo’ che l’unità medesima è venuta assumendo negli ordinamenti interni. Dunque, una nuova forma di costituzionalismo che ci porta “a ripensare ad un costituzionalismo sganciato dai luoghi classici, vale a dire ad un costituzionalismo disgiunto dalla statualità, come è appunto il «costituzionalismo comunitario»”<sup>892</sup>

Questa è la linea su cui si intende riflettere, da ultimo, nell’analisi: dai processi di federo/regionalizzazione interni, relazionali e asimmetrici, ad un “ordinamento costituzionale senza costituzione e senza stato”<sup>893</sup> che fa della ‘relazionalità’ e della ‘asimmetria’ i suoi caratteri strutturali e funzionali<sup>894</sup> e dei ‘valori’ la *ratio* unitaria di un “ambito costituzionale di cui lo Stato è solo una parte, nel contesto di un sistema più articolato e non più basato su una reale gerarchia tra gli attori”<sup>895</sup>. Dunque, un “constitutional ‘hard core’ [...] which is not readily capable of transformation”, una sorta di “limits to flexibility and to differentiation”, un “minimum degree of commitment to a basic and shared set of policies”<sup>896</sup>.

---

<sup>891</sup> Come ci fa notare Salerno “si può ragionevolmente ritenere che quanto più le componenti costitutive di un ordinamento sono attraversate da rilevanti processi di trasformazione, di assimilazione o di integrazione determinate da rilevanti fattori innovativi (di carattere politico, sociale, culturale, ed economico) provenienti sia dall’esterno che dall’interno della collettività giuridicamente organizzata, quanto più si tende quasi spontaneamente a rafforzare la tensione unificante verso quegli aspetti simbolici ed ideali che consentono non soltanto la manifestazione esteriore, ma anche l’intima acquisizione di quel *minimum* di saldezza spirituale che è necessario possedere, quasi si trattasse di un contrappeso per così dire spontaneo nei momenti di più difficile travaglio politico-istituzionale”. Cfr. G.M. SALERNO, “Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano”, in AA.VV, *Studi in onore di G. Ferrara*, Torino, 2005, come anticipazione sul sito: [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>892</sup> Cfr. S. GAMBINO, “Il diritto costituzionale europeo comune fra teoria costituzionale e prassi, Relazione al Congresso Internazionale *Reforma de la Constitución y control de la constitucionalidad*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá 14-18 giugno 2005 (in corso di pubblicazione), p. 3.

<sup>893</sup> Cfr. F. PALERMO, *La forma di Stato dell’Unione Europea*, cit. p. 2.

<sup>894</sup> In tal senso si veda G. DE BURCA, J. SCOTT (eds.), *Constitutional Change in the EU, From Uniformity to Flexibility?*, Oxford, 2000.

<sup>895</sup> Cfr. F. PALERMO, *La forma di Stato dell’Unione Europea*, cit. p.2.

<sup>896</sup> Cfr. G. DE BURCA, J. SCOTT (eds.), *Constitutional Change...*, cit., p. 135.

## 2. I PROCESSI DI FEDERO-REGIONALIZZAZIONE DEGLI STATI DI FRONTE AL SISTEMA ‘MULTIDIMENSIONALE’ EUROPEO: UNO SGUARDO ALL’ORIENTAMENTO COOPERATIVO-COMPETITIVO DELLE DINAMICHE DI REVISIONE COSTITUZIONALE

Lo sviluppo, sempre più evidente, dei cd. “processi federativi di governo”<sup>897</sup> all’interno dei sistemi costituzionali europei attesta il vivo fermento in cui sono immersi gli ordinamenti statali nella duplice tensione ‘interna’ – tendenza al decentramento territoriale dei poteri – e ‘comunitaria’ – tendenza al ‘paradossale’ binomio accentramento-differenziazione prodotto dall’integrazione europea – che, in una prospettiva più ampia, si traduce in una generale ‘messa in discussione’ dei limiti territoriali dell’azione governativa. La valorizzazione e il crescente protagonismo europeo delle Regioni, supportato da un progressiva strutturazione delle politiche territoriali europee, hanno determinato una forte spinta “al decentramento e alla distintività territoriale” e, di conseguenza, una trasformazione “del modello prevalente della relazioni centro-periferia negli stati nazionali”<sup>898</sup>. L’intensificazione delle dinamiche di ‘regio-federalizzazione’ interna in parallelo al crescente processo di integrazione comunitaria<sup>899</sup> ci spinge a riflettere sulla portata delle implicazioni reciproche dei fenomeni richiamati.

I ‘confini’ territoriali che delineano l’ambito socio-giuridico all’interno del quale il ‘potere sovrano’ esercita il suo effetto nella valenza di ‘principio’ organizzatorio e di ‘impiego legittimo’ della forza perdono progressivamente rilevanza sotto l’influsso dei processi di globalizzazione – “parola enigmatica e minacciosa” coperta da una “nebbia concettuale”<sup>900</sup> – che favoriscono la formazione di reti sempre più interconnesse e interdipendenti in cui il verificarsi di un evento si riflette e si propaga all’interno del circuito influenzandone tutte le

---

<sup>897</sup> Così B. CARAVITA, “Federalismo, federalismi, Stato federale”, cit.

<sup>898</sup> Cfr. S. BARTOLINI, “Tra formazione e trascendenza dei confini. Integrazione europea e statonazione”, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 2, 2004, p. 185.

<sup>899</sup> Come si è sottolineato nella Introduzione di tale lavoro, la stretta connessione tra i due processi di europeizzazione e regionalizzazione era già stato evidenziato da attenta dottrina costituzionalistica in quanto “fenomeni alla cui radice pare esservi molto più che semplici coincidenze storiche”. In effetti “non solo le spinte alla regionalizzazione non sono, per lo più, in contraddizione con quella all’unità europea, ma al contrario esse appaiono istanze complementari e tali da sostenersi reciprocamente”, per cui “la reciproca indipendenza ed ‘impermeabilità’” degli ordinamenti giuridici coinvolti non sarebbe stata altro che una *fictio juris* non più rispondente alla realtà di fatto ‘relazionale’ che va intessendosi. Cfr. V. ONIDA, “Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario”, cit., pp. 7-8.

<sup>900</sup> Così U. BECK, “Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich? – Eine Einleitung”, in ID. (a cura di), *Politik der Globalisierung*, Frankfurt, 1998, p. 7.

componenti; ‘circolarità’ resa possibile dalla “compressione dello spazio e del tempo”<sup>901</sup>.

La moltiplicazione dei centri decisionali e di influenza e la collocazione su una scala che oltrepassa i confini nazionali mette in discussione i tradizionali sistemi di *government*, la concezione unitaria di ‘Stato’ e l’indiscussa ‘indivisibilità’ della sovranità. Se l’espressione ohmaiana di “*the end of the Nation- State*”<sup>902</sup> appare troppo forte e inverosimile, dà conto, però, della necessità di rimodulare su un piano *multilevel* e in una logica di *governance* i processi di governo, adottando una prospettiva di *multi-level constitutionalism* di cui il “rapporto tra Regioni ed entità similari ed ordinamento comunitario”<sup>903</sup> ne costituisce una ‘categoria’ caratterizzante. In tale contesto, dunque, il concetto stesso di sovranità statale deve dotarsi di ‘ulteriori’ significati, ovvero conserva la sua utilità ‘originaria’ se impiegato in una versione ‘*soft*’ dal momento che l’esclusione dei soggetti infrastatali – pretesa fino ad ora dagli Stati e realizzata *de facto* dalle istituzioni europee – dall’esercizio ‘pieno’ del potere sul territorio nel quale dovrebbe essere esercitato il dominio del ‘*superiorem non recognoscens*’ non è più possibile. Lo ‘sconfinamento’, il progressivo “scardinamento di quell’ordine eurocentrico basato sul controllo territoriale da parte degli stati” rimescola in misura considerevole le “carte della sovranità [...], rendendola un terreno aperto a sempre nuove sfide e non più una riserva esclusiva degli stati”<sup>904</sup>. Dunque, una “sovranità reticolare”<sup>905</sup> che promana in primo luogo dagli Stati membri e si ‘rifonda’ nel quadro europeo informando l’intero sistema multilivello in cui la “mancanza di un ‘alto’ e di un ‘basso’, di un ‘centro’ e di una ‘periferia’” non si traduce nella totale assenza di una unità perché “un centro-unità si crea ed esiste ma non gerarchicamente, per linee verticali [...] bensì per linee orizzontali, per consenso”<sup>906</sup> attraverso modalità di negoziazione che rimandano alla

---

<sup>901</sup> Cfr. Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione*, cit., p. 148. Sulla relazione tra globalizzazione e le coordinate spazio-tempo si veda in particolare A. GIDDENS, *Konsequenz der Moderne*, Frankfurt, 1995, p. 85.

<sup>902</sup> Dal titolo dell’opera di K. OHMAE, *The End of the Nation-State. The Rise of Regional Economies*, 1995.

<sup>903</sup> Cfr. E. DE MARCO, Prefazione, in P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, cit., p. XVII.

<sup>904</sup> Cfr. M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000, p. 104.

<sup>905</sup> È D. Elazar ad utilizzare la formula ‘sovranità reticolare’ riferita alla configurazione di uno ‘Stato federale ideale’, richiamata da P. CARROZZA, “Rapporti tra istituzioni e comunicazione nello Stato contemporaneo”, sul sito [www.masterdau.jus.unipi.it](http://www.masterdau.jus.unipi.it), secondo cui il concetto di ‘sovranità reticolare’ rimanda ad “una sovranità, ad un potere, organizzati sempre meno per linee verticali, per logiche di gerarchia, e sempre più per linee orizzontali, relazionali, per progetti e risultati da conseguire sul piano della relazionalità”. Cfr. P. CARROZZA, “Riforme istituzionali e amministrative e comunicazione pubblica”, sul sito [www.masterdau.jus.unipi.it](http://www.masterdau.jus.unipi.it).

<sup>906</sup> *Ibidem*, p. 12.

volontaria partecipazione e adesione dei diversi livelli governativi. I livelli statali ed europeo in questo “tipo di osmosi” avrebbero prodotto un “nuovo modello [...] la cui sovranità non annulla quella degli Stati membri”<sup>907</sup>.

D'altra parte, se prendiamo in considerazione la progressiva rilevanza delle Regioni sul piano internazionale, risulta chiaramente come anche il carattere di soggettività internazionale, tradizionalmente appartenente (in maniera esclusiva) allo Stato, sia oggetto a ‘restrizioni’ con riferimento alle organizzazioni internazionali e sovranazionali<sup>908</sup>. Non pensiamo, certamente, ad una ‘sovranità regionale’ – anche se il potere di riforma statutaria in alcuni ordinamenti composti come quello spagnolo sembra essere orientato ad una configurazione simile<sup>909</sup> – ma, piuttosto ad una “vocazione costituzionale”<sup>910</sup> delle Regioni, ovvero ad una reale e cosciente partecipazione delle Regioni alla sovranità statale.

Qual è il ruolo del decentramento interstatale nel processo di de-territorializzazione statale?

Nella progressiva dispersione dei limiti territoriali, le entità infrastatali svolgono una funzione essenziale di ‘wide web’. In tale contesto gli Stati sono troppo ‘piccoli’ per controllare le politiche finanziarie o le grandi decisioni economiche, ma troppo grandi per realizzare politiche sociali, culturali in maniera efficiente. Per questo le Regioni assumono la configurazione di dimensione ‘ottimale’ proprio a partire dalla più generale ‘crociata’ tra globalizzazione e

---

<sup>907</sup> Cfr. F. CHALTIEL, *La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne, l'exemple français. Recherches sur la souveraineté de l'état membre* Paris, 2000, pp. 17 e 259.

<sup>908</sup> Così S. CASSESE, “Gli Stati nella rete internazionale dei pubblici poteri”, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1999, p. 321 e ss.

<sup>909</sup> Pensiamo ai processi di riforma statutaria particolarmente problematici come quello dei Paesi Baschi e, in parte, della Catalogna, dove la rivendicazione di una autonomia sempre più estesa ha prodotto l'introduzione nel dibattito politico di termini come ‘autodeterminación’. Questa prospettiva ci riporta a scenari molto simili a quelli di secessione quasi che si tratti di una Confederazione in cui le distinte entità statali godano di un potere di recesso attivabile in qualsiasi momento lo desiderino.

<sup>910</sup> Espressione utilizzata da R. TONIATTI, “Neoregionalismo e diritti fondamentali nell'integrazione europea”, relazione presentata alla *Giornata Seminariale di Alta Formazione dedicata al prof. Albino Saccomanno con il patrocinio della Fondazione Donato Campagna e della Camera nazionale dei deputati*, Università della Calabria, 26 maggio 2006. Secondo l'A. nello scenario di riforma in atto nella maggior parte dei Paesi dell'Unione europea si palesa una ‘volontà’ delle Regioni di assumere i connotati di “soggetti dotati di Costituzione” non si tratta di “potere costituente” ma, piuttosto, di una “decorazione”, ovvero di una sorta di simbolica “nobilitazione” degli enti di governo, quasi una forma di “autolegittimazione” in grado di ‘recuperare’ il gap tra il piano politico, dell'immagine, e il piano giuridico (ovvero la natura di enti derivati). Il fatto di avere una ‘Costituzione’, dei valori alti di riferimento, sottolineerebbe la natura di enti autonomi (non derivati), ovvero dotati di autonomia politica e non frutto di un “grazioso decentramento ‘octruae’ dallo Stato centrale”.



‘glocalizzazione’<sup>911</sup> perchè capaci, soprattutto, di adattare il piano ‘micro-identitario’ interno alle esigenze ‘macro-funzionali’ dell’esterno. In un certo senso “la modernidad pasa por la conjugación de la globalización económica y la localización de la política”<sup>912</sup>.

Di fronte agli effetti, assai complessi, prodotti da un ‘allargamento dei confini’, tanto a livello giuridico che economico, rispetto alla dimensione regionale, risulta in tutta la sua evidenza la problematicità derivante dalla duplice ‘dissonanza’ tra grado di implicazione degli interessi (regio)territoriali e reale capacità di azione e tra dimensione interna ed esterna della stessa. Questa ‘distanza’ costituisce una delle principali problematiche con cui si stanno confrontando la maggior parte dei sistemi costituzionali federali o di ‘regionalismo avanzato’, sia per quanto riguarda l’organizzazione territoriale dello Stato – attraverso riforme costituzionali generali formalmente tali (vedi l’Italia o la Germania) o cambiamenti ‘*de facto*’ ad ‘effetti costituzionali’ (vedi la Spagna) – che il piano più specificamente regionale – mediante riforme statutarie (così ancora in Spagna e in Italia) –.

Di fronte a questo ‘intreccio’ di interdipendenze e influenze reciproche tra i molteplici ordinamenti, intimamente connessi, i processi di riforma costituzionale si inseriscono, conseguentemente, in un processo multilivello che ci ‘obbliga’ ad una comparazione tanto con il processo ‘costituente’ europeo<sup>913</sup> che con quello ‘statuente’ delle Regioni. Processi di ‘scrittura costituzionale’ – il termine ‘costituzionale’ è da intendersi con ‘intensità differenziata’ rispetto al livello cui facciamo riferimento<sup>914</sup> – che si intersecano e si influenzano

---

<sup>911</sup> Cfr. R. ROBERTSON,, “Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity”, in M. FEATHERSTONE, S. LASH, R. ROBERTSON., *Global Modernities*, London, 1995, p. 40 e ss.

<sup>912</sup> Cfr. J. M. CASTELLS, “El difícil federalismo”, in M. CALVO-GARCÍA Y W. L.F. FELSTINER, *Federalismo. Federalism*, Madrid, 2004, p. 185.

<sup>913</sup> Al di là delle considerazioni specifiche sulla natura ‘costituzionale’ del processo di riforma in atto dei Trattati comunitari, quello che qui vorrei sottolineare è l’influenza che questo processo esercita sugli ordinamenti costituzionali statali e, in particolare, sugli ordinamenti regionali o, in generale, sulla strutturazione e distribuzione territoriale del potere. In effetti, come già accennato sopra, “le strutture tradizionali dello Stato subiscono una duplice tensione che si muove in senso opposto ad opera dell’altrettanto duplice spinta centrifuga rappresentata dai processi devolutivi e dall’integrazione comunitaria cje, insieme, rappresentano una (pre)potente forza di mutamento per le istituzioni nazionali”. Così M. CALAMO SPECCHIA, “Le variabili istituzionali del ‘*multilevel system of government*’: tendenze devolutive in alcune esperienze dell’Europa occidentale”, cit.

<sup>914</sup> Come afferma Gambino “si es certo que la crisis del Estado contemporáneo ha abierto una crisis profunda de la Constitución tanto en su aspecto de proyecto como en el garantista, es también cierto que no parece haber decaído la necesidad de orden y de seguridad que ha justificado la existencia histórica y que ahora impulsa a buscar tales armonías en los niveles superiores de regulación y de garantía, de acuerdo con una teoría difusa [...] del constitucionalismo multinivel”. Il fatto che si parli di ‘Costituzione’ a livello europeo, ovvero rispetto ad un ordinamento *sui generis*, dimostra come “la Constitución sigue contemplándose como momento

imponendo al giurista una riflessione sui termini e le categorie finora utilizzate per analizzare le dinamiche di revisione costituzionale. In effetti, come puntualmente sottolineato da una parte della dottrina, i processi di globalizzazione e di europeizzazione comportano un' 'apertura' ed una ristrutturazione della teoria del costituzionalismo<sup>915</sup>; d'altra parte non possiamo trascurare l' "evoluzionismo jurídico"<sup>916</sup> che ha interessato i testi costituzionali (e non) nella maggior parte degli Stati europei.

I processi di revisione costituzionale, 'costante' dei sistemi giuridici europei attualmente interessati da una fase di trasformazione, rappresentano lo strumento concreto di rinnovamento e 'aggiornamento' dei sistemi costituzionali e, in particolare, un 'congegno' deputato alla 'cristallizzazione' di mutamenti strutturali e assiologici nel documento costituzionale. Il carattere di 'ordinarietà' assunto dal processo di revisione costituzionale determina una riduzione crescente della 'dicotomia' concettuale potere costituente/costituito dal momento che "el ejercicio del poder constituyente asume connotaciones de proceso, diluido en el tiempo" per cui accanto alla "actividad constituyente" e alla "revisión constitucional" emerge una 'categoria' autonoma, ovvero la "transición consitutucional"<sup>917</sup>. Si tratta di una qualificazione 'processuale' della formalizzazione costituzionale dei cambiamenti del sistema che dà conto delle modifiche costituzionali che avvengono secondo le 'regole del gioco' (espressamente chiamate a disciplinare la revisione costituzionale) e che comportano una progressiva modifica della forma di Stato in cui il 'fatto costituente' che segna la discontinuità perde il carattere 'rivoluzionario' e diviene

---

integrante de la sociedad y como principio ordenador de poderes y de instituciones". Per questo, insieme ad una tendenza alla "desconstitucionalización" si registrano, tuttavia, tendenze al "conservadurismo constitucional" o alla "hiperconstitucionalización". Cfr. S. GAMBINO, "El derecho constitucional común europeo entre teoría constitucional y praxis", in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 24, 2005, pp. 113-114.

<sup>915</sup> Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, "El derecho Constitucional como un compromiso permanentemente renovado", en entrevista de E. GARCÍA, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 10, 1998.

<sup>916</sup> Cfr. A. PORRAS NADALES, "Derecho Constitucional y evoluzionismo jurídico", in *Revista de Estudios Políticos*, n. 87, 1995.

<sup>917</sup> Cfr. G. ROLLA, "Relaciones entre ordenamientos en el sistema constitucional italiano", in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1, 2004, p. 140. Assumendo una prospettiva d'analisi che fa uso delle classiche categorie della teoria costituzionale Gambino rileva come la "transizione" costituzionale, in quanto fenomeno 'descrittivo' del processo costituente, si distingue, sotto il profilo giuridico, dal processo costituente in senso 'prescrittivo' e, pertanto, dalle regole da seguire per fondare una nuova legittimazione costituzionale/statale in seguito ad eventi politici di discontinuità rispetto ad un previgente ordinamento costituzionale e/o ad un preesistente Stato". Cfr. S. GAMBINO, "Potere costituente e transizioni costituzionali in area balcano-occidentale", relazione al convegno biennale *Le transizioni costituzionali nei Balcani Occidentali e l'allargamento dell'Unione Europea*, Pescara, 19/20 novembre 2004.

elemento stesso – autonomo ed eteronomo – del mutamento. I processi devolutivi orientati ad una scomposizione della sovranità verso l’alto e verso il basso costituiscono il *leitmotiv* delle trasformazioni delle strutture organizzative statali modificandone l’orientamento tradizionale ed accentuandone i caratteri appena accennati nella configurazione originaria – come nel caso italiano e spagnolo – o ‘sovvertendone’ l’impostazione di fondo – come nel caso tedesco –. Il carattere più o meno cooperativo/competitivo nelle forme statali federative regionali interessate da un processo di cambiamento *work in progress* non emerge in maniera predominante, ovvero l’aspetto relazionale del sistema è complementare alle dinamiche competitive non solo e non tanto interne quanto europee. Le Regioni, infatti, si trovano a dover operare in uno scenario più ampio – appunto europeo – adottando, di conseguenza, strategie e modalità governative necessariamente differenziate. Lo spostamento del *benchmarking* regionale sul piano europeo produce, infatti, una situazione di ‘competitività’ infraregionale che si riflette sul piano interno incrementando gli elementi asimmetrici ‘endogeni’ e i relativi processi di differenziazione. Un fenomeno ambivalente, dunque, che innesci una forte spinta ‘asimmetrica’ e ‘relazionale’ all’interno e all’esterno dei sistemi costituzionali medesimi i quali tentano di darvi ‘risposta’ adottando soluzioni differenziate. Tanto in Italia che in Spagna si è realizzato un rafforzamento della componente ‘federale’ del sistema non tanto in termini istituzionali ma ‘autonomici’, ovvero nel segno di una progressiva valorizzazione delle autonomie territoriali.

In Italia la fase di ‘transizione’ non può dirsi ancora conclusa nonostante la ‘battuta d’arresto’ del progetto di riforma costituzionale<sup>918</sup> – meglio nota con l’impropria espressione di ‘*devolution*’<sup>919</sup> – decretata dal fallimento referendario. In realtà l’insuccesso di tale progetto pur determinando un raffreddamento della fase di ‘riscrittura innovativa’ del testo costituzionale ha innescato una ‘riflessione sistemica’ indirizzata ad una effettiva attuazione e ‘svisceramento’ delle potenzialità ancora latenti nelle norme costituzionali da ultimo novellate<sup>920</sup>.

---

<sup>918</sup> Si tratta del Progetto di legge costituzionale, recante “Modifiche alla Parte II della Costituzione” approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera (Gazzette Ufficiale n. 269 del 18/11/2005) e sottoposto a referendum confermativo, come previsto dall’art. 138 Cost., il 25-26 giugno del 2006 il cui esito ha decretato il fallimento del progetto medesimo proposto dalla precedente maggioranza di centro-destra.

<sup>919</sup> Si veda in proposito L. VANDELLI, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, 2002.

<sup>920</sup> In tale contesto si inseriscono, ad esempio, le richieste di ‘differenziazione regionale’ avanzate dal Presidente della Regione Lombardia in conformità alle previsioni, sinora inattuata, dell’art. 116 3° c. Cost. di cui la Lombardia si è fatta promotrice con l’approvazione del “Documento di indirizzo per l’avvio del procedimento di ulteriori forme e di condizioni particolari di autonomia”

Un sistema ‘revisionato’ secondo i parametri della ‘relazionalità’<sup>921</sup> e della ‘differenziazione’<sup>922</sup> ancora tutto da sperimentare, in linea, quindi, con i ‘contrastanti’ impulsi provenienti dall’‘alto’ – Unione europea – direttamente connessi alle ‘domande’ emergenti dal ‘basso’ – le autonomie territoriali –.

In Spagna il processo di transizione assume un carattere ‘statutario’ più che costituzionale sebbene i progetti di riforma costituzionale non siano assenti dallo scenario politico, ma la peculiare conformazione del sistema, l’‘apertura’ e ‘indefinibilità’ della forma statale, hanno reso più facilmente percorribile la ‘via regionale’ del cambiamento, ovvero una trasformazione del sistema ad opera del progressivo rimodellamento dell’autonomia regionale piuttosto che optare per una ‘definitiva’ formalizzazione della struttura statale. D’altra parte “le esperienze costituzionali sono molto ricche di trasformazioni, che avvengono pur restando inalterata la lettera della Costituzione”<sup>923</sup>.

Emblematico è il caso tedesco – qui brevemente richiamato a ‘mo di *tertium comparationis*’ – sistema tradizionalmente cooperativo i cui ‘nodi’ sono tra loro interconnessi attraverso procedure e modalità collaborative (di tipo verticale ed orizzontale), caratterizzato da una distribuzione del potere, in termini istituzionali e competenziali, piuttosto omogenea sul territorio che è entrato in una fase di ‘transizione costituzionale’ di tipo sperimentale, ovvero di graduale discontinuità rispetto al sistema precedente caratterizzata da una sorta di

---

approvato il 15 settembre 2006 con delibera della Giunta. Come si legge da alcuni interventi sulla stampa del ‘governatore’ regionale Formigoni la Lombardia sarebbe ‘pronta’ ad attivare le ‘due fasi’ – “il trasferimento, anche progressivo, di alcune competenze dallo Stato alla Regione (ad esempio istruzione, sanità, energia, giustizia di pace, ecc.), che sappiamo di poter gestire meglio dello Stato a tutto beneficio dei cittadini” e “il passaggio dal sistema dei trasferimenti alla responsabilità di entrata e di spesa: il federalismo fiscale (così come previsto dall’art. 119)” – che porterebbero ad un regionalismo differenziato “Si tratta – secondo Formigoni – di due fasi logicamente distinte di un unico processo, che non è certo eversivo, perché è previsto dalla stessa Costituzione, ed è anche unanimemente condiviso dalle Regioni italiane e dagli enti locali lombardi, come risulta da importanti documenti sottoscritti”. Dal sito web [www.formigoni.it](http://www.formigoni.it), si veda, inoltre, il sito [www.riforme.net](http://www.riforme.net).

<sup>921</sup> Mi riferisco alla ricostruzione del sistema autonomistico italiano emerso dalla riforma costituzionale del Titolo V in termini di “regionalismo relazionale”, come proposta da R. TONIATTI, “Il regionalismo relazionale...”, cit.

<sup>922</sup> Con il novellato art. 116, 3° c. viene inserita nel testo costituzionale una ‘asimmetria dinamica’, ovvero una differenziazione regionale di tipo ‘funzionale’ attivabile o meno dalle singole regioni ordinarie in virtù di una comprovata capacità governativa delle stesse. Come sottolinea Carloni, si tratta di una “Repubblica che fonda sulla differenza dei percorsi il raggiungimento di obiettivi unitari, che persegue, attraverso la differenza, un’uguaglianza che nel suo modello generale [...], non è più formale e paritaria, ma sostanziale e di base”. Cfr. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004, p. 194.

<sup>923</sup> Cfr. R. SCARCIGLIA, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Bologna, 2006, p. 54.

*'coincidentia oppositorum'*<sup>924</sup>. La recente riforma della Legge fondamentale tedesca<sup>925</sup>, infatti, “si propone di sperimentare un nuovo bilanciamento fra gli elementi del federalismo solidale e cooperativo e le esigenze di un modello competitivo”<sup>926</sup>, reso necessario dallo ‘stimolo’ rappresentato dall’integrazione europea che ha, in un certo senso, ‘esasperato’ i caratteri della cooperazione e della competitività dei sistemi. L’*‘intergovernmental/interjurisdictional competition’* è strettamente connessa alla pluralità di livelli governativi e alla crescente trasversalità delle sfere competenziali per cui diventa impensabile, ad esempio, strutturare il sistema competenziale in rigidi schemi distributivi per cui gli strati variegati del “*marble cake*”<sup>927</sup>, in termini di ‘soggettivazione e oggettivazione’, aumentano in misura considerevole. Da qui l’esigenza per il costituente tedesco di razionalizzare “l’intreccio istituzionale tra Federazione e Länder”<sup>928</sup> adottando soluzioni che se da un lato confermano la “prassi di federalismo cooperativo che ha determinato finora il sistema tedesco”<sup>929</sup>, dall’altro introducono una ‘embrionale’ differenziazione regionale attraverso la procedura della ‘deroga competenziale’<sup>930</sup> che compensa la ‘ridotta’ partecipazione della Camera di

---

<sup>924</sup> Nella interessante ‘lettura’ della riforma costituzionale tedesca del 2006 che ne fa Palermo viene sottolineato dall’A. come i legislatori costituzionali di riforma “sembrano essersi in qualche modo ispirati alla teoria di Cusano, provando a creare un metodo per la miglior erealizzazione dell’unità attraverso la ricomposizione degli opposti”, ovvero “la tradizione ossessivamente uniforme del federalismo tedesco da un lato e la necessità di soluzioni asimmetriche imposte dagli sviluppi sociali, specie successivi alla riunificazione, dall’altro”. Cfr. F. PALERMO, “La coincidenza degli opposti: l’ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico”, in atti del convegno *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto. Italia, Spagna, Germania, Belgio, Portogallo e Francia*, Facoltà di Scienze Politiche, Università della Calabria, 9 ottobre 2006, in corso di pubblicazione.

<sup>925</sup> Si tratta della *Föderalismusreform* del Governo della ‘grande coalizione’ approvata il 30 giugno 2006 dal Bundestag e confermata il 7 luglio 2006, una riforma che modifica ben 25 articoli della Grundgesetz.

<sup>926</sup> Così A. GRAGNANI, “Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco”, articolo tratto dal sito web ISSiRFA – [www.issidrf.cnr.it](http://www.issidrf.cnr.it).

<sup>927</sup> Termine della nota metafora coniata da V. M. GRODZINS, “Centralization and Decentralization in the United States”, in R. GOLDWIN (ed.), *A Nation of States*, Chicago, 1961, per descrivere il passaggio dal ‘federalismo duale’ – assimilato ad un ‘*layer cake*’ – al federalismo cooperativo – il ‘*marble cake*’ – realizzatosi negli Stati Uniti.

<sup>928</sup> Cfr. A. GRAGNANI, “Il nuovo progetto di riforma...”, cit.

<sup>929</sup> Carattere che secondo Schefold sarebbe confermato dalla riforma costituzionale “essendo visibile anche nelle nuove disposizioni costituzionali; basti ricordare, oltre i numerosi casi di assenso del Bundesrat, i rinvii a accordi fra i Länder ancora previsti e necessari”. L’A. fa riferimento, in particolare, ai nuovi artt. 91b, 2° c. e 109, 5° c. LF. Cfr. D. SCHEFOLD, “Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco”, relazione presentata al X Convegno italo-spagnolo, collegato con il III Convegno biennale dell’Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, *Asimmetria o uniformità? L’esperienza spagnola e le tendenze del regionalismo in Europa*, Pontignano-Siena, 9-10 giugno (aggiornato al luglio del 2006).

<sup>930</sup> Si tratta della ‘potestà legislativa derogatoria’, ovvero un “diritto di emanare regole divergenti” riconosciuto ai Länder rispetto alle norme stabilite dalle leggi federali che compensa la riduzione dei casi in cui risulta necessario l’assenso del Bundesrat alle leggi federali. Si tratta di una

rappresentazione territoriale al circuito decisionale. Una sorta di ‘compromesso’, quindi, tra ‘tradizione’ e ‘innovazione’ che sembra recepire i termini attraverso cui si esplica l’influenza sempre più evidente del fenomeno comunitario.

Si tratta di tre casi che ‘combinano’ diversamente i caratteri della cooperazione/competizione, portato della moltiplicazione del *government’s system* tanto su scala territoriale che europea. Ad uno sviluppo sempre più crescente dell’integrazione regionale europea non si accompagna necessariamente una uniformizzazione dei modelli di organizzazione territoriale dello Stato poiché il ‘*federalizing process*’ che dirige le logiche riformistiche interne rappresenta una ‘risposta’ ad esigenze diverse e ai caratteri peculiari di ciascun ordinamento quand’anche siano condivise le motivazioni alla base dei processi di valorizzazione del livello infrastatale. Slancio e promozione della componente cooperazionistica e funzionale permanenza, se non incremento, della dimensione asimmetrica, coordinate impregnate di ‘fattori europeizzanti’ che si intersecano nei rispettivi piani interni dando vita a logiche ‘differenziate’ tutt’altro che uniformabili.

Il processo di ‘transizione costituzionale’, d’altra parte, non riguarda solo i singoli Stati ma la stessa integrazione europea laddove la scrittura costituzionale perde la carica ‘sacrale’ insita in un potere costituente originario dal momento che “non vi è alcuna tradizione da rinnegare, né un *ancien régime* da sovvertire; non vi è nemmeno una madre patria da cui affrancarsi, né ci si accinge a costruire una *polis ex novo*”<sup>931</sup>. Sul piano europeo si segue la medesima ‘linea guida’ dei sistemi costituzionali decentrati, ovvero se da una parte le relazioni di interdipendenza tra gli Stati membri divengono un fattore di primaria importanza per l’evoluzione dei processi di integrazione comunitaria, dall’altra il versante prettamente economico del fenomeno di europeizzazione è andato progressivamente ampliandosi e aprendosi ad ambiti specificamente ‘statali’ come quello dei diritti civili e sociali. In tal senso i processi di ‘transizione costituzionale’ nazionale ed europea avrebbero in comune “la formación de un sistema institucional a distintos niveles, constituido por una pluralidad de ordenamientos jurídicos que se integran recíprocamente”<sup>932</sup>. In rapporto al ‘moto riformistico’ interno agli Stati membri possiamo, dunque, chiederci se il fenomeno di integrazione europea, adottando schemi d’azione tipici dei processi

---

innovazione particolarmente importante potenzialmente in grado di produrre un indebolimento dell’indirizzo politico federale. Così D. SCHEFOLD, “Federalismo, regionalismo...”, cit.

<sup>931</sup> Cfr. M. CARTABIA e A. SIMONCINI, “Oltre le colonne d’Ercole: l’avventura del costituzionalismo europeo”, in *Nuova Informazione bibliografica*, n. 1, 2004, p. 91.

<sup>932</sup> Cfr. G. ROLLA, “Relaciones entre ordenamientos...”, cit., p. 141.

di globalizzazione, non funzioni, forse, come quella ‘farfalla’ che con il battito delle sue ali in Brasile produce un tornado in Texas<sup>933</sup>.

### **3. L’UNIONE EUROPEA: UN ORDINE ‘COSTITUZIONALE’ SENZA ‘COSTITUZIONE’ E SENZA ‘STATO’. UN VIAGGIO OLTRE LE ‘COLONNE D’ERCOLE’ DEL DIRITTO COSTITUZIONALE**

L’analisi ‘giuridica’ del fenomeno europeo, prescindendo dalla specifica prospettiva teorica che si voglia adottare, ricorda la nota immagine della “curiosidad del jurista persa”<sup>934</sup> che descrive in maniera realistica la situazione in cui si trova il costituzionalista quando si accosta al ‘costituzionalismo europeo’. Se ci si pone in un atteggiamento di ‘curiosità’ ovvero in una dimensione analitica scevra, per quanto possibile, da ‘pregiudizi’ teorici e interpretazioni ‘dogmatiche’, risulta sempre più evidente come “il giurista in tempi di trasformazioni epocali sarà costretto ad abbandonare le certezze rassicuranti degli ordinamenti precedenti per creare con pazienza e senza timore di sporcarsi le mani i nuovi principi e le nuove regole adeguati all’epoca che sta nascendo”<sup>935</sup>. L’ “ippogrifo di ariostesca memoria” che vola “con la testa e le zampe di un cavallo e le ali da aquila”<sup>936</sup>, emblematica metafora del fenomeno europeo; l’“UFO, un *unidentified object*, la cui natura non è accertabile, e che tuttavia vola”<sup>937</sup>, comporta una riorganizzazione delle categorie attraverso cui spiegare e interpretare il processo di ‘*Europe-building*’ in atto, ovvero la costruzione di un pluralismo ordinamentale romanianamente inteso<sup>938</sup>. I tratti essenziali dello Stato cambiano determinando

---

<sup>933</sup> Metafora proposta da E. LORENZ, “Predicability: Does the Flap of a Butterfly’s Wings in Brazil Set Off A Tornado in Texas?”, Conferenza del 29 dicembre 1979, citato da J. GLEICK, *Chaos – die Ordnung des Universums*, Munich, 1988, pp. 35 e 52.

<sup>934</sup> Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *La curiosidad del jurista persa...*, cit..

<sup>935</sup> Cfr. S. ORTINO, *Il nuovo Nomos della Terra*, cit., p. 12

<sup>936</sup> Così G. AMATO, *Noi in bilico. Inquietudini e speranze di un cittadino europeo*, Roma-Bari, 2005, p. 40.

<sup>937</sup> Così G. AMATO, “L’originalità istituzionale dell’Unione europea”, in G. PRETEROSSO (a cura di), *Un passato che passa? Germania e Italia tra memoria e prospettiva*, Roma, 2000, p. 82.

<sup>938</sup> La teoria del pluralismo ordinamentale di S. ROMANO costituisce un primo ed importante ‘punto’ di partenza nello studio del fenomeno europeo consentendoci di cogliere l’aspetto di “indipendenza” e di “autonomia” del sistema europeo pur presupponendo gli ordinamenti dei singoli Stati. Cfr. S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, Firenze, III ed., Firenze, 1997.

più che un'erosione una 'trasformazione' dello stesso<sup>939</sup>; si verifica, cioè, una "de-differenziazione"<sup>940</sup> che determina una scomposizione dei piani tradizionalmente e storicamente sovrapposti caratterizzanti lo Stato nazionale. Il territorio non è più la sede formale e primigenia dell'esercizio della sovranità<sup>941</sup>; "la sovranità si dissolve in frammenti seguendo vettori diversi e contrastanti, quali l'internazionalismo, il regionalismo, il localismo"<sup>942</sup> ed il popolo – e la connessa tematica della cittadinanza – non ha più connotazione esclusivamente etnico-identitaria ma assume caratteri di 'residenzialità'. Il "vero processo di governo sembra 'sfuggire' alle categorie dello stato-nazione. Le interconnessioni regionali e globali rovesciano le tradizionali soluzioni nazionali delle problematiche centrali della democrazia, sia nella teoria che nella pratica"<sup>943</sup>. La rilevanza e il progressivo sviluppo del processo di integrazione europea, con tutte le problematiche connesse, ha fatto emergere nuovi principi e nuove modalità di azione governativa di tipo "circolare"<sup>944</sup> che in un sistema *multi-level* a 'vasi comunicanti', permeabile alle influenze dei processi tanto di natura endogena che esogena, influenzano inevitabilmente tutti i soggetti coinvolti.

Accanto ad una progressiva 'decostituzionalizzazione' interna<sup>945</sup> emerge una opposta – e complementare – tendenza verso una 'costituzionalizzazione' di 'respiro europeo', che risponde ad una esigenza di 'sistematizzazione' e 'contestualizzazione' della pluralità dirompente, in modo da far fronte alla crescente richiesta di regolazione sociale, al *gap* che si determina tra domanda sociale e capacità di risposta del *government* con politiche efficaci<sup>946</sup>.

In tale contesto in cui le nuove esigenze di *governance* che oltrepassano i confini specificamente nazionali impongono una 'mappa' *multi-level* dell'azione governativa e sollecitano una necessaria interazione tra i diversi *government's*

---

<sup>939</sup> Sul tema si vedano, in particolare, S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, cit., e S. SASSEN, *Losing control?*, New York, 1996, trad. it., *Fuori controllo. Mercati finanziari contro stati nazionali: come cambia la geografia del potere*, Milano, 1998.

<sup>940</sup> Così S. BARTOLINI, "Tra formazione e trascendenza dei confini", cit., p. 167.

<sup>941</sup> Cfr. D.J. ELKINS, *Beyond Sovereignty: Territorial and Political Economy in the Twenty First Century*, London, 1995.

<sup>942</sup> Cfr. S. ORTINO, *Il nuovo Nomos...*, cit., p. 128.

<sup>943</sup> Cfr. D. HELD, *Models of Democracy*, Cambridge, 1996, trad. it., *Modelli di democrazia*, Bologna, 1997, p. 463.

<sup>944</sup> Cfr. F. PIZZETTI, "Sistema comunitario e amministrazioni nazionali", in *La Costituzione europea, Atti del XIV Convegno Annuale*, Perugia, 1999.

<sup>945</sup> Su tale tematica si veda G. D'IGNAZIO, "Asimmetrie regionali in Italia tra revisione costituzionale e 'decostituzionalizzazione'", in S. GAMBINO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere*, in corso pubblicazione.

<sup>946</sup> Cfr. F. GENTILE, "Il problema della burocrazia alla luce del principio di sussidiarietà", in G. VITTADINI (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Milano, 2002, p. 19.



*level* che insistono sullo stesso spazio giuridico-territoriale, occorre una considerazione ‘alternativa’ del fenomeno europeo. Considerare l’ordinamento europeo come un ordinamento ‘costituzionale’, qualità, questa ‘*sui generis*’, ci consente di individuare una ‘unità composita’ del quadro europeo caratterizzato da un processo costante di *feedback*: si alimenta di ciascun ordinamento statale che inevitabilmente influenza e da questi ne rimane influenzato.

L’analisi del tema della relazione, sempre più pregnante, che si realizza tra i differenti piani normativi – europeo, statale e regionale – ci induce a considerare tale tematica a partire dalla prospettiva ‘costituzionale’ del sistema europeo, ovvero a esaminare l’‘esigenza costituzionale’ posta nell’ambito delle relazioni tra gli ordinamenti, dove – come sottolinea Balaguer – “sólo la existencia de una auténtica Constitución Europea puede hacer posible una articulación coherente que solucione los conflictos en el nivel más delicado (el constitucional) y que permita un ajuste correcto de esas relaciones”<sup>947</sup>. La progressiva ‘dilatazione’ della sovranità statale verso un ‘non-luogo’ istituzionale pone un problema fondamentale che consiste nel trovare un “punto di equilibrio tra la necessità di emancipare il discorso sulla costituzione europea dai modelli della tradizione e la necessità di mantenere quel discorso sulla scia del costituzionalismo democratico”<sup>948</sup>. Siamo convinti che l’Unione europea sia qualcosa di più di una mera organizzazione internazionale ma non un ‘super-Stato’. Il fatto di disporre, ora, di una ‘Magna Charta’ – il Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa (TCe) che recepisce, tra l’altro la Carta dei Diritti – non si traduce in una ‘costituzionalizzazione’ nel senso classico del termine, pur assumendo una connotazione di “Costituzione-bilancio”<sup>949</sup>. Siamo coscienti del fatto che non è possibile localizzare una sovranità originaria né un processo costituente dal quale possa emanare un patto fondativo dello Stato, tuttavia, riflettendo in questi termini, non facciamo altro che perpetuare una visione ‘nazional-statalista’ che, evidentemente, non funziona rispetto al fenomeno europeo. In realtà, è proprio il ‘carattere inedito’ ad indicarci la ‘prospettiva di lettura’ più corretta dell’ordine europeo; “la legittimazione e il fondamento della Costituzione europea – se

---

<sup>947</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, “La constitucionalización de la Unión Europea y la articulación de los ordenamientos europeo y estatal”, in M. A. GARCÍA HERRERA (dir), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Bilbao, 1997, p. 594.

<sup>948</sup> Così M. FIORAVANTI “Recensione”, ai libri E. SCODITTI, *La costituzione senza popolo. Unione europea e nazioni*, Bari, 2001 e S. DELLAVALLE, *Una Costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce della concezione del popolo come ‘potere costituente’*, Milano, 2002, pubblicata in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, Milano, 2003, pp. 506 ss.

<sup>949</sup> Così P. CARROZZA nella relazione “Asimmetria e uniformità delle autonomie territoriali: il quadro comparatistico”, X Convegno italo-spagnolo, ...: *Asimmetria o uniformità?* cit.

proprio un fondamento e una legittimazione questa deve avere – non vanno rintracciati in una grandezza di ordine collettivo, in entità esplicitamente politico-istituzionali<sup>950</sup>.

D'altra parte, anche con riferimento agli Stati membri, non possiamo più parlare di ordinamenti caratterizzati dal principio del '*superiorem non recognoscens*', ma, di "Stati comunitari, ovvero di un tipo di Stato la cui sovranità è esercitata volontariamente, stabilmente e parzialmente attraverso la partecipazione all'esercizio delle funzioni attribuite ad un altro ente e del quale fa parte, come nuovo contenuto e *pro quota*, la potestà costituente dell'UE"<sup>951</sup>. In tal senso parlare di una sovranità statale<sup>952</sup> che promana da un soggetto originario – il popolo o la nazione –, ovvero di una sovranità e di uno Stato di origine 'giacobina'<sup>953</sup>, appare dubbio perché la prospettiva *multilevel* nella quale ci troviamo esige una visione 'frammentata' di sovranità o, al più, una concezione di "sovranità multilevel"<sup>954</sup>, cioè, un "*esercizio concertato* delle sovranità nei differenti livelli"<sup>955</sup>. Un declino della 'sovrannità sovrana' degli Stati che non si traduce meccanicamente nella eliminazione del paradigma della sovranità complessivamente intesa<sup>956</sup>, ma piuttosto in una 'oggettivazione normativa' che si esplica attraverso una sovranità del 'patrimonio costituzionale europeo'<sup>957</sup> – diritti, principi e valori fondamentali, tradizioni costituzionali comuni e le decisioni della Corte di Giustizia che fondano un diritto costituzionale europeo mediante uno "scambio di legittimazioni reciproche"<sup>958</sup> –. D'altra parte se l'Unione europea ha contribuito in maniera rilevante ad uno 'svuotamento' dei 'luoghi' nazionali della sovranità non ha propugnato la sostituzione di una

---

<sup>950</sup> Così P. BARCELLONA, "Prefazione", in A. CANTARO, *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari, 2003, p. 19.

<sup>951</sup> Così R. TONIATTI, "Verso la definizione dei 'valori supremi'...", cit., p. 25.

<sup>952</sup> Sulla 'relatività' e 'parzialità' di concetti come quello di 'sovranità' o dei criteri per l'individuazione del soggetto titolare della *Kompetenz-Kompetenz*, si veda quanto affermato da E. CANNIZZARO, "Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea", in ID., *Il diritto dell'unione europea*, 2000.

<sup>953</sup> In merito a tale aspetto si veda S. CASSESE e G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, 2000.

<sup>954</sup> Così F. G. PIZZETTI, "Il processo costituente europeo e la riforma del sistema giudiziario dell'Unione", in P. BILANCIA (a cura di), *Il processo costituente europeo*, cit., p. 176.

<sup>955</sup> Cfr. A. M. PETRONI, "Due mosse per la nuova Europa", in *Il Sole 24ore*, n. 136, 21 maggio 2002, p. 8 e A. M. PETRONI e R. CAPORALE, *Il federalismo possibile*, Soveria Manelli, 2000.

<sup>956</sup> Si veda in tal senso G. SILVESTRI, "La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto", in *Rivista di Diritto Costituzionale*, I, 1996, pp. 4 e ss. e F. BENVENUTI, "Dalla sovranità dello Stato persona alla sovranità dell'ordinamento", in *Jus*, n. 2, XLII (1995), pp. 193 e ss.

<sup>957</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002.

<sup>958</sup> Cfr. A. MANZELLA, Intervento al Convegno annuale dell'Associazione Italiana Costituzionalisti, Perugia, 7-9 ottobre 1999.

sovranità europea<sup>959</sup> per cui non è possibile esaminare il problema della ‘sovranità europea’ affidandoci a modelli di Stato potenzialmente assimilabili come, ad esempio, il federalismo composto di tipo statunitense<sup>960</sup>. Da queste riflessioni nasce una domanda: ‘la soberanía, hoy en día, es a la vez mito y realidad’<sup>961</sup>?

Parafrasando Pérez Calvo “pero un mito no es una ilusión, ni una mentira; es un relato fundador intemporal, y, por tanto, antihistórico, que permite un grupo humano vivir, mientras sea posible, en paz, y compartir un destino común”, e, tuttavia, “la soberanía sólo es una realidad, una voluntad colectiva y un hacer común, si el mito fundado sigue vivo”<sup>962</sup>. Quindi il ‘mito’ e la ‘realità’ della sovranità potranno continuare ad esistere se adottiamo una ‘prospettiva multidimensionale’ e un’idea di ‘sovranità limitata’, limite non inteso con accezione negativa ma, piuttosto, in un senso ‘integrativo’. Lo stesso concetto di Costituzione deve essere declinato, necessariamente, in modo differente, perché se con essa intendiamo la fonte originaria – la *Grundnorm* di kelseniana memoria (‘gorgona’ del potere) – gerarchicamente predisposta e fondamento di tutte le altre fonti di un ordinamento giuridico statale, attraverso cui si manifesta la sovranità dello Stato medesimo, una funzione di tal genere non è inclusa nei caratteri propri dei Trattati comunitari finora adottati (incluso il TCe). Con l’avvertenza che “in questione non è solo l’adattamento di un concetto antico e glorioso per una costruzione nuova ma la sua stessa perdurante vitalità anche nel contesto di origine”<sup>963</sup>. In realtà è la nozione di Costituzione pensata con riferimento ‘esclusivo’ agli ordinamenti statali che non può essere applicata ad un ordinamento come quello europeo<sup>964</sup>, il che non significa che la struttura

---

<sup>959</sup> Così J.P. FITOUSSI, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell’Europa*, Bologna, 2003.

<sup>960</sup> Sulla comparazione tra sistema europeo e federalismo statunitense si veda, tra gli altri, G. D’IGNAZIO, “Il ‘processo federale europeo’: un confronto con il federalismo degli Stati Uniti d’America”, in S. GAMBINO (a cura di), *Il Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa...*, cit., p. 368. Si veda anche G. BOGNETTI, “Lo speciale federalismo dell’Unione Europea”, in A. M. PETRONI (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Bologna, 2001, pp. 245-320.

<sup>961</sup> Cfr. A. PERÉZ CALVO, “Conferencia introductoria”, in A. PERÉZ CALVO (coord.), *Estado, nación y soberanía (problemas actuales en Europa)*, Madrid, 2002, pp. 41-42.

<sup>962</sup> *Ibidem*.

<sup>963</sup> Cfr. A. RUGGERI, “Quale Costituzione per l’Europa?”, cit., p. 458.

<sup>964</sup> In tal senso si veda A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit. L’A. avanza l’ipotesi secondo cui potrebbe parlarsi di Costituzione, in senso classico, solo se facciamo riferimento alle «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri in quanto principi generali del diritto comunitario» (art. 6 TU), elaborati in via giurisprudenziale dalla Corte di Giustizia. In tal senso esisterebbe una Costituzione scritta integrata dai diversi testi adottati sia prima che dopo la formazione delle istituzioni comunitarie, che svolgerebbero una funzione interpretativa delle norme costituzionali non scritte. Tradizioni costituzionali comuni che, come sottolinea Strozzi, rappresentano un caso di *higher law* tipico degli ordinamenti a *common law*. Cfr. G. STROZZI, *Diritto istituzionale dell’Unione europea*, Torino, 1998, p. 196.

comunitaria non possa essere concepita come un ‘ordine’ costituzionale, al contrario, potremo dire che si tratta di un “ordinamento intercostituzionale”<sup>965</sup>. In altre parole “la Costituzione europea ha bisogno di modelli che non rappresentino il doppio o la controfigura di quelli statuali”<sup>966</sup>. Quindi, potrebbe trattarsi di una “Constitución compuesta”<sup>967</sup>. La teoria costituzionalistica classica nutre numerosi dubbi dinanzi ad uno soggetto così inedito, dotato di una “Costituzione senza sovrano”<sup>968</sup> e “senza soggetto”<sup>969</sup>; potrebbe, invece, invertendo i termini, la ‘Costituzione europea’ avere un “effetto inducente” nella formazione del soggetto “che le darà piena legittimazione”<sup>970</sup>? L’Unione europea già dispone di principi ‘costituzionali’, anche se impliciti, parziali ed ancora incompleti, d’altra parte il panorama comparatistico non è carente di esempi di sistemi costituzionali in cui manca un formale Documento costituzionale. Se ci poniamo da una prospettiva di “equilibrato realismo giuridico”, pur senza rinunciare a “esprimere valutazioni sull’opportunità e la legalità delle tante trasformazioni intervenute o in corso”<sup>971</sup>, non possiamo che constatare quanto ‘riduttiva’ sia la classificazione dell’ordinamento europeo come mero organismo internazionale proprio in considerazione degli effetti che il sistema ‘costituzionale’ europeo produce sul piano normativo, politico, giurisprudenziale ed economico dei singoli Stati soggetti del circuito ‘relazionale interordinamentale’. In tal senso l’Unione europea “està ejercitando ya poder constituyente sobre los Estados miembros, si

---

<sup>965</sup> Si tratta, cioè, di un ordinamento “che abbia [...] nel «gioco» senza sosta (e senza vincitori né vinti) tra le Costituzioni, l’europea e la nazionale, il mezzo e il «luogo» in cui prende corpo e dinamicamente si svolge il «dialogo» tra gli operatori e, tra questi, specialmente i garanti, i giudici comuni e tribunali costituzionali che danno voce al diritto vivente”. Cfr. A. RUGGERI, “Quale Costituzione per l’Europa?”, cit., pp. 482-83.

<sup>966</sup> Cfr. G. GUZZETTI, “Premessa”, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001, p. 13.

<sup>967</sup> Cfr. G. MAESTRO BUELGA, “Poder constituyente, principio democrático y continuidad en el tratado Constitucional de la Unión Europea”, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 15, 2005; anche S. CASSESE, “L’Unione Europea come organizzazione pubblica composita”, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2000, pp. 987-992; I. PERNICE, “De la Constitution composée de l’Europe”, in *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, n. 36, 2000, pp. 623 e ss.

<sup>968</sup> Dal titolo del saggio di O. KIRCHHEIMER., *Costituzione senza sovrano. Saggi di teoria politica e costituzionale*, Bari, 1982.

<sup>969</sup> Cfr. F. BELVISI, “Un fondamento delle Costituzioni contemporanee? Ovvero: per una Costituzione senza fondamento”, in G. GOZZI (a cura di), *Democrazia, diritti, Costituzione*, Bologna, 1997, p. 248.

<sup>970</sup> Cfr. S. RODOTÀ, “La Carta come atto politico e documento giuridico”, in AA.VV., (A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ a cura di) *Riscrivere i diritti in Europa. La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Bologna, 2001, p. 67.

<sup>971</sup> Cfr. U. DE SIERVO, “La difficile Costituzione europea e le scorciatoie illusorie”, in ID. (a cura di), *La difficile Costituzione...*, cit., p. 114.

bien no se trata de un poder constituyente originario”<sup>972</sup> ma di un esercizio esterno del potere costituente degli Stati membri<sup>973</sup>. Con ciò faccio riferimento al fatto che la progressiva evoluzione del processo europeo ha implicato – e continua ad implicare – un processo costante di adeguamento del piano costituzionale interno, sia in forme esplicite, attraverso riforme costituzionali, che implicite, attraverso cambiamenti non formali del testo costituzionale ma ugualmente rilevanti, come accade, ad esempio a livello giurisprudenziale<sup>974</sup>. Quindi, in questo contesto pluriordinamentale il potere costituente si configura come un “poder constituyente fragmentado” in conseguenza del fatto che “el proceso de integración en Europa, todavía no culminado, impide hablar ya de un poder constituyente originario en los Estados miembros y, a la vez (...) no permite que hablemos todavía de un poder constituyente originario europeo”<sup>975</sup>.

Il concetto di ‘potere costituente’ sembra assumere una nuova connotazione dinamica trasformando la tradizionale valenza giuridica di fonte sulla produzione *ab origine*, esauribile nella emanazione del documento costituzionale, in una dimensione processuale costantemente *in itinere* che assume l’*habitus* di “transizione costituzionale”<sup>976</sup>. Di conseguenza non esiste alcuna sovranità europea che necessiti di manifestarsi attraverso lo strumento costituzionale e la stessa Costituzione “non intende esprimere alcuna sovranità per sé stante, alcuna soggettività più ampia e superiore rispetto a quella rappresentata negli Stati”, per cui “ripercorrere a questo proposito le vie già note del diritto pubblico statale, e anche delle costituzioni democratiche”<sup>977</sup> risulta insufficiente. Il ‘processo di costituzionalizzazione’ europeo in atto è rintracciabile solo se assumiamo la ‘prospettiva dell’inedito’<sup>978</sup> perché ci troviamo davanti ad un

---

<sup>972</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, “El *status* constitucional de la reforma y la *fragmentación* del poder constituyente”, in AA.VV., *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, 2002, pp. 11-112.

<sup>973</sup> In tal senso si veda S. MUÑOZ MACHADO, *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, 1993, pp. 59 e ss.

<sup>974</sup> Si pensi, nell’ordinamento spagnolo, alla ‘europeizzazione’ del ‘*bloque de constitucionalidad*’, ovvero la progressiva integrazione e ‘infiltrazione’ del diritto comunitario all’interno del parametro comparativo di costituzionalità integrato dalle disposizioni costituzionali e dalle norme statutarie di natura propriamente interna, la cui ‘impermeabilità’ è stata varie volte affermata dal Tribunale Costituzionale (TC) spagnolo (SSTC 252/1988, 236/1991, 79/1992, 80/1993, 146/1996) e che ora alla luce della ‘Declaración’ del TC 1/2004, sulla compatibilità del TCe con la Costituzione, assume nuove sfumature.

<sup>975</sup> Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, “El *status* constitucional ...”, cit., p. 116.

<sup>976</sup> Si veda G. MORBIDELLI, *Lezioni di diritto pubblico comparato*, cit.

<sup>977</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, “Sovranità e costituzione. Il ‘modello europeo’ tra otto e novecento”, in ID., *La scienza del diritto pubblico*, Milano, 2001, pp. 905 e ss.

<sup>978</sup> Su tale tematica di vedano M. FIORAVANTI e S. MANNONI, “Il «modello costituzionale» europeo: tradizioni e prospettive”, e S. RODOTÀ, “Tra diritti e mercato: una cittadinanza europea possibile”, entrambi in G. BONACCHI (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001.

“sistema normativo híbrido”<sup>979</sup> caratterizzato dalla presenza di norme ‘proprie’ di diritto derivato, procedimenti di natura intergovernativa, meccanismi tipici del diritto internazionale e norme del diritto interno-statale. Un ordinamento, quindi, in cui “los ingredientes de la soberanía” risultano parzialmente annullati, rielaborati su un piano sovranazionale e in qualche misura persistenti a livello nazionale, e, pertanto, non assimilabile ad un “bloque monolítico” ma ad una “estructura de sincronía de diacronías, de la que Samuel Pufendorf [...] presumiblemente habría dicho «Europam esse irregolare aliquod corpus et mostro simile»”<sup>980</sup>. Un ‘complesso giuridico’ che determina l’esistenza di un «proprio ordinamento giuridico, integrato nell’ordinamento giuridico degli Stati membri»<sup>981</sup>. La transizione non potrà condurre ad un “mega Stato sovrano ripetitivo ed espansivo” ma, piuttosto, ad un ordinamento *multilevel* nel quale “l’assenza di una fonte normativa fondamentale nominata ‘Costituzione’ non impedisce l’esistenza di un diritto costituzionale” e tale caratteristica, ovvero l’esistenza di un diritto costituzionale, “non implica la statualità dell’ordinamento comunitario”<sup>982</sup>. Questa concezione non ha una valenza meramente astratta ma deriva dalla evidenza secondo cui l’ordinamento comunitario dotato di precise finalità nell’attribuzione e legittimazione del potere pubblico e, allo stesso tempo, di limiti e garanzie precipuamente predisposte per il rispetto di questi, presenta “i segnali propri del diritto costituzionale”<sup>983</sup>, ovvero se pur la Costituzione europea “non accoglie in blocco l’apparato di istituti e concetti propri dello Stato costituzionale” non ne decreta una soppressione *tout court* ma, al contrario, in una sorta di ‘funzionalismo costituzionale’ “attinge al serbatoio della Costituzione (e del costituzionalismo) ciò che le serve, riconformandolo e piegandolo ai peculiari bisogni della costruzione europea”<sup>984</sup>.

Un ordinamento costituzionale senza Costituzione e senza Stato<sup>985</sup>, ovvero una ‘struttura’ costituzionale senza un ‘documento’ formalmente costituzionale

---

<sup>979</sup> Cfr. B.V. VICTORIA ABELLÁN, *Lecciones de Derecho comunitario europeo*, Barcelona, 2003, p. 101

<sup>980</sup> Cfr. E. DENNINGER, “Derecho en «desorden» global. Sobre los efectos de la globalización”, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 8, 2004, p. 124.

<sup>981</sup> Così la Corte di Giustizia nella famosa sentenza *Costa vs. Enel* del 15 luglio del 1964 (Causa 6/64).

<sup>982</sup> Cfr. R. TONIATTI, “La Carta ...”, cit., p. 27.

<sup>983</sup> *Ibidem*.

<sup>984</sup> Cfr. A. RUGGERI, “Quale Costituzione per l’Europa?”, cit., p. 458.

<sup>985</sup> Come sottolinea Gambino, anche se non possiamo identificare il diritto comunitario primario con una ‘Costituzione’, tuttavia, “questo è caratterizzato da molti elementi che possiedono tale natura e che [...] realizzano non una Costituzione europea, ma un ‘sistema costituzionale’” Cfr. S. GAMBINO, “Verso la formazione di un diritto comune europeo...”, cit., p. 45.

che “esercita poteri sovrani senza tuttavia essere un ente... *sovrano*”<sup>986</sup> rappresenta una ‘sfida’ dai toni simili a quella compiuta dall’Ulisse dantesco – i costituzionalisti comparatisti (?) – che ‘oltrepassando le colonne d’Ercole’ del costituzionalismo classico, ovvero le frontiere dello Stato-nazione, si spinge nell’oceano inesplorato del costituzionalismo europeo.

#### **4. ESISTE UN PRINCIPIO DI UNITÀ NELL’ORDINAMENTO COSTITUZIONALE EUROPEO? INTEGRAZIONE E *RULE OF LAW* NEL QUADRO DELLA “SINAPSI COSTITUZIONALE”**<sup>987</sup>

Sulla base della prospettiva di *multi-level constitutionalism* adottata, che comporta, comunque, una relativa deframmentazione del quadro statale tanto verso ‘il basso’ che verso l’‘alto’, ci chiediamo dove sia possibile rintracciare l’elemento unitario all’interno di una multidimensionalità ordinamentale. Se nel passaggio storico dallo Stato legale a quello costituzionale di diritto il baricentro si è spostato dalla ‘legge’ alla ‘Costituzione’ come momento di sintesi e di ricomposizione unitaria del sistema, ci si chiede, dove sia possibile rintracciare, *de iure condendo*, il ‘nocciolo duro’ della integrazione tra i diversi livelli governativi che compongono la ‘rete’ giuridica europea dal momento che le ‘Costituzioni’ configurandosi in termini processuali sono soggette ad un dinamismo sinora sconosciuto nei sistemi caratterizzati da procedure ‘rigide’ di revisione. Che accade quindi al principio di ‘unità’ degli ordinamenti costituzionali interni? A partire da un ordine plurale e multilivello come può l’ordinamento europeo svolgere un ruolo unitario, autonomo e chiaramente riconoscibile?

Non è semplice rispondere a tale interrogativo, né d’altra parte esiste una ‘soluzione’ univoca ma riflettere sulle ipotetiche risposte è estremamente utile e pone manifesto come ancora una volta siamo ‘obbligati’ a proceder secondo ‘parametri’ non ‘puramente’ statuali, o, perlomeno, separando la funzione euristica delle categorie dalla connessione storica alle forme statali<sup>988</sup>. Se dunque

---

<sup>986</sup> Cfr. A. RUGGERI, “Quale Costituzione per l’Europa?”, cit., pp. 462-63.

<sup>987</sup> Espressione utilizzata da F. PALERMO, *La forma di Stato dell’Unione Europea*, cit. pp. 208 e ss, per spiegare, metaforicamente, la funzione di integrazione dell’ordinamento europeo. come la ‘sinapsi’ consente alle cellule nervose di comunicare con le altre, l’integrazione europea – secondo l’A. – accelera le ‘particelle’ della circolarità dei valori permettendo un dialogo costante e ‘quotidiano’ tra i differenti ordinamenti comunitario e statali e all’interno degli stessi.

<sup>988</sup> Probabilmente da questa ottica devono essere osservati i fallimenti francese ed olandese della ratifica della TCE, ovvero a partire dalla capacità ‘distorta’ dei cittadini di percepire il fenomeno

“la forma statale-nazionale non è il necessario modo d’essere del principio di unità politica e del principio democratico”<sup>989</sup>, allora dobbiamo orientare la nostra ricerca nelle ‘pieghe’ del sistema multilivello europeo adottando la “logica del costituzionalismo”, che ci permette di leggere le strategie formali, procedurali e sostanziali che limitano giuridicamente e politicamente il potere. In tal senso sembra venire in aiuto quella che potremo definire ‘Costituzione dei diritti’ che rappresenta l’elemento fondamentale di interconnessione tra i diversi livelli ordinamentali, cui corrispondono “più costituzioni organizzative, più livelli organizzativi di regolazione costituzionale: una *multilevel constitution*”<sup>990</sup>. Si realizza, in un certo senso, un passaggio dalla ‘sovranità degli Stati’ alla ‘sovranità dei diritti’ poiché “sovrani in senso oggettivo (o, meglio, *assiologico-oggettivo*) sono [...] i valori fondanti l’ordinamento”<sup>991</sup>. L’ordinamento giuridico europeo, che affonda le sue radici nel circuito di interdipendenza relazionale esistente tra i diversi ordinamenti statali – non annullati in questo ma presupposti – è dotato di una “costituzionalità materiale implementale”<sup>992</sup> perchè se da un lato si afferma il primato del diritto comunitario, alla quale si risponde con la *Kompetenz-Kompetenz* degli ordinamenti statali, dall’altro, tale ordinamento ‘integrato’, è costituito da norme oggetto di disciplina nelle Costituzioni degli Stati membri, da qui il principio di riconoscimento e rispetto delle identità costituzionali degli Stati membri nonché delle “tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principio generali del diritto comunitario” (art. I-9 TCe). Due elementi che possono essere posti a fondamento dell’unità dell’ordinamento costituzionale europeo contravvenendo all’apparente contraddizione. In effetti il “diritto dell’integrazione è dato dall’interazione tra culture giuridiche, impostazioni e regole diverse, che convivono tuttavia

---

europeo avendo la pretesa di interpretare, o meglio, di operare una *reductio ad unum* della complessità europea, schiacciandola ai fenomeni statali maggiormente conosciuti e visibili. D’altra parte la “calificación jurídica, aún siendo relevante, no es fundamental. Lo más importante es cómo el texto sea percibido por la opinión pública europea. Cfr. M. GARCÍA ROCA, *El Proyecto de Constitución Europea y la Constitución Española: Elementos para un debate*, Real Instituto Elcano, 2004

<sup>989</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, relazione al convegno “*Costituzione europea: luci ed ombre*”, Roma, 8 luglio 2003, Biblioteca della Camera dei Deputati.

<sup>990</sup> Cfr. O. CHESSA, “La teoria costituzionale dopo lo ‘Stato dei partiti’”, lavoro destinato agli *Scritti in onore di Alessandro Pizzorusso*, in *Diritto e Storia*, Rivista Internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana, n. 4, 2005, sul sito [www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it). Una ‘integrazione costituzionale’ come riflesso della pluralità di livelli governativi di cui si compone lo Stato e di cui fa parte lo Stato medesimo che “perde il monopolio del ‘politico’ e, insieme il monopolio dell’organizzazione costituzionale”.

<sup>991</sup> Cfr. A. RUGGERI, “Quale Costituzione per l’Europa?”, cit., pp. 460-61.

<sup>992</sup> Espressione utilizzata da R. TONIATTI nella relazione al corso di formazione superiore in diritto costituzionale comparato, “Verso una Costituzione europea?”, Siena 8-12 settembre, 2003.



nell'ambito di un medesimo ordinamento (dando vita a categorie giuridiche propriamente comparative, come ad es. le «tradizioni costituzionali comuni»), ma operano e vengono percepite in maniera differente<sup>993</sup>.

Si realizza, in un certo senso, quanto descritto nella chiara metafora proposta da Fioravanti. Secondo tale autore, infatti, “se, da una parte, lo Stato nazionale è ben rappresentato da un cerchio che come tale ha un centro, unico per definizione; l'Europa invece andrebbe letta con la metafora dell'ellisse, una figura in cui due fuochi, quelli rispettivamente rappresentati nelle due norme sopra citate, producono e sorreggono una forma definita che contiene un'unità politica, che ha un suo modo di esistere, diverso da quello dello Stato nazionale<sup>994</sup>. I due principi di *primauté*<sup>995</sup> e rispetto delle identità nazionali – normativizzati dal TCE rispettivamente agli articoli I-6 e I-5 – implicano una lettura ‘dinamica, ovvero vanno interpretati all'interno di una relazione di tensione-integrazione virtualmente produttiva di unità politica<sup>996</sup>, realizzando, quindi, una sorta di “unità

---

<sup>993</sup> Cfr. F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea*, cit., pp. 3-4.

<sup>994</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, *I due fuochi vitali dell'Unione*, sul sito [www.caffeeuropa.it](http://www.caffeeuropa.it), 2005.

<sup>995</sup> Contro tale ‘primazia’ del diritto comunitario le Corti costituzionali nazionali come quella italiana, si sono fatte portatrici della cd. ‘teoria dei controlimiti’ che, come parte della dottrina sottolinea, sarebbero da intendersi “come rigurgito di orgoglio nazionale (...soprattutto in ragione della considerazione secondo cui è omai chiaro come) l'intervento del diritto comunitario non costituisca un attentato agli ordinamenti costituzionali nazionali, bensì, piuttosto, uno strumento di notevole potenzialità per dare sviluppo a principi e a valori presenti nelle Costituzioni ma spesso negletti o dimenticati”. Si tratterebbe, in sostanza, secondo questa lettura, di ‘indirizzi inutili’ dal momento che “nessuno Stato ha avuto il “coraggio” davvero di dichiarare la prevalenza di un “controlimite” sulle norme comunitarie”. In tal senso, più che percepire i ‘controlimiti’ come un ‘fortino’ nel quale si arroccano le Corti difendendo a ‘spada tratta’ la ‘chiusura’ dell'ordinamento, anacronisticamente rispetto alle evoluzioni degli ordinamenti medesimi, questi possono, invece, essere ‘dinamicamente’ intesi come “punto di snodo, di cerniera nei rapporti fra U.E. e Stati membri” laddove il loro utilizzo sarebbe coerente al fatto che “uno Stato unitario di tipo federale non può non consentire che i singoli Stati membri, soprattutto in materia di diritti, non applichino le proprie disposizioni che riconoscono livelli di protezione più elevati”. Cfr., A. CELOTTO-T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimite*, sul sito [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es). In tal senso anche Ruggeri secondo cui i ‘controlimiti’ divengono un “principio fondamentale dello stesso ordine europeo: non sono, cioè, più «esterni» e potenzialmente configgenti rispetto ad esso; sono piuttosto interni e *quodammodo* «europeizzati»; anche se, come attentamente, l'A. rileva, ciò non significa che gli Stati e, quindi, le Corti costituzionali, siano ‘estromesse’ dal ruolo di definizione e interpretazione dei “connotati assiologico-strutturali” del proprio ordinamento. In effetti, “il vero è che qui pure il «gioco» che, sul piano delle dinamiche attuative dei valori, viene ad impiantarsi, specie sul versante delle relazioni tra le Corti, ammette esiti plurimi della partita”. Cfr. A. RUGGERI, “«Trattato costituzionale e...»”, cit., p. 217. Si veda, inoltre, T. GROPPI, “Giustizia costituzionale e Stati decentrati. L'esperienza della Corte Costituzionale italiana, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 1, 2005, pp. 11-34.

<sup>996</sup> Di tale avviso anche Ruggeri, secondo cui il “principio di supremazia del diritto europeo” – (art. I-6) – “è tuttavia chiamato a comporsi armonicamente in sistema con altri principi, ugualmente caratterizzanti l'identità dell'Unione e, tra questi, il non casualmente precedente art. I-5” relativo al rispetto dell’“identità nazionale” degli Stati “nella loro struttura costituzionale e, perciò pure, *in nuce* nel patrimonio di fini-valori che sta alla base della stessa”. Cfr. A. RUGGERI, “«Trattato costituzionale e...»”, cit., p. 217.

nella diversità”<sup>997</sup> del/degli ordinamento/i. In tale senso dobbiamo leggere il processo di integrazione europea alla luce di due ‘principi costituenti’, quello di *rule of law*, che assume una sfumatura propriamente comunitaria, e l’integrazione medesima intesa come valore basilare delle relazioni costituzionali tra Stati membri ed Unione europea, cioè dell’ordinamento ‘integrato’<sup>998</sup>.

Il riferimento a questi due momenti fondamentali dello sviluppo integrativo del processo europeo serve per introdurre uno dei temi non solo più dibattuti, con riferimento alla relazione e, quindi, all’influenza tra gli ordinamenti statali ed europeo, ma fortemente problematico perché riguarda la sfera ‘intoccabile’ dei diritti fondamentali<sup>999</sup>. In realtà, lungi dall’operare un’analisi esaustiva del tema, in questa sede si intende riflettere sulla funzione ‘integratrice’ dei diritti cui si connette il ruolo ‘costituente’ della Corte di Giustizia delle Comunità europee,<sup>1000</sup> evidenziando come accanto alla ‘differenziazione’ – elemento strutturale dell’ordinamento europeo in termini di organizzazione e funzionamento – si pone la ‘omogeneità’ intesa in chiave di ‘relazionalità’ relativamente alla sfera dei diritti<sup>1001</sup>.

La *rule of law* – “more than any factor of homogeneity that becomes the energizing principle of integration as a new dimension of constitutionalism”<sup>1002</sup> –

---

<sup>997</sup> Cfr. M. CARTABIA, “«Unità nella diversità»: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali”, in AA.VV., *Sul trattato che istituisce una Costituzione per l’Unione Europea, Giornata di studio in ricordo di A. Predieri*, Firenze, 18 febbraio 2005, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it). Si veda, inoltre, A. MANZELLA, “Costituzione e unificazione”, in G. VACCA (a cura di), *Dalla Convenzione alla Costituzione*, Bari, 2005, pp. 117-130, secondo cui l’‘unità’ nella diversità “non può essere dunque conseguita con le tradizionali tecniche statualistiche di imposizione di uniformità. Tecniche che negherebbero lo stesso concetto di «diversità»” poiché l’unificazione “non è un «dato» ma il «risultato» di un processo in cui la circolarità delle posizioni è anche la premessa dell’equilibrio del tutto” (pp. 117-118).

<sup>998</sup> Concetto che fa riferimento alla nota espressione di “Estado integral” utilizzata da F. RUBIO LLORENTE, *Constitutionalism in the “Integrated” States of Europe*, Jean Monnet Working Papers, n. 5/1998.

<sup>999</sup> Si veda M. CARTABIA, “I diritti fondamentali e la cittadinanza dell’Unione”, in F. BASSANINI e G. TIBERI (a cura di), *La Costituzione europea*, Bologna, 2004, pp. 57 e ss.

<sup>1000</sup> Così F. BILANCIA, “I diritti fondamentali e la loro effettività”, sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), che considera la CGCE come “matrice della costruzione del nuovo *common law* europeo”.

<sup>1001</sup> Come rileva Gambino, ai giudici, non più mere ‘*bouche de la loi*’, è riconosciuto “il poterdovere di assicurare la ricerca di un corretto equilibrio fra “unità e differenziazione” nel contesto delle diverse comunità politiche regolate secondo un *multilevel constitutionalism*, assicurando, al contempo, la necessaria “mitezza” di un diritto costituito da valori, principi e disposizioni fondamentali condivisi, costituzionalmente garantiti attraverso i Parlamenti e le Giurisdizioni, soprattutto costituzionali”. Cfr. S. GAMBINO, “Diritti fondamentali, Costituzioni nazionali e Trattati comunitari”, in ID. (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa*, cit., pp. 508-509.

<sup>1002</sup> Cfr. A. La PERGOLA, “The European Constitutional Heritage- Introductory Statement”, UniDem Seminar, European Commission for Democracy through Law, Montpellier, France,

costituisce un elemento fondamentale del processo di integrazione condotto dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee (CGCE), come afferma la stessa Corte<sup>1003</sup>, che si manifesta nell'esistenza di un sistema completo di soluzioni giurisdizionali e trova il suo fondamento giuridico nell'articolo 220 del TCE, norma utilizzate varie volte tanto per ampliare la possibilità di intervento della stessa che per evidenziare chiaramente i limiti oltre i quali, in materia di diritti fondamentali, la giurisdizione della Corte non può andare. Questo principio in chiave comunitaria si configura nella diretta applicabilità del diritto comunitario e nella prevalenza delle sue regole sulle norme del diritto interno con esse incompatibili, mentre sul piano dell'effettività dei diritti, cioè delle garanzie, si concretizza nell'integrazione tra gli ordinamenti che si realizza attraverso la circolarità e la penetrazione dello *jus commune* nei sistemi giuridici statali. Si realizza una 'osmosi' giuridica di principi e diritti tra distinti ordinamenti senza che nessuna norma specifica lo preveda, ovvero quello che si definisce "homogeneity friendly interpretation" o "mutual permeation"<sup>1004</sup> tra gli ordinamenti giuridici che implica uno 'spill-over' delle tecniche e strumenti "of Community law to matters of pure internal law"<sup>1005</sup>. Il momento di 'unità' si realizza in questa 'dinamica a boomerang' secondo la quale esiste un'interazione reciproca tra il diritto nazionale che contribuisce alla creazione di una norma o un principio del diritto comunitario – in quanto elemento delle 'tradizioni costituzionali comuni'<sup>1006</sup> – che una volta 'cooptato' nel sistema comunitario

---

Novembre 22-23, 1996, Council of Europe Documento CDL-UDM (96) 2, Strasbourg, Novembre 7, 1996, p. 13.

<sup>1003</sup> Si veda la Sentenza della Corte di Giust. delle Comunità europee del 24 marzo 1986, causa *Les Vertes c. Parlamento* dove si afferma che la Comunità è una "Community based on the rule of law" (corsivo mio).

<sup>1004</sup> Così W. VAN GERVEN, "Bridging the Gap between Community and National Laws: Towards a principle of homogeneity in the field of legal remedies?", in *Common Market Law Review*, 32, 1995, p.679 e W. VAN GERVEN, "Mutual Permeation of Public and Private Law in the National and Supranational Level", in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 5, 1998, p. 24.

<sup>1005</sup> Cfr. M.L. FERNANDEZ ESTEBAN, *The Rule of Law in the European Constitution*, Dordrecht, 1999, p. 206.

<sup>1006</sup> Come lucidamente rilevato da Saccomanno, le 'tradizioni costituzionali comuni', "che dovrebbero costituire il fondamento giurisprudenziale dell'attrazione dei diritti nell'orbita comunitaria" sono certamente una novità di rilievo del diritto europeo dal momento che "non esistendo una piena omogeneità fra le costituzioni dei singoli stati" in relazione ai diritti "a parità di proclamazione potrebbe non corrispondere parità di contenuto". Cfr. A. SACCOMANNO, "Eguaglianza sostanziale e diritti sociali nel rapporto fra ordinamento interno ed ordinamento comunitario", in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002, p. 86.

‘vuelve atrás’ nell’originario, corrispondente diritto nazionale influenzandolo<sup>1007</sup>, perché “applying general principles is a contagious process”<sup>1008</sup>. Questa circolazione di modelli giuridici crea una sorta di “*autodeterminazione costituzionale sovrana*” che pone la giurisprudenza costituzionale come “baricentro della configurazione materiale di un omogeneo diritto costituzionale vivente”, articolato, in tal modo, come “un insieme di norme giuridiche e garanzie istituzionali ampiamente condivise da una pluralità di ordinamenti”<sup>1009</sup>. Dunque, il principio di *rule of law* ‘comunitario’ viene costruito sulla base di un sistema di soluzioni giudiziali e procedimenti a protezione dei diritti fondamentali in cui la CGCE è andata svolgendo una funzione simile a quella delle Camere nel sistema costituzionale inglese ovvero di “costituzionalizzazione dei diritti garantiti mediante il *common law*”<sup>1010</sup>. Allo stesso modo a livello comunitario rileva il forte nesso tra “gli strumenti di tutela di un diritto ed il diritto di tutelare”<sup>1011</sup>. Diventa essenziale, dunque, non solo e non tanto la verifica formale del rispetto di regole astratte che disciplinano i diritti e le libertà, bensì, soprattutto in un sistema che non ha specificamente i caratteri ‘stato-costituzionali’, il consolidamento di una prassi giurisprudenziale di garanzia dei diritti, ovvero una “garanzia giurisdizionale rimediabile”<sup>1012</sup>. Carattere tipico dei sistemi di *common law*, ma imputabile alla CGCE da cui deriva, probabilmente, il fatto che l’ordinamento comunitario realizza, in alcuni casi, un livello di protezione più alto che negli Stati membri, inducendo all’adeguamento e all’adozione a livello statale di *standards* comunitari a prescindere dalla ‘natura originaria’ – sia che si tratti di ordinamento a *common law* che a *civil law* – il che contribuisce, chiaramente, alla creazione di un paradigma ‘costituzionale’ europeo. In tal senso la *rule of law* verrebbe a costituire “un segno indefettibile di entrambe le tradizioni giuridiche europee [...] e la tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali nell’ordinamento comunitario sotto forma di giurisdizione di costituzionalità ne sarebbe l’epifenomeno

---

<sup>1007</sup> Su tale tematica si veda R. ALONSO GARCÍA, *Derecho Comunitario, Derechos Nacionales y Derecho Común Europeo*, Madrid, 1989.

<sup>1008</sup> Cfr. R. CARANTA, “Judicial Protection Against Member States,; a New Jus Comune Takes Shape”, in *Common Market Law Review*, 32, 1995, p. 718.

<sup>1009</sup> Cfr. R. TONIATTI, “Il principio di *Rul of Law* e la formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale dell’Unione europea”, in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzione italiana...*, cit., pp. 509-511.

<sup>1010</sup> E. SANTORO, “Rule of law e ‘libertà degli inglesi’. L’interpretazione di Albert Venn Dicey” in P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria e critica*, Roma, 2002, p. 188.

<sup>1011</sup> *Ibidem*, p. 190.

<sup>1012</sup> Cfr., F. PALERMO, *La forma di Stato dell’Unione europea*, cit., p. 232. Su questa “attitudine rimediabile” si veda U. MATTEI, *Common Law. Il diritto anglo-americano*, Torino, 1992.

probabilmente più rilevante, in quanto – e nella misura in cui – si tratti della sintesi di una dinamica già presente nell’ordinamento degli Stati membri”<sup>1013</sup>.

Dunque, contrariamente a quanti considerano l’assenza di un testo costituzionale scritto, formalmente discendente da un popolo sovrano, una minaccia per il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali ‘nazionali’ risulta evidente come anche in questo caso il carattere di integrazione svolge una ‘funzione complementare’ con rispetto ai ‘patrimoni costituzionali’ di ogni Stato membro, proprio per il fatto che i diritti fondamentali hanno una giustiziabilità intrinseca che a livello comunitario si esprime attraverso la *rule of law*<sup>1014</sup>.

Questa prospettiva ‘integrativa’ – una sorta di “*integración por medio de la constitución*”<sup>1015</sup> – attraverso cui abbiamo analizzato il fenomeno europeo pone l’integrazione non solo come obiettivo o evidenza, ma come valore fondativo delle relazioni costituzionali *multilevel*, attraverso l’uso di “strumenti giuridici ‘miti’, ma non per questo sprovvisti di normatività presupposta”, rappresentando un “momento materialmente costituzionale” dotato di una forma particolare di forza vincolante, tanto normativa che “post gerarchica”<sup>1016</sup> (o di *soft law*).

La circolarità dei principi e valori insieme al crescente fermento di trasformazione costituzionale ci induce a riflettere sul ruolo di “sinapsi”<sup>1017</sup> dell’integrazione in grado di realizzare un processo costante di influenza e attrazione attraverso una molteplicità di ‘stimoli’ che – sebbene non diano vita ad un sistema ‘compatto’ e sovraordinato di regole e norme giuridiche nelle forme classiche delle prescrizioni costituzionali – impongono una serie di ‘adeguamenti’ dotati di una vincolatività ‘virtuale’ ma operativamente rilevante. I ‘valori’ nuovamente ‘fini e confini’ dell’ordinamento costituzionale, quello europeo, che si fonda e implementa le dimensioni asimmetriche e relazionali dei sistemi statali con la consapevolezza che “vivere con la differenza contiene un potenziale intrinsecamente ambivalente: c’è da una parte il rischio dell’entropia, dal momento che l’esplosione delle differenze può portare alla disintegrazione, alla perdita dei legami fondamentali che permettono la solidarietà e il perseguimento dei fini comuni. Ma dall’altra parte le differenze hanno anche un enorme

---

<sup>1013</sup> Cfr. R. TONIATTI, “Il principio di rule of law...”, cit. p. 528.

<sup>1014</sup> *Ibidem*, p. 529.

<sup>1015</sup> Cfr. D. GRIMM, “Integración por medio de la constitución – propósitos y perspectivas en el proceso europeo de constitucionalización”, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 15, 2005, pp. 53-69.

<sup>1016</sup> Cfr., F. PALERMO, *La forma di Stato*, cit. pp. 212-214.

<sup>1017</sup> *Ibidem*.

potenziale dinamico perché generano quelle sinergie, quelle connessioni che in un mondo omogeneo non erano possibili”<sup>1018</sup>.

## 5. I DIRITTI SOCIALI COME FONDAMENTO SOSTANZIALE DELLA CITTADINANZA EUROPEA: SIGNIFICATO E PORTATA

### 5.1. PREMESSA

Nel generale processo di ‘costituzionalizzazione dell’integrazione’ e ‘comunitarizzazione della Costituzione’<sup>1019</sup> la sfera dei diritti fondamentali costituisce “la trama e l’ordito del nuovo sogno europeo”<sup>1020</sup>, ovvero l’“orizzonte (più o meno vicino, più o meno chiaro)” verso cui si avvia l’Europa lasciandosi indietro “un complesso ordinamento giuridico pensato soprattutto per le merci e i capitali”<sup>1021</sup>. Se, dunque, è possibile rintracciare un ‘centro unitario’ nella rete giuridica europea esso consiste proprio nei diritti “*punctum unionis* degli ordinamenti alla sola condizione che si metta finalmente da canto la vetusta [...] «logica» dell’*aut aut*, che porterebbe in modo sterile a riprodurre la contrapposizione tra diritti (*solo*) europei e diritti (*solo*) nazionali” dovendosi, operare, piuttosto, attraverso una “logica della mutua integrazione costituzionale” che pone in rapporto di ‘scambievole legittimazione’ “gli enunciati delle Carte nazionali verso la Carta europea, e viceversa”<sup>1022</sup>. Ciò risulta particolarmente vero con riferimento alla ‘sfera sociale’, dove le dimensioni di ‘asimmetria’ e di ‘omogeneità’ si fanno particolarmente evidenti e la ricerca di ‘equilibrio’ particolarmente difficile. Si tratta, infatti, di un ambito che sembrerebbe ‘affetto’ da una “minorità comunitaria” se confrontato con i livelli costituzionali

---

<sup>1018</sup> Cfr. A. MELUCCI, “Diventare persone. Nuove frontiere per l’identità e la cittadinanza in una società planetaria”, in C. LECCARDI (a cura di), *Limiti della modernità. Trasformazioni del mondo e della conoscenza*, Roma, 1999, p. 139.

<sup>1019</sup> Si tratta delle “due facce di quella stessa moneta, dinamica e cangiante, che è costituita dalla trasformazione delle strutture giuridiche e politiche determinata dall’integrazione sovranazionale”. Cfr. P. PÉREZ TREMPES, “La Costituzione spagnola e l’Unione europea alla luce della giurisprudenza del Tribunale costituzionale”, in S. GAMBINO (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa*, cit., p. 32.

<sup>1020</sup> Cfr. J. RIFKIN, *Il Sogno europeo*, cit., p. 216.

<sup>1021</sup> Cfr. S. GAMBINO, “Diritti fondamentali, Costituzioni nazionali e Trattati comunitari”, cit., p. 463

<sup>1022</sup> Così A. RUGGERI, “«Trattato costituzionale» e ...”, cit., p. 219.

nazionali<sup>1023</sup> rispetto ai quali la configurazione di una ‘cittadinanza sociale’ europea appare davvero un ‘orizzonte meno vicino’.

Comparazione dualistica ‘face to face’ o logica integrativa della complementarietà? “tenendo presente che qualsiasi comparazione non può incentrarsi esclusivamente sulle differenze terminologiche nella proclamazione dei diritti, ma deve tener conto di altri elementi quali il contesto della Costituzione, la dogmatica e la giurisprudenza costituzionale”<sup>1024</sup>.

## 5.2. UN ‘INQUADRAMENTO’ TEORICO

Al di là delle classificazioni categoriali dei diritti fondamentali operata dai costituzionalisti, i diritti sociali – variamente denominati<sup>1025</sup> come diritti di “seconda” o “terza generazione”, “nuovi diritti” o “diritti condizionati”<sup>1026</sup> – costituiscono un elemento chiave e inscindibile di una peculiare forma di Stato<sup>1027</sup>. Se per diritti sociali intendiamo comunemente “i diritti dei cittadini a ricevere determinate ‘prestazioni’ dagli apparati pubblici”<sup>1028</sup>, risulta evidente il loro ruolo fondativo come pilastri fondamentali dello Stato sociale<sup>1029</sup>. Non si tratta più della richiesta di semplici libertà concesse dallo Stato ma di uno specifico ‘*facere*’ positivo di quest’ultimo, presupponendo, dunque, un

---

<sup>1023</sup> Così S. GAMBINO, “Diritti fondamentali, Costituzioni nazionali...”, cit., p. 481.

<sup>1024</sup> Cfr. A. SACCOMANNO, “Eguaglianza sostanziale e diritti sociali nel rapporto fra ordinamento interno ed ordinamento comunitario”, cit., p. 79.

<sup>1025</sup> Riguardo alla classificazione di cui sopra si vedano, per esempio, A. RUIZ MIGUEL, “La tercera generación de los derechos fundamentales”, in *Revista de Estudios Políticos*, 1991; A. PEREZ LUÑO, “Las generaciones de derechos fundamentales”, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1991; J. STARK, “Constitutional definition and protection of rights and freedoms”, in ID., *Institucion and impact of international law according to the German basic law*, Baden Baden, 1987; con specifico riferimento alla dottrina italiana si vedano E. CHELI, “Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana”, in *Scritti in onore di L. Mengoni. Le ragioni del diritto*, Milano, 1995.

<sup>1026</sup> I diritti sociali sarebbero “diritti condizionati” in quanto le norme che li disciplinano prevedono un’azione “incrementale” del legislatore per la loro implementazione. Si vedano, in proposito, V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Torino, 1970 o G. LOMBARDI, *Poteri privati e diritti fondamentali*, Torino, 1970.

<sup>1027</sup> “Il riconoscimento dei diritti sociali e culturali presente nella quasi totalità delle Costituzioni [...] assume un carattere bivalente: per un verso soddisfa l’esigenza di arricchire il principio personalistico, per un altro verso, si collega quasi naturalmente alla qualificazione della forma di Stato”. Cfr., G. ROLLA (a cura di), *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*, Torino, 1996.

<sup>1028</sup> Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Pubblico*, II ed., Torino, 2004, p. 429.

<sup>1029</sup> Così, C. AMIRANTE, “Diritti fondamentali e diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale”, in AA.VV., *Sovranità, rappresentanza, democrazia*, Napoli, 1999.

coinvolgimento più intenso<sup>1030</sup>. Non più e non solo una ‘dichiarazione’ formale in un testo scritto ma soprattutto azione attuativa dello Stato che si fa carico dei mezzi e delle procedure atte a garantire tali posizioni giuridiche di natura sociale<sup>1031</sup>.

L’asse costituzionale si sposta, quindi, da una dimensione meramente individuale della persona ad una proiezione sociale della stessa; ciò fa sì che il soggetto sia non solo portatore di diritti ma anche di bisogni e aspettative che concretizzano e rendono pienamente effettiva la sua sfera giuridica. In altri termini, i diritti soggettivi ‘scendono in campo’, si ‘contaminano’ con la realtà e le reti sociali nelle quali sono immersi gli individui, assumono il carattere della ‘socialità’. In tal senso, i diritti sociali rispondono ad una duplice finalità in quanto “rappresentano – nel contempo – la specificazione delle posizioni soggettive della persona e l’articolazione delle politiche tipiche dello Stato sociale e democratico rivolte ad affermare il principio di eguaglianza sostanziale e di partecipazione alla vita sociale”<sup>1032</sup>. Si tratta, quindi, di diritti fondamentali peculiari difficilmente definibili sia sul piano della qualificazione giuridica che su quello, ancora più ‘arduo’, della protezione e tutela.

La disciplina costituzionale dei diritti sociali ha generalmente natura programmatica, ovvero “i diritti sociali sono espressi in Costituzione come programmi la cui attuazione è rinviata alla attività successiva degli organi pubblici”<sup>1033</sup>; in altre parole, se qualche dubbio è lecito nutrire riguardo alla loro applicabilità giurisdizionale<sup>1034</sup> diretta, è innegabile riconoscere la funzione di ‘limite’ all’azione del legislatore. Tuttavia, il fatto che tali diritti siano in qualche

---

<sup>1030</sup> Per una chiara definizione di “diritti sociali”, si veda S. GAMBINO, “Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2003; S. GAMBINO, “Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell’ottica comparatistica”, in S. GAMBINO (a cura di), *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale*, cit.

<sup>1031</sup> I diritti sociali, “assiomi” dello Stato sociale, rappresentano “la risposta politico-costituzionale alla crescente e obiettiva insicurezza sociale che costituisce il sottoprodotto [...] sia degli squilibri di potere comportati dal libero gioco delle forze sociali e dall’incertezza insita nei meccanismi spontanei del mercato [...] sia dalla instabilità dei valori insita nelle accelerate dinamiche culturali proprie di società, come quelle rette da regimi democratici e da sistemi economici capitalistici, che sono caratterizzate da una crescente apertura reciproca [...] e da ritmi di sviluppo delle condizioni di vita straordinariamente veloci”. Si veda A. BALDASSARRE, voce “Diritti sociali”, in *Enc. Giur.* XI, 1989.

<sup>1032</sup> Cfr., G. ROLLA, *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali... cit.*, p. 17.

<sup>1033</sup> Si veda R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Pubblico... cit.*, p.

<sup>1034</sup> Riguardo alla giustiziabilità dei diritti sociali esiste una copiosa giurisprudenza; si veda, ad esempio, la Sent. Corte Cost. n. 26/1999 dove si afferma: «Al riconoscimento della titolarità dei diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale. Il principio di assolutezza, inviolabilità e universalità della tutela giurisdizionale dei diritti esclude, infatti, che possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale senza che vi sia una giurisdizione dinanzi alla quale esse possano essere fatte valere».



modo ‘condizionati’ – quanto alla loro fruibilità – all’azione del potere legislativo e amministrativo non li dequalifica o squalifica dal ‘tempio sacro’ dei diritti inviolabili, in quanto si tratta di diritti imprescindibilmente legati alla dignità e allo sviluppo della persona umana. La loro ‘fondamentalità’ all’interno dell’impianto costituzionale si deve al peculiare nesso esistente tra regole giuridiche, democraticità sociale e dignità della persona<sup>1035</sup>.

Certamente, la struttura normativa programmatica comporta dei problemi riguardo alla diretta ‘riconoscibilità’ di diritti fondamentali e quindi del regime giuridico conseguente, anche se “il carattere di principio è inerente, sebbene in grado differente, a tutte le disposizioni prescrittive... perché indipendentemente dalla loro applicazione immediata, tutti i diritti fondamentali – o quasi – necessitano in definitiva di una configurazione legale”<sup>1036</sup>. I diritti sociali, rispetto ai quali l’intervento pubblico svolge una funzione strumentale nel “soddisfare talune esigenze essenziali dei cittadini”<sup>1037</sup>, rappresentano comunque una forma di liberazione – se pur diversa da quella presupposta dai classici diritti di libertà – , “liberazione da determinate forme di privazione” garantendo e tutelando la “libertà eguale”<sup>1038</sup>. In tal senso, infatti, “non sono le caratteristiche strutturali a separare i diritti di libertà dai diritti sociali ma sono le modalità di tutela a rendere diversi i meccanismi di garanzia ... entrambi sono diritti individuali ... e tanto agli uni quanto agli altri può riconoscersi una portata che non tocca solo i rapporti con l’ente pubblico ma si individua anche a livello di rapporti interprivati”<sup>1039</sup>.

Se anche l’azione del legislatore rappresenta la *conditio sine qua non* per la concretizzazione degli stessi in termini di oggettivazione e tutela, rispetto alla quale l’attività giurisdizionale risulta complementare, questa ‘*interpositio legislatoris*’ non ha carattere discrezionale in quanto soggetta a vincoli di carattere costituzionale poiché “la discrezionalità del legislatore concerne non tanto il *se* e il *quid*, cioè il contenuto sostanziale del diritto, bensì il solo *quomodo*”<sup>1040</sup> ed in

---

<sup>1035</sup> In tal senso J.J. SOLOZABAL ECHAVARRIA, “Una revisione della teoria dei diritti fondamentali”, in ROLLA, G. (a cura di), *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali...* cit.

<sup>1036</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>1037</sup> Cfr. M. MAZZIOTTI, “Diritti Sociali”, in *Enciclopedia del Diritto, Milano*, vol. XII, 1964, p. 805.

<sup>1038</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, “Diritti sociali”, cit., p. 6.

<sup>1039</sup> Cfr. G. LOMBARDI, “Diritti di libertà e diritti sociali”, in *Pol. del dir.*, n. 1, 1999, p. 13.

<sup>1040</sup> Cfr. S. GAMBINO, “Diritti sociali e Stato regionale. L’esperienza italiana nell’ottica comparatistica”, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle Autonomie e tutela dei Diritti Sociali. A proposito della Riforma del Titolo V della Costituzione*, Padova, 2001, p. 58.

ogni caso “non in modo tale da comprimere il contenuto minimo necessario a non rendere illusoria la soddisfazione dell’interesse protetto”<sup>1041</sup>.

Proprio su di essi, *endoxa* del nostro tempo, si è inteso fondare la costruzione di una identità europea in grado di trasformare lo *status* del cittadino europeo da “turista” a “reale appartenente”<sup>1042</sup> della realtà giuridico-politica europea.

### 5.3. REGIONI E *COMUNIDADES AUTÓNOMAS* DI FRONTE AI DIRITTI SOCIALI: NUOVI ‘SOGGETTI’ DEL *MULTILEVEL FRAME OF CO-REGULATION*. ‘PESI’ E ‘CONTRAPPESI’

La riforma costituzionale del Titolo V insieme alla continua evoluzione del processo d’integrazione europea, hanno posto le Regioni in una posizione di primo piano nello scenario della politica europea, rompendo la storica “indifferenza” degli organi sopranazionali nei confronti delle autonomie territoriali interne allo Stato<sup>1043</sup>, punto di riferimento unico dell’Unione Europea in quanto garante privilegiato di una implementazione unitaria delle politiche di provenienza comunitaria.

Tuttavia, l’oggetto che qui si intende analizzare riguarda soprattutto il ruolo ‘costituente’ dei legislatori regionali all’indomani della formulazione della nuova ‘*Magna Carta*’ della Regione dato il ruolo ‘meta-costituzionale’ che, apparentemente, avrebbero dovuto svolgere i nuovi Statuti regionali.

Fino al varo della recente riforma costituzionale del 2001 che ha posto su un livello di equiordinazione lo Stato e gli altri enti territoriali di cui si compone la Repubblica<sup>1044</sup>, le Regioni non potevano certo essere considerate un ‘*focus* d’indagine’ attraverso cui analizzare l’effettività e la reale concretizzazione dei diritti sociali, anche se, sposando la concezione positivista di tali diritti, la Costituzione contemplava un ruolo attivo degli enti regionali sul piano legislativo e amministrativo funzionale alla realizzazione dei diritti medesimi. Le Regioni

---

<sup>1041</sup> Cfr. C. MORTATI, “Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore”, in *Foro italiano*, 1970, V, p. 257.

<sup>1042</sup> In tal senso, G. BRONZINI, “I diritti sociali nella Costituzione europea”, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2002, pp. 95-107.

<sup>1043</sup> Si veda, in tal senso, M. CARTABIA- J.H.H. WEILER, *L’Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000.

<sup>1044</sup> A tal proposito, si veda R. BIFULCO, “Nuovi statuti regionali e («nuovi») diritti regionali”, in *Giur.it*, 2001.

erano in un certo senso ‘estrane’ ai processi di *policy making* europei<sup>1045</sup> anche in ragione della ‘neutralità’ dell’ordinamento comunitario, considerato “indifferente alle caratteristiche costituzionali (accentrate, decentrate, regionali o federali) degli Stati membri, alla luce delle quali hanno da svolgersi i processi nazionali di attuazione”<sup>1046</sup>.

Sebbene le Regioni occupino, oggi, una posizione di primo piano tanto sulla ‘scena’ interna che su quella europea in termini di ‘attivismo autonomistico’, tuttavia, per ciò che concerne la sfera dei diritti – in particolare quella dei diritti sociali – ci muoviamo in un ‘campo minato’, dal momento che questa peculiare area non solo è di competenza esclusiva dello Stato ma ora, alla luce del TCe, assume un carattere sopranazionale (anche se ciò non significa necessariamente maggiore protezione o garanzia, né, d’altra parte eccessiva ‘minorazione’).

Qual è allora lo spazio per le Regioni?

In realtà, da un punto di vista meramente normativo, non esiste uno ‘spazio regionale’ ma le Regioni in virtù dell’estensione contenutistica e della ‘promozione’ giuridica delle norme statutarie e delle peculiari ‘sensibilità’ politiche e sociali (‘vocazione costituzionale’) hanno provveduto, in un certo senso, a ‘crearselo’ attraverso Preamboli e norme programmatico-statutarie dense di enunciazioni anche se dall’inesistente effettività giuridica. Si tratterebbe – secondo l’interpretazione datane dalla Corte costituzionale – di proclamazioni alle quali “non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica” in quanto deputate ad “una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica”<sup>1047</sup>, quindi per nulla comparabili alle norme di natura programmatica presenti in Costituzione. Accostamento, d’altra parte, incorretto data la natura di “fonte riservata e specializzata” che la Corte stessa riconosce agli Statuti.

Ci troviamo nuovamente di fronte ad una questione lasciata, in un certo senso, irrisolta dagli statuenti del ’71, con specifico riferimento alla reale collocazione e al rapporto di questa categoria normativa-statutaria con il resto delle norme soprattutto di origine statale e regionale. Non si arrivò mai, però, ad un giudizio di costituzionalità su tali norme, sia perché si trattava di ‘cloni’ costituzionali, ossia di copie conformi di disposizioni costituzionali di principio, ma soprattutto per la scarsa considerazione del legislatore regionale sul piano

---

<sup>1045</sup> Si veda G. FALCON, “La «cittadinanza europea» delle regioni”, cit.

<sup>1046</sup> Sent. Corte Cost. 10 novembre 1999, n. 425, in *Giur. Cost.*, 1999, p. 3742.

<sup>1047</sup> Cfr. Sent. Corte Cost. n. 372, 378 e 379 del 2004.

implementativo e del Giudice delle leggi su un piano “assiologico-parametrico”<sup>1048</sup>.

La questione riemerge con toni più profondi a seguito delle riforme costituzionali del Titolo V che hanno prodotto uno iato evidente tra il potenziamento dell'autonomia regionale – pensiamo allo spostamento della ‘clausola di residualità’ legislativa in capo alle Regioni – e la nuova veste giuridica degli Statuti regionali – fonte regionale ma a competenza circoscritta –. Alla luce di ciò, risulta facilmente comprensibile lo sforzo solerte dello statuyente regionale nel redigere cataloghi di norme programmatiche al fine di configurare la ‘*forma regiminis*’ dell’ente. Questa possibilità di delineare quasi una sorta di ‘forma di stato’ della Regione deve ‘fare i conti’ con il fatto che le Regioni medesime sono caratterizzate da contesti demografici e territoriali assai eterogenei, segnati da considerevoli diversità sociali ed economiche. Differenze che riguardano non solo il circuito strutturale socio-territoriale e geo-economico ma anche le *performance* realizzate da ciascuna comunità regionale in termini di utilizzo delle risorse e di servizi erogati ai cittadini.

Il tema diventa ‘rovente’ se il contenuto di tali norme programmatiche è costituito da principi e disposizioni strettamente connesse alla sfera giuridica delle posizioni soggettive dell’individuo, in particolare quelle aventi una precisa declinazione ‘sociale’ (così come è avvenuto per Emilia-Romagna, Toscana e Umbria). È legittimo allora chiedersi se “esistono nelle Regioni valori così condivisi dalla comunità e, allo stesso tempo, così tipici, per cui la scrittura dei diritti salda la comunità di quella Regione e la differenzia dalle altre”<sup>1049</sup>. In particolare, se pensiamo ai diritti di ‘cittadinanza sociale’, strettamente connessi alla natura sociale dell’ordinamento statale, potrebbe forse presentarsi l’inverosimile quadro di Regioni con diritti di cittadinanza differenziati?

---

<sup>1048</sup> Se esaminiamo le pochissime sentenze della Corte costituzionale in cui si fa riferimento alle norme statutarie programmatiche è facilmente comprensibile l’opinione di scarsa effettività giuridica che la maggior parte degli autori in dottrina attribuivano a tali norme. Così, nella Sent. Corte Cost. n. 10 del 1980, dove vengono considerate norme contenenti i “principi fondamentali” in riferimento alla materia ‘ordinamento degli uffici e del personale’ (competenza regionale concorrente secondo il vecchio art. 117); o ancora nella Sent. Corte Cost. n. 94 del 1977 dove si afferma l’inidoneità di tali norme come parametro di giudizio delle leggi di Regioni a statuto speciale.

Si vedano, a riguardo, A. GARDINO CARLI, “Gli Statuti come “parametro” di costituzionalità delle leggi regionali: gli orientamenti della Corte Costituzionale”, in AA.VV., *Costituzione e Regioni*, Napoli, 1987; A. ANZON, “Incertezze sull’impiego degli statuti ordinari come “norme parametro” in tema di organizzazione burocratica delle Regioni”, in *Giurisprudenza costituzionale* 1980.

<sup>1049</sup> Cfr. R. BIN, “Nuovi Statuti e garanzie dei diritti”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2 2003, p. 196.

Situazione paradossale che ci consente, però, di evidenziare alcuni ‘falsi miti’ legati al fittizio convincimento che lo Stato sociale sia incompatibile con un tipo di regionalismo differenziato poiché l’uguaglianza presupporrebbe necessariamente l’uniformità. Al di là delle formalizzazioni statutarie, esistono già ‘cittadinanze sociali’ di fatto differenziate. Certamente, ci muoviamo in un ambito – quello dei diritti fondamentali, in specie dei diritti sociali, – privo di aperture per così dire “normative” verso altre fonti. Le riserve di legge sono espressione evidente del sistema di protezione garantito dalla Costituzione<sup>1050</sup>; a ciò si aggiunga quanto disposto dalla lettera m) del 2° comma dell’art. 117 circa la “determinazione dei *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” a prescindere dai confini territoriali dei governi locali<sup>1051</sup>. Tuttavia, l’esistenza di diverse materie di competenza regionale pienamente afferenti all’alveo dei diritti sociali (previdenza integrativa, tutela della salute, istruzione ...) ha posto lo statuento regionale dinanzi a nodi problematici difficilmente risolvibili. Introdurre nello Statuto i diritti individuati sia sul piano costituzionale che giurisprudenziale e/o inserire, accanto a questi, ‘nuovi diritti sociali derivanti da bisogni e domande sociali caratterizzanti il peculiare contesto regionale?

Soffermandoci su alcune proposte concrete avanzate dagli statuenti regionali in tema di diritti sociali che hanno sollecitato l’intervento della Corte costituzionale, allora, ci rendiamo conto di quanto le domande poste all’inizio circa il ‘ruolo’ delle Regioni nella configurazione di una ‘cittadinanza sociale’ non sia poi così astratto. Tuttavia, proprio la giurisprudenza costituzionale precisando i confini dell’intervento statutario in questa peculiare e controversa materia, che necessita, nel medesimo tempo, di ‘uniformità legislativa’ e ‘differenziazione applicativa ha decretato la ‘chiusura’ di ogni ‘via d’accesso’ regionale. Gli Statuti di Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria rappresentano forse gli esempi più significativi a riguardo soprattutto perché hanno fornito il ‘movente materiale’ per una pronuncia del Giudice delle leggi sul tema<sup>1052</sup>. L’estensione del diritto di voto agli immigrati, il riconoscimento delle altre forme di convivenza, la tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale, la promozione della cultura e il rispetto

---

<sup>1050</sup> In tal senso A. LUCARELLI, “Dagli slogan alla politica delle istituzioni. Il caso degli Statuti regionali”, in *Mezzogiornoeuropa*, 2000.

<sup>1051</sup> Per una trattazione dettagliata del significato e delle problematiche relative ai “livelli essenziali delle prestazioni...”, si veda C. PINELLI, “Sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili» (art. 117, co. 2 lett. m, Cost.)”, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2002.

<sup>1052</sup> Ci riferiamo alle Sent. Corte Cost. n. 372 del 2004 relativa allo Statuto della Regione Toscana; n. 378 del 2004 relativo allo Statuto della Regione Umbria e n. 379 del 2004 relativa allo Statuto della Regione Emilia-Romagna.

degli animali rappresentano alcuni dei nuovi ‘principi’ di cui si fanno portatori e promotori gli Statuti menzionati<sup>1053</sup>. Si tratta di norme contenenti principi realmente innovativi, soprattutto in riferimento agli effetti giuridici eventuali che da esse potrebbero scaturire. Dubbi ‘sbrigativamente’ risolti dalla Corte, che non solo rimane in continuità con la giurisprudenza precedente relativa alla natura e al valore delle norme programmatiche, ma va oltre, in senso restrittivo, affermando la duplice “inidoneità” di tali disposizioni ad essere “oggetto” e “parametro” del giudizio di costituzionalità. Tali norme sono sprovviste di vero e proprio valore normativo, non hanno carattere prescrittivo e vincolante, ma sono solo espressione delle diverse sensibilità politiche al momento dell’elaborazione dei singoli Statuti, pertanto non assimilabili alle cd. “norme programmatiche” della Costituzione. Ovviamente, ciò finisce per limitare il significato politico sostanziale delle proposizioni medesime dal momento che risultano delle mere dichiarazioni di principio prive di qualsiasi vincolatività e normatività giuridica. Quindi “anche se la scelta dei Consigli regionali è stata quella di inserire tali enunciati nel testo dell’articolato dello statuto, la Corte li ha trattati alla stregua di preamboli”<sup>1054</sup>.

Pronunce che lasciano qualche perplessità<sup>1055</sup>; d’altra parte – come sottolineato in dottrina – non è precluso “l’utilizzo in chiave normativo-prescrittiva” delle disposizioni in esame dal momento che “quegli enunciati continuano ad essere parte di atti-fonte sicché non si può escludere che ... attori giuridici ed anzitutto organi giudiziari siano indotti a trattare quelle statuizioni alla stregua di disposizioni normative, ovvero di disposizioni dalle quali è consentito trarre norme giuridiche”<sup>1056</sup>.

In termini di ‘effetti’, tali pronunce sollevano degli interrogativi. Se le disposizioni programmatiche contenute negli Statuti non hanno valenza giuridica, esse hanno certamente un valore politico e quasi ‘psicologico’ che si proietta sulla

---

<sup>1053</sup> In realtà ‘poca cosa’ se pensiamo al novo Statuto di Autonomia catalano che non si limita ad una mera ricognizione di principi ma si spinge ‘oltre’ riferendosi non solo ad una ‘futura’ Carta dei diritti – alla stregua della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, per altro richiamata, – ma introduce una serie di ‘nuovi’ diritti come, ad es. il “derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte” (art. 20 EAC), o il “derecho a una educación de calidad” (art. 21 EAC), ovvero un intero capitolo dedicato a “Derechos y deberes civil y social” che incidono profondamente nella ‘rappresentazione’ della cittadinanza sociale.

<sup>1054</sup> Cfr. T. GROPPI, “I nuovi Statuti delle Regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale”, sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>1055</sup> L’ambiguità della pronuncia della Corte viene evidenziata da diversi autori. Si vedano per esempio, F. PIZZETTI, “Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto”, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2005; P. CARETTI, “La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione”, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2005.

<sup>1056</sup> Cfr. S. BARTOLE, “Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico”, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2005, p. 12.

questione della ‘cittadinanza sociale’. Plasmare e rafforzare l’identità regionale significa porre e tutelare principi e valori propri delle singole comunità regionali, ovvero creare nuove situazioni giuridiche soggettive da tutelare dipendenti dagli specifici contesti regionali? Scenari di fantascienza? Forse sì forse no. Tuttavia, è innegabile riconoscere che la *ratio* di tali disposizioni va rintracciata nella loro funzione “pedagogica” e “simbolica” che, probabilmente, sfugge agli occhi del giurista. D’altra parte, “siamo sicuri che la funzione “culturale e politica” non possa tradursi, sia pure attraverso la sola capacità persuasiva, in funzione giuridica? E, in fondo, non dimentichiamo che “*ex facto, oritur ius...*”<sup>1057</sup>.

Il panorama dei diritti sociali assume nell’esperienza costituzionale spagnola una declinazione particolare e, se vogliamo, ancora più problematica rispetto alle criticità presenti nell’ordinamento italiano. Questa peculiare configurazione si deve essenzialmente alla natura ‘autonomistica’ della struttura statale, che si traduce in una mappa variegata di Comunità autonome segnate da differenze in alcuni casi significative (pensiamo all’esistenza dei cd. *hechos diferenciales*), che si riflettono sulla realtà politica, sociale ed economica da ‘governare’. In tale quadro, la connotazione ‘sociale’ dello Stato, peraltro costituzionalmente sancita dall’art. 1 della Costituzione, si colloca in una posizione ‘terza’ nel delicato equilibrio tra uguaglianza ed autonomia. Il principio dell’uguaglianza, infatti, non solo possiede le classiche declinazioni formali e sostanziali ma – come sottolineato nei capitoli precedenti – si carica di un’ulteriore dimensione, quella dispositiva o asimmetrica territoriale, configurandosi come “principio di articolazione dello Stato autonomico, senza il cui rispetto non sarebbe possibile l’esistenza dello Stato costituzionale”<sup>1058</sup>. Ciò implica una stretta connessione tra articolazione dello Stato e garanzia di simili condizioni di godimento dei diritti sociali favoriti o limitati dal carattere asimmetrico della regolazione statutaria e della relativa implementazione regionale. In tal modo “il principio di autonomia politica e quello di eguaglianza appaiono necessariamente in concorrenza e ciò tanto più quanto maggiormente appare l’asimmetria delle competenze fra Comunità Autonome”<sup>1059</sup>. Lo Stato autonomico comporta, quindi, una sorta di rottura del modello teorico di Stato sociale, caratterizzato *ab origine* da un unico centro propulsore di intervento pubblico. Tale rottura è il riflesso della dimensione territoriale dell’uguaglianza che si proietta nel testo costituzionale prevedendo una competenza esclusiva dello

---

<sup>1057</sup> Cfr. T. GROPPI, I nuovi Statuti delle Regioni ... cit.

<sup>1058</sup> Cfr. J. GARCÍA MORILLO, “Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza...”, cit., p. 103.

<sup>1059</sup> Cfr. S. GAMBINO, “Diritti sociali e Stato regionale. L’esperienza italiana nell’ottica comparatistica”, cit., p. 69.

Stato per la disciplina delle “*condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en cumplimiento de los deberes constitucionales*” (art. 149.1.1. CE). Questa clausola, che per certi versi richiama la lettera m) dell’art. 117 della Cost. it., funge da minimo comun denominatore o limite minimo della regolazione normativa autonoma tanto in sede statutaria quanto nella programmazione delle politiche sociali. Non si tratta di uno strumento volto a restringere gli ambiti autonomici dei legislatori regionali, come la giurisprudenza costituzionale ha più volte sottolineato, né d’altra parte rappresenta un adeguato strumento attraverso cui circoscrivere con precisione i limiti delle competenze regionali nella sfera socio-prestazionale. Ciò dipende, essenzialmente, dalla indeterminatezza del concetto di “*condiciones básicas*” e dall’oggetto stesso di regolazione, dal momento che l’ambito dei diritti e dei doveri costituzionali è caratterizzato da una forte dose di ‘trasversalità’ attraversando molteplici competenze tanto statali che regionali. La determinazione delle condizioni basilari riveste un carattere strutturale, posto che esse devono garantire una certa stabilità e certezza, ma in relazione al contenuto e valore sostanziale di queste, la suprema Corte stabilisce che non possono inglobare una regolamentazione dettagliata di aspetti concreti se non per motivi di assoluta eccezionalità<sup>1060</sup>.

*Res sic stantibus* come si configura la decisione di una Comunità autonoma di elevare il livello di protezione sociale minimo attraverso le proprie disposizioni statutarie? Scenario poi non più così ‘futuribile’ dopo l’approvazione del nuovo Statuto-‘costituzione’ catalano. In effetti, il Tribunale Costituzionale, a partire dalle sue prime sentenze, afferma che l’uguaglianza dei cittadini su tutto il territorio nazionale non può essere intesa secondo una prospettiva “monolitica”<sup>1061</sup>. La diversa posizione giuridica dei cittadini in termini di riconoscimento di una maggiore copertura sociale risulta giuridicamente ammissibile in quanto rientrante nell’esercizio legittimo dell’autonomia di cui dispongono gli enti regionali. Il fatto che una Comunità autonoma si ‘esponga’ più di altre nella realizzazione di obiettivi sociali riconosciuti tanto a livello costituzionale che statutario non implica la produzione di ‘privilegi sociali’, dal momento che tale ‘asimmetria’ è comunque sottoposta al rispetto di determinati limiti poiché la diversità deve rispondere ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità e di sicurezza giuridica; in caso contrario si produrrebbe una destabilizzazione del sistema medesimo. La dimensione territoriale del principio

---

<sup>1060</sup> STC 178/1992.

<sup>1061</sup> STC 37/1981.



di uguaglianza comporta, infatti, la possibile presenza di sistemi di protezione sociali non omogenei che, superati gli *standard* di uniformità sociale, si spingono legittimamente oltre le condizioni basilari.

Esaminando più da vicino il dato costituzionale – ossia *Principios Rectores del Título Primero-Capítulo III* –, risalta la natura programmatica delle disposizioni costituzionali deficitarie della previsione di specifici e precisi strumenti di tutela. Tale natura, che comporta una ‘svalutazione’ in termini di normatività, trasforma le posizioni giuridiche riconosciute in mere “orientaciones interpretativas de la legislación y la actuación administrativa, en todo caso con escasas posibilidades de llegar a funcionar como verdaderos parámetros de la constitucionalidad”<sup>1062</sup>. Questo carattere si riflette anche sulle norme statutarie relative alla configurazione del sistema sociale regionale che si dirigono fondamentalmente verso tre aree: la “promozione di un’effettiva uguaglianza di gruppi sociali ‘inferiori’ giuridicamente e costituzionalmente”; il “superamento di squilibri interni di carattere territoriale tra aree geografiche della stessa Comunità Autonoma” ed infine la “realizzazione delle finalità basilari dello Stato sociale”<sup>1063</sup>. Com’è evidente si esprimono in termini di “promozione” delle condizioni sociali atte a favorire l’uguaglianza dei cittadini nell’esercizio dei diritti costituzionali e di “finalità” ugualmente prive di diretta e immediata efficacia giuridica.

Si tratta, dunque, di norme “inutili”? Certamente no.

Sebbene non godano di una effettività giuridica piena, svolgono una funzione di ‘limite’, orientando in modo vincolante l’azione delle istituzioni territoriali, e configurandosi, in tal senso, come nucleo centrale dell’indirizzo politico regionale. Rappresentano, in altri termini, una sorta di ‘condizionamento psicologico’ nei confronti del legislativo regionale quanto dell’esecutivo verso un riconoscimento quanto più ampio della dimensione sociale dell’individuo.

Il modello autonomico spagnolo è caratterizzato, quindi, da una forte dinamicità, il che non comporta l’assenza di limiti per l’azione delle ‘periferie autonome’ o del centro statale del sistema, né, tuttavia, ciò implica una pietrificazione del sistema che sarebbe incompatibile con la naturale adattabilità di tale ordinamento alle nuove domande tanto di ordine interno che derivanti dal processo di integrazione europeo. L’apertura del modello non presuppone e non tocca i pilastri fondamentali della sua strutturazione soprattutto in termini di

---

<sup>1062</sup> Cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ, *El Estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2002, p. 28.

<sup>1063</sup> *Ibidem*.

riconoscimento e garanzia dei diritti fondamentali. In tale prospettiva la configurazione della ‘mappa sociale’, implicando una limitazione implicita dei poteri sia statali che regionali, rappresenta un postulato essenziale, il ‘contrappeso’ alla natura autonoma. Tale delimitazione risulta fondamentale per il rischio che l’autonomia territoriale generi una nuova forma di privilegio – o di diseguaglianza ingiustificata – tra cittadini di uno stesso Stato in funzione unicamente della residenzialità territoriale.

#### 5.4. L’UNIONE EUROPEA E I DIRITTI SOCIALI: ‘APERTURE’ E ‘CHIUSURE’ DI UNA ‘LIVING CONSTITUTION’

La difficile configurazione di una categoria ‘europea’ di diritti sociali<sup>1064</sup> è strettamente connessa al peculiare ‘processo di nascita’ dell’ordinamento comunitario, ovvero all’*imprinting* ‘economicista’ che ne ha fortemente condizionato lo sviluppo non solo in termini di evoluzione della stessa Comunità europea da “Europa dei mercati”, delle merci e dei capitali, all’“Europa dei diritti”<sup>1065</sup>, ma anche in merito alla relativa ‘credibilità’ della stessa come ordinamento giuridico costituzionale<sup>1066</sup>.

Sebbene già nei Trattati istitutivi si facesse esplicito riferimento ai diritti sociali delle Carte sociali degli anni ‘60<sup>1067</sup>, in realtà ciò rispondeva semplicemente all’esigenza di individuare una base per la formulazione delle politiche comunitarie, rispetto alle quali non tutti i diritti risultano ‘fondamentali’.

---

<sup>1064</sup> Per una visione generale sul tema dei diritti fondamentali a livello europeo si vedano, R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Bologna, 2001; A.G. CHUECA RANCHO, *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Barcelona, 1999; J. CORCUERA ATIENZA (coord.), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Madrid, 2002; L. FERRARI BRAVO, F.M. DI MAJO, A. RIZZO, *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Milano, 2001; A. SALINAS DE FRIAS, *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Granada, 2000.

<sup>1065</sup> Si vedano gli atti del convegno internazionale di studi “Dall’Europa dei mercati all’Europa dei valori e dei diritti”, Università di Messina, 31 maggio-1 giugno, 2005.

<sup>1066</sup> Come sottolinea Jellamo, “L’Unione europea non nasce come progetto giuridico sorretto da una tensione etica, la Costituzione è piuttosto l’esito giuridico di un progetto che nasce nell’orizzonte economico” per cui sarebbe “ingeneroso non riconoscere il tentativo di travalicare quell’originario orizzonte”. Cfr. A. JELLAMO, “Il frastagliato universo dei diritti umani”, in S. GAMBINO (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa*, cit., p. 607.

<sup>1067</sup> Il Trattato di Amsterdam, tassello fondamentale nel passaggio da un’integrazione sistemica ad una più propriamente socio-politica, fa esplicito riferimento ai “diritti sociali fondamentali, quali desumibili dalla Carta Sociale europea del 1961 e dalla Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1969”, tuttavia essendo contenuti nel Preambolo hanno natura meramente dichiarativa.

Sul piano dei diritti, quindi, l'integrazione europea viene intesa dall'inizio e in modo prevalente in riferimento alle coordinate economiche: costruzione di una zona di libero scambio, di una unione doganale, di un mercato e una moneta unica, cui si connette lo sviluppo delle quattro classiche libertà economiche (libertà di circolazione di persone, servizi, capitali e merci), intese come 'elementi funzionali' per lo sviluppo delle politiche economiche comuni, più che come autentici diritti soggettivi. L'irruzione dei diritti fondamentali avviene, dunque, non per via normativa bensì giurisprudenziale<sup>1068</sup>. La giurisprudenza pretoria della Corte di Lussemburgo costituisce l'unico 'precedente' giuridico alla successiva codificazione dei diritti fondamentali rispetto ai quali si verifica, in non poche occasioni, un 'innalzamento' della soglia di riconoscimento e tutela rispetto agli ordinamenti nazionali (caso *Kreil docet*)<sup>1069</sup>, ovvero una "tutela rinforzata"<sup>1070</sup>. In tal modo, inizia il processo di costruzione di una 'Europa dei cittadini' e ancor più orientata ad una 'Europa sociale e democratica di diritto'. Dopo il successivo approdo alla Carta di Nizza<sup>1071</sup>, si avverte l'esigenza di un rafforzamento degli strumenti effettivi di garanzia, che continuano ad essere ancora scarsi. In questo cammino evolutivo, il punto di svolta è rappresentato dalla costituzionalizzazione di un catalogo proprio di diritti fondamentali dell'Unione Europea attraverso il TCe.

---

<sup>1068</sup> A partire dalle sentenze *Stauder* (12 novembre 1969, causa 29/69) e *Internazionale Handelsgesellschaft* (17 dicembre 1970, causa 11/70), la Corte di Giustizia riconosce che "la tutela dei diritti fondamentali costituisce parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte di Giustizia garantisce l'osservanza", una salvaguardia che, tuttavia, "pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli stati membri, deve essere garantita entro l'ambito delle strutture e delle finalità della comunità". Seguendo siffatta linea giurisprudenziale la Corte di Giustizia è andata elaborando un "vero e proprio catalogo di diritti fondamentali" che – come lucidamente sottolinea Gambino – fa riferimento "nella sua estensione alla sola categoria dei diritti civili, e nel quale appaiono situazioni giuridiche soggettive relative all'effettività della tutela giudiziaria e soprattutto alla materia economica". Cfr. S. GAMBINO, "Il diritto costituzionale europeo: principi strutturali e diritti fondamentali", in ID. (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, cit., pp. 32-33.

<sup>1069</sup> Come puntualmente rileva Gambino "il divieto di discriminazione fra uomini e donne nell'accesso al lavoro e in particolare nelle forze armate" non riconosciuto dall'art. 12a della Legge Fondamentale di Bonn 'fa ingresso' nell'ordinamento tedesco attraverso la nota sent. 11 gennaio 2000, causa C-285/1998, *Tanja Kreil c. Repubblica federale di Germania*. Cfr. S. GAMBINO, "Diritti fondamentali, Costituzioni nazionali e Trattati comunitari", cit., p. 448.

<sup>1070</sup> Cfr. M.A. CABELLOS ESPÍERREZ, "La contribución del derecho comunitario a la interpretación de los derechos constitucionales: la sentencia de TJCE de 11 de enero de 2000 (Kreil) y el art. 12.a de la Constitución alemana", in M.A. APARICIO PÉREZ, *Derechos Constitucionales y Formas Políticas*, Barcelona, 2000.

<sup>1071</sup> Si vedano in proposito G. F. FERRARI, L. MONTANARI, "I diritti nel progetto di Costituzione europea", in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, IV, 2003, p. 1713 e ss.; E. PAGANO, "Il valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali e le competenze dell'Unione", in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, IV, 2003, p. 1723 e ss.; E. PACIOTTI, "La Carta dei diritti fondamentali: una novità istituzionale", in G. BONACCHI (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001.

Nel momento in cui si è posto mano alla revisione delle Istituzioni comunitarie per dotarle di basi più solide, era lecito aspettarsi una scelta diversa.

*In primis*, l'approvazione di una Carta europea dei diritti; tappa necessaria<sup>1072</sup> nel processo di consolidamento costituzionale europeo già *in itinere*<sup>1073</sup>, ma non sufficiente, dato il mero valore di 'enunciato' politico che riveste dal momento che non è stata inserita nei trattati istitutivi delle Comunità europee e, di conseguenza, non possiede di per se forza giuridica vincolante<sup>1074</sup>.

L'introduzione e, quindi, il riconoscimento solenne e formale dell'insieme organico di diritti raccolti nella Carta dei diritti risponde, infatti, ad un preciso obiettivo, probabilmente più politico che giuridico, ovvero cementare la Comunità (l'insieme degli Stati attualmente membri e di quelli prossimi all'adesione) su alcuni valori fondamentali. Tale operazione consente di recepire in unico documento sovranazionale i tradizionali diritti civili e politici, i diritti sociali ed economici. La Carta inserisce, infatti, nel catalogo dei diritti fondamentali, conferendo ad essi la stessa dignità dei diritti civili, i diritti sociali, come il diritto di informazione e consultazione dei lavoratori (art. II-87 TC), della loro tutela in caso di licenziamento ingiustificato (art.II-90), della sicurezza sociale e dell'assistenza sociale (art.II-94), il diritto all'istruzione (art.74) .... Questo inserimento può determinare alcune importanti conseguenze sul piano della dinamica integrativa. Per esempio, una riduzione della discrezionalità del giudice comunitario circa le fattispecie tutelabili; la connessione della tutela dei diritti all'organizzazione dei poteri comunitari, aspetto particolarmente importante per i diritti sociali che necessitano di una organizzazione di poteri per poter essere effettivi (il mero riconoscimento in virtù di una sentenza non è sufficiente ai fini della loro concretizzazione). Tale introduzione rappresenta, dunque, un primo

---

<sup>1072</sup> Sul peculiare ruolo svolto della Carta dei Diritti in merito alla formazione di un "*ethos*" e di un *idem sentire* europeo basato sui diritti, si veda S. GAMBINO, "Diritti fondamentali europei e Trattato costituzionale", in *Politica del Diritto*, n. 1, 2005, secondo il quale "la 'Carta' ha già oggi una sua valenza, a testimoniare quel sentimento comune europeo che è costituito di diritti e di importanti conquiste civili e a manifestare quello che è il carattere profondo di una Europa, non solo economica ma sempre più aperta alla ricerca di tradizioni costituzionali comuni che possano costituire l'*ethos* condiviso dei diversi popoli europei riuniti giuridicamente attraverso le istituzioni comunitarie".

<sup>1073</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, "La Carta Europea dei diritti", in [www.luiss.it/semcost/europa](http://www.luiss.it/semcost/europa).

<sup>1074</sup> Sulla valenza giuridica della Carta di Nizza, la dottrina ha prodotto un'abbondante bibliografia. Si vedano, per esempio, R. ALONSO GARCÍA, "La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea", in *Gaceta Jurídica de la Unión Europea*, n. 209, 2000; J.A. CARRILLO SALCEDO, "Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de derechos Fundamentales de la Unión europea", in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 9, 2001; A. LÓPEZ CASTILLO, "Algunas consideraciones sumarias en torno a la Carta de derechos Fundamentales de la Unión europea", in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 113, 2001; F. RUBIO LLORENTE, "Carta europea de los derechos", in *Claves de Razón Práctica*, n. 122, 2002.

nucleo per oltrepassare i trattati precedenti; essa è l'elemento principale che segna una dimensione costituzionale del trattato stesso. In tal senso, la Carta dei diritti rappresenta la fonte di legittimazione del Trattato costituzionale<sup>1075</sup>, se si riconosce che il fondamento delle Costituzioni moderne è rappresentato dai princìpi supremi ed in particolare dai diritti fondamentali della persona.

Se intendiamo i diritti sociali come 'prodotti giuridici' del costituzionalismo sociale, il cui punto di riferimento è rappresentato dallo Stato, risulta difficile applicare tale categoria ad altre realtà come quella comunitaria proprio per la difficoltà che si riscontra nel riconoscere i tratti caratteristici dell'esperienza dello Stato sociale all'Unione Europea<sup>1076</sup>. In effetti, il regime giuridico comunitario di tali diritti, presenti nelle Carte sociali, nella Carta di Nizza e nella Convenzione di Roma, non è certo equiparabile ai più evoluti sistemi costituzionali europei – come Italia e Spagna – ; tuttavia, “la disciplina di tali diritti costituisce già una importante apertura al tema del bilanciamento fra valori economici e valori sociali dell'ordinamento comunitario originario”<sup>1077</sup>, divenendo un “contenuto fondamentale del “patrimonio costituzionale comune” europeo”<sup>1078</sup>. Gli Stati membri sono infatti consapevoli del fatto che, per avere ‘successo’, l'integrazione europea a livello economico, commerciale e politico deve essere accompagnata da un reale impegno nel miglioramento del benessere e del tenore di vita di tutti i cittadini. D'altra parte, non avrebbe neppure senso una chiusura ‘ermetica’ delle Costituzioni nazionali in difesa dei propri ordinamenti, riformulazione anacronistica e antistorica della identificazione schmittiana tra comunità politica e “comunità di destino”.

Ma al di là delle dichiarazioni di principio e della ‘programmaticità’ delle norme relative ai diritti sociali ora presenti nel TeC, l'effettività giuridica – in ogni caso dipendente dalla ratifica del TCe medesimo – risulta fortemente limitata. Gli Stati, infatti, dispongono di un ampio margine discrezionale nella protezione dei diritti sociali, potendo intervenire – sia in positivo che in negativo – nella sfera sociale e implementativa e, d'altra parte, la Comunità europea vanta una scarsa competenza in materia sociale per altro non soggetta ad eventuali e

---

<sup>1075</sup> “...resulta absolutament necesario que el resultado de este proceso incorpore los derechos fundamentales como elementos de legitimación del sistema”, così T. FREIXES SANJUÁN, J.C. REMOTTI CARBONELL, *El futuro de Europa. Constitución y Derechos Fundamentales*, Valencia, 2002, p. 98.

<sup>1076</sup> Si veda in proposito, G. MAESTRO BUELGA, “Constitución económica y derechos sociales en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 7, 2000, pp. 123-154.

<sup>1077</sup> Si veda S. GAMBINO, “Diritti fondamentali europei ...” cit., p. 4 e S. GAMBINO, “La tutela dei diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Giudici e trattati comunitari”, in S. GAMBINO (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, cit.

<sup>1078</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit..

future estensioni<sup>1079</sup>. La legislazione sociale europea, infatti, ha sempre teso a mantenere un basso profilo e a rispettare il principio di ‘sussidiarietà’ in senso certamente restrittivo. Le Istituzioni europee, pertanto, si sono concentrate su particolari aspetti della politica sociale, mentre agli Stati membri restano le responsabilità fondamentali. Del resto la ‘matrice economicista’ dell’azione comunitaria continua a permanere anche in presenza del riconoscimento formale dei *diritti sociali fondamentali* (art. III-209 TC) nel momento in cui l’applicazione dei medesimi deve ‘armonizzarsi’ al mantenimento della *competitività dell’economia della Comunità* (2°c.). Una natura parzialmente strumentalizzata, che non si discosta da una impostazione giurisprudenziale particolarmente ‘funzionalista’ della stessa Corte di Giustizia<sup>1080</sup>. Dunque, una normativizzazione europea di tali diritti che si configura come ‘nota’ fuori da un ‘pentagramma’ organico quale quello rappresentato dalle rispettive regolamentazioni nazionali, dove “i diritti sociali sono immaginati come una condizione *a priori* dell’azione dei pubblici poteri”<sup>1081</sup>.

Da qui discende la natura programmatica della normativa comunitaria in tema di diritti sociali, prevedendo più che il riconoscimento di situazioni giuridiche soggettive di tipo ‘sociale’, mere finalità dell’azione pubblico-comunitaria, funzione peraltro avallata dalla stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>1082</sup>. In tale prospettiva il bilanciamento tra “diritti proclamati a livello comunitario e diritti garantiti dalle costituzioni dei singoli stati” diventa una sorta di “gerarchizzazione dei diritti” particolarmente ‘onerosa’ per i diritti sociali laddove “i diritti del mercato e quelli strumentali al mercato comunitario, in caso di scontro, sopravanzano i diritti di libertà proclamati dalle costituzioni dei singoli stati”<sup>1083</sup>. Dunque i diritti sociali europei esistenti in quanto ‘obiettivi’ *versus* i

---

<sup>1079</sup> A tal proposito si veda, M.L. ESPADA RAMOS, “Los derechos sociales en la Unión Europea: mercado o justicia”, in *Anales de la Cátedra de Francisco Suárez*, n. 35, 2001.

<sup>1080</sup> Come sottolineato da Saccomanno “l’insieme dei diritti e principi fondamentali, riconosciuti dalle costituzioni dei singoli stati membri, viene subordinato dalla stessa Corte di Giustizia alle finalità perseguite dalla Comunità ed, in ultima istanza, ad esigenze di tipo economico.” A tal proposito l’A.: menziona la sent. 13 luglio 1989, *Wachauf*, causa 5/88. Cfr. A. SACCOMANNO, “Eguaglianza sostanziale e diritti sociali nel rapporto fra ordinamento interno ed ordinamento comunitario”, cit., p. 87.

<sup>1081</sup> Cfr. M. LUCIANI, “Diritti sociali e integrazione europea”, in *Politica del diritto*, 2000.

<sup>1082</sup> Si veda F. MANCINI, “La tutela dei diritti dell’uomo: il ruolo della Corte di Giustizia delle Comunità Europee”, in *Riv. Trim. dir. proc. civ.*, n. 1, 1989.

<sup>1083</sup> Cfr. . SACCOMANNO, “Eguaglianza sostanziale e diritti sociali...”, cit., p. 88.

diritti sociali ‘nazionali’ tali in quanto “conseguenza di principi fondamentali, quali l’eguaglianza (formale e sostanziale)”<sup>1084</sup>.

Tuttavia, non si può sottovalutare l’“effetto inducente”<sup>1085</sup> che contribuisce in maniera notevole alla creazione di “quel legame culturale che attualmente è ancora troppo fragile”, alla formazione di una “opinione pubblica democratica europea senza la quale una più avanzata parlamentarizzazione dell’Unione ha poco senso”<sup>1086</sup>.

### 5.5. L’‘IMPASSE’ DEL TRATTATO ‘COSTITUZIONALE’. EFFETTI E REAZIONI SUI DIRITTI SOCIALI DALLA ‘PROGETTAZIONE DI DEDALO’ AL ‘VOLO DI ICARO’

L’Unione Europea si trova al centro di un importante momento storico percepibile dall’ampio dibattito intorno al cambio di natura o di fondamento della stessa non più basata su una serie di trattati internazionali ma su un unico documento di natura ‘costituzionale’<sup>1087</sup>. Siamo, chiaramente, in presenza di un testo non configurabile da un punto di vista meramente formale come “Costituzione”, “nessuna costituzione democratica, tanto meno se a carattere sociale, è stata donata dall’alto, è stata il semplice frutto di una fortunata opera di ingegneria giuridico-formale”<sup>1088</sup>. Le criticità inerenti all’atipico processo ‘costituente’ europeo si mostrano in tutta la loro evidenza a partire dal dato formale dell’uso di differenti categorie della teoria costituzionale accostati in un’unica forma definitoria – il binomio “Trattato-Costituzione” –. A ciò si connette una ‘realtà statale europea’ *sui generis*, se non del tutto ‘inesistente’, non ‘collegata’ alla ‘volontà’ di un *demos* propriamente inteso. Sul piano sostanziale, lo stesso processo di elaborazione continua a essere caratterizzato come proposta effettuata ‘dall’alto’, privo di una reale connessione con le popolazioni statali (sebbene richiamate dal Preambolo del medesimo TCe); lo

---

<sup>1084</sup> *Ibidem*, p. 89. Come sottolinea Luciani i diritti sociali ‘nazionali’ “sono immaginati come una condizione *a priori* dell’azione dei pubblici poteri e gli interessi sociali ad essi connessi come semplici *reflexinteresse*”. Cfr. M. LUCIANI, “Diritti sociali e...”, cit.

<sup>1085</sup> Cfr. J. HABERMAS, *La costellazione post-nazionale*, Milano, 1998.

<sup>1086</sup> Cfr. G. BRONZINI, op. cit., p. 107.

<sup>1087</sup> Cfr. L.M. DÍEZ-PICAZO, “Tratados y Constitución”, in ID., *Constitucionalismo en la Union Europea*, Madrid, 2002. Accanto alla questione della ‘costituzionalità’ dell’ordinamento europeo globalmente considerato si aggiunge, infatti, la problematica ‘teorica’ relativa alla natura del testo – si tratta, cioè, di un testo ‘veramente’ costituzionale o, semplicemente, di un mero trattato internazionale, che si arroga un nome che, quindi, non gli corrisponde.

<sup>1088</sup> Cfr. G. BRONZINI, op. cit., p. 107.

dimostra il fatto che il lungo e tortuoso processo di ratifica del trattato costituzionale è stato e verrà effettuato con procedimenti interni diversi, sottomesso a referendum in alcuni Stati e prescindendo dalla consultazione popolare in altri<sup>1089</sup>.

L'acuirsi di nuove spinte di nazionalismo interno, la progressione dei processi di globalizzazione e l'idea di rifondare le basi costituzionali dell'unione rappresentano l'*iceberg* di una profonda crisi che rischia di investire non solo il futuro ma anche il passato dell'Unione europea. Questo 'freno' si traduce sul piano dei diritti nell'allontanamento dell'ipotesi di un potenziale panorama di diritti sanzionabili ed esigibili dai cittadini europei, in tal modo egualmente tutelati nei confronti delle Istituzioni europee. Un progetto sicuramente ambizioso che rischia di 'mandare in fumo' la graduale introduzione dei diritti, nelle loro differenti qualificazioni, nel tessuto costitutivo europeo.

Ciò che ora diventa prioritario è la capacità (o l'incapacità) dell'Unione europea di dar risposta, essenzialmente, al grande quesito su se stessa. Come ben sottolinea Solozabal Echavarría, "la cuestión a plantearse no sólo ha de referirse a la dirección en que camina Europa (*Quo vadis Europa*) sino que, en un plano mucho más profundo, ha de indagar su identidad (*Qué y como es Europa*) afectando a su propia definición o estructura"<sup>1090</sup>.

In particolare il ruolo delle Regioni in connessione con il processo integrativo europeo in merito alla normativizzazione dei diritti sociali risulta priva di un importante fondamento 'giuridico'.

---

<sup>1089</sup> In merito alla ratifica, il TCe si limita a predisporre all'art. IV-447, che "il Trattato che istituisce la Costituzione sarà ratificato dalle Alte Parti contraenti conformemente alle rispettive norme costituzionali". Dunque, la procedura prescelta per giungere alla ratifica rimane un "affare" tipicamente interno rimesso alla discrezionalità dei singoli Stati. In merito al tema della ratifica del TCe si vedano M. CARTABIA, "Ispirata alla volontà dei cittadini degli Stati d'Europa", in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2005; ID., "Ratifica e referendum: verso la conclusione del processo costituente europeo?", in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2005.

D'altra parte proprio su questo terreno il processo d'integrazione 'costituzionalizzata' è entrato in una fase di arresto. I "no" francese ed olandese nei referendum per la ratifica del TCe del 29 maggio e del 1 giugno del 2005 hanno per ora bloccato le prospettive di un futuro costituzionale europeo. Per un'analisi delle motivazioni che hanno "spinto" al no francese si veda, S. GAMBINO, "Sfide e smacchi del processo di costituzionalizzazione comunitaria. Alcune riflessioni dopo i recenti referendum, fra esigenze teorico-dogmatiche e realismo politico", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>1090</sup> Cfr. J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, "Constitución y orden constitucional en la Unión Europea", in *Revista de Estudios Políticos*, n. 119, 2003, p. 57. Il *punctum crucis* non è rappresentato tanto dai cambiamenti istituzionali urgenti per rendere governabile, in termini di efficienza e di legittimità, un'organizzazione politica ampliata e che presenta gravi problemi di articolazione e controllo democratici. La questione principale consiste nel 'ripensamento' delle sue basi politiche e giuridiche, ossia i presupposti costituzionali, specialmente riferiti all'idea di forma di Stato di diritto, democratico e sociale.



Il riferimento alla Carta dei diritti dell'Unione europea, presente in numerosi testi degli Statuti regionali italiani riformati<sup>1091</sup>, ma anche spagnoli<sup>1092</sup> costituisce un esempio evidente della nuova “occasione europeista” delle Regioni, che trasformano “in diritto ‘suo’ ciò che per l'Unione europea e l'Italia diritto ancora non è”<sup>1093</sup>, generando, in tal modo, “un bel *rebus* giuridico”<sup>1094</sup>. È opinione prevalente che le norme programmatiche e i Preamboli contenuti nelle Carte statutarie rappresentano, su un piano meramente giuridico, delle semplici proclami di principi e diritti inerenti la ‘cittadinanza sociale’ ma del tutto prive di effettività<sup>1095</sup>. Tuttavia, la ratifica e, quindi, l'entrata in vigore del TCe, potrebbe operare un profondo mutamento dello scenario finora delineato (soprattutto ad opera della Corte costituzionale) in virtù di quanto disposto dall'art. 117 1° c. Cost. it. Tale norma, infatti, stabilendo “il principio della *primauté* del diritto comunitario su quello degli Stati membri” e la “equiordinazione della potestà legislativa regionale a quella statale”<sup>1096</sup>, potrebbe consentire una ‘rivitalizzazione’ normativa – in vigore del TCe – di quelle disposizioni programmatiche, riguardanti i diritti costituzionalmente riconosciuti a livello europeo, le quali, come qualcuno sostiene in dottrina, “vengono iscritte in leggi e Statuti quando non si è capaci di tradurre gli scopi che si vorrebbero perseguire in disposizioni precise ed efficienti”<sup>1097</sup>. Si creerebbe, quindi, un circuito a tre poli – legislazione statale-regionale-europea – che andrebbe ad incidere su una medesima materia, i diritti fondamentali, con evidenti problemi in termini di armonizzazione e giustiziabilità.

Nell'immediato presente (nelle more della ratifica del TCe), se ci fermassimo a riflettere solo sull'‘inutilità’ delle norme in esame rischieremmo di rimanere su un piano meramente superficiale, disconoscendo un dato importante. Non è, infatti, la mera declamazione di diritti nella Carta statutaria a renderli effettivi, bensì la loro applicazione concreta attraverso le politiche regionali. La reale concretizzazione dei diritti di cittadinanza e la loro effettività dipendono,

---

<sup>1091</sup> La maggior parte dei testi statutarî riformati contiene un espresso richiamo ai diritti previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Così, ad esempio, l'art.1.2. dello Statuto regionale calabrese: “la Calabria fa propria la carta dei diritti dell'Unione Europea”.

<sup>1092</sup> Così gli Statuti di autonomia catalano e valenziano come da ultimo riformati.

<sup>1093</sup> Cfr. R. BIN, “La nuova stagione statutaria delle Regioni”, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>1094</sup> *Ibidem*.

<sup>1095</sup> Come affermato dalla Corte nella sent. n. 378/2004, si tratterebbe di “proclamazioni di finalità da perseguire”, quindi, prive di “efficacia giuridica”, che si collocherebbero “precipualemente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto”.

<sup>1096</sup> Cfr. M. OLIVETTI, “Le funzioni legislative regionali”, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 96.

<sup>1097</sup> Cfr. R. BIN, “La nuova stagione statutaria ... cit.

infatti, dalla capacità del livello governativo più vicino ai cittadini di riconoscere e tradurre in azioni effettive i principi e i valori di una cittadinanza ‘aterritorializzata’. In tale direzione, il dato statutario, traendo insegnamento dalla vicende costituzionali europee, anziché ‘vaticinare’ in astratte declamazioni verità assolute, avrebbe dovuto concentrarsi sulla individuazione di procedure virtuose mediante cui rendere effettivi i diritti medesimi – così come ha fatto, in parte, lo statuto catalano. La declinazione delle politiche regionali in riferimento alla specificità dei contesti locali non significa, tuttavia, avallare l’idea di un riconoscimento asimmetrico e, di conseguenza, diseguale della fruibilità dei diritti. L’effettività in qualsiasi struttura decentrata, sia essa regionale, federale o autonoma, non dipende esclusivamente dalle ‘regole del gioco’ giuricidizzate in astratto all’interno dei testi costituzionali, né dalla semplice plasmazione organica in forma di istituzioni dotate di indirizzo politico proprio. Al contrario, la vera operatività dei processi di autonomia dipende soprattutto dalla “capacità di stimolare – anche se in una logica minimalista – alcune condizioni politiche per la rivendicazione (e la cultura) autonomista che risultano indispensabili per l’attivazione dei meccanismi sinergici adeguati allo sviluppo economico, sociale e culturale relativo alla realtà territoriali di riferimento delle istituzioni regionali e locali”<sup>1098</sup>.

Se la ‘progettazione di Dedalo’, attraverso un’atipica e peculiare Costituzione europea, intesa come “momento di unità e nello stesso tempo momento interiore e generale di legittimazione della costruzione europea”<sup>1099</sup>, si è trasformata in un ‘volo di Icaro’, quanto alla configurazione di un nucleo completo di diritti sociali, il ‘folle volo’ comunitario verso la costruzione di un’Europa politica potrebbe allora partire dal basso, e, perché no, dal livello infrastatale.

Nonostante tutti i suoi chiari limiti, è innegabile che il TCe svolge un importante ruolo nella creazione di uno spazio politico europeo proprio attraverso il nesso che istituisce tra cittadinanza europea e *Bill of rights* (la Carta di Nizza) venendosi a configurare, per tale via, un sistema ‘multilevel’<sup>1100</sup> nella protezione

---

<sup>1098</sup> Si veda S. GAMBINO, “Stato regionale e diritti sociali”, in M. A. APARICIO, *Derechos Constitucionales...*, cit., Barcellona, 2000.

<sup>1099</sup> Cfr. B. DE GIOVANNI, “Perché Europa, perché Costituzione”, in *Democrazia e Diritto*, n. 2, 2003, p. 15.

<sup>1100</sup> I processi di *multilevel constitutionalism* – come rileva G. Rolla – fanno riferimento alla formazione di un “sistema istituzionale a più livelli, costituito da una pluralità di ordinamenti giuridici integrati, che interagiscono reciprocamente, al fine di assumere decisioni vincolanti per l’intero sistema”. In tale prospettiva Unione europea, Stati nazionali ed entità infrastatali costituiscono le parti di un “sistema istituzionale a più livelli, in grado di coniugare integrazione ed

dei diritti fondamentali che presuppone non solo una imprescindibile ‘coabitazione’ tra i diversi ordinamenti ma anche un forte nesso cooperativo tra i distinti livelli giurisdizionali<sup>1101</sup>.

## 6. ‘REFLEXIÓN DE CIERRE’: LA CITTADINANZA DE-TERRITORIALIZZATA

Le critiche non solo degli ‘euroscettici’, ma della dottrina in generale hanno più volte evidenziato la mancanza della dimensione ‘*demos*’ cui connettere la sfera giuridica europea<sup>1102</sup> o piuttosto l’esistenza di una “democrazia dei

---

autonomia, salvaguardia di esigenze unitarie e valorizzazione delle discipline locali”. Cfr. G. ROLLA, “Il difficile equilibrio tra autonomia ed unità nel regionalismo italiano”, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, cit., p. 7.

<sup>1101</sup> Il rapporto tra le Corti in merito alla garanzia e tutela dei diritti fondamentali rappresenta un tema ‘spinoso’ nella costruzione dell’ordinamento costituzionale europeo proprio perché l’iniziale reticenza delle Corti costituzionali – soprattutto italiana e tedesca – a ‘dialogare’ con la Corte di giustizia ha dovuto in qualche modo ‘abbassare la guardia’ dinanzi ad una giurisprudenza europea sempre più incisiva e in alcuni casi – vedi il diritto alla non discriminazione – maggiormente estensiva del livello di tutela dei diritti. Si veda in proposito, G. D’IGNAZIO, “Processo d’integrazione comunitaria e principio di autonomia”, in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, cit., pp. 168 e ss., laddove si sottolinea la “necessaria intesa tra la Corte di Giustizia delle Comunità europee e la Corte Costituzionale” in un tema come quello dell’equilibrio tra unità e principio autonomistico”. Un rapporto che in tema di diritti fondamentali si allarga anche alla Corte europea dei diritti dell’uomo rispetto alla quale la Corte di giustizia è in ‘perenne’ conflitto, esistendo una “lotta sotterranea fra le due Corti per la primazia in Europa”. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Dichiarazione dei diritti e giurisdizioni nazionali e sovranazionali*, paper della relazione tenuta alla LUISS nel gennaio 2001. Si veda, inoltre, S. GAMBINO, “Diritti fondamentali, Costituzioni nazionali e Trattati comunitari”, cit., pp. 449 e ss e .G. DEMURO, “I rapporti fra Corte di giustizia delle comunità europee e Corte europea dei diritti dell’uomo”, in P. FALZEA-A.SPADARO-L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d’Europa*, Torino, 2003.

<sup>1102</sup> In dottrina la maggior parte delle tesi sostengono l’assenza di un ‘popolo’ europeo in conseguenza alla impossibilità di utilizzare la classica categoria giuridica di ‘popolo’ che, insieme a quella di territorio e sovranità, qualifica l’esistenza stessa dello Stato. Il fenomeno giudico europeo per le sue peculiari caratteristiche, a metà strada tra organizzazione internazionale e formazione statale, costruisce un ‘ibrido’ che sfugge dalle tradizionali categorizzazioni. Come rilevato da S. GAMBINO, è necessario “ri-tematizzare le usuali categorie giuridico-costituzionali che compongono il bagaglio concettuale (la *box of tools*) ritenuto indispensabile ai fini di ogni valida analisi scientifico-giuridica”; cfr. S. GAMBINO, “Potere politico e riforme istituzionali in prospettiva comparata”, cit., p. 148. Da un lato lo scetticismo delle tesi di origine ‘grimmiana’, basandosi su fattori quali le barriere linguistiche, l’irriducibile differenziazione delle forme dell’opinione pubblica e dell’offerta politica nelle diverse realtà statali sostiene l’improbabile costituzione, per lo meno nel breve periodo, di un *demos* europeo. Contrariamente le tesi positiviste di natura ‘habermasiana’ individuano una forte potenzialità di ‘compattazione’ nei processi comunicativi democratici già presenti in uno spazio fortemente integrato come quella europea. Per ulteriori approfondimenti del tema si vedano P. RIDOLA, “La ‘Costituzione Europea’ dopo il voto”, su *federalismi.it*, n. 13/2004; P. RIDOLA, *Introduzione* a “Il principio democratico

molteplici demoï”<sup>1103</sup> da cui discende un interrogativo costante e privo di soluzione circa la possibilità/impossibilità di creazione demiurgica del *demos* ad opera del diritto. Si tratta di un tema estremamente delicato e ricco di risvolti di natura non solo e non propriamente giuridica.

L’inesistenza di una realtà statale europea propriamente intesa e la mancanza di un elemento umano compatto – un *demos* europeo – rappresentano la ‘*pedra de toque*’ contro cui si scaglia la configurazione di una effettiva ‘cittadinanza’ europea. Se assumiamo come ‘lente prospettica’ la stretta connessione che si realizza tra i due concetti di cittadinanza e di identità nazionale – di derivazione tedesca<sup>1104</sup> – da cui discende la funzione di legittimazione democratica che la stessa cittadinanza viene ad assumere, risulta difficile individuare una dimensione europea entro cui si dispiega e si realizza una *civitas* ‘oltre’ ed ‘ultra’ statale.

Se la ‘società europea’ visibile, ovvero sociologicamente intesa come preesistente al documento ‘costituzionale’ che ne formalizzi l’esistenza, è costituita da cittadini ‘passivi’, ossia destinatari di *policies* e fruitori di diritti di cittadinanza legati al solo agire economico, allora risulta consequenziale percepire lo spazio pubblico europeo come mero ‘allargamento’ delle sfere private, privo, quindi, di vincoli sociali ‘peculiarmente’ europei. In tale contesto l’individuo è assunto nella sua dimensione astratta, come semplice unità della regolazione tecnico-giuridica. Tale quadro, funzionale ad una concezione ‘euroscettica’ circa la democraticità e la ‘sovranità’ dell’Unione europea, non sembra rispondere alle attuali trasformazioni e innovazioni tanto sostanziali, che giuridico-formali e analitiche riguardanti lo scenario europeo, da cui emerge la necessità di adottare un’angolazione interpretativa ‘indipendente’ dal fenomeno ‘Stato-Nazione’ e,

---

nell’Unione Europea”, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l’Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d’integrazione europea*, Milano, 2002; J. HABERMAS, “Perché l’Europa ha bisogno di una costituzione?”, in G. BONACCHI (a cura di), *Una Costituzione senza stato*, cit.; J. HABERMAS, “Una Costituzione per l’Europa? Osservazioni su Dieter Grimm”, in G. ZAGREBELSKY, P. P. PORTINARO, J. LUTHER, *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, D. GRIMM, “Trattato o Costituzione?”, in *Quaderni costituzionali*, 1/2004; G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione...*, cit..

<sup>1103</sup> Cfr. B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J. H. H. WEILER, *L’Unione Europea*, Bologna, 2001; J.H.H. WEILER, “To be an European Citizen”, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II (il diritto dell’Unione europea), Milano, 1998 e J.H.H. WEILER, “L’Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2000.

<sup>1104</sup> Per un maggior approfondimento sul tema si vedano R. BRUBAKER, *Cittadinanza e identità nazionale in Francia e in Germania*, Bologna, 1997; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Padova, 1997 e chiaramente J. HABERMAS, “Cittadinanza e identità nazionale”, in *Micromega*, n. 5, 1991..

quindi, dalle classiche categorie della giuspubblicistica (soprattutto di tipo positivista)<sup>1105</sup>.

Anche il concetto stesso di cittadinanza è soggetto a progressive rimodulazioni come conseguenza dell'affiorare di nuove arene decisionali e 'autoritative' di tipo "globale", differenti da quelle esistenti in ambito nazionale, che mettono 'in crisi' il tradizionale legame di appartenenza del singolo ad una comunità politica. La cittadinanza europea si configura come un nuovo *genus* che trasforma in senso dialettico la corrispondenza 'conflittuale' – con riferimento al fenomeno europeo – tra nazionalità e cittadinanza medesima, venendo a svolgere una funzione di "fattore di coesione sociale"<sup>1106</sup> in grado di dar conto di una partecipazione 'consapevole' dell'individuo e di consolidare il vincolo di 'comunione' con una società dai tratti non ancora chiaramente percepibili. Il 'fantomatico difetto' del *demos* europeo, come già sottolineato, attesterebbe l'assenza del soggetto politico fondamentale per la costituzione di una comunità sopranazionale dal momento che non esistono gli elementi basilari, il 'minimo comun denominatore' dell'identità collettiva. Indubbiamente – come sottolinea Habermas – "l'identità non si dà mai a priori, indipendentemente dal processo democratico, ma è piuttosto la risultante della dinamica relazionale e comunicativa tra cittadini"<sup>1107</sup>, quindi l'esistenza di uno spazio 'comunicativo', di dialogo, di scambio di opinioni risulta una componente essenziale per la costruzione di una 'sfera pubblica' entro cui possa agevolmente dispiegarsi una reale cittadinanza europea. Il problema, come rilevato in dottrina, consiste nel fatto che "una società in grado di ospitare una discussione politica pubblica esiste sì a livello nazionale, ma non a livello europeo. Non esistono, su scala europea, le strutture intermedie – partiti, associazioni, movimenti civili, mezzi di comunicazione – senza le quali un processo democratico vitale è impensabile, e non esiste quindi quell'opinione pubblica che è il presupposto indispensabile di uno stato costituzionale democratico"<sup>1108</sup>. Gli 'europei' sarebbero, quindi, ancora

---

<sup>1105</sup> Come sottolinea HABERMAS il "processo di *state-building* a livello europeo...non dovrebbe orientarsi al modello dello Stato nazionale". Cfr. J. HABERMAS, "Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?", in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, cit., p. 105.

<sup>1106</sup> Cfr. P. ORIOL, "For European Citizenship to Residents", *The Federalist Debate*, XVII, n. 2/2004.

<sup>1107</sup> Cfr. J. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione*, cit. Di segno opposto Pizzorno secondo cui la sfera pubblica non sarebbe la risultante del mero discorso razionale, risultando, invece, fondamentale il riconoscimento identitario. Cfr. A. PIZZORNO, "Between Command and Exchange. Theoretical Note on the Notion of «Public Sphere»", in AA.VV. *Sfera pubblica e Costituzione europea*, Roma, 2002.

<sup>1108</sup> Così D. GRIMM, "Senza un popolo non c'è Costituzione", in AA.VV., *Sfera pubblica...* cit.

legati ai rispettivi Stati nazionali rispetto ai quali il livello europeo viene percepito su base prettamente economica come “stato di natura pacifica” in cui si realizza il libero scambio e la libera circolazione<sup>1109</sup>. Contro questa prospettiva ‘euroscettica’ la visione habermasiana suggerisce di andare oltre i caratteri formali del processo di costruzione della cittadinanza, ancora *in itinere*, assumendo una visione ‘possibilista’ che rimanda al necessario allargamento dei processi comunicativi e partecipativi<sup>1110</sup>. Dunque, come per le categorie di Stato, sovranità e Costituzione, ancora di più non “dobbiamo immaginarci la sfera pubblica europea, che ora manca, come proiezione di una sfera pubblica infrastatale allargata”, ma, piuttosto, come uno spazio *multilevel* prodotto dall’“apertura reciproca dei circoli comunicativi, destinati a rimanere intatti, delle arene nazionali” nelle quali “le comunicazioni nonostante nazionali... dovrebbero intrecciarsi reciprocamente in maniera che gli elementi positivi potranno essere assorbiti osmoticamente dalle altre arene” in cui “le comunicazioni pur sempre nazionali....dovrebbero intrecciarsi reciprocamente in modo tale che i contributi rilevanti possano essere assorbiti osmoticamente dalla altre arene”<sup>1111</sup>.

La cittadinanza così intesa si contrappone ad una concezione gerarchicamente chiusa dell’ordinamento europeo in quanto sistema normativo che non si fonda su di un’unica *Grundnorm* che prevale su quelle nazionali; si realizza, piuttosto una struttura ‘cooperativa’ dell’ordinamento metaforicamente e graficamente assimilabile ad una ‘rete’. Nell’“Europa delle reti”<sup>1112</sup> lo stesso concetto di cittadinanza assume una connotazione diversa se riferita all’embrionale sfera pubblica europea dal momento che non rimanda tanto ad una tavola di diritti in grado di ampliare la sfera dei ‘poteri’ degli individui ma, piuttosto, parafrasando ad una serie di “*capabilities*”<sup>1113</sup> che rimandano alle

<sup>1109</sup> Cfr. C. OFFE, “Esiste, o può esistere, una «società europea»”, in AA.VV., *Sfera pubblica...*cit.

<sup>1110</sup> Cfr. J. HABERMAS, *L’inclusione dell’altro. Studi di teoria politica*, trad. it. Milano, 1998, p. 173; l’autore sostiene, infatti, che “di un’opinione pubblica europea si può parlare nella misura in cui le arene nazionali si aprono l’una verso l’altra” (cfr. J. HABERMAS, su [www.jeanmonnetprogram.org](http://www.jeanmonnetprogram.org)).

<sup>1111</sup> Cfr. J. HABERMAS, *Perché l’Europa ha bisogno di una Costituzione*, cit., p. 109.

<sup>1112</sup> Si veda L. BOBBIO e M. MORISI, secondo l’applicazione del concetto di rete all’ordinamento europeo “allude al fatto che l’insieme delle relazioni all’interno dell’Unione europea potrebbe essere visto come una rete, in cui un ordine gerarchico, altamente strutturato e prevedibile, viene sostituito da un sistema di relazioni più fluide e paritarie tra «nodi» variamente dislocati nello spazio istituzionale e nel territorio”. Cfr. L. BOBBIO e M. MORISI, “Reti infrastrutturali, reti decisionali e rappresentanza nell’Unione europea”, in *Teoria Politica* XVII, n. 1, 2001, p. 65.

<sup>1113</sup> Il concetto di “*capabilities*” viene utilizzato dall’autrice in diverse opere, si veda per es. A. SEN, *Lo sviluppo è libertà: perché non c’è crescita senza democrazia*, trad. di G. Rigamonti, Milano 2000.

opportunità reali e alle risorse individuali indispensabili per ‘positivizzare’ queste stesse opportunità.

Dunque, riprendendo la metafora del ‘cerchio’ e dell’ellisse possiamo dire di essere davanti a due figure: “da una parte una figura centrata in un solo punto; dall’altra una forma che ha due fuochi vitali; da una parte un singolo stato nazionale con la sua storia e la sua identità, dall’altra un accordo fondato su un contratto che crea una obbligazione salda e durevole tra tanti soggetti, nella tensione continua tra le identità nazionali e la prevalenza del diritto comune”<sup>1114</sup>.

Arrivando alla fine di questo *iter* rimane con una delle più complesse e ‘incalcolabili’ domande: quale è il ruolo del costituzionalista dinanzi al fenomeno europeo?

Un’‘approssimazione’ di risposta. Il costituzionalista deve ‘denudarsi’ delle categorie e ‘idealtipi’ (nell’accezione di pregiudizio), nel senso che non può condurre la sua analisi lontano dalla realtà “de tal suerte que lo que no encaja directamente” nelle tipologie giuridiche tradizionali “es antijuridico”<sup>1115</sup> Tuttavia non deve ricadere nell’effetto contrario, ovvero ‘mitizzare’ la realtà prescindendo dal dato normativo. Crediamo, infatti, che sia una funzione specifica della teoria spiegare ed interpretare il dato reale e non un compito della realtà flettersi alle rigide costruzioni della teoria.

In tal senso la presenza di principi come quello di sussidiarietà, di rispetto delle ‘identità nazionali’ e delle relative articolazioni territoriali, nonché delle ‘tradizioni costituzionali comuni, sembrano configurare una ‘cittadinanza deterritorializzata’ intesa come ‘catalizzatore’ di un ‘senso comune’ che supera i confini politico-geografici dello Stato-nazione per attraversare trasversalmente la pluralità di livelli governativi in cui il cittadino è immerso ciascuno dei quali rappresenta il suo stesso “Heimat”<sup>1116</sup>.

“L’opera è aperta, la qualità delle opere indubbiamente buone, il coraggio delle maestranze alte, ma non è dato conoscere come sarà il manufatto finale. Questa volta non c’è un Locke, un Sieyès o un Madison che fanno strada: agli europei di oggi l’onore di riuscire nell’impresa con le stesse forze”<sup>1117</sup>.

---

<sup>1114</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, “i due fuochi...”, cit.

<sup>1115</sup> Cfr. P. LARUMBE BIURRUM, “Naturaleza jurídica dual de las Instituciones Forales de los territorios Históricos”, in AA. VV., *Jornadas de estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, San Sebastián, 1986, p. 479.

<sup>1116</sup> Cfr. I. PERNICE e F. MAYER, “La Costituzione integrata ...”, cit., p. 62.

<sup>1117</sup> Cfr. M. FIORAVANTI e S. MANNONI, “Il «modello costituzionale» europeo: cit., p. 70.

“Al principio el arte del puzzle parece un arte breve, un arte de poca entidad [...] no es una suma de elementos que haya que aislar y analizar primero, sino en su conjunto, es decir una forma, una estructura: el elemento no preexiste al conjunto, no es ni más inmediato ni más antiguo, no son los elementos los que determinan el conjunto, sino el conjunto el que determina los elementos: el conocimiento del todo y de su leyes, del conjunto y de estructura, no se puede deducir del conocimiento separado de las partes que lo componen. Esto significa que podemos estar mirando una pieza de un puzzle tres días seguidos y creer que lo sabemos todo sobre su configuración y su color, sin haber progresado lo más mínimo”

**G. PEREC**

*La vida instrucciones de uso (1978)*



## CONCLUSIONI

“Tommaso (T) e Agostino (A) sono due giovani giuristi dubbiosi.[...]

T. – Cosa ti succede Agostino? È da ieri che sembri pensieroso.

A. – Pensavo alle parole del Professore, ieri. A tutti quei colleghi che lo applaudivano, quando lui poco prima li aveva bacchettati...

T. – Ti riferisci alla reprimenda? Come diceva, aspetta...«quello che voi studiate e scrivete raramente ci è utile nel nostro lavoro di giudici costituzionali...abbondano gli studi comparatistici e fanno ingresso suggestioni e concetti di origine politologica» [...]

A. – [...] non mi sembra nemmeno che le categorie tradizionali riescano a spiegare tutto ciò che accade. Insomma a volte mi chiedo quale sia il nostro mestiere...Limitarsi ad interpretare, ricostruire, forse semplicemente giustificare quello che accade o sottoporre ad analisi critica le categorie consolidate quando non riescono più a rappresentare la realtà? [...]

T. – [...] Non credi che se abbandoniamo le categorie con cui siamo cresciuti – stiamo crescendo e vogliamo continuare a crescere – non resta altro, alla fine, che l'improvvisazione improduttiva? Ho la sensazione che il rivolgersi ad altre discipline in un certo senso contami il rigore metodologico e, in fin dei conti, non dia più certezze di quante ne dia un approccio «puro» del diritto. E, se viene a mancare questo, in cosa si connota la nostra specialità di giuristi?”<sup>1118</sup>.

Tommaso o Agostino, quale dei due è nel giusto? Che esista poi una teoria perfettamente valida, un'equazione oggettiva che ricomprenda le numerose variabili e le connetta in modo da rendere tutto perfettamente conoscibile e 'riducibile' entro le sicure 'lenti' con le quali siamo abituati ad osservare ciò che ci circonda?

La problematicità 'globale' che emergente dal 'dialogo' tra i due 'giovani giuristi dubbiosi' informa lo sfondo entro cui si inserisce la nostra ricerca.

Le tematiche affrontate sono tali e tante che ci spingono ad una formulazione delle conclusioni – conclusioni di questa 'prima tappa' dell'analisi – più che come *summa*, come una riflessione innervata di un costante 'spirito amletico' in cui all'ipotesi segue non già una mera verifica 'empirica' che ne commisuri la veridicità o, al contrario, ne decreti l'inesattezza, ma, piuttosto, un risultato che costituisce, nel medesimo tempo, il termine di confronto degli

---

<sup>1118</sup> Cfr. F. PALERMO e M. DANI, “Della *governance* e di altri demoni (un dialogo)”, cit., pp. 785-786.

interrogativi di partenza e la fonte, esso stesso, di riflessioni ed ‘enigmi’ che mantengono sempre viva la ‘curiosità’ della ricerca.

‘Interpretare’, ‘ricostruire’, ‘giustificare’, nessuna di queste ‘azioni’ singolarmente considerate dà conto della funzione specifica cui è chiamato il giurista in questa epoca di cambiamento; né “descrivere supinamente quello che accade”, né “trincerarsi nelle categorie abituali pretendendo che sia la realtà a seguirle”<sup>1119</sup> ma, piuttosto, assumere il diritto costituzionale come un “compromiso permanentemente renovado”<sup>1120</sup>. Da qui l’esigenza di aprire lo ‘strumentario tecnico’ e ‘concettuale’ della teoria costituzionalistica ai fenomeni di ‘mobilità’ delle coordinate spazio-temporali che determinano una trasformazione dei ‘confini’ e delle frontiere’ globalmente intese. I processi di europeizzazione e, su un piano più ampio, di globalizzazione, fanno emergere con chiara evidenza problematiche ‘antiche’ sotto ‘vesti’ nuove ed esigenze nuove cui si risponde con strumenti ‘antichi’. Questa opera di rinnovamento della ‘*box of tools*’ costituzionalistica non ci riguarda tanto sotto l’aspetto delle ‘categorie’ ma, piuttosto, delle “tematiche gius-costituzionalistiche in via di ri-tematizzazione” pur connesse agli oggetti tipicamente analizzati dal costituzionalismo, ovvero alla “evoluzione, rapida ma lineare delle forme di Stato” e alla “evoluzione delle forme di governo”<sup>1121</sup>.

Di fronte a tali evidenze si è colto l’‘invito’ ad analizzare un tema che rappresenta, in un certo senso, una sorta di ‘terreno neutro’ in cui il giurista deve necessariamente indossare una molteplicità di ‘lenti’ per leggere la complessità dei fenomeni che si verificano al suo interno ovvero quelle del politologo, dello storico, del sociologo, senza dimenticare che se è essenziale per la propria analisi avvalersi dei risultati o della metodologia di altre scienze non propriamente giuridiche deve, però, saper ricondurre tali risultati all’interno del proprio studio che rimane pur sempre uno studio procedimentale.

L’interesse nei confronti del regionalismo europeo, inteso come processo di crescente regionalizzazione dell’Unione europea e di ‘comunitarizzazione’ dell’organizzazione territoriale federalistica/regionalistica interna agli Stati afferenti all’ambito giuridico-‘costituzionale’ europeo, nasce dalla sempre più evidente constatazione di come il contemporaneo svolgersi di due processi – intense dinamiche di decentramento interno e progressivo sviluppo

---

<sup>1119</sup> *Ibidem*, p. 789.

<sup>1120</sup> Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, “El derecho Constitucional como un compromiso permanentemente renovado”, cit.

<sup>1121</sup> Cfr. S. GAMBINO, “Potere politico e riforme istituzionali in prospettiva comparata”, cit., pp. 150-152.

dell'integrazione europea – non sia legato al 'caso' ma all'esistenza di nessi e fattori di interdipendenza sottostanti al carattere di apparente antagonismo. Tali dinamiche, infatti, pur determinando effetti specifici, si configurano, in realtà, come aspetti 'differenziati' di un unico fenomeno, ovvero la 'riconversione' e ristrutturazione dello Stato nazionale in relazione ai termini di 'territorialità' e di 'sovranità' – elementi costitutivi maggiormente 'colpiti' dalla 'patologica' crisi in cui questo sembra essere entrato a seguito dei processi di 'allargamento' dei confini e 'mobilità' della cittadinanza –. Ciò comporta una considerazione del fenomeno regionale in ambito europeo in grado di superare la tradizionale interpretazione in chiave essenzialmente 'stato-centrica'. Se all'originaria 'indifferenza' dell'Unione europea rispetto all'organizzazione territoriale degli Stati membri non è seguita una maggiore presenza del livello governativo-regionale all'interno dei "circuiti di potere" neanche all'indomani dell'elaborazione di una Carta (quasi) costituzionale, ciò va letto non in termini di perpetuata 'cecità', al contrario risulta opportuno spostare la lente prospettiva. Significa, cioè, adottare una chiave di lettura dinamica del processo di integrazione europea, che pone le sue basi nel fatto che l'Unione europea si presenta, innegabilmente, come un sistema governativo *multilevel* in cui elementi sopranazionali e intergovernativi, rappresentazione territoriale e funzionale sono sintetizzati all'interno della rete 'multinodale' cui dà vita.

In tal senso abbiamo utilizzato come coordinate analitiche due concetti nati in ambiti estranei al diritto – come quello di 'rete' e di 'asimmetria' – per spiegare fenomeni giuridici che comportano l'adozione di nuovi 'canoni' arricchendone il campo causale e interpretativo. La scelta di due dimensioni d'analisi quali la 'relazionalità' e la 'asimmetria' risponde, infatti, alla difficoltà riscontrata nel collocare l'oggetto in un quadro teorico-casuale specifico proprio in virtù della sua natura dinamica e processuale. Si tratta, infatti, di processi ancora *in fieri* che pur coinvolgendo due piani fondamentali di indagine – interno-statale ed esterno-europeo –, si frazionano in livelli multidimensionali interdipendenti. Da qui la caratterizzazione in senso *multilevel*, ovvero la 'lettura' dei paralleli fenomeni di regionalismo europeo e progressiva federalizzazione interna attraverso il quadro della cooperazione interregionale europea, esempio chiaro di *multi-level governance* in un 'ordinamento intercostituzionale'. In tal senso l'"UE no constituye un sistema de gobierno en sentido estricto, sino un complejo entramado de redes de gobernanza en el que la coordinación interinstitucional,

intergubernamental y multinivel juega un papel fundamental”<sup>1122</sup>. In tale ottica la europeizzazione produce una trasformazione dello Stato determinando un incremento della interdipendenza tra i diversi livelli di governo, statale europeo e regionale, che si struttura in una rete in cui le risorse appartenenti ai diversi soggetti vengono necessariamente condivise e, per tal via, implementate. Tale orientamento tende a generare forme di *governance* cooperativa che superando i principi di statualità, territorialità e sovranità incidono profondamente sui sistemi giuridici coinvolti. L’Europa rappresenta, quindi, un “innovativo sistema di governance, che istituzionalizza la collaborazione intergovernativa al fine di dare una risposta collettiva a problemi comuni e che attraversano le frontiere degli Stati”<sup>1123</sup>. La predisposizione di una ‘scacchiera’ europea di collaborazione interregionale fortemente vantaggiosa e incrementativa di un ‘metodo’ d’azione concertativa ha prodotto la creazione di sistemi a rete caratterizzati dalla mancanza di un unico centro di potere esercitato, piuttosto, da una molteplicità di soggetti secondo moduli d’azione di tipo cooperativo. È questa la logica sottesa al fenomeno della cooperazione orizzontale interregionale sviluppatasi nell’ambito europeo nata al fine di coniugare esigenze tanto comunitarie che regionali. La prassi della cooperazione orizzontale tra regioni appartenenti a Stati europei differenti è divenuta una delle ‘*best practices*’ che più ha contribuito alla ‘presa di coscienza’, tanto nelle istituzioni comunitarie che in quelle statali, dell’esistenza di un ‘*third level politics*’. Dalla creazione di reti interregionali e transnazionali in grado di generare nuove aree di integrazione al di sopra dello Stato deriva, infatti, il protagonismo territoriale delle entità regionali punto di snodo sulla scena glocal-locale. Le Regioni divengono la sede di connessione tanto ‘istituzionale’, come canale di trasmissione tra istituzioni internazionali e comunitarie ed autonomie locali, quanto ‘economico’ – le Regioni costituiscono il livello territoriale più adatto a svolgere le funzioni di *marketing* territoriale – che ‘sociale’ – pensiamo soprattutto alla gestione di problematiche generate dalla progressiva globalizzazione dei confini territoriali che necessitano, però, di soluzioni locali come le migrazioni<sup>1124</sup>. Un processo profondamente ambivalente che affianca al protagonismo regionale la progressiva espansione e centralizzazione del quadro competenziale europeo inglobando quelle sfere competenziali che negli

<sup>1122</sup> Cfr. F. MORATA, “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”, relazione tenuta al VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo sulla *Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisbona, 8-11 ottobre 2002.

<sup>1123</sup> Cfr. E. ANTONINI, “La sovranità tra multicentrismo e *governance* globale”, in A. MONTANARI e D. UNGARO (a cura di), *Globalizzazione, politica e identità*, cit., p. 138.

<sup>1124</sup> Sul ruolo di ‘snodo’ delle Regioni si veda B. BIANCHERI, “Introduzione”, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle regioni*, cit.

ordinamenti interni sono per lo più attinenti all'ambito potestativo delle Regioni, creandosi, così, una contrazione della loro autonomia costituzionale. Questo effetto 'paradossale' del fenomeno integrativo si riflette nella intensificazione dei processi di federalizzazione all'interno degli ordinamenti statali dove le Regioni richiedono un maggior protagonismo nella 'vita' politico-costituzionale interiore giacché soltanto attraverso una partecipazione reale nei centri decisionali statali possono 'accedere' al circuito istituzionale europeo.

D'altra parte, l'intercettazione dei programmi di cooperazione europea ha consentito alle Regioni di accumulare un notevole capitale in termini di competenze strategiche e manageriali metabolizzato e 'messo a frutto' nel rafforzamento della *leadership* politica sul piano interno. Proprio la 'buona prova' data all'esterno conduce ad un rafforzamento delle componenti autonomistiche delle singole Regioni all'interno del sistema statale, in quanto la rispettiva 'identità' regionale, intesa non tanto in senso 'ideologico-nazionalista' ma soprattutto in termini 'funzionali', costituisce l'elemento di 'legittimazione' della richiesta di un ampliamento della sfera autonomistica riconosciuta dall'ordinamento giuridico interno. È quanto emerge da uno dei più riusciti casi di cooperazione interregionale – "*Quattro motori per l'Europa*" – che evidenzia il fenomeno della trascendenza dei confini territoriali nella identificazione e condivisione di interessi e caratteri che superano e oltrepassano le frontiere dello Stato. Lo sviluppo della strategia cooperazionistica orizzontale a livello europeo, sorta all'interno delle politiche di coesione, costruisce anch'esso un fenomeno ambivalente. Se da un lato rappresenta uno strumento di compensazione alla forte competitività presente in ambito europeo, dal momento che il "*bench marking*" – il parametro di raffronto – si sposta dall' 'interno – realtà nazionale – all' 'esterno' – quadro europeo – <sup>1125</sup>, dall'altro scaturiscono alcune 'perplexità' in merito alla promozione di sistemi di *governance* a rete con riferimento ai possibili rischi di 'esclusione' o 'emarginazione' dei soggetti che non fanno parte della 'rete'; di 'opacità' delle procedure decisionali interne; di individuazione dei soggetti titolari dell' '*accountability*' (chi è il responsabile nella rete?). A destare le maggiori preoccupazioni è, soprattutto, il possibile incremento della asimmetria sul piano interno dal momento che la gestione e il buon esito degli stessi programmi di cooperazione 'mettono in gioco' la capacità istituzionale degli enti territoriali, fortemente differenziata nel panorama regionale. In effetti questo potenziale

---

<sup>1125</sup> Come evidenziato da R. TONIATTI, "Neoregionalismo e diritti fondamentali nell'integrazione europea", cit.

‘capitale innovativo’ delle Regioni si traduce, sul piano interno, in un processo implementativo differenziato ed eterogeneo in termini di risposta e di adeguamento al quadro competitivo regionale europeo. Si tratta, quindi, di “una eterogeneità le cui chiavi endogene dipenderanno in ultima analisi dai rispettivi livelli di efficienza istituzionale”<sup>1126</sup>. Se da un lato ciò rappresenta per le Regioni un *input* all’adozione di modelli governativi efficienti in grado di fare ‘sistema’, convogliando le sinergie provenienti dai diversi livelli del circuito, dall’altro, la mancanza della “capacità di mobilitare le risorse endogene ed esogene per lo sviluppo all’interno dei propri territori” e di “coordinare e collaborare con altri attori”<sup>1127</sup> non farà altro che aumentare il *gap* territoriale. Una capacità funzionale tanto nei confronti delle esigenze endogene – “che implicano una capacità di risposta di fronte alle istanze interne” – che delle nuove prospettive esogene di tipo ‘interattivo’ “in rapporto alla capacità di agire in un contesto globalizzato emergente che tende ad operare come un complesso sistema a rete”<sup>1128</sup>.

Sul piano ‘endogeno’ la forte influenza esercitata dall’integrazione regionale ‘relazionale’ europea, ovvero l’integrazione incentivata tramite gli strumenti di connessione reticolare, spinge verso cambiamenti costituzionali indirizzati ad un riconoscimento più ampio della sfera potestativa regionale.

L’analisi dei due sistemi federo-regionali, italiano e spagnolo, entrambi interessati da processi di modifica del patto costituzionale anche se con forme e modalità differenti, mostra la difficoltà di individuare l’equilibrio funzionale tra ‘autonomia’ e ‘uguaglianza’, tra “i diritti dell’autonomia territoriale” e “i diritti fondamentali dell’uomo”<sup>1129</sup> in relazione ad un mutato quadro ‘esterno’ europeo sempre più presente nelle logiche di funzionamento interno dei sistemi.

Una trasformazione costituzionale ‘implicita’ nel sistema spagnolo dovuta all’intenso processo di riforma degli Statuti di autonomia delle Comunità autonome tendenzialmente orientato a chiudere l’apertura ‘indefinita’ del sistema autonomico. Una trasformazione costituzionale importante nel regionalismo italiano in netta discontinuità con il passato, che inaugura l’avvio di un ‘*federalizing process*’ potenzialmente connesso ad uno sviluppo autonomistico delle Regioni. Due casi in cui si presenta un ambivalente processo di

---

<sup>1126</sup> Cfr. A. J. PORRAS NADALES, “Il regionalismo differenziato: sfide e prospettive. (Un bilancio dell’esperienza spagnola), in D. DOMINICI - G. FALZEA - G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, 2004, p. 39.

<sup>1127</sup> Così F. MORATA, “Come migliorare la *governance* democratica europea...”, cit., p. 37.

<sup>1128</sup> Cfr. A. J. PORRAS NADALES, “Il regionalismo differenziato...”, cit., p. 39.

<sup>1129</sup> Cfr. R. ROLLA, “Differenziazioni regionali e nuovi criteri per il riparto delle competenze, cit., p. 547.

strutturazione territoriale caratterizzato da un “regionalismo concorrenziale”<sup>1130</sup>-asimmetrico (in Italia tale da un punto di vista formale solo dopo la Riforma costituzionale del Titolo V) e da una irriducibile esigenza di strutturazione di un sistema relazionale intergovernativo che consenta di superare la ‘conflittualità’ latente, carattere speculare degli ordinamenti composti o multilivello, e i conseguenti rischi di *impasse* in cui potrebbe incorrere il sistema. Due dinamiche – differenziazione e asimmetria e cooperazione intergovernativa – tendenzialmente opposte ed entrambe incrementate e incrementali del parallelo processo di regionalismo europeo che si declina, quindi, non solo in senso ‘relazionale’ ma anche ‘asimmetrico’.

La dicotomia ‘asimmetria-cooperazione’ si risolve, nell’ordinamento spagnolo, attraverso una strutturazione della mappa relazionale intergovernativa funzionale alla asimmetria, ovvero la prevalenza della dimensione bilaterale delle relazioni tra Stato e singola Comunità autonoma “favorita dalla presenza di alcuni forti partiti autonomisti rappresentati in Parlamento e decisivi ai fini della determinazione della maggioranza di governo”<sup>1131</sup>. Ciò che si realizza in Spagna è un circolo vizioso in cui ad un incremento del carattere asimmetrico, ovvero al particolare grado di differenziazione cui giungono alcuni territori autonomici, segue una domanda generalizzata di autonomia che tende ad omogeneizzare il sistema e, ad azzerare, quindi, lo slancio asimmetrico di partenza. Si verifica quello che J. Corcuera descrive utilizzando il ‘paradosso di Zenone’: se Achille concede un vantaggio iniziale alla lenta tartaruga “cuando llega donde estaba ésta, la tortuga ha avanzado algo; al alcazar Aquiles el nuevo punto, descubre que la tortuga esatta un poco más allá; en el tiempo que tarda en situarse en el nuevo lugar, la tortuga ha andado atro poco...Aquiles nunca podrá alcanzar a la tortuga (¡ imaginemos los problemas de la tortuga para alcanzar a Aquiles!)”<sup>1132</sup>. L’asimmetria, quindi, è accompagnata da questa “sgradevole tendenza all’eguagliamento [...] un fenomeno pericoloso che, nella teoria dei giochi, è noto come ‘il gioco della gallina’, secondo cui un giocatore tenta di arrivare più in là dell’altro, perché in caso contrario verrebbe disprezzato”<sup>1133</sup>. La tesi di Tarlton,

---

<sup>1130</sup> Espressione utilizzata da GAMBINO con riferimento al regionalismo spagnolo. Cfr. S. GAMBINO, “Dai diritti naturali ai diritti sociali. Un approccio storico-costituzionale nella prospettiva comparatistica”, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, I, 2002, p. 131.

<sup>1131</sup> Cfr. R. ROLLA, “Differenziazioni regionali e nuovi criteri per il riparto delle competenze, cit. p. 548.

<sup>1132</sup> Cfr. J. CORCUERA ATIENZA, “La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el décimo aniversario de la Constitución”, in *Documentación Administrativa*, n. 232-233, 1992-93, p. 29.

<sup>1133</sup> Cfr. J. GARCÍA MORILLO, “Autonomía, asimmetria e principio di uguaglianza...”, cit., p. 118.

dunque, sembra trovare verifica in questo peculiare sistema ‘semi-federale’ dal momento che “relieving the tensions and discord often attendant upon asymmetrical system requires not further recognition of the elements of diversity and their protection in the complicated process of ever-increasing federalization but rather increased coordination and coercion from the centralizing authorities in the system”<sup>1134</sup>. La bilateralità delle relazioni Stato-regioni e la preminenza della dimensione verticale della collaborazione, coordinate principali della mappa relazionale, si inseriscono in un quadro di coordinazione più che cooperazione di cui lo Stato detiene le fila. Un risultato, questo, dotato di chiarezza in cui tutti gli elementi sembrano trovare il giusto posto nella spiegazione del ‘come’ e del ‘perché’ che potrebbe avere caratteri ‘definitivi’ e ‘definitori’ se isolassimo l’ordinamento spagnolo considerandolo come fenomeno a sé. Certamente più facile analizzare un fenomeno nelle sue componenti d’origine, scinderlo e ricomporlo nelle sue parti essenziali, ne otterremo un risultato dotato di un margine minimo di ‘errore’ ed appagheremo, in qualche modo, il nostro ‘spirito di sapienti ricercatori’. Certezza e sicurezza delle soluzioni, dunque, contro l’incognita rappresentata dall’analisi delle reazioni del fenomeno in un contesto di ‘sperimentazione multi-causale’? In tal senso non è secondario considerare il quadro ‘esogeno’ e, in particolare, il quadro ‘relazionale’ ed ‘asimmetrico’ europeo caratterizzato dalla creazione di una “omogeneità dislocata” che “comporta la possibilità di progredire in modo eterogeneo all’interno di un sistema di rete globale”, ovvero la possibilità di utilizzare “diverse ipotesi o modelli processuali”<sup>1135</sup>.

La capacità istituzionale delle Regioni assume, quindi, anche una dimensione ‘relazionale’ che si esplica in termini di “capacidad de los actores regionales de establecer relaciones con la sociedad y los demás niveles de gobierno”<sup>1136</sup>. Una capacità rispetto alla quale i programmi comunitari possono giocare un ruolo ‘didattico’ e ‘sperimentale’ assai rilevante, in effetti “la UE puede contribuir de forma efectiva al fortalecimiento de los actores territoriales”<sup>1137</sup>. L’esperienza dei ‘Quattro motori per l’Europa’ costituisce un interessante esempio in tal senso se pensiamo che in questa ‘rete’ vi prende parte, accanto alle già forti regioni tedesca del Baden-Württemberg, spagnola della Catalogna e italiana della Lombardia, una ‘regione amministrativa’ quale quella

<sup>1134</sup> CH. D. TARLTON, “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation”, cit., p. 874.

<sup>1135</sup> Cfr. A. J. PORRAS NADALES, “Il regionalismo differenziato...”, cit., p. 40.

<sup>1136</sup> Cfr. F. MORATA, “Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea”, cit., p. 46.

<sup>1137</sup> *Ibidem*.



francese di Rhône-Alpes” che fruisce dello scambio di esperienze degli altri ‘nodi’ della rete dotati, primariamente sul piano interno, di una piena autonomia politica. Un processo che dá conto del maggiore spessore che stanno adottando le Regioni francesi all’interno dell’ordinamento statale<sup>1138</sup>, archetipo dell’organizzazione centralistico-giacobina, soggetta ad un lento processo di trasformazione, conseguenza diretta dell’‘influsso’ regionale europeo. In tal senso, quindi, “la comunitarizzazione delle Regioni europee viene a prescindere dalla regionalizzazione degli Stati membri”<sup>1139</sup> ma ne determina lo sviluppo.

D’altra parte, altro strumento importante nella formazione del ‘capitale imprenditivo’ delle Regioni è rappresentato dalla dimensione ‘discendente’ del canale di collegamento Regioni-Ue, ovvero dalla implementazione delle politiche europee rispetto alle quali le entità regionali dovrebbero essere dotate di “libertad de elegir los instrumentos más apropiados con arreglo al principio de subsidiariedad. Ello nos lleva a subrayar las conexiones entre GML y subsidiariedad”<sup>1140</sup>.

Proprio il regionalismo italiano costruisce l’esempio più evidente di ricezione di un principio tipicamente europeo (derivante dal costituzionalismo tedesco) posto a fondamento di una configurazione relazionale dell’ordinamento nella duplice dimensione orizzontale e verticale all’interno del costante ‘dialogo’ tra il piano interno e quello europeo. La sussidiarietà costituisce, infatti, uno dei pilastri della regionalizzazione europea dal momento che tale principio, se pur originariamente orientato da una ‘filosofia centripeta’, è nato nelle pieghe della regolamentazione europea. A seguito di un progressivo spostamento del ‘destinatario’ – non più gli Stati membri ma le autonomie territoriali infrastatali – tale principio ha consentito il graduale ingresso del livello regionale sulla scena europea tradizionalmente caratterizzata da una ‘patologia miopica’ nei confronti delle strutture territoriali interne agli Stati. La sussidiarietà, quindi, in particolar modo nella sua veste ‘orizzontale’, consente di connettere non solo i diversi ‘nodi’ istituzionali all’interno della rete, ma, soprattutto, di creare legami di interdipendenza tra gli attori pubblici e privati. Si tratta di un processo caratterizzato da riflessi ‘bidirezionali’, da un alto la capacità dei soggetti pubblici territoriali di stabilire relazioni con la società riporta questo ‘capitale’ democratico all’interno della rete (democratizzando la rete medesima), dall’altro l’azione di coordinazione esercitata dal livello europeo presuppone il necessario

---

<sup>1138</sup> Si veda in tal senso J. B. AUBY, *Il ruolo e l’identità delle istituzioni regionali in Francia*, in *Le Regioni*, 2001.

<sup>1139</sup> Cfr. R. TONIATTI, “Le premesse e le promesse...”, cit.

<sup>1140</sup> Cfr. F. MORATA, “Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea”, cit. p. 46.

coinvolgimento di tutte le componenti del sistema nei processi decisionali e implementativi delle politiche comunitarie. La sussidiarietà, quindi, viene intesa come spazio di interazione e scambio tra i diversi livelli di governo. Anche in questo caso, però, si tratta di un fenomeno ambivalente dal momento che è presente in tale principio una dimensione ‘latente’ e ‘potenziale’ di differenziazione legata all’esercizio delle funzioni e quindi ricadente nuovamente nella sfera della capacità istituzionale delle Regioni. Una dimensione sulla quale il fenomeno della cooperazione interregionale europea gioca un ruolo rilevante consentendo alle Regioni medesime di superare il mero dato competenziale – ovvero l’esistenza dei molteplici vincoli previsti *in primis* dalla Costituzione e soprattutto dal legislatore ordinario in merito alla proiezione eterea delle Regioni, il c.d. ‘*treaty-making power*’ – attraverso la capacità negoziale. Una prospettiva ‘funzionalistica’ secondo cui nella ripartizione delle competenze è necessario tener conto del ‘peso determinante’ dei “criteri di ottimizzazione delle funzioni e di autonoma assunzione delle responsabilità di sistemi politicamente indipendenti preposti alla cura dell’interesse pubblico nell’ambito di un insieme di funzioni territorialmente articolato”<sup>1141</sup>.

L’incremento della componente asimmetrica nell’ampliamento della forbice tra il rafforzamento della dimensione ‘esterna’ delle Regioni già forti sul piano internazionale e l’intensificarsi della ‘chiusura’ per le Regioni strutturalmente ed ‘endemicamente’ deboli non è una ipotesi di scuola priva di senso. Il problema che si pone riguarderebbe l’asimmetria che possono creare le reti medesime; ovvero se da un alto esiste una certa relazionalità positivamente orientata nei confronti delle Regioni, proprio perché consente di ‘apprendere’ e realizzare modalità di gestione politica di tipo reticolare e non verticistico, dall’altro, però, ci chiediamo che cosa accade per quelle Regioni che non riescono, per incapacità istituzionale ad entrare nella rete. Come si può gestire a livello europeo questa situazione di asimmetria? Ed ancora in che termini questa asimmetria si riflette nella sfera dei diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle Costituzioni nazionali? Sulla base di tale prospettiva di *multi-level constitutionalism* e di *multi-level governance*, che comporta, comunque, una relativa deframmentazione del quadro statale tanto verso ‘il basso’ che verso l’‘alto’, dove è possibile rintracciare l’elemento unitario all’interno di una multidimensionalità ordinamentali? Se nel passaggio storico dallo Stato legale a quello costituzionale di diritto il baricentro si è spostato dalla ‘legge’ alla

---

<sup>1141</sup> Cfr. R. TONIATTI, “Recensione al libro di P. PENTHALER, cit., p. 524.

‘Costituzione’ come momento di sintesi e di ricomposizione unitaria del sistema, ci si chiede dove sia possibile rintracciare, *de iure condendo*, il ‘nocciolo duro’ della integrazione tra i diversi livelli governativi che compongono la ‘rete’ giuridica europea.

“A. – Non penso di essere in grado di rispondere a tutti questi interrogativi. Però qualche esempio posso provare a farlo”<sup>1142</sup>.

Indossando i panni del ‘curioso’ ‘jurista persa’, non possiamo far altro che rilevare la complessità del tema rispetto al quale l’adozione di una precisa prospettiva d’indagine risulta sempre ‘limitata’ o comunque ‘complementabile’ dal prisma multidimensionale attraverso cui si può – ed anzi si deve – osservare il fenomeno. La ricomposizione di un puzzle è un’arte estremamente complessa perché “no son los elementos los que determinan el conjunto, sino el conjunto el que determina los elementos: el conocimiento del todo y de su leyes, del conjunto y de estructura, no se puede deducir del conocimiento separado de las partes que lo componen”. Gli elementi singolarmente considerati, infatti, presentano caratteri propri, certi, facilmente individuabili e interpretabili ma dal momento in cui iniziamo a connetterli l’uno con l’altro e il ‘conjunto’ prende forma tutto cambia, la mera ‘prospettiva del singolo’ non riesce più a dar conto dell’oggetto che abbiamo dinanzi e diventa necessario, allora, partire da questo per capire i caratteri più profondi delle singole parti.

Premesso ciò, in armonia all’impostazione adottata e di cui si dava avvertenza nelle prime pagine, la conclusione termina con delle ‘certezze’ – acquisizioni che hanno in qualche modo mostrato la fondatezza dell’intuizione iniziale nell’utilizzo e ‘giuridicizzazione’ di due dimensioni estranee alle analisi ‘puramente’ giuridiche – e con degli interrogativi che, sorti nel corso della nostra analisi, non possono ancora trovare una precisa interpretazione costituendo, piuttosto, l’*incipit* di futuri studi, limitandoci a tracciare, di seguito, una ‘bozza’, una sorta di ‘*memorandum*’ su cui riflettere.

Formulare il problema della disuguaglianza territoriale ragionando in termini ‘antidiscriminatori’ ci consentirebbe forse, di ‘affannarci’ di meno nel voler rintracciare a tutti i costi nel quadro europeo un soggetto che sostituisca lo Stato. Sarebbe, forse, necessario individuare ed approssimare la sottile linea che separa l’intento dall’effetto di produrre disuguaglianza e da cui potrebbero derivare effetti discriminatori. In questa prospettiva di ‘trasposizione concettuale’

---

<sup>1142</sup> Cfr. F. PALERMO e M. DANI, “Della *governance* e di altri demoni (un dialogo)”, cit., p. 786.

dal piano propriamente ‘antidiscriminatorio’ a quello asimmetrico-territoriale<sup>1143</sup> il regionalismo europeo emerge come ‘eguaglianza di opportunità’ e non come ‘eguaglianza di risultato’. Una eguaglianza di opportunità che offre alla regioni eguali possibilità di accesso alle ‘reti’ ma che non garantisce l’esito, divenendo la ‘capacità’ o ‘incapacità istituzionale’ delle Regioni una variabile di prim’ordine nel declinare la differenziazione delle dinamiche. Differenziazione e asimmetria che inserite nel quadro funzionale del regionalismo europeo, dotato di una forte componente concorrenziale, pongono più di un dubbio sui potenziali riflessi nella sfera dei diritti, che diventano serie perplessità se ci soffermiamo sulla ‘debole’ natura costituzionale dell’ordinamento giuridico europeo.

Assumere il ruolo integrativo dei diritti fondamentali e nello specifico dei diritti sociali come dimensione d’analisi dinamica, considerando non solo il mero dato normativo-costituzionale ma anche la dimensione della garanzia giurisdizionale potrebbe consentirci di capire fino a che punto le asimmetrie territoriali possono incidere sul diverso godimento da parte di una cittadinanza sempre più ‘deterritorializzata’. Declinare la relazionalità in termini di “rapporti fra ‘unità politica della nazione’, ‘forme della distribuzione territoriale del potere, anche simmetriche (di tipo regionali o federali) e ‘diritti delle cittadinanza’”<sup>1144</sup> rappresenta, quindi, il necessario contrappeso ad una prospettiva meramente ‘funzionalistica’ della strutturazione territoriale federale o regionale.

“A. – [...] il problema oggi mi sembra porsi soprattutto in termini quantitativi: il fenomeno forse non è così nuovo, ma la sua portata è talmente elevata che la capienza degli istituti tradizionali non è più sufficiente. Un conto è il motorino, un altro l’aeroplano: è vero che entrambi hanno il motore; ma l’aereo, con un motore a due tempi, non vola.

T. – È proprio vero. Un aeroplano nel quale ci sono più motori di natura eterogenea e con funzioni diverse. Intendo dire che nella struttura ordinamentale complessiva si affermano altre forme di legittimazione del potere che si affiancano a quella democratica, che si intersecano tra loro e con questa, ed inevitabilmente ne modificano la ricaduta operativa. Se in chiave tradizionale siamo abituati a voler riportare tutto (anche con iperboli retoriche e arrampicandoci a volte sugli specchi) alla legittimazione democratica, oggi probabilmente essa è solo una delle diverse fonti di legittimazione di un più ampio

---

<sup>1143</sup> Spunti e riflessioni derivanti dall’interessante confronto con il prof. R. Toniatti sulla base della relazione, “Neoregionalismo e diritti fondamentali nell’integrazione europea”, cit.

<sup>1144</sup> Cfr. S. GAMBINO, “Dai diritti naturali ai diritti sociali...”cit., p. 134.

pluralismo, accanto alla legittimazione tecnica, giurisdizionale, partecipativa, territoriale”<sup>1145</sup>.

Dubbi e riflessioni che tra ‘Agostino’ e ‘Tommaso’ segnano la necessità di rinunciare a qualche ‘certezza’ per capire un po’ di più di quel puzzle così variegato e multiforme come il regionalismo ‘relazionale e ‘asimmetrico’ europeo,’ ricordandoci che “sorprenderse y extrañarse es una forma de començar a comprender”<sup>1146</sup>.

---

<sup>1145</sup> Cfr. F. PALERMO e M. DANI, “Della *governance* e di altri demoni (un dialogo), cit., pp. 793-794.

<sup>1146</sup> Cfr. R. BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades Históricas y Regiones sin historia*, cit., p. 17.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., atti del convegno *Asimmetria o uniformità? L'esperienza spagnola e le tendenze del regionalismo in Europa*, Pontignano-Siena, 9-10 giugno, 2006, in corso di pubblicazione.
- AA.VV., atti del convegno internazionale di studi "*Dall'Europa dei mercati all'Europa dei valori e dei diritti*", Università di Messina, 31 maggio-1 giugno, 2005.
- AA.VV., atti del convegno internazionale "*La revisione costituzionale e i suoi limiti. Teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere*", Università della Calabria, 22-23 maggio 2006, atti in corso di pubblicazione.
- AA.VV., (D'IGNAZIO G. a cura di) atti del convegno "Integrazione europea e asimmetrie regionali", in atti del convegno *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto. Italia, Spagna, Germania, Belgio, Portogallo e Francia*, Facoltà di Scienze Politiche, Università della Calabria, 9 ottobre 2006, in corso di pubblicazione.
- AA.VV., (FALCON G. a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998.
- AA.VV. (MANZELLA A., MELOGRANI P., PACIOTTI E., RODOTÀ S. a cura di), *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001.
- AA.VV. (OLLERO A., coord.), *Valores en una sociedad plural*, Madrid, Papeles de la Fundación para el análisis y los estudios sociales, n. 51, 1999.
- AA.VV. (PACE A. a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997.
- AA.VV. (PACIOTTI E. a cura di), *La Costituzione europea. Luci e ombre*, Roma, 2003.
- AA.VV., *Ante el futuro del Senado*, Barcellona, 1996.
- AA.VV., *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Madrid, 1997.
- AA.VV., *Comunidades Autónomas*, Sevilla, 1980.
- AA.VV., *Costituzione e Regioni*, Napoli, 1987.
- AA.VV., *El funcionamiento del Estado Autonomico*, Madrid, 1999.
- AA.VV., *El Estado autonómico*, Madrid, 1993.
- AA.VV., *El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Madrid, 2001.
- AA.VV., *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, Studi del Comitato delle Regioni, Bruxelles, 2004.
- AA.VV., *Informe de las Comunidades Autónomas 1997*, vol. I, Barcellona, 1998.
- AA.VV., *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, vol. II, Barcellona, 1994.
- AA. VV., *Jornadas de estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, San Sebastián, 1986.

- AA.VV., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, Vitoria, 1994.
- AA.VV., *La Costituzione europea, Atti del XIV Convegno Annuale*, Perugia, 1999.
- AA.VV., *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, 2002.
- AA.VV., *La regionalizzazione*, Milano, 1983.
- AA.VV., *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcellona, 1993.
- AA.VV., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Ravenna, 2002.
- AA.VV., “*Los Convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Informe Anual 1998*”, elaborado por la Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado y la Dirección General de Cooperación Autonómica, MAP, Madrid, 1998.
- AA.VV., *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 1996.
- AA.VV., *Organización territorial del Estado*, Madrid, 1984.
- AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001.
- AA.VV., *Scritti in onore di L. Mengoni. Le ragioni del diritto*, Milano, 1995.
- AA.VV., *Sfera pubblica e Costituzione europea*, Roma, 2002.
- AA.VV., *Sovranità, rappresentanza, democrazia*, Napoli, 1999.
- AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II (il diritto dell’Unione europea), Milano, 1998.
- AA.VV., *Studi in onore di G. Ferrara*, Torino, 2005.
- AA.VV., *Sul trattato che istituisce una Costituzione per l’Unione Europea, Giornata di studio in ricordo di A. Predieri*, Firenze, 18 febbraio 2005, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).
- AA.VV., *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcellona 1995.
- ABELLÁN J.M., “En torno a la comparación y diferencial entre valores, principios y normas constitucionales”, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 48, 1997.
- ADRIAN CH. R. – FINE M. R., *State & Local Politics*, Chicago, 1991.
- AGRANOFF R. (ed.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, 1999.
- AGUILERA DE PRAT C. R., “De la ‘Europa de las regiones’ a la Europa con las regiones”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, 2006.
- AJA E., “Debate III”, in AA.VV., *Ante el futuro del Senado*, Barcellona, 1996.
- AJA E., “La consolidación definitiva del Estado autonómico: tareas pendientes”, in AA.VV., *El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Madrid, 2001.

- AJA E., *El Estado autonómico*, Barcelona, 2003.
- AJA E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999.
- AJA E., “Valoración General”, in AA.VV., *Informe de las Comunidades Autónomas 1997*, vol. I, Barcelona, 1998.
- ALBANESE A., “Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici”, in *Diritto Pubblico*, 2002.
- ALBERTÍ ROVIRA E. (dir.), *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996.
- ALBERTÍ ROVIRA E., *El federalismo cooperativo alemán*, Madrid, 1996.
- ALBERTÍ ROVIRA E., “Estado autonómico e integración política”, in *Documentación Administrativa*, n 232-233, 1993.
- ALBERTÍ ROVIRA E., “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 14, 1985.
- ALBERTÍ ROVIRA E., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, in *Documentación Administrativa*, n. 240, 1994.
- ALBERTÍ ROVIRA E., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, in AA.VV., *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcelona, 1993.
- ALBERTÍ ROVIRA E., “Relaciones entre las Administraciones públicas”, in LEGUINA VILLA J. e SÁNCHEZ MORÓN M. (dir.), *Nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993.
- ALEXY R., *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, 1993.
- ALFIERI A., “I rapporti con le istituzioni dell’Unione europea”, in ALFIERI A. (a cura di), *La politica estera delle regioni*, Bologna, 2004.
- ALFIERI A. (a cura di), *La politica estera delle regioni*, Bologna, 2004.
- ALLEN D., “Cohesion and structural adjustment”, in WALLACE H. e WALLACE W., *Policy-making in the European Union*, Oxford, 2001.
- ALONSO GARCÍA R., *Derecho Comunitario, Derechos Nacionales y Derecho Común Europeo*, Madrid, 1989.
- ALONSO GARCÍA R., “La Carta de los derechos fundamentales de la Union Europea”, in *Gaceta Jurídica de la Unión Europea*, n. 209, 2000.
- ÁLVAREZ CONDE E., “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, in AA.VV., *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Madrid, 1997.
- ALZAGA VILLAAMIL Ó. (dir.), *Comentarios a la Constitución española*, tomo IX, Madrid, 1999.
- AMATO G., “Forme di Stato e forme di governo”, in AMATO G.- BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, 5ª ed., Bologna, 1997.



- AMATO G., “L’originalità istituzionale dell’Unione europea”, in PRETEROSSO G. (a cura di), *Un passato che passa? Germania e Italia tra memoria e prospettiva*, Roma, 2000.
- AMATO A., *Noi in bilico. Inquietudini e speranze di un cittadino europeo*, Roma-Bari, 2005.
- AMATO G.- BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. I. e II, 5<sup>a</sup> ed., Bologna, 1997.
- AMBROSI A., “Le attività all’estero delle Regioni al tempo del «federalismo a Costituzione invariata»”, in *Giur. Cost.*, 2003.
- AMIRANTE C., “Diritti fondamentali e diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale”, in AA.VV., *Sovranità, rappresentanza, democrazia*, Napoli, 1999.
- AMIRANTE C., *Diritti fondamentali e e diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 1995.
- ANTONINI E., “La sovranità tra multicentrismo e *governance* globale”, in MONTANARI A. e UNGARO D. (a cura di), *Globalizzazione, politica e identità*, Soveria Mannelli, 2004.
- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000.
- ANTONINI L., “Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell’autonomia?”, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001
- ANZON A., “Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione – primi problemi della sua attuazione. Un passo indietro verso il regionalismo «duale»”, sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- ANZON A., “Incertezze sull’impiego degli statuti ordinari come “norme parametro” in tema di organizzazione burocratica delle Regioni”, in *Giurisprudenza costituzionale* 1980.
- ANZON A., *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originale a confronto*, Torino, 2002.
- APARICIO PÉREZ M. A., “La adecuación de la estructura del Estado a la Constitución (Reforma constitucional vs. Reforma de los Estatutos)”, in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 31, 2005.
- APARICIO PÉREZ M.A., *Derechos Constitucionales y Formas Políticas*, Barcelona, 2000.
- ARAGÓN REYES M., *Constitución y democracia*, Madrid, 1989.
- ARAGÓN REYES M., “El Estado autonómico ¿modelo indefinido o modelo inacabado?”, in *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, 1998.
- ARAGÓN REYES M., “Estado jurisdiccional o autonómico?”, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 16, 1984.
- ARAGÓN REYES M., *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, 1998.
- ARAGÓN REYES M., “La construcción del Estado autonómico”, in *Atti del convegno Asimmetria o uniformità? L’esperienza spagnola e le tendenze*

- del regionalismo in Europa*, Pontignano-Siena, 9-10 giugno, 2006, in corso di pubblicazione.
- ARAGÓN REYES M., “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Autonomías territoriales”, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 10, 1984.
- ARAGÓN REYES M. “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, in *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, 1998.
- ARANGIO RUIZ G., MARGHERITA L., ARANGIO RUIZ E.T., voce “Soggettività nel diritto internazionale”, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1999, vol. XIV.
- ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u. c. della Costituzione*, relazione al Convegno “Cittadini attivi per una nuova amministrazione”, 7-8 febbraio 2003, Roma, su [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).
- ARENA G., “Introduzione all’amministrazione condivisa”, in *Studi parlamentari e di diritto costituzionale*, n. 117/118, 1997.
- ARENA G., *La comunicazione pubblica nell’amministrazione della sussidiarietà*, su [www.urp.it](http://www.urp.it).
- ARÉVALO GUTIÉRREZ A., “Regionalización y conformación del Estado autonómico”, in *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 8, 2003.
- ARGULLOL MURGADAS E., “Las vías para una construcción de la diversidad de modelos autonómicos”, in AA.VV., *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona 1995.
- ARIAS MARTÍNEZ M.A., “La actuación exterior y comunitaria de las regiones y comunidades belgas: panorámica descriptiva”, in *Rev. Adm. Púb.*, n. 143/1997.
- ATRIPALDI V. - BIFULCO R., *La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali della XIII legislatura*, Torino, 1997.
- AUBY J.B., “Il ruolo e l’identità delle istituzioni regionali in Francia”, in *Le Regioni*, 2001.
- AYMARD M., “Una storia mediterranea”, in [www.spola.it](http://www.spola.it), luglio 2006.
- AZZENA L., *L’integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino italiano ai mercati comunitari*, Torino, 1988.
- BADIELLO L., “Ruolo e funzionamento degli uffici regionali a Bruxelles”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2000.
- BAGNASCO A., PISELLI F., PIZZORNO A., TRIGILIA C., *Il capitale sociale. Istruzioni per l’uso*, Bologna, 2001.
- BALAGUER CALLEJÓN F., “El status constitucional de la reforma y la fragmentación del poder constituyente”, in AA.VV., *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, 2002.
- BALAGUER CALLEJÓN F., “La constitucionalización de la Unión Europea y la articulación de los ordenamientos europeo y estatal”, in GARCÍA

- HERRERA M. A. (dir), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Bilbao, 1997.
- BALBONI E. - PASTORI G., “Il governo regionale e locale” in AMATO G., BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, vol. I.
- BALBONI E., “Distribuzione territoriale del potere politico e vicende dell’ autonomia locale”, in AMATO G.- BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, V ed., Bologna, 1997.
- BALDASSARRE A., “La Carta Europea dei diritti”, resoconti del seminario su *I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell’ integrazione europea*, Roma, 18 maggio 1999, sul sito [www.luiss.it/semcost/europa](http://www.luiss.it/semcost/europa).
- BALDASSARRE A., *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, 2002.
- BALDASSARRE A., voce “Diritti sociali”, in *Enc. Giur. XI*, 1989.
- BARBERA A., “Esiste una Costituzione europea?”, in *Quad. cost.*, 2000.
- BARBERA A., BASSANINI F. (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978.
- BARBERO M., “La Corte costituzionale interviene sulla legge ‘La Loggia’ (Nota a Corte Cost. 236/2004, 238/2004, 239/2004 e 280/2004)”, su *Forum di Quaderni Costituzionali* ([www.forumcostituzionale.it/giurisprudenza](http://www.forumcostituzionale.it/giurisprudenza)).
- BARCELLONA P., “Prefazione”, in CANTARO A., *Europa sovrana. La Costituzione dell’ Unione tra guerra e diritti*, Bari, 2003.
- BARNES J.A., “Class and committees in a Norwegian island parish”, in *Human Relations*, vol. IV, 1954.
- BARTOLE S., “Atti e fatti (di rilevanza internazionale) nei conflitti di attribuzioni fra Stato e regioni”, in *Giur. cost.*, 1975.
- BARTOLE S., “Negoziazioni regionali all’ estero e assensi o intese statali”, in *Le Regioni*, n. 2/1994.
- BARTOLE S., “Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico”, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2005.
- BARTOLINI S., “Tra formazione e trascendenza dei confini. Integrazione europea e stato-nazione”, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 2, 2004.
- BASSANI L.M., STEWART W., VITALE A., *I concetti del Federalismo*, Milano, 1995.
- BASSANINI F., TIBERI G., *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna, 2004.
- BASSETTI P., “Reti a centro, reti senza centro”, in *L’ Europa, il Principe e le Reti. Quaderni europei della Camera di Commercio di Milano*, n. 6/1991.
- BAUMAN Z., *Dentro la globalizzazione*, Bari, 1999.
- BAUMAN Z., *La modernità liquida*, Bari, 2002.
- BECK U., *Che cos’ è la globalizzazione*, Roma, 1999.
- BECK U., *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit*, Suhrkamp, Frankfurt/M., 1988.

- BECK U. (a cura di), *Politik der Globalisierung*, Frankfurt, 1998.
- BECK U., “Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich? – Eine Einleitung”, in BECK U. (a cura di), *Politik der Globalisierung*, Frankfurt, 1998.
- BELADÍEZ ROJO M., *Los principios jurídicos*, Madrid, 1994.
- BELLIGNI S., “Miss Governance, I presume”, in *Meridiana*, n. 50-51, 2004.
- BELVISI F., “Un fondamento delle Costituzioni contemporanee? Ovvero: per una Costituzione senza fondamento”, in GOZZI G. (a cura di), *Democrazia, diritti, Costituzione*, Bologna, 1997.
- BENVENUTI F., “Dalla sovranità dello Stato persona alla sovranità dell’ordinamento”, in *Jus*, n. 2, XLII (1995).
- BENVENUTI F., *L’ordinamento repubblicano*, Venezia, 1961.
- BERNARDINI P., “Competenza normativa regionale e affari esteri: prime considerazioni”, in *Dem. dir.*, 1975.
- BEUTLER B., BIEBER R., PIPKORN J., STREIL J., WEILER J. H. H., *L’Unione Europea*, Bologna, 2001.
- BIANCHERI B., “Introduzione”, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle regioni*, Bologna, 2004.
- BIFULCO R., “Cooperazione e separazione nel titolo V”, in GROPPI T. – OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino, 2003.
- BIFULCO R., *La cooperazione nello Stato unitario composito*, Padova, 1995.
- BIFULCO R., “La forma della Repubblica: il titolo della parte seconda della Costituzione e l’art. 55”, in ATRIPALDI V. - BIFULCO R., *La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali della XIII legislatura*, Torino, 1997.
- BIFULCO R., *La via italiana al federalismo*, Bologna, 2004.
- BIFULCO R., “Nuovi statuti regionali e («nuovi») diritti regionali”, in *Giur.it*, 2001.
- BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A. (a cura di), *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Bologna, 2001.
- BILANCIA P., “Ancora sulle competenze regionali in materia di rapporti internazionali”, sul sito [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it), 2002.
- BILANCIA P., “Europa: una cultura delle differenze?”, in BILANCIA P., PIZZETTI F.G., *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004.
- BILANCIA F., “I diritti fondamentali e la loro effettività”, sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- BILANCIA P. (a cura di), *Il processo costituente europeo*, Milano, 2002.
- BILANCIA P., “Il carattere bifronte del principio di sussidiarietà”, in DE MARCO E. (a cura di), *Problemi attuali della ‘sussidiarietà*, Milano, 2005.

- BILANCIA P., “Stato federale, unitario, regionale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli”, in P. BILANCIA e PIZZETTI F. G., *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004.
- BILANCIA P. e DE MARCO E., *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004.
- BILANCIA P., PIZZETTI F. G., *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004.
- BILBAO UBILLOS J.M., “El Estado de las Autonomías en la encrucijada: cierre, evolución o disintegración”, in *Revista Jurídica de Castilla y León*, número especial: “La Reforma de los Estatutos de Autonomía”, 2004.
- BIN R., “L’asimmetria della Provincia di Bolzano: origini, cause e prospettive”, in MARKO J., ORTINO S., PALERMO F., *L’ordinamento speciale della Provincia autonoma di Trento*, Padova, 2001.
- BIN R., “L’atto di indirizzo e coordinamento può trovare nella giurisprudenza costituzionale il fondamento della sua legalità?”, in *Le Regioni*, n. 2/1996.
- BIN R., “Del federalismo asimmetrico all’italiana e di altri mostri della fantasia costituente”, in *Le Regioni*, 1997.
- BIN R., “La nuova stagione statutaria delle Regioni”, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).
- BIN R., “Nuovi Statuti e garanzie dei diritti.”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2003.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto Pubblico*, II ed., Torino, 2004.
- BISCARETTI DI RUFFIA P. “Introduzione” a “La regionalizzazione in Europa occidentale”, in AA.VV., *La regionalizzazione*, Milano, 1983.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, 6ª ed., Milano, 1988.
- BLAIRON K., “La Repubblica decentralizzata fra sperimentazione, democrazia locale e collettività d’oltremare: a proposito della riforma costituzionale francese del 28 marzo 2003”, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, IV, 2003.
- BLANCO VALDÉS R., “Constitución, descentralización, federalismo: ¿qué se puede aprender de la experiencia española?”, relazione al convegno “L’Europa tra federalismo e regionalismo”, 22/23 novembre 2002, Como, Università dell’Insubria.
- BLANCO VALDÉS R., “El Estatuto catalán: texto y pretextos”, in *Claves de Razón Práctica*, n. 162, 2006.
- BLANCO VALDÉS R., *Il valore della Costituzione. Separazione dei poteri, supremazia della legge e controllo di costituzionalità alle origini dello Stato liberale*, Padova, 1997
- BLANCO VALDÉS R., *Nacionalidades Históricas y Regiones sin historia. A propósito de la obsesión ruritania*, Madrid, 2005.
- BLANCO VALDÉS R., “Stato delle autonomie, asimmetria politica e governabilità (riflessioni sull’esperienza spagnola)” in GAMBINO S. (a cura di.), *Stati*

- nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998.
- BLANCO VALDÉS R., “Veinte años de justicia constitucional”, in *Claves de Razón Práctica*, n. 98, 1999.
- BLANCO VALDÉS R., “«Volver a las andadas»: reforma constitucional y cambio de la Constitución en España”, relazione presentata al Convegno internazionale “*La revisione costituzionale e i suoi limiti. Teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere*”, Università della Calabria, 22-23 maggio 2006, atti in corso di pubblicazione.
- BOBBIO L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2002.
- BOBBIO L. e MORISI M., “Reti infrastrutturali, reti decisionali e rappresentanza nell’Unione europea”, in *Teoria Politica XVII*, n. 1, 2001.
- BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, pp. 133 e ss., Torino, 1984.
- BOGDANDY A.V., “Beobachtungen zur Wissenschaft vom Europarecht. Strukturen, Debatten und Entwicklungsperspektiven der Grundlagenforschung zum Recht der Europäischen Union”, in *Der Staat*, n. 1/2001.
- BOGDANOR V., “Devolution: Decentralisation or Disintegration?”, in *The Political Quarterly*, 1999.
- BOGNETTI G., Federalismo, *ad vocem*, in *Dig.* IV ed., Aggiornamento, Torino, 1999.
- BOGNETTI G., *Federalismo*, Torino, 2001.
- BOGNETTI G., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, 1994.
- BOGNETTI G., “Lo speciale federalismo dell’Unione Europea”, in PETRONI A. M. (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Bologna, 2001.
- BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Torino, 1998.
- BONACCHI G. (a cura di), *Una Costituzione senza stato*, Bologna, 2001.
- BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, 2002.
- BORRÁS ALOMAR S., CHRISTIANSEN T., RODRIGUEZ-POSE A., “Towards a ‘Europe of the Regions’? Visions and reality from a critical perspective”, in *Regional Policy and Politics*, vol. 4, n. 2, 1994.
- BOTTARI C. (a cura di), *La riforma del Titolo V , parte II, della Costituzione*, Santarcangelo di Romagna, 2003.
- BRAUDEL F., *Storia, misura del mondo*, Bologna, 1998.
- BRESSERS Th. A., O’TOOLE jr L.J., “The selection of instruments: a network based perspective”, in *Journal of public policy*, 3/1999.
- BRONZINI G., “I diritti sociali nella Costituzione europea”, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2002.
- BRUBAKER R., *Cittadinanza e identità nazionale in Francia e in Germania*, Bologna, 1997.

- BULLMANN U., “The politics of the third level”, in JEFFERY C. (a cura di), *The regional dimension in the European Union. Towards a third level in Europe?*, Londra, 1997.
- BUNDESRAT (coord.), *Vierzig Jahre Bundesrat*, Baden Baden, 1989.
- BURK J. (a cura di), *The Military in New Times*, Cambridge, 1994.
- BUSTOS GISBERT R., “Las tenciones del Estado Autonómico ante el proceso de reforma estatutaria”, in *Revista Jurídica de Castilla y León* número especial: “La Reforma de los Estatutos de Autonomía”, 2004.
- CABELLOS ESPIÉRREZ M.A., “La contribución del derecho comunitario a la interpretación de los derechos contitucionales: la sentencia de TJCE de 11 de enero de 2000 (Kreil) y el art. 12.a de la Constitución alemana”, in APARICIO PERÉZ M.A., *Derechos Constitucionales y Formas Políticas*, Barcelona, 2000.
- CACIAGLI M., *Regioni d’Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2003.
- CAEMMERER E.V. – SCHLOCHAUER H.J. – STEINDORFF E-, *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt, 1966.
- CAFAGGI F. (a cura di), *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, Bologna, 2002.
- CAFAGGI F., “Modelli di governo e riforma dello stato sociale”, in CAFAGGI F. (a cura di), *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del terzo settore*, Bologna, 2002.
- CAFARI PANICO R., “La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n- 3/2002,
- CAGGIANO G., “Il networking e i gemellaggi delle Regioni”, in ALFIERI A. (a cura di), *La politica estera delle regioni*, Bologna, 2004.
- CALAMO SPECCHIA M., “Le variabili istituzionali del “*multilevel system of government*”: tendenze devolutive in alcune esperienze dell’Europa occidentale”, in CHIEFFI L. – CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Regioni ed Enti locali dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004
- CÁMARA VILLAR G., “El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1, 2004.
- CAMMELLI M., “Amministrazioni (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione”, in *Le Regioni*, 2001.
- CAMMELLI M., “I raccordi tra i livelli istituzionali”, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 6/2001.
- CANNIZZARO E., “Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea”, in CANNIZZARO E., *Il diritto dell’unione europea*, 2000.
- CANO BUESO J. (coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid, 1990.

- CANO BUESO J.y PORRAS NADALES A., *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, 1996.
- CANTARO A., *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari, 2003.
- CANNIZZARO E., *Il diritto dell'unione europea*, 2000.
- CANNIZZARO E., "Panorama", in *Rivista di diritto internazionale*, 2003.
- CAPACCIOLI E., SATTA F. (a cura di), *Commento al decreto 616*, Milano, 1980.
- CAPRIO G., PAVESE G., "Autonomie: la lunga marcia per le riforme", in *Guida agli Enti locali*, n. 19/2004.
- CARANTA R., "Judicial Protection Against Member States: a New Jus Comune Takes Shape", in *Common Market Law Review*, 32, 1995.
- CARAVITA B. (a cura di), *Le Regioni in Europa, esperienza costituzionali a confronto*, Roma, 2002.
- CARAVITA B., "Federalismo, Federalismi, Stato Federale", su *federalismi.it*, n. 21/2005.
- CARAVITA B., "Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione", relazione per il corso monografico organizzato dalla SPISA di Bologna in tema di Riforma del Titolo V della Costituzione, Bologna, 12 aprile 2002, sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002.
- CARAVITA B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006.
- CARAVITA B. e CASSETTI L., "Introduzione", in AA.VV., *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, Studi del Comitato delle Regioni, Bruxelles, 2004.
- CARETTI P., "Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale", in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/1993.
- CARETTI P., "La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione", in *Le Regioni*, n. 1-2 febbraio-aprile 2005.
- CARETTI P., "Le attività di rilievo internazionale delle regioni tra previa intesa e previo assenso governativo", in *Giur. Cost.*, 1992.
- CARETTI P., *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1979.
- CARETTI P., "Potere estero e ruolo comunitario delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione", in *Le Regioni*, 4/2003.
- CARLONI E., *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004.
- CARRILLO M., "Cinc punts clau per a l'impuls autonòmic", in UDINA E., *Quo vadis, Catalonia?*, Barcellona, 1995.



- CARRILLO SALCEDO J.A., “Notas sobre el significado político i juridico de la Carta de derechos Fundamentales de la Unión europea”, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 5, n. 9, 2001.
- CARROZZA P., “Rapporti tra istituzioni e comunicazione nello Stato contemporaneo”, sul sito [www.masterdau.jus.unipi.it](http://www.masterdau.jus.unipi.it).
- CARROZZA P., relazione “Asimmetria e uniformità delle autonomie territoriali: il quadro comparatistico”, relazione presentata al X Convegno italo-spagnolo, collegato con il III Convegno biennale dell’Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, *Asimmetria o uniformità? L’esperienza spagnola e le tendenze del regionalismo in Europa*, Pontignano-Siena, 9-10 giugno.
- CARROZZA P., “Riforme istituzionali e amministrative e comunicazione pubblica”, sul sito [www.masterdau.jus.unipi.it](http://www.masterdau.jus.unipi.it).
- CARTABIA M., “I diritti fondamentali e la cittadinanza dell’Unione”, in BASSANINI F. e TIBERI G. (a cura di), *La Costituzione europea*, Bologna, 2004.
- CARTABIA M., “Ispirata alla volontà dei cittadini degli Stati d’Europa”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, marzo 2005.
- CARTABIA M., “Ratifica e referendum: verso la conclusione del processo costituente europeo?”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, marzo 2005.
- CARTABIA M., “Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, settembre 2002.
- CARTABIA M., “«Unità nella diversità»: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali”, in AA.VV., *Sul trattato che istituisce una Costituzione per l’Unione Europea, Giornata di studio in ricordo di A. Predieri*, Firenze, 18 febbraio 2005, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).
- CARTABIA M. e SIMONCINI A., “Oltre le colonne d’Ercole: l’avventura del costituzionalismo europeo”, in *Nuova Informazione bibliografica*, n. 1, 2004.
- CARTABIA M.- WEILER J.H.H., *L’Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000.
- CASCAJO CASTRO J.L., “Constitución y Derecho constitucional en la Unión Europea”, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 15, 2005.
- CASCAJO CASTRO J.L., “Integración europea y Constituciones nacionales”, in *Revista d’Estudis Autonòmics i Federales*, n. 1/2005.
- CASSESE S., “Gli Stati nella rete internazionale dei pubblici poteri”, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1999.
- CASSESE S., *L’aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell’area europea*, presentato al Convegno per il XL della S.P.I.S.A. “Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni”, 25- 26 settembre 1995, Bologna.
- CASSESE S., “La signoria comunitaria sul diritto amministrativo”, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2-3, 2002.

- CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002.
- CASSESE S., “Le reti come figura organizzativa della collaborazione”, in PREDIERI A., MORISI M. (a cura di), *L’Europa delle reti*, Torino, 2001.
- CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003.
- CASSESE S., “L’Unione Europea come organizzazione pubblica composita”, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2000.
- CASSESE S. e GUARINO G. (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, 2000.
- CASSETTI L., “Il regionalismo italiano e la *multilevel governance* dopo le recenti riforme costituzionali”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2004.
- CASTELLS J. M., “El difícil federalismo”, in PÉREZ CALVO A., GARCÍA M., FELSTINER W.L.F., *Federalismo. Federalism*, Madrid, 2004.
- CATELANI A., “Audizione del Presidente dell’A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Risposte dei soci dell’A.I.C. ai quesiti”, sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- CAVALIERI P. e LAMARQUE E. (a cura di), *L’attuazione del nuovo titolo V, Parte Seconda, della Costituzione. Commento alla legge ‘La Loggia’ (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004.
- CECCANTI S., “Ipotesi sulle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V della Parte II rispetto alla Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali”, sul sito [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- CECCHERINI E., “La collaborazione fra Stato ed enti territoriali negli Stati composti dell’Unione europea”, in ROLLA G. (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, 2005.
- CECCHERINI E., “Le relazioni intergovernative in Austria, Belgio, Germania e Spagna”, in *Amministrare*, n. 1/2, 2006.
- CECCHERINI E., *La codificazione dei diritti nelle recenti costituzioni*, Milano, 2002.
- CECCHETTI M., “Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune”, sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13 dicembre 2002.
- CELOTTO A.- GROPPI T., *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimite*, sul sito [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es).
- CERSOSIMO D. (a cura di), *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, Soveria Mannelli, 2001.
- CERULLI IRELLI V., “Principio di sussidiarietà ed autonomie locali”, in CHIEFFI L. – CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Regioni ed Enti locali dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004.
- CHALTIEL F., *La souveraineté de l’Etat et l’Union européenne, l’exemple français. Recherches sur la souveraineté de l’état membre*, Paris, 2000.

- CHELI E., “Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana”, in AA.VV., *Scritti in onore di L. Mengoni. Le ragioni del diritto*, Milano, 1995.
- CHESSA O., “La teoria costituzionale dopo lo ‘Stato dei partiti’”, lavoro destinato agli *Scritti in onore di Alessandro Pizzorusso*, in *Diritto e Storia*, Rivista Internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana, n. 4, 2005, sul sito [www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it).
- CHIAPPETTI A., *La ricerca della Costituzione perduta*, Torino, 2001.
- CHIEFFI L. (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle Autonomie e tutela dei Diritti Sociali. A proposito della Riforma del Titolo V della Costituzione*, Padova, 2001.
- CHIEFFI L., “Integrazione tra autorità governanti con speciale riguardo al ruolo della Commissione, dei Governi e delle amministrazioni nazionali e regionali” (versione provvisoria), presentato al Convegno annuale dell’AIC, *L’integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Catania, 14-15 ottobre 2005.
- CHIEFFI L. – CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Regioni ed Enti locali dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004.
- CHITI M. P., “Regione ed Unione europea dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione: l’influenza della giurisprudenza costituzionale”, in BOTTARI C. (a cura di), *La riforma del Titolo V , parte II, della Costituzione*, Santarcangelo di Romagna, 2003.
- CHUECA RANCHO A.G., *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Barcelona, 1999.
- CIARLO P., “Il Parlamento, Governo e fonti normative”, in *La Riforma costituzionale*, Atti del Convegno di Roma 6-7 novembre 1998, Padova, 1999.
- CIPOLLETTA I., “Un sistema di governo della globalità”, in *L’impatto delle riforme amministrative. Relazioni e materiali per l’analisi dei processi innovativi nella Pubblica Amministrazione*, MIPA, Roma, 2004.
- CLARICH M.e PISANESCHI A., “Il vecchio ed il nuovo regionalismo nell’esperienza italiana”, in *Economia italiana*, n. 3, 2001.
- COLEMAN J., *Foundations of sociology theory*, Cambridge, 1990.
- COMBA M., *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia. Il “judicial federalism” negli Stati Uniti*, Napoli, 1996.
- Commissione permanente della Camera dei Deputati (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) presentata alla Presidenza il 19 febbraio 2001, rinvenibile sul sito [www.Parlamento.it](http://www.Parlamento.it).
- CONDORELLI L., “Commento all’art. 4”, in BARBERA A., BASSANINI F. (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978.
- CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Napoli, 2002.

- CONSTANTINESCO V., “El proyecto de Tratado que establece una Constitución de la Unión Europea, entre el Derecho internacional y el Derecho constitucional”, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 15, 2005.
- CONSTANTINESCO V., “Comunidades Europeas, Estados, Regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria”, in *Revista de Instituciones Europeas*, n. 1, vol. 16, 1989.
- CONSTANTINESCO L.J., *Traité de droit comparé*, II ed., Paris, 1974.
- CORCUERA ATIENZA J. (coord.), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Madrid, 2002.
- CORCUERA ATIENZA J., “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga”, in *Sistemas*, n. 118-119, 1994.
- CORCUERA ATIENZA J., “La «cuestión regional» en España y la construcción del Estado autonómico”; in RODRIGUEZ-ARANA J. y GARCÍA MEXIA P. (coord.), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autonomas*, Madrid, 2003.
- CORCUERA ATIENZA J., “La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el décimo aniversario de la Constitución”, in *Documentación Administrativa*, n. 232-233, 1992-93.
- CORCUERA ATIENZA J., “La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las conferencias sectoriales”, in PEREZ CALVO A. (coord.), *La participación de las CCAA en las decisiones del Estado*, Madrid, 1997.
- COSTA P., ZOLO D. (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria e critica*, Roma, 2002.
- COSTABILE A., FANTOZZI P., TURI P., *Manuale di sociologia politica*, Roma, 2006.
- COTTURRI A., “Cittadini, imprese e interesse generale”, relazione al Convegno *L'Italia dei beni comuni. Prima convenzione nazionale della sussidiarietà*, 12 marzo 2004, Roma, su [www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it).
- COTTURRI G., “Novità e portata progressiva della sussidiarietà orizzontale nella Costituzione italiana. A proposito dell'art. 118, ult. comma, nella revisione del Titolo V”, publicado in “Gli argomenti umani. Sinistra e innovazione”, n. 9, settembre 2003, *Il welfare locale*, a cura del Cespe.
- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Torino, 1970.
- CRIVELLI E., “Articolo 6”, in CAVALIERI P. e LAMARQUE E. (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V, Parte Seconda, della Costituzione. Commento alla legge 'La Loggia' (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004.
- CROUZATIER-DURAND F., “L'expérimentation locale”, in *Revue Française de Droit Administratif*, I, 2004.
- CRUZ VILLALÓN P., “La Constitución accidental”, in PAU I VALL F., *El futuro del Estado Autonómico*, Pamplona, 2001.
- CRUZ VILLALÓN P., *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, 1999.

- CRUZ VILLALÓN P., “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación”, in CANO BUESO J. (coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid, 1990.
- CRUZ VILLALÓN P., “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 4, 1981.
- CRUZ VILLALÓN P., “La estructuración del Estado en Comunidades Autónomas”, pubblicato originariamente in *Jarhrbuch des Öffentlichen Rechts*, 1985.
- CRUZ VILLALÓN P., “La reforma del Estado de las Autonomías”, in *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, n. 2, 2006.
- CUOCOLO F., “Forme di Stato e di governo”, in *Dig. Pubbl.*, 4ª ed., VI, Torino, 1991.
- CURTI GIALDINO C., “Commento all’art. 4, 2° comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616”, in CAPACCIOLI E., SATTÀ F. (a cura di), *Commento al decreto 616*, Milano, 1980.
- D’ALBERGO E., “Politica e amministrazione nell’analisi sociologica: dallo Stato moderno alla governance neoliberista”, in COSTABILE A., FANTOZZI P., TURI P., *Manuale di sociologia politica*, Roma, 2006.
- D’AMICO R. (a cura di), *L’analisi della Pubblica Amministrazione. Teoria, concetti e metodi*, III vol., “La Pa come sistema aperto: la morfologia”, Milano, in corso di pubblicazione.
- D’ALESSANDRO D., *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004.
- D’ATENA A., “Costituzione e Principio di sussidiarietà”, in *Quaderni costituzionali*, 2001.
- D’ATENA A., “Il doppio intreccio federale: le Regioni dell’Unione europea”, in *Le Regioni*, 1998.
- D’ATENA A., “Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana”, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997.
- D’ATENA A., “Materie legislative e tipologia delle competenze”, in *Quad. cost.*, n. 1/2003.
- D’ATENA A., “Prefazione”, in GROPPI T. - OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Torino, 2003.
- D’ATENA A., GROSSI P. (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie tra Unione europea e riforme costituzionali. In ricordo di Andrea Paletti*, Milano, 2003.
- D’IGNAZIO G., “Asimmetrie e differenziazioni regionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione”, in GAMBINO S. (a cura di), *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003.
- D’IGNAZIO G., “Asimmetrie regionali in Italia tra revisione costituzionale e ‘decostituzionalizzazione’”, in GAMBINO S. (a cura di), *La revisione*

- costituzionale e i suoi limiti. teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere*, in pubblicazione.
- D'IGNAZIO G., "Il 'processo federale europeo': un confronto con il federalismo degli Stati Uniti d'America", in GAMBINO S. (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*, Milano, 2006.
- D'IGNAZIO G., "L'attuazione del federalismo amministrativo ed il 'nuovo' regionalismo", in GAMBINO S. (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003.
- D'IGNAZIO G., "Processo d'integrazione comunitaria e principio di autonomia", in GAMBINO S. (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario. Principi e tradizioni costituzionali comuni. La formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale europeo*, Milano, 2002.
- D'IGNAZIO G., "Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione", in DOMINICI D.- FALZEA G.- MOSCHELLA G., *Il regionalismo differenziato. il caso italiano e spagnolo*, Milano, 2004.
- D'IGNAZIO G. e GRECO L., 'L'evoluzione del ruolo comunitario delle regioni italiane nel processo costituzionale europeo', in *Civitas Europa*, n. 13, dicembre 2004.
- D'IGNAZIO G. e MOSCHELLA G., "Il federalismo amministrativo in Italia tra principi ed attuazione regionale", in *Civitas Europa*, , n. 4, 2000.
- D'IGNAZIO G. e RUSSO A.M., "Crisi del regionalismo e nuova autonomia statutaria delle Regioni: un confronto con l'ordinamento autonomico spagnolo", in G. GIRAUDI (a cura di), *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, 2005.
- DALLA TORRE G., 'Dottrina sociale della Chiesa e nuova codificazione canonica', in *Il diritto ecclesiastico*, 1991, n. 4.
- DANI M., "I processi decisionali comunitari ed il ruolo della società civile nella governance europea", in TONIATTI R. [et al.], *Il Libro Bianco sulla governance europea: nuove prospettive comunitarie dell'autonomia trentina*, Trento, 2003.
- DE BURCA G., SCOTT J. (eds.), *Constitutional Change in the EU, From Uniformity to Flexibility?*, Oxford, 2000.
- DE CARRERAS F., "Café para todos", in *El País*, 5 marzo 1992.
- DE GIOVANNI B., "Perché Europa, perché Costituzione", in *Democrazia e Diritto*, n. 2, 2003.
- DE MARCO E. (a cura di), *Problemi attuali della 'sussidiarietà*, Milano, 2005.
- DE MARCO E., "Prefazione", in BILANCIA P., PIZZETTI F.G., *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004.
- DE MARTINO F. R., *Il principio di competenza concorrente nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, su [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).
- DE OLIVEIRA BARACHO A., *Teoria Geral do federalismo*, Belo Horizonte, 1982.
- DE OTTO I., *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, 1986.

- DE PASQUALE P., “Commento all’art.5 TCE”, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell’Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004.
- DE SEN P. A., “In tema di attività «internazionale» delle regioni”, in *Foro it.*, 1989.
- DE SIERVO U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001.
- DE SIERVO U., “La difficile Costituzione europea e le scorciatoie illusorie”, in DE SIERVO U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001.
- DE SIERVO U., Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte», in *Le Regioni*, 1995.
- DE VEGA GARCÍA P., “Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 100, 1998.
- DE VEGA GARCÍA P., “Prólogo” a la aportación de CABO DE LA VEGA A. *Constitución española de 27 de Diciembre de 1978*, Madrid, 1996.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, 5ª ed., Padova, 1999.
- DEMURO G., “I rapporti fra la Corte di giustizia delle comunità europee e Corte europea dei diritti dell’uomo”, in FALZEA P.-SPADAROA.- VENTURA L. (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d’Europa*, Torino, 2003.
- DENNINGER E., “Derecho en «desorden» global. Sobre los efectos de la globalización”, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 8, 2004.
- DELPÉRÉE F. (dir.), *L’ordinamento federale belga*, Torino, 1996.
- DEPRÉ S., “La cooperazione”, in DELPÉRÉE F. (dir.), *L’ordinamento federale belga*, Torino, 1996.
- DI COSIMO G., “Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato.Città)”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/1998.
- DI MAGGIO P.e POWELL W., “The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, in *American Sociological Review*, vol. 48, 1983.
- DI PLINIO G., “Audizione del Presidente dell’A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Risposte dei soci dell’A.I.C. ai quesiti”, sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- DÍAZ REVORIO F.J., *Valores superiores e interpretación constitucional*, Madrid, 1997.
- DICKMANN R., “Sussidiarietà, sovranità e regionalismo”, in *Diritto e Società*, n. 2/1994.
- DÍEZ-PICAZO L.M., *Constitucionalismo en la Unión Europea*, Madrid, 2002.
- DÍEZ-PICAZO L.M., “Tratados y Constitución”, in DÍEZ-PICAZO L.M., *Constitucionalismo en la Unión Europea*, Madrid, 2002.
- DIODATI C., “Globalizzazione e dinamiche di ridefinizione delle identità”, in MONTANARI A. e UNGARO D. (a cura di), *Globalizzazione, politica e identità*, Soveria Mannelli, 2004.

- DOMENICHELLI L., “Asimmetria territoriale e cittadinanza differenziata come strumenti di protezione dell’identità”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2002.
- DOMINICI D.- FALZEA G.- MOSCHELLA G., *Il regionalismo differenziato. il caso italiano e spagnolo*, Milano, 2004.
- DOSSETTI G., *La ricerca costituente 1945-1952*, a cura di A. MELLONI, Bologna, 1994.
- DUCHACEK I., *Comparative Federalism*, Lanham, 1987.
- DURET P., “La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto”, in *Jus*, 1, 2000.
- ELAZAR D., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, 1987.
- ELAZAR D.J., “The Shaping of Intergovernmental Relations in the Twentieth Century”, in *Annals*, 359, 1965.
- ELIA L., “Governo (forme di)”, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970.
- ELIA L., “Introduzione”, in GROPPI T. – OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie . Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Torino, 2003.
- ELIA L., *Politica e Costituzione*, Lectio Magistralis in occasione dell’inaugurazione dell’a.a. 2002-2003 della Facoltà di Scienze Politiche dell’Università della Calabria, Soveria Mannelli, 2002.
- ELKINS D.J., *Beyond Sovereignty: Territory and Political Economy in the Twenty First Century*, London, 1995.
- ENTRENA CUESTA R., “Comentario al artículo 145”, in GARIDO FALLA M. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980.
- ESPADA RAMOS M.L., “Los derechos sociales en la Unión Europea: mercado o justicia”, in *Anales de la Cátedra de Frnacisco Suárez*, n. 35, 2001
- ESPÍN TEMPLADO E. (coord.), *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003.
- ESPOSITO A., “La COSAC e il controllo di sussidiarietà: un caso di (parziale e problematica) anticipazione degli effetti del trattato costituzionale”, in forum di *Quaderni Costituzionali*, su [www.forumcostituzionali.it](http://www.forumcostituzionali.it).
- FABBRINI S., *Quale democrazia. L’Italia e gli altri*, Roma-Bari, 1994.
- FABBRINI S., “Riforma della Costituzione o cambiamento del modello di democrazia?”, in GIRAUDI G. (a cura di), *Crisi della politica e riforme costituzionali*, Soveria Mannelli, 2005.
- FALCON G., “Il big bang del regionalismo italiano”, in *Le Regioni*, n. 6/2001.
- FALCON G., “Il nuovo Titolo V della parte seconda della costituzione”, in *Le Regioni*, n. 5/2001.
- FALCON G., “Introduzione”, in AA.VV., (FALCON G. a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998.



- FALCON G., “La «cittadinanza europea» delle regioni”, in VIOLINI L. (a cura di), *Il futuro dell'autonomia regionale. Modello italiano e modelli europei in prospettiva*, Milano, 2001.
- FALCON G. (a cura di), *Stato, Regioni ed Enti locali, nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003.
- FALZEA P.-SPADARO A.- VENTURA L. (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003.
- FEATHERSTONE M., LASH S., ROBERTSON R., *Global Modernities*, London, 1995
- FERNANDEZ ESTEBAN M.L., *The Rule of Law in the European Constitution*, Dordrecht, 1999.
- FERNÁNDEZ ALLES J.J., “Bases para una teoría constitucional española sobre relaciones intergubernamentales”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 72, 2004.
- FERNÁNDEZ FARRERES G., “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes”, in *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 2, 1999.
- FERNÁNDEZ MANJÓN D., *Desafíos de la diversidad territorial en los estados compuestos asimétricos*, Barcelona, 2000.
- FERNÁNDEZ MANJÓN D., *La colaboración en el estado compuesto asimétrico. El caso de España*, Oñati, 2001.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.R. (coord.), *La España de las Autonomías*, Madrid, 1985.
- FERNÁNDEZ SEGADO F., “La defensa extraordinaria de la República”, in *Revista de Derecho Político*, n. 12, 1981-1982.
- FERNÁNDEZ TRUJILLO G., “Principio federal y Estado autonómico”, in CANO BUESO J.y PORRAS NADALES A., *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, 1996.
- FERRANDO BADÍA J., *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Madrid, 1986.
- FERRARESE M. E., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002.
- FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000.
- FERRARI BRAVO L., DI MAJO F.M., RIZZO A., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2001.
- FERRARI G.F., *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2002.
- FERRARI, G. F. MONTANARI L., “I diritti nel progetto di Costituzione europea”, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, IV, 2003.
- FIORAVANTI M., *I due fuochi vitali dell'Unione*, [www.caffeeuropa.it](http://www.caffeeuropa.it), 2005.
- FIORAVANTI M., *La scienza del diritto pubblico*, Milano, 2001.

- FIORAVANTI M., “Recensione”, ai libri E. SCODITTI, *La costituzione senza popolo. Unione europea e nazioni*, Bari, 2001 e S. DELLAVALLE, *Una Costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce della concezione del popolo come ‘potere costituente’*, Milano, 2002, pubblicata in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, Milano, 2003.
- FIORAVANTI M., relazione al convegno “*Costituzione europea: luci ed ombre*”, Roma 8 luglio 2003, Biblioteca della Camera dei Deputati.
- FIORAVANTI M., “Sovranità e costituzione. Il ‘modello europeo’ tra otto e novecento”, in FIORAVANTI M., *La scienza del diritto pubblico*, Milano, 2001.
- FIORAVANTI M. e MANNONI S., “Il «modello costituzionale» europeo: tradizioni e prospettive”, in BONACCHI G. (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001.
- FITOUSSI J.P., *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell’Europa*, Bologna, 2003.
- FLORENZANO D., *L’autonomia regionale nella dimensione internazionale*, Padova, 2004.
- FLORIDIA G.G., “Una costituzione per l’Europa. Ma in che senso? (appunti definitivi e di metodo)”, in *Diritto Pubblico Comaparato ed Europeo*, II, 2002.
- FONT I LLOVET T., “Cooperación bilateral y cooperación multilateral: el pape de los hechos diferenciales en la cooperación”, in *Revista de Estudios Autonómicos*, n. 1/2002.
- FOSSAS E., “Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico”, in FOSSAS E. e REQUEJO F. (ed.), *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, 1999.
- FOSSAS E. e REQUEJO F. (ed.), *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, 1999.
- FOSSAS ESPALDER E., “Autonomía y asimetría”, in AA.VV., *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, vol. II, Barcellona, 1994.
- FOWLER M.R., BUNCK J.M., *Law, Power and the Sovereign State*, Pennsylvania State Univ. Press, 1995.
- FRANCHINI M., “La potestà estera” in SANTANIELLO G., *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1992, vol. VIII.
- FREIXES SANJUÁN T. e REMOTI CARBONELL J.C., “Los valores y principios en la interpretación constitucional”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 35, 1992.
- FREIXES SANJUÁN T., REMOTTI CARBONELL J.C., *El futuro de Europa. Constitución y Derechos Fundamentales*, Valencia, 2002.
- FRENKEL M., *Federal Theory*, Camberra, 1986.

- FRIEDMAN L. M., "Some thoughts on the Horizontal Society", trad. It. G. Pino, in *Ragion Pratica*, giugno 2004.
- FRIEDRICH C., *Trends of federalism in theory and practice*, London, 1968.
- FRIEDRICH J.C., *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Boston, 1968.
- GALLIANI D., "All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 226.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?", in *Le Regioni*, n. 2-3/2003.
- GAMBINO S. (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario. Principi e tradizioni costituzionali comuni. La formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale europeo*, Milano, 2002.
- GAMBINO S. (a cura di), *Democrazia e forma di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997.
- GAMBINO S. (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003.
- GAMBINO S. (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere*, in corso di pubblicazione.
- GAMBINO S. (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998.
- GAMBINO S. (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*, Milano, 2006.
- GAMBINO S., "Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria", in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2003.
- GAMBINO S., "Dai diritti naturali a i diritti sociali. Un approccio storico-costituzionale nella prospettiva comparatistica", in *Rivista di Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2002.
- GAMBINO S., "Diritti fondamentali, Costituzioni nazionali e Trattati comunitari", in GAMBINO S. (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*, Milano, 2006
- GAMBINO S., "Diritti fondamentali europei e Trattato costituzionale", in *Politica del Diritto*, n. 1, 2005.
- GAMBINO S., "Diritti sociali e Stato regionale. L'esperienza italiana nell'ottica comparatistica", in CHIEFFI L. (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle Autonomie e tutela dei Diritti Sociali. A proposito della Riforma del Titolo V della Costituzione*, Padova, 2001.
- GAMBINO S., *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2003.
- GAMBINO S., "El derecho constitucional común europeo entre teoría constitucional y praxis", in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 24, 2005.
- GAMBINO S., "Federalismo, Diritti, Corti. Riflessioni introduttive a partire dall'esperienza canadese", in GAMBINO S. e AMIRANTE C. (a cura di), *Il*

- Canada. Un laboratorio costituzionale. Federalismo, Diritti, Corti*, Padova, 2000.
- GAMBINO S., “Il diritto costituzionale europeo comune fra teoria costituzionale e prassi, Relazione al Congresso Internazionale *Reforma de la Constitución y control de la constitucionalidad*, Pontificia Univerisdad Javeriana, Bogotá, 14-18 giugno 2005.
- GAMBINO S., “Il diritto costituzionale europeo: principi strutturali e diritti fondamentali”, in GAMBINO S. (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario. Principi e tradizioni costituzionali comuni. La formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale europeo*, Milano, 2002.
- GAMBINO S., “La tutela dei diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Giudici e Trattati comunitari”, in GAMBINO S. (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*, Milano, 2006.
- GAMBINO S., “Potere costituente e transizioni costituzionali in area balcano-occidentale”, relazione al convegno biennale *Le transizioni costituzionali nei Balcani Occidentali e l’allargamento dell’Unione Europea*, Pescara, 19/20 novembre 2004.
- GAMBINO S., “Potere politico e riforme istituzionali in prospettiva comparata”, in FANTOZZI P. (a cura di), *Potere politico e globalizzazione*, Soveria Mannelli, 2004.
- GAMBINO S., “Regionalismo, federalismo e diritti fondamentali”, in Atti del Convegno *Federalismo e Regioni in Italia e in Europa*, Università degli Studi “Roma Tre”, 8-9 dicembre 2000.
- GAMBINO S., “Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell’ottica comparatistica”, in S. GAMBINO (a cura di), *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003.
- GAMBINO S., “Sfide e smacchi del processo di costituzionalizzazione comunitaria. Alcune riflessioni dopo i recenti referendum, fra esigenze teorico-dogmatiche e realismo politico”, sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- GAMBINO S., *Stato regionale e diritti sociali: l’esperienza italiana nella prospettiva comparatistica*, relazione presentata al Congresso di Barcellona, 1999.
- GAMBINO S., “Stato regionale e diritti sociali”, in APARICIO M. A., *Derechos Constitucionales y Formas Políticas*, Barcellona, 2000.
- GAMBINO S., “Verso la formazione di un diritto comune europeo: metodo comparatistico e ricerca costituzionale”, in *Politica del diritto*, 2001.
- GAMBINO S. e AMIRANTE C. (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale. Federalismo, Diritti, Corti*, Padova, 2000.
- GARCÍA E., *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n. 10, 1998.
- GARCÍA ÁLVAREZ M. B., “La ‘forma de Estado’ del Reino Unido”, in *Revista Española de la Opinión Pública*, n. 50/1977.

- GARCÍA BELAUNDE D.– FERNÁNDEZ SEGADO F., *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA E., “El sistema autonómico español: formación y balance”, in *Revista de Occidente*, n. 271, 2003.
- GARCÍA DE ENTERRÍA E., *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Madrid, 1984.
- GARCÍA DE ENTERRÍA E. e FERNÁNDEZ T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, VIII ed., vol. I, Madrid, 1997.
- GARCÍA HERRERA M. A. (dir), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Bilbao, 1997.
- GARCÍA GESTOSO N., “Algunas consideraciones sobre la reforma de la Constitución española de 1978 derivadas de la integración europea”, in *Parlamento y Constitución. Anuario*, n. 8, 2004.
- GARCÍA MORALES M. <sup>a</sup> J., “Los convenios entre Cataluña y otras Comunidades Autónomas: régimen jurídico y realidad en las relaciones de colaboración de la Genreralidad con otras Comunidades”, in *Autonomies*, n. 17, 1993.
- GARCÍA MORILLO J., “Autonomia, asimmetria e principio di uguaglianza: il caso spagnolo”, in GAMBINO S. (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998.
- GARCÍA PELAYO M., *Derecho constitucional comaparado*, Madrid, 1984.
- GARCÍA ROCA F.J., “El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales”, in *Revista de Derecho Público*, n. 21, 1984.
- GARCÍA ROCA J., “Criterios para el reparto de competencias y bloque de constitucionalidad”, in AA.VV., GARCÍA ROCA J. (coord.), *Derecho Público de Castilla y León*, Valladolid, 1999.
- GARCÍA ROCA J. (coord.), *Derecho Público de Castilla y León*, Valladolid, 1999.
- GARCÍA ROCA J., “España asimétrica (Descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica)”, in AA.VV., *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Madrid, 1999.
- GARCÍA ROCA M., *El Proyecto de Constitución Europea y la Constitución Española: Elementos para un debate*, Real Instituto Elcano, 2004
- GARCÍA RUBIO F., *La segunda descentralización*, Madrid, 2003.
- GARDINO CARLI A., “Gli Statuti come “parametro” di costituzionalità delle leggi regionali: gli orientamenti della Corte Costituzionale”, in AA.VV., *Costituzione e Regioni*, Napoli, 1987.
- GARIDO FALLA M. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980.
- GENTILE F., “Il problema della burocrazia alla luce del principio di sussidiarietà”, in VITTADINI G. (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Milano, 2002.

- GERBASI G., “I vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost.: difficoltà interpretative tra continuità e discontinuità rispetto al precedente assetto”, in GAMBINO S. (a cura di), *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003.
- GIANNITI L., “L’attuazione dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2001.
- GIDDENS A., *Konsequenz der Moderne*, Frankfurt, 1995.
- GIDDENS A., *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Bologna, 1994.
- GIRAUDI G. (a cura di), *Crisi della politica e riforme costituzionali*, Soveria Mannelli, 2005.
- GIUBBONI S., “I diritti sociali fondamentali nell’ordinamento comunitario. Una rilettura alla luce della Carta di Nizza”, in *Il diritto dell’UE*, nn. 2/3, 2003.
- GIUFFRÈ F., *La solidarietà nell’ordinamento Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002.
- GIZZI E. “Il potere estero regionale”, in *Quad. reg.*, 1981.
- GIZZI E., *La ripartizione delle funzioni tra stato e regioni*, Milano, 1977.
- GLEICK J., *Chaos – die Ordnung des Universums*, Munich, 1988.
- GOLDWIN R. (ed.), *A Nation of States*, Chicago, 1961.
- GOMES CANOTILHO J.J., “El derecho Constitucional como un compromiso permanentemente renovado”, in GARCÍA E., *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n. 10, 1998.
- GONZÁLEZ ENCINAR J. J., *El Estado Unitario-Federal. La autonomía como principio estructural del Estado*, Madrid, 1985.
- GOZZI G. (a cura di), *Democrazia, diritti, Costituzione*, Bologna, 1997.
- GRAGNANI A., “Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco”, articolo tratto dal sito web ISSIRFA – [www.issidrf.cnr.it](http://www.issidrf.cnr.it).
- GRANOVETTER M., “Economic action and social structure: The problem of embeddedness”, in *American Journal of Sociology*, 1985.
- GRECO E., ‘La divisione delle competenze tra Unione e Stati membri’, nella Conferenza su *Il ruolo dei poteri regionali e locali nell’Unione: Federalismo e sussidiarietà in Europa allargata*, Torino, 28 marzo 2004, su [www.europa2004.it](http://www.europa2004.it).
- GRIFFIN S.M., *Il costituzionalismo americano. Dalla teoria alla politica*, Bologna, 2003.
- GRIGLIO E., “La giurisprudenza costituzionale sulla definizione delle materie nel riaperto delle competenze legislative tra Stato e Regioni”, sul sito [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

- GRIMM D., “Integración por medio de la constitución – propósitos y perspectivas en el proceso europeo de constitucionalización”, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 15, 2005.
- GRIMM D., “¿Necessita Europa una Constitución?”, in *Debats* n. 55, marzo 1996
- GRIMM D., “Senza un popolo non c’è Costituzione”, in AA.VV. *Sfera pubblica e Costituzione europea*, Roma, 2002.
- GRIMM D., “Trattato o Costituzione?”, in *Quaderni costituzionali*, 1/2004.
- GRODZINS V. M., “Centralization and Decentralization in the Unites States”, in GOLDWIN R. (ed.), *A Nation of States*, Chicago, 1961.
- GROPPI T. (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Torino, 1998.
- GROPPI T., *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli stati federali*, Milano, 2001.
- GROPPI T., “Giustizia costituzionale e Stati decentrati. L’esperienza della Corte Costituzionale italiana”, in *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n. 1, 2005.
- GROPPI T., *Il federalismo*, Roma, 1994.
- GROPPI T., “I nuovi Statuti delle Regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale”, sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- GROPPI T. – OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino, 2003.
- GROSSO E., *Le vie della cittadinanza*, Padova, 1997.
- GUZZETTI G., “Premessa”, in DE SIERVO U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001.
- HÄBERLE P., “Diritto costituzionale nazionale, unioni regionali fra stati e diritto internazionale come diritto universale dell’umanità: convergenze e divergenze”, sul sito [www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it).
- HÄBERLE P., “Efectividad de los derechos fundamentales en el Estado constitucional”, in LÓPEZ PIÑA A. (dir.), *La garantía constitucional de los derechos fundaemtales. Alemania, España, Francia e Italia*, Madrid, 1991.
- HÄBERLE P., “El recurso de amparo en el sistema germano federal”, in GARCÍA BELAUNDE D.– FERNÁNDEZ SEGADO F., *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, 1997.
- HÄBERLE P., “Elementos teoricos de un modelo general de recepción jurídica”, in PEREZ LUÑO A.E. (a cura di ), *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio*, Madrid, 1996.
- HABERMAS J., “Cittadinanza e identità nazionale”, in *Micromega*, n. 5, 1991.
- HABERMAS J., *Il 29 maggio i francesi votano sulla Costituzione europea. L’appello per il sì del filosofo tedesco J. Habermas*, en [www.astrid.it](http://www.astrid.it).
- HABERMAS J., *L’inclusione dell’altro. Studi di teoria politica*, Milano, 1998.

- HABERMAS J., *La costellazione post-nazionale*, Milano, 1998.
- HABERMAS J., “Perché l’Europa ha bisogno di una Costituzione?”, in ZAGREBELSKY G. (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Bari-Roma, 2003.
- HABERMAS J., “Una Costituzione per l’Europa? Osservazioni su Dieter Grimm”, in ZAGREBELSKY G., PORTINARO P. P., LUTHER J., *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996.
- HADJIMICHALIS C. e HUDSON R., “Reti, sviluppo regionale e controllo democratico”, in *Meridiana*, n. 49, 2004, p. 87.
- HALL R., QUINN R.E. (eds.), *Organizational Theory and Public Policy*, Beverly Hills, 1983.
- HANF K., SCHARPF F.W., *Interorganizational policy making: limits or coordinations and central control*, London, 1978.
- HAURIOU M., *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Granada, 2003.
- HECLO P., “Issue Networks and the Executive Establishment”, in KING A. (ed.), *The New American Political System*, Washington, 1978.
- HELD D., *Models of Democracy*, Cambridge, 1996, trad. it., *Modelli di democrazia*, Bologna, 1997.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE A., “Coordinción, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación”, in AA.VV., *El funcionamiento del Estado Autónomo*, Madrid, 1999.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE A., “Técnicas y Fórmulas de Cooperación en el Estado Autónomo”, in AA.VV., *El funcionamiento del Estado Autónomo*, Madrid, 1999.
- HEROD A. - WRIGHT M.W., *Geographies of Power: Placing Scale*, London, 2002
- HERRERO DE MIÑÓN M., “La posible diversidad de los modelos autonómicos en la transición, en la Constitución española de 1978 y en los Estatutos de Autonomía”, in AA.VV., *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona 1995.
- HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN M., “Federalismo asimétrico: il caso spagnolo”, in CARAVITA B. (a cura di), *Le Regioni in Europa, esperienza costituzionali a confronto*, Roma 2002.
- HESSE J.J. (coord.), *Politikverflechtung im föderativen Staat*, Baden Baden, 1978
- HESSE K., “Constitución y Derecho Constitucional”, in AA.VV., *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 1996.
- HESSE K., *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962.
- HÖFFE O., *La democrazia nell’età della globalizzazione*; Monaco di Baviera 1999.
- HOGWOOD P., “The asymmetric Institution and Politics of Devolution”, in TORRE A., VOLPI L. (a cura di), *La Costituzione Britannica. The British Constitution*, Vol. 1, Torino, 2005.
- HOOGHE L., MARKS G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2001.



- IELO D., “Amministrazioni a rete e reti di amministrazioni: nuovi paradigmi della *global governance*”, in *Amministrare*, n. 3, 2003.
- IPSEN V.H.P., “Als Bundesstaat in der Gemeinschaft”, in CAEMMERER E.V. – SCHLOCHAUER H.J. – STEINDORFF E., *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt, 1966.
- IURATO G., *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un’analisi neo-istituzionalista della partecipazione*, Milano, 2005.
- JEFFERY C. (a cura di), *The regional dimension in the European Union. Towards a third level in Europe?*, Londra, 1997.
- JELLAMO A., “Il frastagliato universo dei diritti umani”, in GAMBINO S. (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006.
- JESSOP B., “Capitalism and its future: remarks on regulations, government and governance”, in *Review of International Political Economy*, n. 3/4, 1997.
- JESSOP B., “The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development”, in *International Social Science Journal*, n. 155, 1998.
- JIMÉNZ DE ASÚA L., *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, n. 28, 27 de agosto de 1931.
- JIMÉNZ DE ASÚA L., *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, 1946.
- JIMÉNZ DE ASÚA L., *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Madrid, 1932.
- JIMÉNEZ DE PARGA M., “La trampa del federalismo”, in *ABC*, 25 novembre del 1998.
- JORDAN G., SCHUBERT K., “A preliminary ordering of policy networks labels”, in *European Journal of political research*, 1/1992.
- KEATING M., HOOGHE L., *By-passing the nation state? Regions and the EU policy process*, in RICHARDSON J. (a cura di), *European Union. Power and Policy Making*, London, 1996.
- KING A. (ed.), *The New American Political System*, Washington, 1978.
- KIRCHHEIMER O., *Costituzione senza sovrano. Saggi di teoria politica e costituzionale*, Bari, 1982.
- KNILL C. e LEHMKUHL D., “How Europe Matters? Different Mechanisms of Europeanization”, in *European Integration online Papers*, vol. 3, 1999.
- KYMLICKA W., *Multicultural Citizenship*, Oxford, 1995.
- KOLHLER- KOCH B. e EISING R. (eds.), *The Transformations of Governance in the European Union*, London, 1999.
- LA PERGOLA A., “The European Constitutional Heritage- Introductory Statement”, UniDem Seminar, European Commission for Democracy through Law, Montpellier, France, Novembre 22-23, 1996, Council of Europe Documento CDL-UDM (96) 2, Strasbourg, Novembre 7, 1996.

- LA PERGOLA A., *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie garantite: riflessioni comparatistiche sul Federalismo Regionalismo*, Padova, 1987.
- LARUMBE BIURRUM P., “Naturaleza jurídica dual de las Instituciones Forales de los territorios Históricos”, in AA. VV., *Jornadas de estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, San Sebastián, 1986.
- LASAGABASTER HERRARTE I., “Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo”, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 41, 1995.
- LANZA O. – RANIOLO F., *Una democrazia di successo? La Spagna dalla transizione democratica al governo Zapatero*, Soveria Mannelli, 2006.
- LAVILLA RUBIRA J.J., voce “Colaboración”, nell’ *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, 1995, Tomo I.
- LAZZARO F. M., “La cooperazione fra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana”, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/2003.
- LECCARDI C. (a cura di), *Limiti della modernità. Trasformazioni del mondo e della conoscenza*, Roma, 1999.
- LE GALES P., “Les réseaux d’action publique entre outil passe partout et théorie de moyenne porte”, in LE GALES P., THATCHER M. (a cura di), *Les réseaux des politiques publiques*, Paris, 1996.
- LE GALES P., THATCHER M. (a cura di), *Les réseaux des politiques publiques*, Paris, 1996.
- LEGUINA VILLA J. e SÁNCHEZ MORÓN M. (dir.), *Nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993.
- LEITNER H., PAVLIKK C., SHEPPARD E., “Networks, Governance and the Politics of Scale: Inter-urban Networks and the European Union”, in HEROD A. - WRIGHT M.W., *Geographies of Power: Placing Scale*, London, 2002.
- LETTA E., “Le Regioni nuovi attori di politica estera”, in ALFIERI A. (a cura di), *La politica estera delle regioni*, Bologna, 2004.
- LINZ J.J., “Crisis de un Estado Unitario: Nacionalismos Periféricos y Regionalismo”, in AA.VV. *La España de las Autonomías. Pasado, presente e futuro*, vol. II, Madrid, 1981.
- LIPPI A., “Il policy making europeo come ‘rete’”, in PREDIERI A., MORISI M. (a cura di), *L’Europa delle reti*, Torino, 2001.
- LIPPI A., “La rete come metafora e come unità d’analisi del policy making”, in *Teoria Politica*, 1/2001.
- LOMBARDI G., “Diritti di libertà e diritti sociali”, in *Pol. del dir.*, n. 1,1999.
- LOMBARDI G., *Poteri privati e diritti fondamentali*, Torino, 1970.
- LOMBARDI G., *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986.

- LÓPEZ AGUILAR J. F., “Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado autonómico y el ‘hecho diferencial constitucionalmente relevante’”, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 2, 1997.
- LÓPEZ AGUILAR J.F., *Estado autonómico y hechos diferenciales. Una aproximación al «hecho diferencial» en el Estado comuesto de la Constitución de 1978: el caso de la autonomía canaria*, Madrid, 1998.
- LÓPEZ CASTILLO A., “Algunas consideraciones sumarias en torno a la Carta de derechos Fundamentales de la Unión europea”, in *Revista de Estudios Políticos (Nuova Época)*, n. 113, 2001.
- LÓPEZ GONZÁLEZ J.I., “La posición de las Cortes antes los convenios interregionales”, in AA.VV., *Comunidades Autónomas*, Sevilla, 1980
- LÓPEZ GUERRA L., “Debate III”, in AA.VV. *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona 1995.
- LÓPEZ GUERRA L., “El modelo autonómico”, in *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Publico*, n. 20, 1995.
- LÓPEZ PIÑA A. (ed.), *División de poderes e interpretación. Hacia una teoría de la praxis constitucional*, Madrid, 1987.
- LÓPEZ PIÑA A. (dir.), *La garantía constitucional de los derechos fundamenteales. Alemania, España, Francia e Italia*, Madrid, 1991.
- LÓPEZ PIÑA A., GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ I., *Elementos de Derecho Público*, Madrid, 2002;
- LOUVIN R., *La Valle d’Aosta*, Quart, 1997.
- LOWENSTWEIN K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1986.
- LOWI TH. J., *La scienza delle politiche*, Bologna, 1999.
- LOZANO MIRALLES J., “Il ruolo del Tribunale costituzionale spagnolo nella costruzione dello Stato autonomico”, in GAMBINO S. e AMIRANTE C. (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale. Federalismo, Diritti, Corti*, Padova, 2000.
- LOZANO MIRALLES J., “La cooperazione in uno Stato asimmetrico”, in DOMINICI D.- FALZEA G.- MOSCHELLA G., *Il regionalismo differenziato. il caso italiano e spagnolo*, Milano, 2004.
- LUCARELLI A., “Dagli slogan alla politica delle istituzioni. Il caso degli Statuti regionali”, in *Mezzogiornoeuropa*, 2000.
- LUCARELLI S. (a cura di), *La polis europea. L’Unione europea oltre l’euro*, Trieste, 2003.
- LUCARELLI S., “La polis europea. Un’introduzione”, in LUCARELLI S. (a cura di), *La polis europea. L’Unione europea oltre l’euro*, Trieste, 2003.
- LUCAS VERDÚ P., “¿ Una polémica obsoleta o una cuestión recurrente?: Derecho Constitucional versus Derecho Político”, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 3, 1999.

- LUCIANI M., “Audizione del Presidente dell’A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Risposte dei soci dell’A.I.C. ai quesiti”, sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- LUCIANI M., “Diritti sociali e integrazione europea”, in *Politica del diritto*, 2000.
- MAESTRO BUELGA G., “Constitución económica y derechos sociales en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 7, 2000.
- MAESTRO BUELGA G., “Poder constituyente, principio democrático y continuidad en el tratado Constitucional de la Unión Europea”, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 15, 2005.
- MAGNIER A. e RUSSO P., *Sociologia dei sistemi urbani*, Bologna, 2002.
- MAJONE G., “Europe’s «Democratic Deficit»: The Question of Standard”s, in *European Law Journal*, n. 1, 1998.
- MAMMARELLA G. e CACACE P., *Le sfide all’Europa. Attualità e prospettive dell’integrazione*, Bari, 1999.
- MANCINI F., “La tutela dei diritti dell’uomo: il ruolo della Corte di Giustizia delle Comunità Europee”, in *Riv. Trim. dir. proc. civ.*, n. 1, 1989.
- MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.
- MANGIAMELI S., “Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione”, in *Giur. Cost.*, 2002.
- MANZELLA A., “Costituzione e unificazione”, in VACCA G. (a cura di), *Dalla Convenzione alla Costituzione*, Bari, 2005.
- MANZELLA A., “La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri”, in *Quaderni Costituzionali*, I/2000.
- MANZELLA A., Intervento al Convegno annuale dell’Associazione Italiana Costituzionalisti, Perugia, 7-9 ottobre 1999.
- MARCHISIO S., “La cooperazione rafforzata e la flessibilità”, resoconto (a cura di COLAVITTI G. e MERCURIO C.) del seminario “I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell’integrazione europea”, 12 novembre 1999, LUISS, sul sito [www.luiss.it/semcost/europa](http://www.luiss.it/semcost/europa).
- MARINI F.S., “La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni”, in D’ATENA A., GROSSI P. (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie tra Unione europea e riforme costituzionali. In ricordo di Andrea Paletti*, Milano, 2003.
- MARISCAL N., *Teorías Políticas de la Integración Europea*, Madrid, 2003.
- MARKO J., ORTINO S., PALERMO F., *L’ordinamento speciale della Provincia autonoma di Trento*, Padova, 2001.
- MARLOK M., *Il diritto costituzionale nel sistema europeo a più livelli*, relazione al Convegno sull’Europa, organizzato dall’Osservatorio costituzionale, 2000, sul sito [www.luiss.it](http://www.luiss.it).
- MARSH D., RHODES R.A.W (a cura di), *Policy networks in British government*, Oxford, 1992.
- MARSICAL N., *Teoría Políticas de la Integración Europea*, Madrid, 2003.

- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, VI ed., Milano, 1990.
- MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, VI ed., Milano, 2002.
- MASTROIANNI R., ‘Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l’Europa’, in *Riv. di Dir. Pubbl. Comp. ed Eu*, n. 4/2003.
- MATTEI U., *Common Law. Il diritto anglo-americano*, Torino, 1992.
- MAYNTZ R., “La teoria della governance, sfide e prospettive”, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1, 1999.
- MAZZIOTTI M., “Diritti Sociali”, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, vol. XII, 1964.
- MAZZOLENI M., “Le Regioni nel *decision making* europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?”, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004.
- MEDINA GUERRERO M., “El principio de cooperación como principio estructural del Estado autonómico: su incidencia en las relaciones competenciales entre el Estado y las CCAA”, in TEROL BECERRA M. J., *Relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas. Cooperación, coordinación, conflicto*, Granada, 2005.
- MELUCCI A., “Diventare persone. Nuove frontiere per l’identità e la cittadinanza in una società planetaria”, in LECCARDI C. (a cura di), *Limiti della modernità. Trasformazioni del mondo e della conoscenza*, Roma, 1999
- MELUCCI A., *Diventare persone. Conflitti e nuova cittadinanza nella società planetaria*, 2000.
- MENÉNDEZ REXACH A., “Las relaciones de cooperación, control y conflictividad”, in GARCÍA ROCA J. (coord.), *Derecho Público de Castilla y León*, Madrid, 1999.
- MENÉNDEZ REXACH A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982.
- MENY I.e WRIGHT V., *Center-periphery Relations in Western Europe*, London: George Allen & Unwin, 1985.
- MÉNY Y., *Istituzioni e Politica*, Rimini, 1995.
- MILNE D., “Equality or Asymmetry: Why Choose”, in WATTS R.L. e BROWN D.M. (a cura di), *Options for a New Canada*, Toronto, 1991.
- MIRKINE-GUETZÈVITCH B., *Le Costituzioni europee*, Milano, 1954.
- MOLASCHI V., *Sulla nozione di servizi sociali: nuove coordinate costituzionali*, sul sito [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).
- MONTANARI A. e UNGARO D. (a cura di), *Globalizzazione, politica e identità*, Soveria Mannelli, 2004.
- MONTEBUGNOLI A., *Come complicare l’economia sociale*, Roma, 2000.
- MORATA F., “Come migliorare la *governance* democratica europea con le Regioni”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2004.

- MORATA F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, 2004.
- MORATA F., “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”, relazione tenuta al VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, *Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisbona, 8-11 ottobre 2002.
- MORATA F., “L’UE come sistema multilivello”, in *Jean Monnet Lectures Series*, n. 3, 2003.
- MORATA F., “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”, in *Documentación Administrativa*, 1991.
- MORATA F., “Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea”, in MORATA F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, 2004.
- MORBIDELLI G., *Lezioni di diritto pubblico comparato. Costituzioni e costituzionalismo*, Modena, 2000.
- MORBIDELLI G., PEGORARO L., REPOSO A., VOLPI M., *Diritto costituzionale italiano e comparato*, 2ª ed., Bologna, 1997.
- MORGAN G., *Images of Organization*, 2ª ediz., Thousand Oaks, 1997.
- MORIN E., *I sette saperi necessari all’educazione del futuro*, Milano, 2001.
- MORTATI C., “Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore”, in *Foro italiano*, 1970, V.
- MORTATI C., *Le forme di governo*, Padova, 1973.
- MORVIDUCCI C., “Le attività di rilievo internazionale delle regioni e l’interpretazione governativa del d.P.R. 616”, in *Le Regioni*, 1980.
- MORVIDUCCI C., “Rapporti tra Stato e regioni con riferimento alle attività di «rilievo» internazionale”, in *Le Regioni*, 1980.
- MUCCI F., “«Potere estero», diritto internazionale e riforma del Titolo V della Costituzione”, in D’ATENA A., GROSSI P. (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie tra Unione europea e riforme costituzionali. In ricordo di Andrea Paoletti*, Milano, 2003.
- MUÑOZ MACHADO S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982.
- MUÑOZ MACHADO S., *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, 1993.
- MUTTI A., *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Bologna, 1998.
- NICE D.C., *Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations*, New York, 1987.
- NICOLAÏEFF B., “L’expérimentation nouvelle frontière de la gouvernance”, in *Pouvoirs Locaux*, n. 49/2001.
- NIETO A., *Derecho Administrativo sancionador*, Madrid, 1993.
- NORTH D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, 1990.

- NORTON A., *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Aldershot: Edward Elgar Limited, 1994.
- NOSKE H. (ed.), *Der Rechtsstaat: am Ende?*, 1995.
- NOVACCO N., in *Quaderni di Informazioni Svimez*, n. 4 , Roma, 2000.
- O'TOLLER JR J., *American Intergovernmental Relations*, Washington, 1985.
- OFFE C., “Esiste, o può esistere, una «società europea»”, in AA.VV. *Sfera pubblica e Costituzione europea*, Roma, 2002.
- OHMAE K., *The End of the Nation-State. The Rise of Regional Economies*, 1995.
- OLÁBARRI GORTÁZAR I., “La cuestión regional en España, 1808-1939”, in AA.VV., *La España de las Autonomías. Pasado, presente e futuro*, vol. II, Madrid, 1981.
- OLÁBARRI GORTÁZAR I., “Un conflicto entre nacionalismos: la “cuestión regional” en España, 1808-1939”, in FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.R (coord.), *La España de las Autonomías*, Madrid, 1985.
- OLIVETTI M., “Il potere estero delle regioni”, in ALFIERI A. (a cura di), *La politica estera delle regioni*, Bologna, 2004.
- OLIVETTI M., “Le funzioni legislative regionali”, in GROPPI T.- OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003
- OLIVETTI M., “Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)”, in GROPPI T. – OLIVETTI M (a cura di), *la Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed.,Torino, 2003.
- ONIDA V., “Il mito delle riforme costituzionali”, in *Il Mulino. Rivista bimestrale di cultura e di politica*, n. 1, 2004.
- ONIDA V., “Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario”, in *Le Regioni*, n. 1, 1991.
- ONIDA V., “Presentazione”, in CAVALIERI P. e LAMARQUE E. (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V, Parte Seconda, della Costituzione. Commento alla legge 'La Loggia' (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004.
- OPPENHEIM F., *Conceptos políticos. Una reconstrucción*, Madrid, 1987.
- ORIOLO P., “For European Citizenship to Residents”, *The Federalist Debate*, XVII, n. 2/2004.
- ORTINO S., *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, 1994.
- ORTINO S., *Il nuovo Nomos della Terra*, Bologna, 1999.
- ORTINO S., *Per un federalismo funzionale*, Torino, 1994.
- PACIOTTI E., “La Carta dei diritti fondamentali: una novità istituzionale”, in G. BONACCHI (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001.
- PAGANO E., “Il valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali e le competenze dell'Unione”, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, IV, 2003.

- PALADIN L., “Spunti per la ricerca di una nuova specialità”, in *Le Regioni*, 1993.
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, 1996.
- PALERMO F., “Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana”, in *Le Regioni*, n. 2-3, 1997.
- PALERMO F., “La coincidenza degli opposti: l’ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico”, in atti del convegno “Integrazione europea e asimmetrie regionali”, in atti del convegno *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto. Italia, Spagna, Germania, Belgio, Portogallo e Francia*, Facoltà di Scienze Politiche, Università della Calabria, 9 ottobre 2006, in corso di pubblicazione.
- PALERMO F., “La (nuova) disciplina delle attività estere delle Regioni, l’art. 3 d.d.l. ‘La Loggia’”, sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- PALERMO F., *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla Costituzione italiana*, Padova, 1999.
- PALERMO F., “Il potere estero delle Regioni”, in GROPPI T. – OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino, 2003.
- PALERMO F., *La forma di Stato dell’Unione Europea. Per una teoria costituzionale dell’integrazione sovranazionale*, 2005.
- PALERMO F., “Titolo V e potere estero delle regioni: i vestiti nuovi dell’imperatore”, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2002.
- PALERMO F. e DANI M., “Della governance e di altri demoni (un dialogo)”, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2003.
- PANUNZIO S.P. (a cura di), *I costituzionalisti e l’Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d’integrazione europea*, Milano, 2002.
- PAREJO ALFONSO L., “La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea”, in AA.VV., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, Vitoria, 1994.
- PARSI V. E. (a cura di), *Lo spazio politico della regione. Cittadinanza, azione di governo e politiche pubbliche*, Milano, 2004.
- PASINI I., “«Potere estero» delle regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinari nel d. P.R. 31 marzo 1994”, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995.
- PASTORI G., “Il principio di sussidiarietà fra legislazione e giurisprudenza costituzionale”, in DE MARCO E. (a cura di), *Problemi attuali della ‘sussidiarietà*, Milano, 2005.
- PASTORI G., “La conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione”, in *Le Regioni*, 1994.
- PASTORI G., “La nuova specialità”, in *Le Regioni*, n. 3/2001.
- PATRONO M., *Il diritto nel paese d’Europa*, Padova, 2001.
- PAU I VALL F., *El futuro del Estado Autonómico*, Pamplona, 2001.



- PECES BARBA G., *Los valore superiores*, Madrid, 1984.
- PEDETTA M., “Attività regionali di rilievo internazionale e valutazioni di politica estera”, in *Le Regioni*, 1989.
- PEREC G., *La vida instrucciones de uso*, 1978.
- PERÉZ CALVO A. (coord.), *Estado, nación y soberanía (problemas actuales en Europa)*, Madrid, 2002.
- PERÉZ CALVO A. (coord.), *La participación de las CCAA en las decisiones del Estado*, Madrid, 1997.
- PERÉZ CALVO A., “Conferencia introductoria”, in PERÉZ CALVO A. (coord.), *Estado, nación y soberanía (problemas actuales en Europa)*, Madrid, 2002.
- PÉREZ CALVO A., “El lugar del Estrado en la integración europea”, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 15, 2005.
- PÉREZ CALVO A., GARCÍA M., FELSTINER W.L.F., *Federalismo. Federalism*, Madrid, 2004.
- PEREZ LUÑO A. (a cura di), *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio*, Madrid, 1996.
- PEREZ LUÑO A., “Las generaciones de derechos fundamentales”, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1991.
- PÉREZ ROYO J., *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, 1994.
- PÉREZ TREMP S P., “La Costituzione spagnola e l’Unione europea alla luce della giurisprudenza del Tribunale costituzionale”, in S. GAMBINO (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*, Milano, 2006.
- PERNICE I., “De la Constitution composée de l’Europe”, in *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, n. 36, 2000.
- PERNICE I., “Elements and structures of the European Constitution”, seminario internazionale “*The European Constitution in the Making*”, Università di Roma “La Sapienza”, 31 maggio- 1° giugno o 2002.
- PERNICE I., “Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited?”, en *Common Market Law Review*, n. 36, 1999.
- PERNICE I., “Multilevel constitutionalism in the European Union”, in *European Law Review*, 2002.
- PERNICE I. e MAYER F., “La Costituzione integrata dell’Europa”, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Roma-Bari, 2003.
- PERNTHALER P., “Die Globalisierung als Herausforderung an eine moderne Staatslehre”, in SCHÄFFER H. et al., *Staat – Verfassung – Verwaltung*, Wien, 1998.
- PERNTHALER P., *Lo stato federale differenziato*, Bologna, 1998.
- PERNTHALER P., ORTINO S. (a cura di), *Euregio Tirolo*, Trento, 1997.

- PERULLI P., *La città delle reti*, Torino, 2000.
- PETRONI A. M. (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Bologna, 2001.
- PETRONI A. M., “Due mosse per la nuova Europa”, in *Il Sole 24ore*, n. 136, 21 maggio 2002.
- PETRONI A. M. e. CAPORALE R., *Il federalismo possibile*, Soveria Manelli, 2000.
- PIERUCCI A., “Europa flessibile: il massimo dell’ambiguità con il massimo delle conseguenze”, in «1989» *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 1996.
- PINELLI C., “Audizione del Presidente dell’A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Risposte dei soci dell’A.I.C. ai quesiti”, sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- PINELLI C., “Regioni e rapporti internazionali secondo l’art. 117 Cost.”, sul sito [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it).
- PINELLI C., “Sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili» (art. 117, co. 2 lett. m, Cost.)”, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2002.
- PISELLI F., “Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico”, BAGNASCO A., PISELLI F., PIZZORNO A., TRIGILIA C., *Il capitale sociale. Istruzioni per l’uso*, Bologna, 2001.
- PISELLI F., “Il network sociale nell’analisi del potere dei processi politici”, in *Stato e mercato*, n. 2, 1997.
- PITINO A., “Tecniche di cooperazione tra enti locali e governo centrale negli Stati Scandinavi”, in *Amministrare*, n. 1/2005.
- PITRUZZELLA G. “Commento all’art. 10 del decreto legislativo n. 112 del 1998”, in AA.VV., *Lo stato autonomista*, Bologna, 1998.
- PITRUZZELLA G., “Il regionalismo italiano tra asimmetrie e cooperazione”, in CHIEFFI L. – CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Regioni ed Enti locali dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004.
- PITRUZZELLA G., “Le riforme possibili”, in *Il Sole 24 Ore* del 24 novembre 1999.
- PIZZETTI F. G., “Il processo costituente europeo e la riforma del sistema giudiziario dell’Unione”, in BILANCIA P. (a cura di), *Il processo costituente europeo*, Milano, 2002.
- PIZZETTI F., “Attuazione e completamento del Titolo V della Parte II della Costituzione”, in CHIEFFI L. – CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004.
- PIZZETTI F., “Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto”, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2005.
- PIZZETTI F., “Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà”, in *Non profit*, 3, 2001.
- PIZZETTI F., “Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana”, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000.

- PIZZETTI F., “L’evoluzione del sistema italiano tra ‘prove tecniche di *governance*’ e i nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell’Unione Europea”, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- PIZZETTI F., “La sussidiarietà come nuova prospettiva della democrazia”, Atti del Seminario *Democrazia e Sussidiarietà*, Roma 24 ottobre 2003, su [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)
- PIZZETTI F., “Le nuove esigenze di *governance* in un sistema policentrico ‘esplosivo’”, in CHIEFFI L. – CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004.
- PIZZETTI F., “Sistema comunitario e amministrazioni nazionali”, in AA.VV., *La Costituzione europea, Atti del XIV Convegno Annuale*, Perugia, 1999.
- PIZZETTI F., “Sussidiarietà, interessi degli Stati e tutela dei cittadini. la ripartizione delle competenze in un *multi-level system*: due prospettive per l’Unione europea”, in BILANCIA P. (a cura di), *Il processo costituente europeo*, Milano, Giuffrè, 2002.
- PIZZOLATO F., “Il principio di sussidiarietà”, in GROPPI T. – OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino, 2003.
- PIZZORNO A., “Between Command and Exchange. Theoretical Note on the Notion of «Public Sphere»”, in AA.VV., *Sfera pubblica e Costituzione europea*, Roma, 2002.
- PIZZORNO A., “Perché si paga il benzinaio. per una teoria del capitale sociale, in BAGNASCO A., PISELLI F., PIZZORNO A., TRIGILIA C., *Il capitale sociale. Istruzioni per l’uso*, Bologna, 2001.
- PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002.
- PIZZORUSSO A., *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 1995 e 2ª ed., 1998.
- PLATTNER M. F. e SMOLAR A. (a cura di), *Globalization, Power, and Democracy*, Baltimore, 2000.
- POGGI A., *Comunicazione al seminario Astrid sulla sussidiarietà orizzontale*, su [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).
- PONTIER J.-M., “La loi organique relative à l’expérimentation par les collectivités territoriales”, in *Actualité Juridique. Droit Administratif*, 2003.
- PORRAS NADALES A., “Derecho Constitucional y evolucionismo jurídico”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 87, 1995.
- PORRAS NADALES A. J., “Il regionalismo differenziato: sfide e prospettive. (Un bilancio dell’esperienza spagnola)”, in D. DOMINICI - G. FALZEA – G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, 2004.
- PORTES A., “Social capital: Its origins and applications in modern sociology”, in *Annual Review of Sociology*, 1998.
- PRADERA J., “La liebre y la tortuga. Política y administración en el Estado de las autonomías”, en *Claves de Razón Práctica*, núm. 38, 1993.

- PREDIERI A., MORISI M. (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001.
- PRETEROSSO G. (a cura di), *Un passato che passa? Germania e Italia tra memoria e prospettiva*, Roma, 2000.
- PRIERTO SANCHÍS L., *Sobre principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico*, Madrid, 1992.
- PRIVITERA W., *Tecnica, individuo e società. Cinque lezioni sulla teoria di Ulrich Beck*, Soveria Mannelli, 2004.
- PUZYNA W., “Il processo di decentramento in Polonia di fronte alle prospettive di integrazione nell’Unione Europea”, in B. CARAVITA (a cura di), *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Roma-Lugano, 2002.
- RADBRUCH G., “Ueber die Methode der Rechtsvergleichung”, in *Monatsschrift für Kriminalpsychologie und Strafrechtsreform*, 1905-1906.
- RANDELZHOFFER, “Souveränität und Rechtsstaat: Anforderungen an eine Europäische Verfassung”, in NOSKE H. (ed.), *Der Rechtsstaat: am Ende?*, 1995.
- RANIOLO F., “Network organizzativi e governance democratica”, in D’AMICO R. (a cura di), *L’analisi della Pubblica Amministrazione. Teoria, concetti e metodi*, III vol., “La Pa come sistema aperto: la morfologia”, Milano, in corso di pubblicazione.
- REAGAN M. e SANZONE J., *The New Federalism*, 2<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, 1981.
- REPOSO A., *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2000.
- REQUEJO F., “Diferències nacionals i federalisme asimètric”, in UDINA E., *Quo vadis, Catalonia?*, Barcellona, 1995.
- RESCIGNO G.U., “Forme di Stato e forme di governo”, in *Enc. giur. Treccani*, XIV, Roma, 1989.
- RESCIGNO G.U., *Per la riduzione del danno*, sul sito: [www.larivistadelmanifesto.it](http://www.larivistadelmanifesto.it).
- RESCIGNO G.U., “Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali”, *Diritto pubblico*, 2002.
- RESCIGNO G.U., “Stato sociale e principio di sussidiarietà”, in *Quaderni regionali*, 2, 2002.
- RHODES R.A.W. in “The New Governance: Governing without Government”, in *Political Studies*, n. 4, 1996.
- RICHARDSON J. (a cura di), *European Union. Power and Policy Making*, London, 1996.
- RICHARDSON J., JORDAN G., *Governing under pressure*, Oxford, 1979.
- RIDOLA P., “La ‘Costituzione Europea’ dopo il voto”, su *federalismi.it*, n. 13/2004.

- RIDOLA P., *Introduzione* a “Il principio democratico nell’Unione Europea”, in PANUNZIO S.P. (a cura di), *I costituzionalisti e l’Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d’integrazione europea*, Milano, 2002.
- RIFKIN J., *Il sogno europeo*, Milano, 2004.
- RIKER W. H., *The Development of American Federalism*, Boston, 1987.
- ROBERTSON R., *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, Trieste, 1999.
- ROBERTSON R., “Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity”, in FEATHERSTONE M., LASH S., ROBERTSON R., *Global Modernities*, London, 1995.
- RODOTÀ S., “La Carta come atto politico e documento giuridico”, in AA.VV., (MANZELLA A., MELOGRANI P., PACIOTTI E., RODOTÀ S. a cura di) *Riscrivere i diritti in Europa. La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Bologna, 2001.
- RODOTÀ S., “Tra diritti e mercato: una cittadinanza europea possibile”, in BONACCHI G. (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001
- RODRIGUEZ-ARANA J. y GARCÍA MEXIA P. (coord.), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autonomas*, Madrid, 2003.
- ROLLA G. (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2003.
- ROLLA G. (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, 2005.
- ROLLA G. (a cura di), *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*, Torino, 1996.
- ROLLA G., “Differenziazione regionale e nuovi criteri per il riparto delle competenze”, in GAMBINO S. (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998.
- ROLLA G., “Evolución del sistema constitucional de las autonomias territoriales y nuevas relaciones entre los niveles constitucionales”, in *Revista de estudios de la Administracion local*, 2001.
- ROLLA G., “Il difficile equilibrio tra autonomia ed unità nel regionalismo italiano”, in ROLLA G. (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2003.
- ROLLA G., “Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli”, in *Le Regioni*, n. 5/2003.
- ROLLA G., “L’autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi”, in GROPPI T. (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Torino, 1998.
- ROLLA G., “La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell’esperienza italiana e spagnola”, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2005.
- ROLLA G., “Relaciones entre ordenamientos en el sistema constitucional italiano”, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1, 2004.

- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, III ed., Firenze, 1997.
- ROSA L., “Il ‘principio di sussidiarietà’ nell’insegnamento sociale della Chiesa – La formulazione del principio e la sua interpretazione”, in *Aggiornamenti sociali*, n. 11, 1962.
- ROSENAU J.N., “Armed Forces and Armed Forces in a Turbulent World”, in BURK J. (a cura di), *The Military in New Times*, Cambridge, 1994.
- ROSS C., “Nationalism and Party competition in the Basque Country and Catalonia”, in *West European Politics*, n. 19, 1996.
- ROSSI L.S. (a cura di), *Il Progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell’Unione europea*, Milano, 2004.
- RUBIO LLORENTE F., “Carta europea de los derechos”, in *Claves de Razón Práctica*, n. 122, 2002.
- RUBIO LLORENTE F., “Constitución, valores, principios, derechos”, in AA.VV. (OLLERO A., coord.), *Valores en una sociedad plural*, Madrid, Papeles de la Fundación para el análisis y los estudios sociales, n. 51, 1999.
- RUBIO LLORENTE F., *Constitutionalism in the “Integrated” States of Europe*, Jean Monnet Working Papers, n. 5/1998.
- RUBIO LLORENTE F., “Debate III”, in AA.VV. *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona 1995.
- RUBIO LLORENTE F. (et. al.), *Derechos fundamentales y principios constitucionales (doctrina jurisprudencial)*, Barcellona, 1995.
- RUBIO LLORENTE F., “El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 48, 1996.
- RUBIO LLORENTE F., “El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa”, in RUBIO LLORENTE F., DARANAS PELÁEZ M. (a cura di ), *Constituciones de los Estados de la Unión europea*, Barcelona, 1997
- RUBIO LLORENTE F., *La forma del poder*, Madrid, 1993.
- RUBIO LLORENTE F., DARANAS PELÁEZ M. (a cura di ), *Constituciones de los Estados de la Unión europea*, Barcellona, 1997.
- RUGGERI A., “‘Forme’ e ‘tecniche’ dell’unità, tra vecchio e nuovo regionalismo”, in ROLLA G. (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2003.
- RUGGERI A., “Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un “modello” e delle sue possibili realizzazioni)”, in *federalismi.it*, n. 24/2005.
- RUGGERI A., *«Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, 2005.
- RUGGERI A., “La Commissione parlamentare per le questioni regionali tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro”, su *federalismi.it* n. 23/2005.
- RUGGERI A., “La ricomposizione delle fonti in sistema nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione”, in RUGGERI A., *«Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, 2005.

- RUGGERI A., “Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica”, in *Politica del diritto*, n. 1/2000.
- RUGGERI A., “Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l’autonomia”, sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- RUGGERI A., “Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali”, in DOMINICI D., FALZEA G., MOSCHELLA G. (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2004.
- RUGGERI A., “Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali”, in *Diritto e Società*, n. 2, 2001.
- RUGGERI A., “Note minime, «a prima lettura», a margine del disegno di legge «La Loggia»”, in GAMBINO S. (a cura di), *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003.
- RUGGERI A., “Quale Costituzione per l’Europa?”, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 8/2004.
- RUGGERI A., “Quale ‘sistema’ delle fonti dopo la riforma del Titolo V?”, sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 25 gennaio 2006.
- RUGGERI A., “Riforma del titolo V e ‘potere estero’ delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)”, in *Dir. Soc.*, 2003, I.
- RUGGERI A., “Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della Costituzione”, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8 novembre 2006.
- RUGGERI A., “«Trattato costituzionale» e prospettive di riordino del sistema delle fonti europee e nazionali, al bivio tra *separazione* ed *integrazione*”, in S. GAMBINO (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006.
- RUGGERI A. e SALAZAR C., “La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»”, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2003.
- RUGGIU I., “Conferenza Stato-Regioni: un istituti del federalismo «sommerso»”, in *Le Regioni*, n. 5, 2000.
- RUIPÉREZ ALAMILLO J., *La protección constitucional de la autonomía*, Madrid, 1994.
- RUIZ MIGUEL A., “La tercera generación de los derechos fundamentales”, in *Revista de Estudios Políticos*, 1991.
- RUIZ-RICO RUIZ G., “El proceso de «europeización» del derecho constitucional: un nuevo reto metodológico para el siglo XXI ”, in *Revista de Estudios Políticos*, núm. 117, 2002.
- RUIZ-RICO RUIZ G., *El Estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2002.

- RUIZ-RICO RUIZ G., *Los límites constitucionales del Estado Autonómico*, Madrid, 2001.
- RUIZ-RICO RUIZ G., RUIZ RUIZ J.J., “La Cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas: La problemática constitucional del Título Primero de la Ley 30/1992”, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 266, 1995.
- RUZZA C., “Governance e società civile”, in TONIATTI R. [et al.], *Il Libro Bianco sulla governance europea: nuove prospettive comunitarie dell'autonomia trentina*, Trento, 2003.
- SACCOMANNO A., “Eguaglianza sostanziale e diritti sociali nel rapporto fra ordinamento interno ed ordinamento comunitario”, in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002.
- SAINZ MORENO F., *Conceptos jurídicos, interpretación y discrcionalidad administrativa*, Madrid, 1976.
- SALERNO F., “La partecipazione regionale al potere estero nell’evoluzione costituzionale”, in *Riv. di Dir. Int.*, 1982.
- SALERNO G.M., “Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano”, in AA.VV., *Studi in onore di G. Ferrara*, Torino, 2005, come anticipazione sul sito: [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- SALINAS DE FRIAS A., *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Granada, 2000.
- SÁNCHEZ MORÓN M., “Las relaciones de coordinación y cooperación entre Administraciones Públicas en España”, in *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo*, n. 1/2004.
- SÁNCHEZ NAVARRO A.J., “Artículo 145”, in ALZAGA VILLAAMIL Ó. (dir.), *Comentarios a la Constitución española*, tomo IX, Madrid, 1999.
- SANTANIELLO G., *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1992, vol. VIII
- SANTOLAYA MACHETTI P., *Descentralización y cooperacin (Introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización; su aplicación al caso español)*, Madrid, 1984.
- SANTORO E., “Rule of law e ‘libertà degli inglesi’. L’interpretazione di Albert Venn Dicey” in COSTA P., ZOLO D. (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria e critica*, Roma, 2002.
- SASSEN S., *Losing control?*, New York, 1996, trad. it., *Fuori controllo. Mercati finanziari contro stati nazionali: come cambia la geografia del potere*, Milano, 1998.
- SCARCIGLIA R., “Assemblee regionali e autoqualificazioni: “parlamenti”, “preparlamenti” o soltanto “consigli”?”, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, III, 2003.
- SCARCIGLIA R., *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Bologna, 2006.
- SCHÄFFER H. et al., *Staat – Verfassung – Verwaltung*, Wien, 1998.
- SCHARPF F.W., “Der Bundesrat und die Kooperation auf der «dritten Ebene»”, in Bundesrat (coord.), *Vierzig Jahre Bundesrat*, Baden Baden, 1989.



- SCHARPF F.W., *Governinig in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, 1999.
- SCHARPF F. W., *The problem solving capacity of multi-level governance*, trad. It. *Come governare l'Europa*, Bologna, 1999.
- SCHEFOLD D., “Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco”, relazione presentata al X Convegno italo-spagnolo, collegato con il III Convegno biennale dell’Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, *Asimmetria o uniformità? L’esperienza spagnola e le tendenze del regionalismo in Europa*, Pontignano-Siena, 9-10 giugno (aggiornato al luglio del 2006).
- SCHMITT C., *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982.
- SCHMITT C., *Verfassungslehre*, Munchen, 1928.
- SCHNEIDER J. P., “Continencia judicial y estructura normativa abierta del Derecho Constitucional”, in LOPEZ PIÑA A. (ed.), *División de poderes e interpretación. Hacia una teoría de la praxis constitucional*, Madrid, 1987.
- SCHWARZ-LIEBERMANN VON WAHLENDORF H. A., *Droit comparé, Théorie générale et principes*, Paris, 1978.
- SEIJAS VILLADANGOS M<sup>a</sup>. E., *Configuración asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas*, vol. 1, Universidad de León, 2003.
- SEN A., *Lo sviluppo è libertà: perché non c’è crescita senza democrazia*, Milano 2000.
- SHARPE L.J., *Decentralist Trends in Western Democracies*, London: Sage, 1979 I.
- SHAW, V.J., “Flexibility in a «reorganized» and «simplified» Treaty”, in *Common Market Law Review*, 2, 2003.
- SIDENIUS N.C., “Business, governance structures and the EU: the case of Denmark”, in KOLHLER- KOCH B. e EISING R. (eds.), *The Transformations of Governance in the European Union*, London, 1999
- SILVESTRI G., “La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto”, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, I, 1996.
- SILVESTRI G., Intervento alla tavola rotonda su Costituzioni e prassi al Convegno su *Il diritto costituzionale a duecento anni dalla sua istituzione della prima cattedra in Europa*, Ferrara 2-3 maggio 1997.
- SINGER P., *One World. L’etica della globalizzazione*, Torino, 2003.
- SLAUGHTER *et al.* (eds), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, 1998.
- SODA A., “La revisione costituzionale tra continuità e innovazione”, in AA.VV., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Ravenna, 2002.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA J. J., “La forma del Estado desde la perspectiva de la distribución territorial del poder”, in *Revista de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n. 60/1980.

- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA J. J., *Las bases constitucionales del Estado Autónomo*, Madrid, 1998.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA J.J., “Constitución y orden constitucional en la Unión Europea”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 119, 2003.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRIA J.J., “Una revisión de la teoría de los derechos fundamentales”, in ROLLA, G. (a cura di), *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*, Torino, 1996.
- SORRENTINO F., “Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario” sul sito [www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it)
- SPADARO A., “Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità”, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 1998.
- SPAGNA MUSSO E., *Diritto costituzionale*, Padova, 1979.
- SPINELLI A., *La Sfida Europea*, relazione presentata all’Università degli Studi di Padova., 27 maggio, 1982.
- SPYBEY T., *Globalizzazione e società mondiale*, Trieste, 1997.
- STARK J., “Constitutional definition and protection of rights and freedoms”, in STARK J., *Institution and impact of international law according to the German basic law*, Baden Baden, 1987.
- STARK J., *Institution and impact of international law according to the German basic law*, Baden Baden, 1987.
- STROZZI G., *Diritto istituzionale dell’Unione europea*, Torino, 1998.
- STROZZI G., *Regioni e adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, Milano, 1993.
- TAJADURA TEJADA J., “El artículo 145 de la Constitución española: los convenios y acuerdos de cooperación entre las CCAA”, in *Revista Jurídica de Navarra*, n. 21, 1996.
- TAJADURA TEJADA J., *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, 2ª. ed., Granada, 2000.
- TARLTON CH. D., “Federalism, political energy and entropy: implications of analogy”, in *Western Political Quarterly*, vol. XX, n. 4, 1967.
- TARLTON CH. D., “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation”, in *Journal of Politics*, vol. 27, n. 4, 1965.
- TEROL BECERRA M. J., *Relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas. Cooperación, coordinación, conflicto*, Granada, 2005.
- TERRÓN MONTERO J. e. CÁMARA VILLAR G., “Principios y técnicas de cooperación en los Estados compuestos: reflexiones sobre su aplicación al caso de España”, in CANO BUESO J. (coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid, 1990.
- TICHY N., FOMBRUN C., “Network analysis in organizational setting”, in *Human relations*, 1979.

- TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004.
- TOCQUEVILLE A., *La democrazia in America*, Milano, 1997.
- TOMÁS Y VALIENTE F., “Uniformidad y diversidad en las Comunidades Autónomas, en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal Constitucional”, in AA.VV. *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcellona 1995.
- TONIATTI R. (cur.), *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Padova, 2002.
- TONIATTI R. “La governance europea”, in TONIATTI R. [et al.], *Il Libro Bianco sulla governance europea: nuove prospettive comunitarie dell'autonomia trentina*, Trento, 2003.
- TONIATTI R. [et al.], *Il Libro Bianco sulla governance europea: nuove prospettive comunitarie dell'autonomia trentina*, Trento, 2003.
- TONIATTI R., “Il principio di *Rul of Law* e la formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale dell'Unione europea”, in GAMBINO S. (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002.
- TONIATTI R., “Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi”, in GAMBINO S. (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003.
- TONIATTI R., “La bozza di statuto della regione europea”, in PERNTHALER P., ORTINO S. (a cura di), *Euregio Tirolo*, Trento, 1997.
- TONIATTI R., “La via giurisdizionale per la legittimazione dell'Unione europea, in *Dir. pubbl. comp. ed europ.*, 2001.
- TONIATTI R., “Le premesse e le promesse di un regionalismo funzionale”, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- TONIATTI R., “Neoregionalismo e diritti fondamentali nell'integrazione europea”, relazione presentata alla *Giornata Seminariale di Alta Formazione dedicata al prof. Albino Saccomanno con il patrocinio della Fondazione Donato Campagna e della Camera nazionale dei deputati*, Università della Calabria, 26 maggio 2006.
- TONIATTI R., “Potere estero e politica economica delle Regioni: il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell'economia territoriale”, in *Le Regioni*, 2001.
- TONIATTI R., “Recensione al libro di P. Penthaler *Lo stato federale differenziato*”, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2, 1999.
- TONIATTI R., relazione al corso di formazione superiore in diritto costituzionale comparato, *Verso una Costituzione europea?*, Siena 8-12 settembre, 2003.
- TONIATTI R., “Verso la definizione dei “valori superiori” dell'ordinamento comunitario: il contributo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”, in TONIATTI R. (cur.), *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Padova, 2002.

- TORCHIA L., *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006.
- TORCHIA L., "Regioni e «federalismo amministrativo»", in *Le Regioni*, n. 2, 2001.
- TORNOS MÁS J., "La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía", in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 21, 1979.
- TORRE A., "Dalla devolution classica alla regionalizzazione dell'Inghilterra. I profili costituzionali", in *Dir. Pub. Comp. ed Eur.*, 2003.
- TORRE A., VOLPI L. (a cura di), *La Costituzione Britannica. The British Constitution*, Atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Università di Bari, 29-30 maggio 2003, Vol. 1, Torino, 2005.
- TORREJÓN RUBIALES A., "Las Comunidades Autónomas: tipología y mapa territorial", in *Documentación Administrativa*, n. 182, 1979.
- TOURAINÉ A., *Ideologia della globalizzazione*, 1996.
- TRIEPEL H., *Derecho Público y Política*, Madrid, 1974.
- TRIMARCHI BANFI F., "Il regionalismo e i modelli", in *Le Regioni*, 1995.
- TRUJILLO G., "Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico", in AA.VV., *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Madrid, 1997.
- TULLY J., *Strange Multiplicity*, Cambridge, 1995.
- UDINA E., *Quo vadis, Catalonia?*, Barcellona, 1995.
- VACCA G. (a cura di), *Dalla Convenzione alla Costituzione*, Bari, 2005.
- VAN GERVEN W., "Bridging the Gap between Community and National Laws: Towards a principle of homogeneity in the field of legal remedies?", in *Common Market Law Review*, 32, 1995.
- VAN GERVEN W., "Mutual Permeation of Public and Private Law in the National and Supranational Level", in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 5, 1998.
- VAN WAARDEN F., "Dimension and Types of Policy Networks", in *European Journal of Political Research*, vol. 21, n. 1-2, 1992.
- VANDELLI L., *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, 2002.
- VANDELLI L., *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982.
- VANDELLI L., "Regioni: riforme attuate e riforme necessarie", in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 3-4, 2002.
- VENTURA S., "Federalismo e nazionalismo: il federalismo asimmetrico", in *Rivista italiana di Scienza Politica*, n. 3/2004.
- VICTORIA ABELLÁN B.V., *Lecciones de Derecho comunitario europeo*, Barcelona, 2003.

- VIOLINI L. (a cura di), *Il futuro dell'autonomia regionale. Modello italiano e modelli europei in prospettiva*, Milano, 2001.
- VIOLINI L., "Brevi considerazioni su un principio che non smette di rivelare aspetti nuovi e di grande interesse", in DE MARCO E. (a cura di), *Problemi attuali della 'sussidiarietà*, Milano, 2005.
- VIOLINI L., "Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome. Commento all'articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6", in FALCON G. (a cura di), *Stato, Regioni ed Enti locali, nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003.
- VIOLINI L., "Prime considerazioni sul concetto di «Costituzione europea alla luce dei contenuti delle vigenti carte costituzionali»", in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 1996.
- VITTADINI G., "Le politiche regionali e la sussidiarietà", in *Non Profit*, n.2/2000
- VITTADINI G. (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Milano, 2002.
- VIVER I PI-SUNYER C., *Las autónomias políticas*, Madrid, 1993.
- VOLPI M., "Il metodo giuridico e il metodo politologico nello studio delle forme di governo", Siena, Collegio S. Chiara, 17 dicembre 2002 sul sito [www.unisi.it](http://www.unisi.it).
- VOLPI M., "Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali", in GAMBINO S. (a cura di), *Democrazia e forma di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997.
- VOLPI M., "Le forme di Stato. Le forme di governo", in MORBIDELLI G.-PEGORARO L. - REPOSO A.- VOLPI M., *Diritto costituzionale italiano e comparato*, 2ª ed., Bologna, 1997.
- VOLPI M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2000.
- VON WEIZSÄCKER C., *Der bedrohte Friede Heute*, München, 1996.
- WADE E.C.S. e BRADLEY A.W., *Constitutional and Administrative Law*, XI ed., London, 1995.
- WALKER D. B., *Toward a Functioning Federalism*, Cambridge, 1981.
- WALLACE H. e WALLACE W., *Policy-making in the European Union*, Oxford, 2001.
- WALZER M., *Che cosa significa essere americani*, Venezia, 1992.
- WATTS R., "The theoretical and practical implications of asymmetrical federalism: the Canadian experience in comparative perspective", in AGRANOFF R. (ed.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, 1999.
- WATTS R.L. e BROWN D.M. (a cura di), *Options for a New Canada*, Toronto, 1991.
- WEBER M., *Il metodo delle scienze storico sociali*, Milano, 1997.

- WEBER M., *L'oggettività conoscitiva della scienza sociale e della politica sociale* (1904), in WEBER M., *Il metodo delle scienze storico sociali*, Milano, 1997.
- WEBER M., *Studi critici intorno alla logica delle scienze della cultura* (1906), in WEBER M., *Il metodo delle scienze storico sociali*, Milano, 1997.
- WEILER J. H. H., "L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità", in *Quaderni Costituzionali*, I/2000.
- WEILER J.H.H., "Epilogue. The European Courts of Justice: 'Beyond Doctrine' or the Legitimacy Crisis of the European Constitutionalism", in SLAUGHTER *et al.* (eds), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, 1998.
- WEILER J.H.H., "To be an European Citizen", in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II (il diritto dell'Unione europea), Milano, 1998.
- WEILER J.H.H., *The Constitution of Europe, 'Do the New Clothes have an Emperor' and Other Essays on European Integration*, Cambridge, 1999
- WELLMAN B., "Physical Place and Cyber-place: The rise of networked individualism", in *International Journal for Urban and Regional Research*, 2001.
- WILKS S., WRIGHT M., *Comparative Government Industry Relations*, Oxford, 1987.
- WOELK J., "Finalità e contenuti generali del Libro Bianco", in TONIATTI R. [et al.], *Il Libro Bianco sulla governance europea: nuove prospettive comunitarie dell'autonomia trentina*, Trento, 2003.
- WOELK J., "Segnali di crisi nel federalismo tedesco a 50 anni dal Grundgesetz: verso un modello più competitivo?", in *Le Regioni*, n.2/1999.
- WRIGHT D.S., *Understanding Intergovernmental Relations*, Monterey, 1988.
- ZAGREBELSKY G. (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, 2003.
- ZAGREBELSKY G., "Introduzione", in ZAGREBELSKY G., (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, 2003.
- ZAGREBELSKY G., *Dichiarazione dei diritti e giurisdizioni nazionali e sovranazionali*, paper della relazione tenuta alla LUISS nel gennaio 2001.
- ZAGREBELSKY G., PORTINARO P. P., LUTHER J., *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996.
- ZANARDI A., "Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota", in *federalismi.it*, n. 22/2006.
- ZARRALUQUI ORTIGOSA L., "La participación desde la óptica de las CCAA: la perspectiva sectorial", in PÉREZ CALVO A. (coord.), *La participación de las CCAA en las decisiones del Estado*, Madrid, 1997.

- ZILLER J. (a cura di), *L'européanisation des droits constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l'Europe – The Europeanization of Constitutional Law in the Light of the Constitution For Europe*, Paris, 2003.
- ZILLER J. “L'élargissement change-t-il les données du problème?”, in ZILLER J. (a cura di), *L'européanisation des droits constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l'Europe – The Europeanization of Constitutional Law in the Light of the Constitution For Europe*, Paris, 2003.
- ZILLER J., “I concetti costituzionali nella nuova Costituzione per l'Europa”, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2005.