

Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale?*

Antonio Ruggeri
(30 ottobre 2016)
(pubblicato anche su “Diritti regionali”)

SOMMARIO: 1. La spinta all'accentramento venuta dall'Unione e l'ambiguo modello di autonomia delineato nella Carta costituzionale. – 2. La ingiustificata compressione dell'autonomia regionale a fronte dell'impegno gravante sull'Unione, ex art. 4.2 TUE, di prestare osservanza ai principi di struttura degli Stati, il carattere composito della identità costituzionale e il superamento dell'ordine delle competenze tra Stato e Regioni in sede di bilanciamento tra interessi costituzionalmente protetti. – 3. Federalizzazione sia dell'organizzazione che dei diritti, e modi di essere delle pubbliche funzioni. – 4. Il singolare destino del modello federale: sostanzialmente messo da canto al piano della legislazione e invece fatto valere a quello della giurisdizione. – 5. Quale autonomia regionale nella prospettiva della riforma? (Note critiche a margine della “Renzi-Boschi”). – 6. Un appunto finale, a riguardo di ciò che potrebbe fare al piano istituzionale l'Unione, riformando organi e procedimenti, al fine di dar voce all'autonomia.

1. La spinta all'accentramento venuta dall'Unione e l'ambiguo modello di autonomia delineato nella Carta costituzionale

I rapporti tra Unione europea e Stati sembrano oggi segnati da una grave contraddizione.

Per un verso, l'Unione si presenta sempre più divisa e sul punto di sfilacciarsi e dissolversi con la stessa rapidità con cui dopo la caduta del muro di Berlino è crollato il sistema istituzionale che ruotava attorno all'Unione sovietica (emblematica al riguardo la vicenda conclusasi con la *Brexit*: spia emblematica di un diffuso malessere che affligge l'Unione)¹. Per un altro verso, però, i vincoli discendenti dall'Unione stessa a carico dello Stato si fanno viepiù stringenti, specie (ma non solo) al piano economico²: tangibile testimonianza del fatto che il processo d'integrazione sovranazionale – pur tra non poche e gravi tensioni, oscillazioni, non colmate carenze – si porta comunque avanti erodendo quote sempre più consistenti della sovranità degli Stati a beneficio dell'Unione. Con la conseguenza che la sovranità stessa – come mi sono sforzato di mostrare in altri luoghi³ – appare essere *condivisa* tra gli enti stessi, con un riparto peraltro vario da materia a materia e persino per uno stesso ambito materiale lungo il corso del tempo. L'osservazione complessiva del quadro ci mostra, dunque, una integrazione che, nel passaggio dall'uno all'altro campo materiale, si espande ovvero contrae a fisarmonica, comunque connotata da un moto incessante sotto la spinta di congiunturali e pressanti esigenze. Non si dimentichi, peraltro, che la lettera degli enunciati dei trattati in cui è stabilito il riparto di materie e competenze tra Unione e Stati ci consegna una immagine appiattita, opaca, fin troppo laconica e reticente e, a dirla tutta, in più punti menzognera a fronte di una esperienza inve-

* Relaz. al Convegno su *Sovranità diffusa ed equilibrio economico-sociale* svoltosi a Bari il 28 ottobre 2016, in occasione della presentazione degli *Scritti in onore di Francesco Gabriele*, a cura di A.M. Nico, Cacucci, Bari 2016.

¹ E però – com'è stato fatto notare da un sensibile studioso – “*L'Europa vive di crisi?*” (questo il titolo dato ad una sua succinta ma densa riflessione, di recente apparsa in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2016, 779 ss., da S. CASSESE; lo stesso fasc. ospita quindi altri contributi sul tema). Toni preoccupati a riguardo della “crisi esistenziale” dell'Unione sono altresì nel *Discorso sullo stato dell'Unione 2016: verso un'Europa migliore*, pronunciato dal Presidente della Commissione Juncker a metà settembre scorso (vi ha fatto richiamo criticamente, trattando di *Europa: crisi esistenziale o istituzionale?*, L. MOCCIA, nella sua relazione alle *Giornate in onore di Silvio Gambino su Costituzione, Diritti, Europa*, Arcavacata di Rende (CS) 26-27 ottobre 2016).

² Si pensi, ad es., all'incidenza esercitata dalla giurisprudenza europea in tema di diritti fondamentali a carico della giurisprudenza interna, costituzionale e comune (su ciò, più avanti).

³ ... tra cui *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*⁴, Giappichelli, Torino 2014, 1 ss., spec. 15 ss.

ce tendenzialmente e in rilevante misura debordante dal modello risultante dalla lettera stessa. Non c'è, d'altronde, da farsene meraviglia: non è forse così anche per ciò che attiene al riparto di materie e funzioni tra Stato e Regioni?

Sono solito dire ai miei studenti, quando discorro di questi temi, che uno studioso straniero, finissimo esegeta ma ignorante di come vanno le cose nel diritto costituzionale vivente, si farebbe un'idea totalmente deformata (e deformante) dell'esperienza qualora si fermasse alla lettura del dettato costituzionale: ad es., con riguardo alla questione evocata dal titolo dato a questa mia succinta riflessione, sarebbe indotto a concludere, affrettatamente, che le Regioni godono di autonomia "politica" – come l'ha definita una generosa e sapiente dottrina⁴ – laddove siffatta idilliaca rappresentazione appare essere del tutto avulsa da una realtà che ha visto da sempre nelle Regioni stesse le "Cenerentole" del sistema istituzionale⁵.

Ora, lo svilimento dell'autonomia ha cause plurime e complesse, il cui esame richiederebbe uno studio a ciò specificamente dedicato ed uno spazio assai esteso su cui potersi svolgere, qui tuttavia non disponibile. Cause tra le quali, nondimeno, v'è pure l'avanzata del processo d'integrazione, coi vincoli assai onerosi che ad esso si sono accompagnati (e si accompagnano), che hanno, per la loro parte, dato una spinta vigorosa all'accentramento politico-istituzionale⁶, e non solo al piano dei rapporti tra Unione e Stati: anche l'ulteriore sottolineatura del ruolo del Governo, e per esso del Presidente del Consiglio, in seno all'apparato centrale dello Stato ha, infatti, proprio nello stato di cose di cui si viene dicendo uno dei fattori determinanti di maggior peso⁷. Il sistema dei partiti ha, poi, dato il colpo di grazia ad un'autonomia regionale in stato di palese sofferenza (per taluno, agonizzante). Ancora Martines, con la sua consueta lucidità, avvertiva già molti anni ad-

⁴ Mi piace qui, sopra tutti, fare ancora una volta il nome del mio compianto Maestro, T. MARTINES, che al tema ha dedicato studi giustamente considerati dei "classici", a partire dal famoso *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, uscito sulla *Riv. trim. dir. pubbl.* del 1956, 100 ss., ora in *Opere*, III, Giuffrè, Milano 2000, 293 ss. Una opportuna sollecitazione a tornare a riflettere sul pensiero di M. in tema di autonomia regionale è, ora, venuta da *Diritti reg.* (www.dirittiregionali.org); *ivi*, con specifica attenzione allo *Studio*, cit., la densa riflessione di G. SILVESTRI, *Rileggendo, sessant'anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, 3/2016, 9 giugno 2016, 469 ss.; dal mio canto, ho pure *ivi* anticipato alcuni passaggi argomentativi qui ripresi con ulteriori svolgimenti nel mio *Sogno e disincanto dell'autonomia politica regionale nel pensiero di Temistocle Martines (con particolare riguardo al "posto" delle leggi regionali nel sistema delle fonti)*, 29 maggio 2016, 456 ss.

⁵ Ha efficacemente fatto notare F. GABRIELE, *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in www.rivistaaic.it, 4/2014, 7 novembre 2014, come "le regioni, da noi, siano da sempre state figlie di un dio minore, o, magari, il figlio non voluto, che si ama o che si deve amare "a prescindere" e che, magari, finisce inevitabilmente con l'essere talora amato in eccesso e talora considerato responsabile di tutti o di molti mali, ma, in definitiva, sempre vittima di una costante mancanza di sana e convinta normalità" (4).

⁶ L'accentramento, al pari del suo opposto, il decentramento sono termini polisemici, evocando esperienze non solo graduate per quantità e, soprattutto, qualità ma altresì varie per natura giuridica (sul punto, v., ora, utilmente, M. CALAMO SPECCHIA, *Stato federale, Stato regionale e Stato devoluto: alcuni spunti teorici per una nozione attuale di decentramento*, in *Studi in onore di F. Gabriele*, cit., I, 137 ss.). Qui, per brevità, il riferimento resta circoscritto al solo piano della normazione e delle sue più salienti vicende, specificamente laddove l'una si volga ad offrire tutela ai diritti fondamentali e le altre siano riguardate dall'illuminante angolo visuale del rilievo acquisito in sede giurisdizionale. Tralascio, dunque, il piano dell'amministrazione, che pure – com'è noto – è quello in cui i termini suddetti hanno storicamente avuto particolare diffusione ed hanno tuttora saldo radicamento.

⁷ Forse, sarebbe opportuno far luogo ad uno studio specificamente volto a mettere in chiaro quali innovazioni si siano avute (e si abbiano) nelle dinamiche interne della forma di governo (e persino della forma di Stato) per effetto dell'appartenenza del nostro Stato (ieri alle Comunità europee ed oggi) all'Unione. E non è inopportuno qui rammentare (con F. BALAGUER CALLEJÓN, *L'articolazione territoriale del potere politico in Europa. Il pluralismo costituzionale di fronte alla crisi economica*, in *Scritti in onore di A. D'Atena*, I, Giuffrè, Milano 2015, 84) che "l'articolazione territoriale del potere politico, nella duplice forma dell'integrazione sopranazionale e del decentramento interno, presuppone una nuova formulazione della separazione dei poteri". Dunque, il rispetto dell'autonomia è, a conti fatti, rispetto della democrazia. Che, poi, quest'ultima, in ambito interno così come in seno all'Unione, richieda ben altro al fine di potersi dire in misura apprezzabile realizzata è – come si sa – questione annosa e non poco travagliata, cui qui non può tuttavia riservarsi neppure un cenno (sulla varietà dei significati di cui il valore-principio in parola può farsi, ed effettivamente si fa, portatore, tra gli altri e di recente, v. A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, in [Consulta OnLine](http://ConsultaOnline.it), I/2015, 13 aprile 2015, 194 ss.).

dietro⁸, in un tempo cioè in cui il processo d'integrazione sovranazionale non era ancora pervenuto al grado di avanzamento oggi raggiunto, che fintantoché non si fosse posto rimedio all'organizzazione fortemente accentrata e verticistica dei partiti, il decollo dell'autonomia non avrebbe potuto prendere forma, perlomeno nei termini da Lui vagheggiati.

Senza che sia ora possibile andar oltre il cenno appena fatto, occorre subito avvertire che le sollecitazioni avutesi dall'Unione nel verso dell'accentramento istituzionale in ambito interno di sicuro non trovano giustificazione secondo modello, tanto dal punto di vista nazionale (e, segnatamente, costituzionale), quanto da quello sovranazionale.

Per l'uno aspetto, il discorso – come si accennava – dovrebbe essere lungo ed articolato. Per ciò che qui se ne può in estrema sintesi dire, forse, la raffinata qualificazione dell'autonomia, per Costituzione, quale “politica” appariva essere l'esito di un percorso teorico in seno al quale venivano valorizzate alcune indicazioni indubbiamente presenti nell'originario dettato costituzionale, lasciandosi tuttavia in ombra altre indicazioni che avrebbero potuto consigliare una maggiore cautela. Non si dimentichi che tanto gli ambiti materiali quanto (e soprattutto) i limiti all'esercizio dei poteri di normazione da parte delle Regioni erano (e sono) disegnati in termini di somma vaghezza concettuale; termini che nondimeno non autorizzavano, così come non autorizzano oggi (in relazione al dettato novellato nel 2001 o a quello di cui alla riforma Renzi-Boschi), a concludere, con una pur accreditata dottrina, nel senso che la pagina costituzionale sarebbe “bianca” e perciò disponibile ad essere scritta e riscritta innumeri volte, secondo occasionali convenienze e i parimenti occasionali orientamenti dei decisori politico-istituzionali e degli stessi massimi garanti (Corte costituzionale in testa)⁹. E il vero è che il linguaggio costituzionale, pur laddove risulti gravato da timidezza espressiva, possiede pur sempre, per il solo fatto appunto di esserci, la capacità di delimitare l'area materiale dei significati astrattamente possibili. È tuttavia chiaro che siffatte carenze espressive finiscono col dotare gli interpreti di uno spazio (dove più dove meno, ma comunque) particolarmente esteso entro il quale far luogo alla ricerca dei significati stessi. Con la conseguenza che, laddove – come nell'ambito di esperienza qui riguardato – dovesse aversi una vigorosa e stabile tendenza alla contrazione ed al vero e proprio svilimento dell'autonomia, una qualche corresponsabilità per questo stato di cose – va riconosciuto – ce l'ha lo stesso dettato costituzionale, che pure si è trovato costretto a subire deformanti ed eccessive letture dei suoi enunciati. E, se così è, viene da chiedersi se questa radicata tendenza possa essere, almeno in parte, deviata dal suo corso o, come che sia, frenata nella sua corsa per effetto della riforma Renzi-Boschi, sempre che confermata dal referendum ormai alle porte, ovvero da essa ancora di più aggravata ed accelerata.

Ne dirò più avanti. Debbo tuttavia subito rinnovare l'avvertenza già altrove espressa¹⁰, secondo cui ogni giudizio, nell'uno ovvero nell'altro senso, appare gravato da una non rimossa ipoteca, sol che si ammetta – come, a mia opinione, si deve – che, così come l'originario dettato della Carta, al pari peraltro della revisione del 2001, è stato fatto oggetto di “modifiche tacite” a tappeto, ugualmente potrebbe esserlo anche il nuovo articolato. Ogni giudizio, insomma, è pur sempre formulato *sub condicione*. Sarebbe bene tenerlo a mente, in attesa di tornare a breve sul punto, di cruciale rilievo.

⁸ ... in più scritti, tra i quali *La parabola delle Regioni*, in AA.VV., *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, Grafiche Renna, Palermo 1993, 505 ss., ora in *Opere*, III, cit., 1021 ss., spec.1043 ss. Si è soffermato sul pensiero di Martines sul punto L. D'ANDREA, *Autonomie territoriali e sistema dei partiti nel pensiero di Temistocle Martines*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.org), 3/2016, 20 agosto 2016, 679 ss.

⁹ Ad avviso di A. STERPA, *Il volto nuovo dell'autonomia regionale: primi spunti di riflessione*, in www.federalismi.it, 15/2016, 20 luglio 2016, 3, “questa nuova ‘pagina bianca’ del regionalismo italiano ... è forse ‘meno bianca’ delle precedenti”. Non è, tuttavia, chiaro quale sia il fondamento di questa asserzione.

¹⁰ ... in *Molti quesiti ed una sola, cruciale questione, oltretutto se la riforma costituzionale in cantiere faccia crescere ovvero scemare l'autonomia regionale*, in www.dirittiregionali.org, 2/2016, 10 gennaio 2016, 107 ss.

Come che stiano (e staranno) al riguardo le cose, maggiore interesse ai nostri occhi presenta il secondo aspetto, dovendosi stabilire se la spinta all'accentramento venuta dall'Unione si presenti, o no, in linea col modello risultante dai trattati ovvero se, al pari di quella manifestatasi al piano dei rapporti Stato-Regioni, si ponga piuttosto come deviante dal modello stesso.

Su ciò dobbiamo ora soffermarci, sia pure con la rapidità imposta a questa riflessione.

2. La ingiustificata compressione dell'autonomia regionale a fronte dell'impegno gravante sull'Unione, ex art. 4.2 TUE, di prestare osservanza ai principi di struttura degli Stati, il carattere composito della identità costituzionale e il superamento dell'ordine delle competenze tra Stato e Regioni in sede di bilanciamento tra interessi costituzionalmente protetti

In realtà, anche il modello delineato nei trattati (e, segnatamente, in quello di Lisbona) non solo non dà avallo alla tesi favorevole alla contrazione degli spazi di autonomia ed al complessivo svilimento di questa ma, all'inverso, vi offre (sulla carta) formidabile "copertura" in uno dei principi fondanti l'organizzazione dell'Unione, l'art. 4.2, laddove – come si sa – è uno specifico riferimento, tra i principi di struttura di ciascuno Stato cui l'Unione s'impegna a prestare ossequio, proprio al riparto di materie e funzioni tra Stato ed autonomie territoriali quale elemento costitutivo ed espressivo allo stesso tempo della identità nazionale¹¹. È tuttavia noto che questa solenne affermazione è stata più volte messa disinvoltamente da canto a fronte del bisogno, evidentemente giudicato pressante ed indisponibile, di assicurare alla disciplina eurounitaria una uniforme esecuzione in tutti i territori degli Stati componenti l'Unione. E, invero, specie grazie alla benevola accondiscendenza della Corte di giustizia si è fatto (e si fa) frequentemente luogo a bilanciamenti... *squilibri* tra il principio della salvaguardia delle identità costituzionali degli Stati e il principio del primato, caricato di una particolarmente intensa (ma eccessiva e, appunto, irragionevole) valenza.

Questa vicenda ha avuto modo di espandersi a tutto campo, anche dunque al di fuori dell'organizzazione (nella sua ristretta e propria accezione). E così il primato, a mo' di buco nero, ha finito con l'attrarre a sé e fagocitare ogni altro principio fondamentale dell'Unione, persino quello, che ai miei occhi è sempre apparso quale l'autentica *Grundnorm* o il *Grundwert* delle relazioni interordinamentali, vale a dire il *principio della ot-*

¹¹ In argomento, tra gli altri, F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'uropeizzazione dei controlimiti*, Giappichelli, Torino 2012; S. GAMBINO, *Identità costituzionali nazionali e primauté eurounitaria*, in *Quad. cost.*, 3/2012, 533 ss.; M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?*, in AA.VV., *Lo stato costituzionale di diritto e le insidie del pluralismo*, a cura di F. Viola, Il Mulino, Bologna 2012, 139 ss.; B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook of European Law*, 1/2012, 263 ss. e, della stessa, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali*, Giappichelli, Torino 2013; M. CARTABIA, *sub art. 4*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, Giuffrè, Milano 2014, 23 ss.; S. BARONCELLI, *I rapporti con l'Unione europea*, in AA.VV., *Le proposte di riforma della Costituzione*, a cura di A. Cardone, ESI, Napoli 2014, 173 ss.; P. CRUZ VILLALÓN, *La identidad constitucional de los Estados miembros: dos relatos europeos*, in *Scritti in onore di A. D'Atena*, I, cit., 729 ss., e, pure *ivi*, J. LUTHER, *Alla ricerca di un concetto giuridico europeo di autonomia*, III, 1745 ss., e S. MANGIAMELLI, *L'Unione europea e l'identità degli Stati membri*, 1811 ss.; A. SIMONATO, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Cleup, Padova 2016, 156 ss. Infine, se si vuole, il mio *A difesa della idoneità delle norme eurounitarie a derogare a norme costituzionali sostanziali e della "uropeizzazione" dei controlimiti*, in AA.VV., *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi e R. Bin, Jovene, Napoli 2016, nonché in www.forumcostituzionale.it, 21 luglio 2016.

timizzazione della tutela dei diritti fondamentali¹², alla luce di quanto dispone la Carta di Nizza-Strasburgo al confronto con la Costituzione o altre Carte, tra le quali principalmente la CEDU¹³.

Particolarmente istruttiva al riguardo la conclusione dei casi *Melloni* e *Taricco*, per quanto, mentre in merito al primo il tribunale costituzionale spagnolo non ha opposto – come, invece, faceva presagire il modo deciso con cui era stato posto il quesito in via pre-giudiziale alla Corte dell’Unione – alcuna resistenza al verdetto della Corte stessa¹⁴, quanto al secondo invece, al momento in cui si scrive, non sappiamo ancora se ed in che termini il nostro giudice delle leggi “dialogherà” con la Corte stessa¹⁵.

¹² In argomento, si è, specie di recente, avuta un’autentica messe di scritti: tra gli altri, G. D’AMICO, *La massima espansione delle libertà e l’effettività della tutela dei diritti*, in AA.VV., *Il diritto e il dovere dell’uguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, a cura di A. Pin, Editoriale Scientifica, Napoli 2015, 17 ss.; C. AMALFITANO - M. CONDINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Giappichelli, Torino 2015, 126 ss. e 168 ss.; G.M. SALERNO, *I diritti fondamentali tra le tradizioni costituzionali comuni e i controlimiti a tutela dell’identità costituzionale*, in *Il Filangieri*, Quad. 2014 su *Unione europea e principi democratici*, Jovene, Napoli 2015, 103 ss.; C. PANZERA, *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in [Consulta OnLine](#), II/2015, 3 giugno 2015, spec. 492 ss.; nella stessa *Rivista*, A. SPADARO, *Sull’aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale. Nota sulla discutibile “freddezza” della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e la CEAL*, 504 ss. e, dello stesso, ora, *La “cultura costituzionale” sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in AA.VV., *La Carta dei diritti dell’Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, a cura di L. D’Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta, Giappichelli, Torino 2016, spec. 55 ss.; *ivi* pure C. SALAZAR, *I diritti sociali nel “gioco delle tre Carte”: qualche riflessione*, 217 ss., e L. D’ANDREA, *A mo’ di sintesi: ordinamento europeo e costituzionalismo contemporaneo*, spec. 314 ss. Infine, volendo, anche il mio *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, in [Consulta OnLine](#), II/2016, 30 giugno 2016, 273 ss.

¹³ Il riferimento alle esperienze maturate sul campo in cui prende forma la tutela dei diritti fondamentali non appare fuor di luogo, sol che si pensi al concorso che le Regioni e le minori autonomie territoriali in genere possono, per la loro parte, dare alla tutela stessa (utili indicazioni nella corposa ricerca su *Diritti e autonomie territoriali*, curata da A. Morelli e L. Trucco, Giappichelli, Torino 2014). Si tornerà sul punto, di centrale rilievo, più avanti.

¹⁴ ... diversamente da ciò che hanno in più occasioni fatto alcuni tribunali nazionali (su di che, tra gli altri, O. POLLICINO, *Qualcosa è cambiato? La recente giurisprudenza delle Corti costituzionali dell’est vis-à-vis il processo di integrazione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 4/2012, 765 ss.; J. RIDEAU, *The Case-law of the Polish, Hungarian and Czech Constitutional Courts on National Identity and the ‘German Model’*, in AA.VV., *National constitutional identity and European integration*, a cura di A. Saiz Arnaiz, C. Alcoberro Llivina, Intersentia, Cambridge, 2013, 243 ss.; A. D’ALOIA, *Europa e diritti: luci e ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Dir. Un. Eur.*, 1/2014, 1 ss., spec. 41 ss.; M. DICOSOLA, *Gli stati dell’Europa centro-orientale tra identità nazionale e costituzionalismo europeo*, relaz. II Seminario annuale di *diritticomparati su Costruendo le tradizioni dei diritti in Europa*, Macerata 11 dicembre 2015, in *La cittadinanza europea*, Suppl. al fasc. 1/2016, FrancoAngeli, Milano 2016, 129 ss.; P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht e l’Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2016, 431 ss. Altri riferimenti in alcuni contributi che sono in AA.VV., *Costa/ENEL: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant’anni dopo*, a cura di B. Nascimbene, Giuffrè, Milano 2015). La tendenza complessiva, ad ogni buon conto, come ha con malcelato orgoglio fatto notare il Presidente della Corte lussemburghese, K. LENAERTS, *L’eredità del procedimento Costa c. ENEL*, in AA.VV., *Il filo delle tutele nel dedalo d’Europa*, a cura di E. Falletti e V. Piccone, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, 15 ss., è nel segno della complessiva accondiscendenza delle Corti nazionali agli orientamenti del giudice eurounitario. Non si trascurino, tuttavia, i casi, pur se difficilmente accertabili, in cui il conflitto tra le Corti non emerge alla luce del sole, prendendo però ugualmente forma attraverso manipolazioni interpretative della giurisprudenza sovranazionale abilmente camuffate.

¹⁵ Su *Taricco* si è avuta – come si sa – una messe di scritti (di recente, tra i molti altri, AA.VV., *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit.; AA.VV., *Dal giudice garante al giudice disapplicatore delle garanzie. I nuovi scenari della soggezione al diritto dell’Unione europea: a proposito della sentenza della Corte di giustizia Taricco*, a cura di C. Paonessa - L. Zilletti, Pacini, Pisa 2016; M. BASSINI, *Prescrizione e principio di legalità nell’ordine costituzionale europeo. Note critiche alla sentenza Taricco*, in [Consulta OnLine](#), I/2016, 12 febbraio 2016, 94 ss.; G. REPETTO, *La Cassazione sul caso Taricco, tra disapplicazione con effetti retroattivi in malam partem e mancata attivazione dei controlimiti*, in [www.rivistaaic.it](#), 2/2016, 15 maggio 2016, e, pure *ivi*, C. CUPELLI, *Il caso Taricco e il controlimite della riserva di legge in materia penale*, 3/2016, 18 luglio 2016; E. LUPO, *La primauté del diritto dell’UE e l’ordinamento penale nazionale (riflessioni sulla sentenza Taricco)*, in AA.VV., *Il filo delle tutele nel dedalo d’Europa*, cit., 33 ss. e, pure *ivi*, A. VENEGONI, *Ancora sul caso Taricco: la prescrizione tra il diritto a tutela delle finanze dell’Unione e il diritto penale nazionale*, 487 ss. Infine, i contributi al Convegno su *Crisi della legalità penale e diritto costituzionale*, svoltosi a Milano il 15 aprile 2016, di C. AMALFITANO, *Il ruolo dell’art. 325 TFUE nella sentenza Taricco e le sue ricadute sul rispetto del principio di legalità penale. Possibile una diversa interpretazione ad*

Insomma, come ancora non molto tempo addietro ha rilevato una sensibile dottrina¹⁶, il primato si è davvero posto (e si pone) quale il cuore pulsante della costituzione materiale dell'Unione.

Tutto ciò posto, seguito a ritenere che, in sede di ricostruzione del modello e volendo restare fedeli alle indicazioni offerte dall'art. 4.2, cit., non si possa pervenire ad esiti teorici che vedano *per sistema* recessivo il principio contenuto nel disposto ora richiamato a fronte del principio del primato, di cui ovviamente non discuto qui il carattere costitutivo dell'essenza stessa dell'Unione e, perciò, la sua natura di principio fondativo dell'ordine sovranazionale, allo stesso tempo però dichiarandomi contrario che possa "tirannicamente" (nell'accezione schmittiana del termine) affermarsi a discapito di qualsivoglia altro principio fondamentale. E, d'altro canto, se così non fosse, quale teorico e pratico senso potrebbe mai darsi al motto "una nella diversità" in cui si riassume ed emblematicamente esprime la ragion d'essere dell'Europa in costruzione?

In realtà, la formula in esame ha da tempo costituito oggetto di divergenti letture, alcune delle quali volte ad assecondare la tendenza verso una piatta ed incolore uniformità delle discipline sovranazionali e delle forme del loro svolgimento interno. Trovo tuttavia singolare che una tesi recentemente affacciata con fini argomenti¹⁷ pervenga all'esito ricostruttivo di considerare consentite le innovazioni apportate dalle norme dell'Unione a discipline nazionali, persino laddove dovessero urtare con norme costituzionali riguardanti l'ordine delle competenze, allo stesso tempo invece precludendosi qualsivoglia innovazione non soltanto ai principi fondamentali (nei quali soltanto – com'è noto – usualmente si rinvergono i "controlimiti" alle limitazioni di sovranità ex art. 11 cost.¹⁸) ma anche a norme costituzionali sostantive, pur laddove non "coperte" dai principi stessi o, come che sia, nei loro riguardi serventi. E, invero, si fatica a comprendere (perlomeno, faccio io fatica a comprendere) come possa mai, *anche dal punto di vista dell'Unione e non soltanto da quello dello Stato (e, segnatamente, della Costituzione)*, accettarsi una conclusione teorica che giudica cedevole l'ordine costituzionale delle competenze davanti a norme dell'Unione che vi derogano (ciò che fa, però, a pugni con la lettera del disposto di cui all'art. 4.2), allo stesso tempo in cui si adducono argomenti a sostegno di un'altra conclusione (circa la non cedevolezza di ogni norma costituzionale diversa da quelle riguardanti l'ordine stesso) non espressamente avallata dalla lettera suddetta.

Non va tuttavia perso di vista che il principio del rispetto dell'assetto delle competenze, cui l'Unione s'impegna a prestare osservanza, è solo uno dei principi che fanno l'identità costituzionale dello Stato (per restare al nostro ordinamento, l'art. 5 della Carta non esaurisce di certo il catalogo dei principi fondamentali...). Se poi volessimo ulteriormente rimarcare il punto, non potremmo fare a meno di notare come prevalgano, se non altro quantitativamente, proprio i principi di ordine sostantivo rispetto a quelli di organizzazione. È chiaro, però, che un ragionamento siffatto si dimostra improduttivo ed anzi fallace, sol che si pensi che i principi fondamentali compongono un fascio inscindibile nelle sue parti, senza che alcun rilievo possa darsi alla loro natura organizzativa ovvero sostantiva.

opera della Corte di giustizia?; S. BISSARO, *I "nodi" della prescrizione: problematiche costituzionali alla luce della sentenza Taricco*; S. CATALANO, *Il caso Taricco: una fuga in avanti*; C. SOTIS, *Il limite come controlimite. Riflessioni sulla vicenda Taricco*, tutti in www.forumcostituzionale.it, 5 ottobre 2016).

¹⁶ V. PICCONE, *La primauté nell'Unione allargata*, in AA.VV., *Il filo delle tutele nel dedalo d'Europa*, cit., 1 ss., spec. 7.

¹⁷ O. CHESSA, *Meglio tardi che mai. La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, in www.forumcostituzionale.it, e, su di lui criticamente, il mio *A difesa della idoneità delle norme eurounitarie a derogare a norme costituzionali sostanziali e della "europeizzazione" dei controlimiti*, cit.

¹⁸ In tema, v., nuovamente, AA.VV., *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., e P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, Milano 2015. Infine, G. GERBASI, *Il rispetto dei diritti fondamentali costituzionali e il principio democratico nell'UE: ossia delle principali tensioni interordinamentali*, in AA.VV., *Costituzione, Diritti, Europa*, cit.

Insomma, i principi fondamentali parrebbero essere tutti (e, in astratto, in egual misura) idonei a porsi a limite all'avanzata in ambito interno del diritto eurounitario. È, poi, da vedere se essi riescano nei singoli casi a farsi davvero valere.

Non posso ora indugiare nuovamente sul punto, di particolare rilievo, dopo averne detto più volte altrove. Posso solo richiamare la conclusione alla quale sono altrove pervenuto e che è nel senso tanto della idoneità di questa o quella norma dell'Unione ad affermarsi, malgrado ne risulti acclarata l'incompatibilità con norma costituzionale (pur se espressiva di un principio fondamentale ovvero da questa "coperta"), quanto però nel senso della sua inidoneità ad affermarsi, pur laddove risultino rispettati i principi fondamentali. In un caso e nell'altro, infatti, il bilanciamento tra il principio del primato e il principio della salvaguardia dell'identità costituzionale può aprirsi agli esiti i più vari in ragione dei casi, tanto più qualora, per un verso, si consideri che entrambi fanno l'identità dell'Unione e, per un altro, si ammetta – come a me pare si debba – che l'identità sia dell'Unione che dello Stato presenta una struttura composita, in essa dandosi tanto la spinta all'apertura che quella alla chiusura¹⁹: l'una e l'altra sollecitate ad affermarsi alla luce di quel principio della ottimizzazione della tutela dei diritti fondamentali e, in genere, degli interessi costituzionalmente protetti che – come si è rammentato – si pone quale l'autentica "metanorma" delle relazioni interordinamentali. Come si è veduto, infatti, l'arma dei "controlimiti" può (e deve) restare riposta nella fontina ovvero essere azionata a seconda che, in un caso e nell'altro, si abbia la miglior tutela dei beni della vita costituzionalmente riconosciuti²⁰.

In questo quadro, attraversato da un moto incessante e segnato da combinazioni assiologiche di vario orientamento in ragione dei casi, è altresì da mettere in conto l'eventualità che il principio di cui all'art. 4.2 si trovi sotto *stress* e possa, dunque, anche recedere a fronte di altro principio giudicato preminente, siccome idoneo a fissare ancora più in alto nel singolo caso il punto di sintesi dell'intera tavola dei valori fondamentali visti nel loro fare "sistema"²¹.

Nulla di strano, ad ogni buon conto, è da vedere in tutto ciò: non è forse vero che il riparto delle competenze Stato-Regioni è stato più volte da una pur incerta giurisprudenza costituzionale bilanciato con altri interessi meritevoli di uguale (e talora persino maggiore) protezione²²? E, ancora, non è forse vero che l'autonomia è stata innumerevoli volte sacrificata a fronte di interessi che – a torto o a ragione – sollecitavano (e sollecitano) soluzioni normative unificanti (o, meglio, uniformanti)? E, infine, perché mai i bilanciamenti in di-

¹⁹ Ho analizzato la struttura dell'identità costituzionale nella mia *op. ult. cit.*, spec. al § 4.

²⁰ Avverbio che qui nuovamente intendo in senso materiale, riferendomi ad ogni documento normativo che con la Costituzione condivida il tratto identificante di Carta dei diritti fondamentali.

²¹ Al "sistema", peraltro, come si sa, la giurisprudenza costituzionale ha fatto molte volte richiamo (*ex plurimis*, decc. nn. 236 del 2011; 264 del 2012; 1, 170 e 202 del 2013; 10 e 49 del 2015). Checché, poi, se ne dica da parte di molti, il "sistema" non resta estraneo all'orizzonte teorico della stessa giurisprudenza europea, persino di quella della Corte EDU, per sua indeclinabile vocazione maggiormente portata a prestare attenzione ai diritti specificamente evocati in campo dai casi. Della ponderazione dei diritti stessi con altri interessi si ha, nondimeno, riscontro in molte pronunzie del giudice di Strasburgo.

²² Oscillante la giurisprudenza sul punto; e, inverò, le metanorme di cui all'art. 117 cost. ora sono state considerate idonee a soggiacere a bilanciamento con norme costituzionali sostantive ed ora invece vi sono state sottratte: nel primo senso, v., part. sent. n. 10 del 2010; nel secondo, sentt. nn. 39 del 2013 e 99 del 2014, nelle quali ultime è altresì un richiamo a sentt. nn. 148 e 151 del 2012 (altri riferimenti, anche in prospettiva comparata, in S. COCCHI, *Constitutional Courts in the age of crisis a look at the European Mediterranean Area*, in www.federalismi.it, 21/2014, 12 novembre 2014, spec. al § 2.1 ss.). È interessante notare che il bilanciamento tra norme sostantive e norme sulla normazione è stato considerato praticale anche al piano dei rapporti tra diritto interno e CEDU. Si dice, infatti, in Corte cost. n. 317 del 2009 che, per regola, le leggi sono tenute, in forza di quanto stabilito nell'art. 117, I c., cost., a prestare ossequio alla Convenzione, salvo però il caso che esse possano innalzare il livello della tutela rispetto a quello fissato dalla Convenzione stessa; nel qual caso – si aggiunge – si assisterebbe appunto al bilanciamento del disposto costituzionale suddetto con la norma sostantiva di volta in volta evocata in campo, con esito favorevole a quest'ultima. Come si è tentato di mostrare in altri luoghi, si tratta, tuttavia, di un ragionamento in radice viziato, per la elementare ragione che è la stessa Convenzione a non volersi affermare in circostanze siffatte, ritagliando per sé un ruolo meramente sussidiario e volendo pertanto valere unicamente laddove ciò possa servire ad offrire un servizio ottimale ai diritti.

scorso dovrebbero considerarsi ammissibili laddove a farli sia il nostro giudice delle leggi e non potrebbero aversi in ambito sovranazionale, segnatamente per mano della Corte lussemburghese?

3. Federalizzazione sia dell'organizzazione che dei diritti, e modi di essere delle pubbliche funzioni

Si pone a questo punto l'ardua questione circa il modo più adeguato per far luogo ai bilanciamenti tra norme sulle competenze e norme sostantive, in ambito nazionale come pure (e prima ancora) al livello sovranazionale.

Il modello vincente – a me pare – è quello della *federalizzazione* sia dell'ordinamento interno e sia pure delle relazioni interordinamentali²³: una federalizzazione a tutto campo, al piano della organizzazione come pure a quello dei diritti, la cui ottimale salvaguardia richiede, a mia opinione, l'adozione del modello in parola.

Tento ora di esplicitare meglio il mio pensiero sul punto. Tengo tuttavia subito a precisare che è proprio grazie al modello in parola che si rende possibile conciliare al meglio le istanze facenti capo all'autonomia regionale con quelle di tutela dei diritti, in ispecie dei diritti sociali (o, più largamente, economico-sociali). Mi preme infatti mettere in chiaro che l'accentramento delle discipline, che porta lo Stato ad invadere gli ambiti materiali di spettanza delle Regioni (e delle autonomie minori in genere), non costituisce un triste ed ineluttabile destino cui non è possibile in alcun caso o modo sottrarsi, così come – ancora risalendo – non lo è l'accentramento presso l'Unione, che fa sì che gli spazi rimessi allo Stato ed alle sue articolazioni interne risultino viepiù ristretti. Di contro, grazie alla federalizzazione, per un verso possono disegnarsi spazi consistenti a beneficio dello Stato, mentre, per un altro verso, può preservarsi l'ordine costituzionale delle competenze, salvaguardando in tal modo le aspettative delle Regioni (e degli altri enti provvisti di autonomia). Infine, *proprio per ciò*, può aversi un'adeguata tutela dei diritti (specie, come si diceva, di quelli economico-sociali) offrendo ad essi discipline positive mirate, in ragione della peculiare conformazione dei territori sui quali i diritti stessi si radicano, e specificamente volte a beneficio dei soggetti maggiormente deboli ed esposti²⁴.

È ormai provato che la complessità e varietà dei beni della vita costituzionalmente protetti è tale che solo a mezzo di discipline positive duttili, *per principia*, i beni stessi possono essere fatti oggetto di una normazione adeguata, una normazione cui non di rado fanno quindi seguito pronunzie dei giudici costituzionali (e talvolta degli stessi giudici comuni, e segnatamente della Cassazione²⁵) esse pure espressive di principi che si conse-

²³ Mi sono sforzato di argomentare la tesi, che ora qui pure riprendo con ulteriori svolgimenti, in più luoghi (e, specialmente, in *Il futuro dei diritti fondamentali: viaggio avventuroso nell'ignoto o ritorno al passato?*, in www.federalismi.it, 4/2013, 15 febbraio 2013, part. ai §§ 6 e 7, e, ora, in *Giurisdizione e diritti: un rapporto complesso, ad oggi largamente inesplorato e bisognoso della sua opportuna chiarificazione*, in [Consulta OnLine](http://www.consultaonline.it), III/2016, 5 ottobre 2016, 349 ss., spec. 361 ss.).

²⁴ Ancora la ricerca curata da A. Morelli e L. Trucco su *Diritti e autonomie territoriali*, cit., fa luce a riguardo degli spazi non poco estesi rimessi alla normazione regionale al fine di venire incontro alle aspettative dei più svantaggiati come gli immigrati, specie irregolari, i senza casa, i poveri in genere. Opportunamente F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella intoccabile!) della costituzione*, in www.rivistaaic.it, 3/2013, 13 settembre 2013, 4, ci invita a non dimenticare che “i più deboli sono proprio quelli per i quali tali diritti [quelli sociali], come già detto, sono (stati) finalmente riconosciuti dalla Costituzione repubblicana, contenerli, o, peggio, sopprimerli, o negarli o escluderli dalla sfera giuridica di tali soggetti sarebbe (è) come escludere da una festa, o da una riunione proprio coloro per i quali la festa stessa, o la riunione, è stata indetta ed organizzata...”.

²⁵ I punti di diritto fissati dal giudice della legittimità sono assai spesso enunciati da formule di principio, peraltro non poche volte anche fortemente innovative rispetto ad una legislazione complessivamente carente. Si pensi, ad es., a ciò che si è avuto (e si ha) con riguardo a questioni di diritto di famiglia, come di recente in ordine alla trascrizione

gnano agli operatori restanti (legislatori e giudici di merito), sollecitati dunque a darvi l'opportuno svolgimento, convertendo i principi stessi in regole congrue rispetto ai casi.

Questo schema possiede, a mia opinione, generale valenza: vale, cioè, per i rapporti tra Unione e Stati, come pure per quelli Stato-Regioni e vale altresì per sedi istituzionali diverse.

Le decisioni-pilota della Corte EDU e le additive di principio costituiscono, forse, la più emblematica espressione di questo modo di essere della giurisdizione materialmente costituzionale²⁶, allo stesso tempo dando conferma degli spazi consistenti rimessi, in primo luogo, al legislatore e, quindi, ai giudici comuni al fine del loro opportuno svolgimento.

Il legislatore: qui è il punto centrale della questione oggi nuovamente discussa. Perché mai solo quello nazionale e non pure, in aggiunta ovvero al posto di questi, i legislatori regionali dovrebbe risultare dotato degli spazi suddetti? Forse che, senza l'accentramento che porta ad una piatta, incolore e – ciò che più importa – sterile o, addirittura, dannosa uniformità delle discipline, certi beni della vita non possono essere in modo congruo soddisfatti?

Delle due allora l'una: o il modello federale non è compatibile col contesto presente, in ispecie col bisogno di portare avanti il processo d'integrazione sovranazionale, specie nella presente congiuntura segnata da una crisi economica senza precedenti, ed allora non ha senso alcuno propagarlo e – più ancora – asserire che esso possa essere ulteriormente rafforzato dalle innovazioni apportate ai trattati e, da ultimo, alla stessa Carta costituzionale²⁷. Oppure non solo la compatibilità è possibile e necessaria allo stesso tempo, ed allora il modello federale è proprio quello che dev'essere tradursi in diritto vivente, costituzionale (e nazionale in genere) e sovranazionale.

In questo modo di porre la questione si annida però una insolita contraddizione. Se, infatti, il modello federale dovesse giudicarsi non compatibile col contesto, quale senso mai potrebbe avere patrocinare e sollecitare ulteriori avanzamenti del processo d'integrazione che proprio nel modello federale ha il suo orizzonte teorico-politico, il *fine* ed il *confine* a un tempo della sua realizzazione?

4. *Il singolare destino del modello federale: sostanzialmente messo da canto al piano della legislazione e invece fatto valere a quello della giurisdizione*

Una singolare contraddizione sembra annidarsi in seno al modello federale, per il modo con (e nei limiti in) cui se ne ha riscontro al presente e per le linee di tendenza dei suoi ulteriori svolgimenti che si prefigurano nell'esperienza. Checché se ne dica da parte di quanti insistentemente e vigorosamente difendono il modello stesso affermando che talune innovazioni al dettato costituzionale vanno proprio nel verso della federalizzazione dell'ordinamento, questa affermazione appare, a dir poco, *ingenua*, *ardita* e, comunque, *parziale*.

È l'una cosa dal momento che, al più concedere, essa può poggiare su alcuni enunciati, peraltro afflitti da consustanziale ambiguità espressiva: enunciati, dunque, di cui

dell'atto di nascita di una minore venuta alla luce all'estero dall'unione di due donne dello stesso sesso (v., dunque, Cass., I sez. civ., 30 settembre 2016, n. 19599).

²⁶ L'avverbio vuol far rientrare nello schema stesso le pronunzie delle Corti europee che plurime esperienze del tempo presente confermano sempre più somigliare, per molti aspetti, alle decisioni dei tribunali costituzionali (su ciò, tra gli altri, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Giuffrè, Milano 2012; B. RANDAZZO, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano 2012; D. TEGA, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Giuffrè, Milano 2012, spec. 63 e 143; altri riferimenti in A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l'Italia: sui rischi dell'ibridazione delle tutele giurisdizionali dei diritti*, in *Giur. cost.*, 4/2013, 3657 ss.).

²⁷ Che, poi, la riforma Renzi-Boschi vada nel senso della federalizzazione dell'ordinamento credo che sia affermazione che i suoi stessi autori non gradiscano (ma, su ciò, *amplius*, *infra*).

si dà una lettura preorientata in un certo senso ma che bene potrebbero essere intesi anche in altri e persino opposti sensi.

È, poi, l'altra cosa, dal momento che l'esperienza ad oggi maturata, per vero, non incoraggia a ritenere che essa potrà nel futuro che è ormai alle porte ricevere una brusca sterzata rispetto all'indirizzo, connotato da un vistoso accentramento, fin qui tracciato. E, senza il necessario riporto all'esperienza trascorsa, ogni previsione appare appunto essere azzardata; tanto più che condizioni complessive di contesto (a partire dalla crisi economica, cui si è fatto cenno) parrebbero non avallare una previsione siffatta.

È infine l'altra cosa ancora, dal momento che il modello federale appare essere invero recessivo nei fatti al piano della organizzazione e delle tendenze della legislazione (e della normazione in genere), non pure però a quello della salvaguardia dei diritti in sede giurisdizionale. Si tocca qui con mano una divaricazione sensibile e via via crescente tra le pubbliche funzioni: il legislatore, quando interviene (ciò che – come si sa – non sempre avviene, pur laddove necessario²⁸), sempre più di rado si conforma a quel modello federale, di cui si viene dicendo; e basti solo pensare, per un verso, ai casi di discipline eurounitarie irragionevolmente dettagliate ed invasive degli ambiti nazionali e, per un altro, a leggi statali che, anziché limitarsi – come dovrebbero – a porre statuizioni di principio si distendono fino a coprire ogni angolo, anche il più recondito, dei campi rimessi alla coltivazione delle leggi regionali e delle fonti di autonomia in genere²⁹. Ed allora, non poche volte le controversie tra Stato e Regioni davanti al giudice costituzionale somigliano alle lotte tra cani smagriti dalla fame che si contendono il classico pezzo di osso quando la carne ormai è nella pancia del padrone (*idest*, dell'Unione europea)³⁰.

Davanti a non interventi ovvero ad interventi del legislatore ora lacunosi ed ora caratterizzati da rigidità di dettato, i giudici (*tutti* i giudici, quale che sia il livello istituzionale al quale si situano o la natura delle funzioni esercitate) si trovano costretti a rimboccarsi le maniche ed a far tutto da soli, anche se col costo di attirare su di sé la critica ingenerosa di fare appunto luogo ad invasioni di campo; e lo fanno in molti modi. Ciò che, però, ora ai nostri fini importa è che molte volte il modello federale è qui preservato, per il fatto che – come si è tentato di mostrare in altri luoghi³¹ – vengono a formarsi “catene” di atti funzionalmente connessi, alcuni espressivi di principi, altri di regole.

Il modello federale, insomma, tende ad affermarsi per mano dei giudici ed al piano della salvaguardia dei diritti fondamentali, mentre parrebbe essere sostanzialmente accantonato o, comunque, recessivo al piano della organizzazione e della normazione (e della relativa giurisprudenza).

5. *Quale autonomia regionale nella prospettiva della riforma? (Note critiche a margine della “Renzi-Boschi”)*

²⁸ Le complessive carenze e la vera e propria latitanza del legislatore si riscontra con riguardo alla disciplina sia dei diritti economico-sociali che (e, forse, soprattutto) di quelli etico-sociali. La qual cosa obbliga – com'è noto – i giudici (europei e nazionali, costituzionali e non) ad una innaturale ma ormai – potrebbe dirsi – endemica supplenza.

²⁹ Assai istruttiva, al riguardo, l'esperienza maturata negli ambiti materiali di potestà “residuale”, più ancora che per quelli di potestà ripartita, specie grazie all'uso abnorme, onnipervasivo, fatto dallo Stato delle sue competenze “trasversali”.

³⁰ E, comunque, l'osso stesso perlopiù il giudice costituzionale lo assegna – come si sa – a chi sta al centro. Non indugio, poi, qui, sul ruolo “arbitrale” esercitato dal Presidente della Repubblica, specie in sede di rinvio delle leggi statali compressive dell'autonomia, di cui si ha solo una pallida e palesemente inadeguata traccia nell'esperienza (in argomento, ora, l'attenta analisi di L. TRUCCO, *Garanzia dell'autonomia regionale e potere di rinvio delle leggi statali*, in www.federalismi.it, *Focus riforma costituzionale*, 10/2016, 18 maggio 2016).

³¹ ... tra i quali, *Maggiore o minor tutela nel prossimo futuro per i diritti fondamentali?*, in [Consulta OnLine](http://www.consultaonline.it), 1/2015, 5 febbraio 2015, 33 ss., spec. 55 ss.

Ci si deve, in conclusione di questa succinta riflessione, chiedere se le cose possano volgersi al meglio in prospettiva di riforma, specificamente per ciò che concerne le sorti dell'autonomia e, per il tramite di questa, degli stessi diritti fondamentali, alla cui tutela – come si è veduto – Regioni ed enti territoriali in genere, già al presente ed ancora più in futuro, laddove opportunamente riformati nella loro struttura e nelle funzioni, potrebbero offrire un apporto di non secondario rilievo.

Circoscrivendo ora l'attenzione alla sola riforma Renzi-Boschi, è purtroppo da temere che le cose possano ulteriormente aggravarsi e che lo stato comatoso in cui versa l'autonomia possa ulteriormente peggiorare, sancendone così il definitivo sacrificio.

Molti segni parrebbero avvalorare questa impressione. Utilizzo la forma verbale condizionale in considerazione del fatto che – come accennavo all'inizio di questa riflessione – l'articolato potrà soggiacere, se confermato dalla consultazione popolare, a manipolazioni per via d'interpretazione anche vistose nell'esperienza, da parte dei decisori politici come pure degli stessi garanti (Corte costituzionale inclusa), manipolazioni peraltro imprevedibili per orientamento e complessiva connotazione (e, però, se il *trend* è quello sopra descritto, viene da pensare che seguirà lungo lo stesso verso, potendo anzi risultare ulteriormente accelerato nelle sue movenze).

Le due gambe su cui la riforma in parola vuole portarsi avanti sono date – come si sa – dal rifacimento del Titolo V da un canto, del Senato dall'altro. Le innovazioni al riguardo introdotte non appaiono promettenti per l'autonomia.

Il dato maggiormente appariscente è il ritorno di quote consistenti di materie in capo allo Stato; ed è interessante notare che lo stesso Presidente del Consiglio, negli innumerevoli interventi (televisivi e non) fatti a difesa della riforma, lo ha presentato (e presenta) quale tratto particolarmente positivo della riforma stessa³².

Ora, che fosse opportuno (e, anzi, doveroso) rimediare a talune sviste commesse con la revisione del 2001 è fuor di dubbio; qui, però, si va ben oltre, appunto nel segno della uniformità delle discipline. Allo stesso tempo (e contraddittoriamente), addebitandosi alla potestà concorrente le maggiori responsabilità dei guasti recati all'autonomia, nonché della crescita esponenziale del contenzioso costituzionale, si è pensato di cancellarla dalla lavagna costituzionale. Solo che – si è detto da molti – è facile previsione che essa resusciterà, sia pure sotto mutata veste, facendo leva su quelle misteriose “disposizioni generali e comuni” (e su altre formule parimenti ambigue) di cui si ha diffusa traccia nel nuovo art. 117.

Non insisto oltre sul punto, pure di cruciale rilievo, anche per non ripetere cose già dette da molti. Mi limito solo a rammentare un convincimento in cui molti di noi si riconoscono, vale a dire che, in realtà, non è tanto al piano delle materie e dei tipi astratti di competenze che la battaglia per l'autonomia può (e deve) essere svolta con buone speranze di vittoria. Non sull'uno, dal momento che le etichette presentano una strutturale debolezza, non erigendo argini adeguati a presidio dell'autonomia, invalicabili da decisori politici e garanti particolarmente sensibili al canto ammaliante delle sirene che patrocinano la causa dell'accentramento e dell'uniformità. E neppure sull'altro, se è vero – com'è vero – che la laconicità e vera e propria timidezza espressiva del linguaggio costituzionale, ancora una volta, agevola la confusione e, anzi, la riduzione ad unità dei tipi nel segno dell'appiattimento dell'autonomia.

Così stando le cose, il terreno in cui condurre la battaglia suddetta ha da essere diverso.

Riprendendo ora un pensiero manifestato già parecchi anni addietro, a me pare che convenga non già operare (o, meglio, con maggior cautela, promettere) devoluzioni più o meno consistenti di materie e funzioni dal centro alla periferia (qui, anzi, si ha proprio l'inverso...) bensì *portare la periferia nel centro, farla centro*.

³² Così, ad es., in un noto *ping pong* televisivo con G. Zagrebelsky svoltosi presso La7 il 30 settembre 2016.

E qui il discorso cade subito sul nuovo Senato, a riguardo del quale, sia per l'aspetto della composizione che per quello delle competenze, si è detto praticamente di tutto, alcuni addirittura esaltandone il ruolo, altri (e sono i più) invece considerandolo fortemente contratto, addirittura immiserito.

Per ciò che se ne può adesso osservare, rinnovo un giudizio già altrove avanzato, vale a dire che l'organo si presenta quale una sorta di oggetto misterioso, una specie di "uomo mascherato". Le previsioni che lo riguardano si aprono, invero, a interpretazioni di vario (e persino opposto) segno. Dubito tuttavia che l'autonomia ne avrà, comunque, un effettivo guadagno.

In primo luogo, è da notare che il Senato si porta dietro un vizio di origine in ordine alla sua composizione. Affermare che esso rappresenti davvero le Regioni (e i Comuni) appare oggi una scommessa o, diciamo pure, un azzardo, sol che si pensi che – diversamente da un'accreditata ed insistita proposta – in esso non trovano posto gli esecutivi, sulla falsa riga del modello del *Bundesrat*, ma consiglieri regionali, peraltro scelti "in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri". E, come molti hanno fatto notare, fintantoché non sarà sciolto il nodo del meccanismo elettorale, nulla di sicuro potrà al riguardo dirsi.

In secondo luogo, all'ambiguità della statuizione relativa alla struttura si sommano poi le ulteriori (ed ancora più gravi) ambiguità e vere e proprie stranezze al piano delle funzioni. Non si capisce cosa farà, a conti fatti, la seconda Camera: parrebbe poco o nulla, sol che si pensi al sensibile svuotamento in ordine all'esercizio della funzione legislativa e, soprattutto, alla sua estromissione dal circuito fiduciario. Dal lato opposto, però, le si riconosce una non meglio precisata funzione di "raccordo" (non solo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica ma anche) con l'Unione europea³³.

Il "raccordo"³⁴ può – a quanto pare – svolgersi in senso sia ascendente che discendente. Solo che, nel secondo verso, non è chiaro come possa prendere corpo, risultando fortemente impoverito il patrimonio funzionale dell'organo (segnatamente – come si è detto – proprio sul terreno della legislazione); nel primo verso, poi, non è chiaro quale credibilità possa acquistare nelle relazioni con gli organi dell'Unione – ammesso, ma non concesso, che possa davvero intrattenerli – un organo tagliato fuori dalla relazione fiduciaria e, di conseguenza, privato dei poteri d'indirizzo e di controllo a questa connessi. In cambio, il Senato potrà "valutare" le "politiche pubbliche"³⁵ e "l'attività delle pubbliche amministrazioni" e "verificare" "l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori": "valutazioni" e "verifiche" che – è stato fatto da alcuni notare – potranno tutt'al più somigliare ad indagini di studio prive di pratiche (cioè, politiche) conseguenze per le ragioni sopra esposte con riguardo al mancato inserimento dell'organo nel circuito fiduciario.

Per altro verso, con riferimento alle sedi istituzionali in cui si realizza l'incontro (o, se si preferisce, il "raccordo") tra Regioni e Stato, nessun riferimento si fa al versante dei collegamenti tra gli esecutivi, in specie al c.d. sistema delle Conferenze, quasi che possa a ciò bastare il rifacimento del Senato. Si dimentica, tuttavia, che sono proprio gli esecutivi i protagonisti della direzione politica. La mancata menzione delle Conferenze la dice dun-

³³ In argomento, tra gli altri, E. ALBANESI, *Il nuovo Senato ed i raccordi con l'Unione europea*, in AA.VV., *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, a cura di P. Costanzo - A. Giovannelli - L. Trucco, Giappichelli, Torino 2015, 73 ss.; C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in www.rivistaaic.it, 1/2016, 15 febbraio 2016; F. BERTOLINI, *Le funzioni delle Camere (art. 55 Cost.)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini e G. Scaccia, ESI, Napoli 2016, 19 ss.; L.S. ROSSI, *Riforma della Costituzione italiana e partecipazione all'Unione europea*, in www.federalismi.it, *Focus riforma costituzionale*, 18/2016, 5 ottobre 2016, 4 s.; A. RANDAZZO, *Riflessioni sulla riforma "Renzi-Boschi", con specifico riguardo al nuovo Senato*, in www.dirittiregionali.org, 1/2017, 10 ottobre 2016, 27 ss.

³⁴ Termine che seguito a considerare più... *stradale* che giuridico.

³⁵ Una nozione, questa, nuova solo di nome o anche nella sostanza? In cosa, cioè, si distingue dalle note nozioni di "indirizzo politico ed amministrativo", "politica generale del Governo" e "politica nazionale"?

que lunga circa ciò che si vuol fare dell'autonomia, del suo sostanziale abbandono a se stessa, lungo la china nella quale da tempo, con velocità crescente, discende.

E infine. Nulla di nuovo si dice nell'articolato in esame in merito all'attività delle Regioni al piano delle relazioni internazionali o ai loro "raccordi" diretti con l'Unione³⁶. Si vuol, forse, con ciò significare che va già tutto al meglio, così com'è? Che il Comitato delle Regioni, così com'è, assicura al meglio la partecipazione delle Regioni e delle autonomie territoriali in genere alle dinamiche di produzione giuridica che prendono forma in seno all'Unione?³⁷

Certo, non tocca al legislatore di revisione costituzionale innovare ai trattati, la disciplina della fase ascendente rendendosi disponibile alla normazione (anche costituzionale!) di diritto interno unicamente nel suo segmento appunto interno, avuto cioè riguardo ai raccordi tra Regioni e Stato, che però sono quelli che sono...

In ogni caso, è da chiedersi cosa mai impedisse al legislatore di (ri)definire i modi di formazione delle nostre rappresentanze in seno all'Unione (non solo, dunque, nel Comitato delle Regioni ma anche nello stesso Consiglio). Il silenzio serbato su tutto ciò appare... *eloquente*.

6. *Un appunto finale, a riguardo di ciò che potrebbe fare al piano istituzionale l'Unione, riformando organi e procedimenti, al fine di dar voce all'autonomia*

In conclusione, come si è veduto, un'autentica morsa a tenaglia, azionata dalla mano dell'Unione e da quella dello Stato, sembra stringere, soffocandola, l'autonomia regionale, declassandola ed impedendole di dare il suo non secondario apporto alla cura del pubblico interesse, come pure all'appagamento dei diritti.

Eppure, se, per un verso, il carattere viepiù invasivo e penetrante della normativa eurounitaria non lascia, alla prova dei fatti, spazi consistenti in fase discendente, di esecuzione-attuazione della normativa stessa, non poco potrebbe fare l'Unione in sede di rifacimento del proprio tessuto istituzionale. E, così, si dovrebbe finalmente porre mano al rinviamento dei poteri del Comitato delle Regioni (ad es., stabilendo che il superamento dei pareri dallo stesso emessi possa aver luogo unicamente a maggioranza qualificata dell'organo cui essi si indirizzano), fermo restando che il cuore del problema sta nella ristrutturazione degli organi della direzione politica, a partire dal Parlamento³⁸, in seno al quale, proprio in vista dell'avanzamento del processo di federalizzazione dell'ordinamento eurounitario, potrebbe costituirsi un "Senato degli Stati", espressamente autorizzando questi ultimi a farsi rappresentare da uno o più esponenti del sistema delle autonomie. La rappresentanza statale, dunque, potrebbe risultare internamente articolata, comprendendo al proprio interno esponenti dell'apparato centrale e esponenti delle periferie territoriali.

Occorre, poi, porre mano alla revisione dei raccordi tra i Parlamenti (tanto di quelli nazionali *inter se* quanto di questi ultimi col Parlamento europeo), facendo luogo alla loro

³⁶ Ovviamente, rimossa la potestà concorrente, la materia dei rapporti internazionali e con l'Unione europea parrebbe rientrare tra quelle di potestà "residuale". Si è, però, avvertito che la rimozione stessa è tutta da verificare nell'esperienza. Fanno il punto sullo stato delle cose in materia F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana*, in www.federalismi.it, 8/2015, 22 aprile 2015, e G. SERGES, *Il regionalismo italiano nella dinamica europea e internazionale*, in *Studi in onore di F. Gabriele*, cit., II, 905 ss.

³⁷ Ripercorrono la vicenda che ha portato alla istituzione dell'organo e fanno il punto sul suo ruolo in seno alla trama istituzionale dell'Unione P. COSTANZO, *Unione europea ed autonomie territoriali*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*⁴, cit., 461 ss., e A. SIMONATO, *Multilevel governance*, cit., spec. 133 ss.

³⁸ Sull'annosa questione del *deficit* democratico dell'Unione e su ciò che potrebbe farsi in vista del suo pur parziale superamento, v., ora, A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in www.rivistaaic.it, 3/2016, 8 settembre 2016.

procedimentalizzazione a mezzo di canoni che, in modo puntuale per ciascuna competenza, stabiliscano forme inusuali di cooperazione interparlamentare. Le assemblee elettive – si sa – sono i grandi, gravi malati del sistema, di quello europeo come pure di quelli nazionali, perché ad essere in uno stato di palese sofferenza è la rappresentanza, la cura dei cui mali per vero richiede non solo corpose innovazioni al piano delle regole ma anche (e soprattutto) una profonda ristrutturazione, un'autentica palingenesi, dei meccanismi che presiedono alla produzione delle regolarità della politica. In questo quadro, internamente complesso e gravato da non poche tensioni e contraddizioni, molto può fare appunto una nuova disciplina delle procedure di cooperazione tra i Parlamenti, sì da dar modo a ciascuno di essi di porsi al servizio degli altri in vista della loro opportuna valorizzazione quali artefici della direzione politica.

È inoltre da studiare l'opportunità di dar vita in ambito sovranazionale ad un "sistema delle Conferenze" analogo a quello invalso in sede nazionale, connotato, ancora una volta, da esponenti degli Stati estratti, se del caso, dalle Regioni (ed enti simili).

È chiaro che a ciascuno Stato resta riservata, ancora una volta in linea con l'indicazione data nell'art. 4.2 TUE, la definizione della propria rappresentanza; e, però, la circostanza per cui espressamente si abbia nei trattati un'indicazione in merito alla possibile apertura ed articolazione interna della rappresentanza stessa non credo che resti senza significato.

Come si vede, l'ossimoro evocato nel titolo di questa riflessione, che l'Unione agevola ed alimenta coi propri atti sempre più incisivi negli ambiti tradizionalmente rimessi alla sovranità dello Stato, potrebbe dalla stessa Unione essere, per quanto di sua competenza, almeno in parte superato, sempre che vi sia una effettiva volontà in tal senso (e, invero, non pare). Rimangono, ad ogni buon conto, le aporie e complessive carenze di costruzione in ambito interno; ma qui – come si è veduto richiamando alcuni dei principali disposti della riforma Renzi-Boschi – l'Unione non può più dire parola, vietandoglielo l'art. 4.2 TUE.

Se le cose stanno così come sono qui viste, in conclusione, non possiamo invero dire con certezza se nel prossimo futuro l'interrogativo che figura nel titolo di questo studio sarà, o no, rimosso; possiamo tuttavia, affermare che, mentre oggi l'ossimoro è tutto quanto (e solo) nell'esperienza (e non già nel modello, eurounitario o costituzionale), un domani, a riforma costituzionale varata, potrebbe essere nella stessa Carta novellata.

Sarebbe bene non scordarselo.