

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2018 - Fascicolo I

(Estratto)

Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali:
*simul stabunt vel simul cadent**

di Antonio Ruggeri

(Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Messina)

(data di pubblicazione: 9 ottobre 2017)

* Testo rielaborato (e corredato di minime indicazioni bibliografiche) di un intervento alla tavola rotonda su *Presente e futuro dell'Unione europea: il ruolo delle autonomie territoriali*, nell'ambito del II Convegno di studio di *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, dedicato ad *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti*, Roma 20 settembre 2017. A questa data lo scritto è aggiornato.

SOMMARIO: 1. Il carattere composito del rapporto tra Unione europea e autonomie territoriali, bisognoso di essere osservato da entrambi i poli tra i quali si intrattiene e svolge, e la natura sfuggente dell'Unione, refrattaria ad essere qualificata alla luce degli schemi della tradizione teorica, con specifico riguardo a quello di sovranità. – 2. Il complessivo ripensamento dell'autonomia sollecitato dal presente contesto internazionale e sovranazionale, che ha portato ad un sensibile impoverimento del patrimonio funzionale degli enti territoriali minori, cui ha dato altresì un fattivo concorso la crisi economica in atto, dalla quale è venuta una spinta vigorosa nel verso dell'accentramento. – 3. La necessità di far fronte ai problemi viepiù complessi posti dal tempo presente attraverso la riscoperta dell'autonomia per un verso, l'ulteriore infittirsi dei vincoli di solidarietà in seno alla Comunità internazionale e all'Unione europea per un altro (l'esempio del fenomeno delle migrazioni di massa e dei modi della sua gestione, che dovrebbe aversi in spirito di "leale cooperazione" ad opera di tutti gli enti operanti sul territorio). – 4. Il concorso che tutti i principi fondamentali danno alla conformazione dell'identità costituzionale dello Stato così come dell'Unione, da cui naturalmente discende il bisogno di far crescere a un tempo (e paritariamente) tanto il principio dell'apertura al diritto internazionale e sovranazionale quanto quello di autonomia.

1. Il carattere composito del rapporto tra Unione europea e autonomie territoriali, bisognoso di essere osservato da entrambi i poli tra i quali si intrattiene e svolge, e la natura sfuggente dell'Unione, refrattaria ad essere qualificata alla luce degli schemi della tradizione teorica, con specifico riguardo a quello di sovranità

Siamo oggi chiamati a discutere dei possibili sviluppi dell'Unione europea e del ruolo che le autonomie territoriali possono giocare in ordine al loro orientamento ed al complessivo modo di essere. Desidero tuttavia far subito notare che il titolo dato alla nostra tavola rotonda mette in mostra solo una delle due facce di un fenomeno che, in realtà, si presenta maggiormente articolato e complesso¹. Il rapporto tra Unione europea e autonomie territoriali può essere, infatti, riguardato da entrambi i poli tra i quali intercorre; e, così come si può fare oggetto di studio il concorso dato dalle autonomie all'avanzata del processo d'integrazione sovranazionale, si può (e si deve) altresì verificare quale apporto può il processo stesso dare alla salvaguardia dell'autonomia degli enti territoriali

¹ Ne ho fatto oggetto di studio, per taluni aspetti, nel mio *Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale?*, in *www.dirittiregionali.org*, 1/2017, 3 novembre 2016, 50 ss. Più di recente, G. RIVOSECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2017, 30 luglio 2017.

minori, a partire proprio dalle Regioni ed enti a queste simili presenti in ordinamenti diversi dal nostro.

Avverto subito che, a mia opinione, non c'è molto da sperare, perlomeno alla luce dell'esperienza ad oggi invalsa e per il caso che le più vigorose tendenze in questa affermata dovessero ulteriormente radicarsi nel prossimo futuro. E, invero, tanto che si riguardino i rapporti in discorso dall'uno ovvero dall'altro angolo visuale si hanno indicazioni non confortanti circa i possibili sviluppi istituzionali, in ambito sovranazionale così come in ambito interno.

E infatti.

L'Unione seguita ad essere un oggetto misterioso, indecifrabile, sfuggente, tant'è che se ne sono date varie e reciprocamente distanti qualificazioni². Non si sa, innanzi tutto, come qualificarla, perlomeno ricorrendo alle categorie di cui usualmente si avvale la teoria costituzionale: nell'alternativa tra il considerarla un ente "autonomo" ovvero uno "sovrano", quest'ultima parrebbe essere l'etichetta giusta, seppur col costo di un sensibile scostamento dagli schemi invalsi nella tradizione teorica dei Paesi di liberaldemocrazia. Il vero è che sono ormai "saltati" tutti gli schemi di un tempo, a partire da quello con cui si denota e qualifica la Costituzione. Con ogni probabilità, infatti, nella presente congiuntura ciò che, ancora in un non remoto passato, era unico ed irripetibile richiede ormai di essere declinato al plurale. Si è ormai parcellizzata l'idea di Costituzione, accanto alla Costituzione nazionale disponendosi una Costituzione che fa capo all'Unione³ e, tendenzialmente, alla stessa Comunità internazionale, di cui rendono emblematica testimonianza le Carte che danno il riconoscimento dei diritti fondamentali, vale a dire quei documenti che, secondo la efficacissima formula dell'art. 16 della Dichiarazione del 1789, della Costituzione danno appunto l'essenza. E si è altresì moltiplicata e redistribuita la sovranità, che gli Stati ormai condividono con l'Unione (e, in modi ancora diversi, con la stessa Comunità internazionale), secondo riparti mobili di competenze

² Un chiaro quadro di sintesi delle tesi prospettate a riguardo della natura giuridica dell'Unione può vedersi in L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*⁴, Torino 2014, spec. 96 ss.

³ Della Costituzione europea si è animatamente discusso – come si sa – qualche anno addietro, in occasione della elaborazione dello sfortunato "trattato costituzionale". Che, nondimeno, già prima come pure oggi, l'Unione abbia una sua "Costituzione" (in senso materiale) – checché se ne dica da parte di quanti si ostinano a negarla – non par dubbio (maggiori ragguagli sul punto possono, volendo, aversi dal mio *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, cit., 1 ss.).

connotati da una crescente avocazione all'alto di quote rilevanti di sovranità un tempo stabilmente detenute dagli Stati⁴.

Questo *trend* parrebbe inarrestabile. Sarebbe tuttavia affrettato e, con ogni probabilità, forzato ricavarne che l'Unione gode ottima salute, disponendo di poteri e strumenti un tempo considerati di esclusiva spettanza degli Stati. Il vero è che sia questi che quella, pur potendosi dire (con le opportune precisazioni) entrambi "sovrani", versano in uno stato di palese sofferenza e vanno incontro a vincoli e condizionamenti, interni ed esterni, di considerevole intensità. È il contesto complessivo in cui tutti gli enti sono immersi a portare a quest'esito ad oggi connotato da fluidità di movenze e opacità di tratti e, perciò, bisognoso di essere esplorato come si conviene in molti profili di non secondario rilievo.

Una crisi economica senza precedenti, il terrorismo internazionale, migrazioni di massa ormai incontenibili, tensioni sociali viepiù accentuate e pretese di singoli e gruppi vigorosamente, seppur talora confusamente, avanzate, unitamente ad altri fattori ancora, concorrono a mettere a nudo strutturali carenze della Comunità internazionale, dell'Unione, degli Stati a far fronte a problemi d'inusitata gravità che, lungi dal trovare una qualche, seppur parziale, soluzione, parrebbero acuirsi sempre di più.

Non è, dunque, a caso se circola ormai da tempo e va ulteriormente radicandosi l'idea che quello presente sia un tempo senza sovrano o sovrani⁵, che poi non è altro che un modo diverso per

⁴ Indicazioni a riguardo di questa vicenda tuttora in corso e dall'andamento per molti versi incerto e sfuggente, ora, in A. SPADARO, *Le evoluzioni contemporanee dello Stato di diritto*, in *Lo Stato*, 8/2017, 139 ss., spec. 142 ss., e A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2017, 2 agosto 2017.

⁵ Cfr. i divergenti punti di vista di G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, e M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, entrambi in *Riv. dir. cost.*, 1996, rispettivamente 3 ss. e 124 ss. Del primo, v. anche gli altri scritti riuniti in *Lo Stato senza Principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino 2005 e, quindi, *Sovranità vs. diritti fondamentali*, in *Quest. giust.*, 1/2015, spec. 57 ss.; del secondo, tra gli altri scritti, di recente, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2016, 15 aprile 2016. Sul pensiero di Silvestri, varî punti di vista sono stati espressi, tra gli altri, da L. VENTURA, *Sovranità. Da J. Bodin alla crisi dello Stato sociale*, Torino 2014, 55 ss.; E. CASTORINA - C. NICOLOSI, *"Sovranità dei valori" e sviluppo della tutela dei diritti fondamentali: note sull'evoluzione della giurisprudenza statunitense*, in *www.forumcostituzionale.it*, 19 novembre 2015, nonché in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Torino 2016, 519 ss. e, pure *ivi*, II, G. GEMMA, *Riflessioni sul pensiero di Silvestri in tema di sovranità*, 1068 ss.; A. MORRONE, *Sovranità*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2017, 2 agosto 2017, 92 s., e, pure *ivi*, C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, 8, e A. SPADARO, *Dalla "sovranità" monistica all'"equilibrio" pluralistico di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, 2 s. A quest'ultimo studioso si deve un'approfondita riflessione sulla sovranità, svolta in numerosi scritti, tra i quali, in forma organica, il *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano 1994. Di notevole spessore teorico, poi, di recente, i contributi (tra i quali quelli di A. Morrone e C. Salazar, sopra cit.) al XXXI Convegno AIC, svoltosi a Trento l'11 e 12 novembre 2016, su *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*. V.,

rappresentare un quadro costituito da una sovranità parcellizzata e complessivamente divisa tra plurimi centri istituzionali, alcuni dei quali occulti ovvero incontrollabili e sfuggenti ad ogni forma di sistemazione teorica.

L'Unione europea appare, poi, al proprio interno soggetta a spinte e contropunte dalla varia intensità e complessiva connotazione. Per un verso, è da se medesima sollecitata ad ulteriori avanzamenti dell'integrazione sovranazionale, che portano all'effetto della graduale erosione di quote viepiù consistenti di sovranità a detrimento degli Stati. Per un altro verso, però, sembra essere ogni giorno sul punto di sfaldarsi e dissolversi⁶: la *Brexit* ne è stata solo una delle più eloquenti testimonianze in tal senso⁷. Ad essa va oggi aggiunta la ricorrente e diffusamente circolante idea di dar spazio a vincoli di solidarietà tra gli Stati variabili, espressivi di una Unione "a più velocità", secondo una sua efficace, seppur non scevra di ambiguità, rappresentazione metaforica⁸: una formula, questa, che conferma *per tabulas* la difficoltà (e, forse, la vera e propria impossibilità) di tenere uniti allo stesso modo Stati troppo diversi per sviluppo economico e caratteri politico-istituzionali, oltre che per la vocazione a dismettere antiche consuetudini culturali proprie dello Stato nazionale (non tutti, come si sa, sono "europeisti" allo stesso modo).

inoltre, il corposo saggio di S. SASSI, *Crisi della sovranità e diritto transnazionale*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017, 247 ss.

⁶ Discorrere di un'Europa in crisi è ormai diventato un luogo comune, caricato di plurimi e non di rado discordanti significati; non si dimentichi, tuttavia, che le ricorrenti, pessimistiche previsioni circa i possibili sviluppi e l'ulteriore avanzata del processo d'integrazione sovranazionale sono state – perlomeno fin qui – smentite dalla storia; e, salvo a pensare che gli Stati membri dell'Unione vogliano far luogo ad un autentico suicidio politico-istituzionale, è da sperare che, seppur in modo sofferto e discontinuo e in forme ad oggi imprevedibili, il processo stesso si porterà avanti (si è fatto, non molto tempo addietro, il punto al riguardo nei contributi che sono nel fasc. 3/2016 della *Riv. trim. dir. pubbl.*, nonché, più di recente, negli altri al convegno su *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai trattati di Roma*, svoltosi, a cura di A. Ciancio, a Catania il 31 marzo e 1 aprile 2017, ospitati da www.federalismi.it. Infine, M. CARTABIA, *Presente e futuro dell'Europa. Una conversazione*, in *Il Federalista*, 1/2017, 73 ss., a cui opinione "le crisi non fanno paura all'Europa, perché la crisi è un fattore dinamizzante e mantenere in movimento la storia dell'Europa significa rimanere fedeli alle sue origini e facendole mantenere lo *status* di pellegrino che si stanca, ma riprende incessantemente il cammino".

⁷ Si è fatto il punto sugli effetti conseguenti al referendum che ha deciso la *Brexit* in occasione del convegno su *Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?*, svoltosi per iniziativa di *Federalismi* a Roma il 23 giugno 2017, i cui *Atti* sono in www.federalismi.it, 16/2017, 9 agosto 2017; inoltre, G. CARVALE, *A family of nations. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e brexit*, Napoli 2017.

⁸ L'ipotesi è stata prospettata nel *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, curato dalla Commissione, 1 marzo 2017, ed è stata quindi ripresa in occasione del vertice di Versailles del 6 marzo scorso, cui hanno preso parte Francia, Germania, Italia e Spagna, per essere infine enunciata, seppur in forma più sfumata, nella Dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017 dei 27 capi di Stato e di Governo, del Presidente del Parlamento europeo e del Presidente della Commissione. Un vigoroso rilancio del processo d'integrazione sovranazionale si è, nondimeno, avuto col discorso sullo stato dell'Unione fatto dal Presidente della Commissione, C. Juncker, il 14 settembre scorso davanti al Parlamento europeo.

Alla luce delle succinte notazioni appena svolte, riuscire a fare, dunque, chiarezza in seno ad un quadro gravato da molte incognite e ombre minacciose, cercando di stabilire quali possano essere i prossimi sviluppi della vicenda istituzionale dell'Unione appare assai arduo, forse francamente temerario.

2. Il complessivo ripensamento dell'autonomia sollecitato dal presente contesto internazionale e sovranazionale, che ha portato ad un sensibile impoverimento del patrimonio funzionale degli enti territoriali minori, cui ha dato altresì un fattivo concorso la crisi economica in atto, dalla quale è venuta una spinta vigorosa nel verso dell'accentramento

Questo stato di cose, riscontrabile al piano delle relazioni interordinamentali, non è peraltro senza conseguenze in ambito interno.

Anche l'etichetta di "autonomia", al pari di quella di sovranità, versa oggi in una condizione di palese sofferenza e richiede un complessivo ripensamento degli schemi teorici, elaborati da una sensibile e generosa dottrina, coi quali, fino a non molti anni addietro, se n'è avuto l'inquadramento e la definizione⁹.

Ora, questi schemi si ponevano quale il frutto di letture parziali e – come dire – "ottimistiche" del dettato costituzionale, rimarcando e, forse, enfatizzando oltre misura significati e portata di alcuni enunciati e lasciandone in ombra altri¹⁰; e, invero, il modello consegnatoci dalla Carta esibiva (così come, d'altronde, esibisce anche quello in atto vigente) interne oscillazioni, incertezze, aporie di costruzione, aprendosi quindi – forse, in misura eccessiva – all'esperienza ed alle sue mutevoli manifestazioni: dava, cioè, modo all'esperienza stessa di farsi modello, immettendosi con centralità

⁹ Mi piace fare qui nuovamente richiamo, unitamente ai poderosi contributi di S. Romano, G. Zanobini, M.S. Giannini, della raffinata ed appassionata riflessione teorica del mio compianto Maestro, T. MARTINES, del quale v., almeno, lo *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, apparso nella *Riv. trim. dir. pubbl.* del 1956, 100 ss. [sulla lezione martinesiana numerosi contributi sono in *Diritti regionali* (www.dirittiregionali.org), 3/2016].

¹⁰ Basti solo pensare a quell'autentica mina vagante che era la previsione dell'interesse nazionale che, se fatta valere secondo la sua genuina intenzione davanti alle Camere, avrebbe potuto prestarsi a strumentali e gravi mortificazioni dell'autonomia (le quali, peraltro, ugualmente si sono avute, almeno in parte, per effetto della sua innaturale trasposizione dal piano del merito a quello della legittimità); o, ancora, alla formula sibillina con cui veniva (e viene) espresso il contenuto tipico delle leggi statali di potestà ripartita, ai limiti della potestà primaria (essi pure connotati da somma vaghezza concettuale), alle etichette relative alle materie, ecc.

di ruolo nel “contenitore” costituzionale¹¹. La qual cosa, ad ogni buon conto, non autorizzava né autorizza a dedurre la esasperata conseguenza secondo cui la Carta restava (nella sua originaria formulazione) e resta (pur dopo la novella del 2001), in buona sostanza, “muta”, disponendosi docilmente alla sua incessante riconformazione ad opera dei governanti di turno e, in ultima istanza, degli organi di garanzia (Corte costituzionale in testa), se chiamati a dirimere controversie tra Stato e Regioni. E ciò, dal momento che il linguaggio costituzionale delimita pur sempre – dove più dove meno – l’area entro cui ne vanno ricercati i significati possibili, congrui rispetto ai bisogni maggiormente avvertiti e meritevoli di appagamento.

Sta di fatto che le innegabili carenze del linguaggio stesso hanno, senza dubbio, agevolato (e, comunque, non hanno ostacolato) il formarsi di indirizzi fortemente compressivi per l’autonomia.

Con specifico riguardo al campo di esperienza qui specificamente rilevante, fattori di contesto plurimi e dalla varia connotazione hanno portato all’esito di un complessivo e significativo impoverimento del patrimonio funzionale delle autonomie, non compensato se non in minima parte dal rinvigorismento del ruolo giocato dalle Regioni in fase ascendente, che nei fatti ha inciso in non considerevole misura sulla conformazione degli atti dell’Unione¹². E va detto senza giri di parole che all’esito suddetto ha dato un fattivo, seppur alle volte involontario, concorso proprio l’avanzamento del processo d’integrazione sovranazionale unitamente all’aggravarsi della crisi economica che ha obbligato all’adozione di misure draconiane, stringenti per la sovranità dello Stato e, di riflesso, per l’autonomia degli enti territoriali minori, a partire appunto dalle Regioni¹³.

L’affermazione appena fatta richiede alcune precisazioni.

La prima concerne il carattere del concorso suddetto. L’Unione non si è, per vero, trattenuta in più occasioni dall’indicare il livello istituzionale al quale i propri atti (e, segnatamente, le direttive)

¹¹ Ne ho, ancora da ultimo, trattato nel mio *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *le Regioni*, 1-2/2017, e già in altri scritti.

¹² Fa ora il punto sullo stato delle cose G. RIVOCCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, cit., spec. 8 ss.; nella dottrina anteriore, v., part., F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino 2012.

¹³ Ho di recente toccato il punto nel mio scritto da ultimo cit. In argomento, tra gli altri, S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in AA.VV., *Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli 2015, 55 ss., e, ora, G. RIVOCCHI, *op. ult. cit.*, 19 ss.

avrebbero dovuto essere attuati in ambito interno¹⁴, penalizzando il più delle volte l'autonomia, nell'assunto – tutto da dimostrare – che una uniforme attuazione data dall'apparato centrale dello Stato sarebbe stata maggiormente adeguata ed efficace di quelle, plurime e diversificate, apprestate dagli enti territoriali minori, senza che peraltro sia mai stato chiarito sulla base di quali studi o ragionamenti questo convincimento, fortemente radicato, si sia formato. Quando poi nessuna indicazione si è avuta da parte dell'Unione, è stato lo Stato, per bocca degli organi della direzione politica e non di rado col generoso avallo della giurisprudenza costituzionale, ad avocare al centro ciò che avrebbe potuto (e dovuto) essere rimesso alla periferia. L'intensificarsi dei vincoli discendenti dagli atti eurounitari ha, dunque, comportato (e comporta) una vistosa alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze, malgrado la più avvertita dottrina abbia da tempo segnalato che il rispetto di quest'ultimo può ben conciliarsi con gli impegni ai quali l'ordinamento interno è chiamato per effetto della sua appartenenza all'Unione.

La crisi economica ha, poi, dato una sensibile accelerazione a questo processo; ed è singolare come proprio in una stagione fortemente segnata dalla crisi stessa si sia pensato di poter far luogo ad una nuova, organica (o quasi...) riscrittura della Carta ad opera del disegno Renzi-Boschi che, secondo l'intenzione di chi lo ha messo a punto, avrebbe piuttosto dovuto valorizzare in forme nuove l'autonomia (sacrificata – è vero – sul fronte del riparto delle materie ma – secondo l'intenzione dell'autore della riforma¹⁵ – promossa e finalmente appagata per il tramite del rifacimento della seconda Camera). Davanti a questo stato di cose, la dottrina è rimasta disorientata, alcuni schierandosi a spada tratta a favore delle innovazioni in parola ed altri, con pari decisione, ad esse opponendosi.

Non importa, ovviamente, ora riprendere neppure i termini essenziali di un dibattito che si è sempre più stancamente trascinato fino allo svolgimento della prova referendaria e persino oltre. Ambiguità ed incertezze di dettato davano invero fiato e alimento agli argomenti degli uni e degli altri, che nondimeno avrebbero poi dovuto superare, in caso di esito fausto della riforma, la prova del nove del loro impatto con l'esperienza. E quest'ultima – si convenga – è fin qui maturata nel segno di una complessiva e vistosa contrazione dell'autonomia o, diciamo pure, della sua pressoché

¹⁴ Indicazioni in P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni*, Padova 2010, e, ora, nella relazione al nostro Convegno di A. CARDONE, dal titolo *L'incidenza degli atti normativi dell'Unione Europea sulle fonti delle autonomie territoriali*, in *paper*.

¹⁵ ... un'intenzione verosimilmente fin troppo ottimistica, considerate le non poche carenze linguistiche e concettuali esibite dal testo di riforma licenziato dalle Camere, sulle quali nondimeno non ha più significato qui insistere, essendo stato bell'e sepolto dal voto referendario del dicembre scorso.

sistematica mortificazione, cui – come si diceva – non è rimasta estranea la giurisprudenza. Basti solo tenere a mente i non pochi casi in cui si è fatto luogo a problematici bilanciamenti tra il riparto costituzionale delle competenze (che, in talune vicende, avrebbe giocato a favore dell'autonomia) e alcuni diritti (specie in ambito economico o, più largamente, economico-sociale) il cui appagamento – a dire del giudice delle leggi – avrebbe richiesto il pur momentaneo accantonamento del riparto suddetto (emblematicamente, la sent. n. 10 del 2010, con riguardo alla *social card*¹⁶). Ed è allora nuovamente da chiedersi cosa mai possa far pensare che questo *trend*, nel complesso fortemente penalizzante per l'autonomia, possa nel prossimo futuro ricevere una pur parziale correzione di rotta.

3. La necessità di far fronte ai problemi viepiù complessi posti dal tempo presente attraverso la riscoperta dell'autonomia per un verso, l'ulteriore infittirsi dei vincoli di solidarietà in seno alla Comunità internazionale e all'Unione europea per un altro (l'esempio del fenomeno delle migrazioni di massa e dei modi della sua gestione, che dovrebbe aversi in spirito di "leale cooperazione" ad opera di tutti gli enti operanti sul territorio)

In realtà, si impone, a mio modo di vedere, un mutamento di mentalità, di modo di accostarsi alla questione qui nuovamente discussa, prima ancora di affacciarne questa o quella soluzione di merito. E, invero, proprio l'acuirsi della crisi e il carattere viepiù imponente dei problemi che hanno in essa la loro principale ragion d'essere avrebbe potuto (e dovuto) portare alla riscoperta dell'autonomia e al suo sostanziale, proficuo utilizzo in vista del pur parziale superamento dei problemi stessi, come pure all'intensificarsi dei vincoli di solidarietà in seno alla Comunità internazionale e all'Unione europea.

Si pensi, ad es., alla drammatica questione relativa alla gestione dei migranti. Un terreno questo sul quale si misura e verifica il grado di solidarietà effettiva, non meramente dichiarata o di facciata, degli Stati membri dell'Unione, così come di questa verso quelli, e, ancora, degli enti territoriali minori, nei rapporti tanto *inter se* che con lo Stato.

¹⁶ Va, nondimeno, avvertito che la giurisprudenza ha manifestato sul punto vistose oscillazioni, avendo talora dichiarato (ad es., in sentt. nn. 39 del 2013 e 99 del 2014) essere indisponibili le norme costituzionali sulla normazione.

Senza dire ora *ex professo* di una vicenda particolarmente complessa, che va svolgendosi tra non poca confusione ed approssimazione, è di tutta evidenza che nessun ente, neppure il più attrezzato e dotato, può portare da solo sulle proprie spalle il peso così gravoso dei problemi che fanno capo al fenomeno migratorio: un onere che va piuttosto spartito tra tutti gli enti, ovviamente in proporzione delle capacità di ciascuno e in conformità ai riparti di competenza stabiliti nel trattato di Lisbona, per l'un verso, e nella Costituzione, per l'altro.

L'esempio appena fatto è, dunque, emblematico del ruolo che gli enti territoriali minori (da noi, particolarmente Regioni e Comuni) possono giocare dando testimonianza di solidarietà e concorrendo all'ulteriore diffusione e al radicamento della solidarietà stessa sia in ambito interno che a quello sovranazionale. Condizione, tuttavia, perché quest'obiettivo risulti centrato è che si superino, a tutti i livelli istituzionali, antichi timori, vere e proprie diffidenze, egoismi diffusi ed esasperati¹⁷. È singolare che si dimentichi il dato di palmare evidenza, peraltro a parole universalmente riconosciuto, secondo cui i principi fondamentali *simul stabunt vel simul cadent*. Per ciò che qui più da presso interessa, il principio di unità-indivisibilità della Repubblica non soltanto fa tutt'uno col principio di autonomia, fino a divenire una sola cosa (l'autonomia avendo senso unicamente entro la cornice dell'unità, così come questa solo con la valorizzazione di quella), ma fa altresì "sistema" – qui è il punto – col principio di apertura al diritto internazionale e sovranazionale, di cui agli artt. 10 e 11. Ciascuno di tali principi e tutti assieme, poi, hanno teorico e pratico senso solo nel loro porsi al servizio dei valori di libertà ed eguaglianza (e, in ultima istanza, dignità), valori – è appena il caso qui di rammentare¹⁸ – che si appuntano in capo ad ogni essere umano, specie alle persone

¹⁷ Sta proprio qui – com'è chiaro – la ragione che ha portato a deludenti, per non dire sconcertanti, applicazioni dei non esigui richiami alla solidarietà presenti nel trattato di Lisbona.

¹⁸ In realtà, il punto non è ad oggi in modo fermo fissato, sol che si considerino, da un lato, gli orientamenti di certa dottrina volti a distinguere tra cittadini e non cittadini in ordine al godimento di alcuni diritti di libertà o del diritto all'eguaglianza e, dall'altro, le perduranti resistenze ed oscillazioni della giurisprudenza, che nondimeno appare sempre di più portata all'assimilazione del trattamento, quanto meno con riferimento alla condizione degli stranieri stabilmente residenti nel territorio dello Stato [su tutto ciò, con specifico riguardo ad immigrati e migranti, indicazioni di vario segno possono aversi, tra i molti altri contributi, da G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli 2007, spec. 266 ss.; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli 2010, 163 ss.; A. CIERVO, *I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale*, in AA.VV., *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, a cura di F. Angelini - M. Benvenuti - A. Schillaci, Napoli 2011, 367 ss.; G. BASCHERINI - A. CIERVO, *I diritti sociali degli immigrati*, in AA.VV., *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, a cura di C. Pinelli, Firenze 2012, 17 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino 2013; C. CORSI, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e regioni*, in AA.VV., *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di

maggiormente vulnerabili ed esposte e, proprio per ciò, bisognose di particolari attenzioni. Di qui, la necessità di prestazioni viepiù onerose a beneficio di tali persone, specie nella presente congiuntura segnata da vincoli stringenti provenienti dalla Comunità internazionale e dall'Unione europea, e, per ciò, la necessità di un concorso fattivo apprestato, al fine del conseguimento dello scopo, in spirito di "leale cooperazione" da tutti gli enti stanziati sul territorio, oltre che da formazioni sociali di vario genere, specie da quelle che hanno appunto nella solidarietà la loro ragion d'essere.

La questione relativa alla gestione del fenomeno migratorio dà poi ulteriore conferma di un bisogno il cui appagamento non è ormai più procrastinabile: quello di articolare al proprio interno il sistema delle autonomie dotando ogni ente di un patrimonio di funzioni differenziato, congruo rispetto alla posizione geografica dell'ente stesso (e, perciò, in buona sostanza, alla vocazione del suo territorio) ed alla tipicità degli interessi che ad esso fanno capo. Non si tratta, dunque, di riprodurre stancamente ed artificiosamente l'attuale sistema duale di autonomia, magari spingendo vigorosamente in avanti la specialità, che versa in grave ritardo rispetto alla riforma del Titolo V

E. Rossi - F. Biondi Dal Monte - M. Vrenna, Bologna 2013, 229 ss. e, della stessa, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, Focus Human Rights, 3/2014, 24 ottobre 2014; AA.VV., *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, I e II, a cura di F. Rimoli, Napoli 2014; AA.VV., *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, a cura di E. Catelani e R. Tarchi, Napoli 2015; AA.VV., *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, a cura di S. Gambino, Torino 2015; AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro, Napoli 2016; AA.VV., *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, a cura di C. Panzera - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro, Napoli 2016; AA.VV., *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, a cura di G. Moschella e L. Buscema, Roma 2016 (e, part., *ivi*, G. MOSCHELLA, *Immigrazione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali*, 13 ss., e A.M. CITRIGNO, *Le giustificazioni della diversità nelle politiche di inclusione sociale in materia di immigrazione: l'orientamento della Corte costituzionale*, 121 ss.); M. LOSANA, "Stranieri" e principio costituzionale di uguaglianza, in www.rivistaaic.it, 1/2016, 29 febbraio 2016; S. BONFIGLIO, *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino 2016; A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano 2016; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 1/2017, 41 ss.; P. CHIARELLA, *Il terzo incluso: problemi del fenomeno migratorio in Europa*, in www.federalismi.it, 7/2017, 5 aprile 2017; infine, i contributi al convegno su *Immigrazione e diritti fondamentali*, Siracusa 4 maggio 2017 (tra i quali, part., quelli di A. ALBANESE, *Non discriminazione, uguaglianza e ragionevolezza nella garanzia dei diritti sociali degli immigrati. L'approccio della Corte EDU e della Corte costituzionale*; V. BERLINGÒ, *Il trattenimento degli immigrati irregolari e l'humanitas nella 'fondamentalità' nei 'diritti'*, e R. CARIDÀ, *I diritti di cittadinanza inclusiva tra esigenze di sicurezza e doveri di solidarietà*, ora anche in www.federalismi.it, 14/2017, 12 luglio 2017). In prospettiva di diritto comparato, G. ROMEO, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Padova 2012, e E.V. ZONCA, *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri. Profili comparatistici*, Padova 2016].

Dal mio canto, mi sono già in altri luoghi (tra i quali, *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, 263 ss.) dichiarato dell'idea che la soluzione della non discriminazione, in ordine al godimento dei diritti fondamentali come pure all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, naturalmente e linearmente discenda e s'imponga in forza della previa definizione accolta di ciò che sono i diritti in parola, intesi quali bisogni elementari dell'uomo – e, dunque, di ogni essere umano – senza il cui appagamento non si avrebbe una esistenza libera e dignitosa.

operata nel 2001. Si tratta, di contro, nel quadro di una generale opzione per un modello di specialità diffusa¹⁹, di dotare soprattutto le Regioni che si trovano in prima linea a far fronte alle migrazioni di massa di strumenti e risorse adeguati a dar loro modo di concorrere a dare la prima accoglienza alle persone soccorse in mare, in vista quindi della loro distribuzione secondo criteri di equità e, appunto, solidarietà sia all'interno del territorio nazionale che tra gli Stati membri dell'Unione²⁰.

È chiaro che un fenomeno così imponente richiede una regia internazionale e sovranazionale; ed è perciò soprattutto l'Unione che deve assumersi fino in fondo le proprie responsabilità al riguardo, senza naturalmente che possano dirsi sgravati gli Stati e gli enti operanti al loro interno delle responsabilità sugli stessi specificamente gravanti²¹.

In questo quadro, si può altresì prendere in considerazione l'ipotesi di differenziare il ruolo delle Regioni (ed enti similari presenti in altri Stati) anche presso l'Unione, facendo sì che quelle (o quelli) possano far sentire la loro voce e rappresentare i loro peculiari bisogni in seno all'organizzazione eurounitaria più e meglio di come possano fare altri enti della loro medesima specie (la qual cosa – è appena il caso qui di segnalare di passaggio – richiede un complessivo ripensamento del Comitato delle Regioni, in struttura e funzioni, ad es. stabilendosi che i suoi pareri possano essere superati unicamente con una maggioranza aggravata rispetto a quella usualmente

¹⁹ ... a favore della quale mi sono già più volte dichiarato (a partire da *Prospettive di una «specialità» diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, n. 6/2000, 845 ss.). Ancora di recente, è tornato a soffermarsi sugli effetti perversi discendenti da un piatto ed incolore regionalismo dell'uniformità L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2017, 2 agosto 2017, 36 ss.

Profitto dell'opportunità oggi offertami per ribadire un convincimento che coltivo dentro di me da tempo, e cioè che il disegno costituzionale era (ed è) – se posso esprimermi con franchezza – sbagliato, irragionevole, per il fatto stesso di dar vita ad un modello rigido o, diciamo pure, ingessato, fondato sull'articolazione dell'autonomia quale speciale e ordinaria. Si dava (e si dà), infatti, un vistoso scollamento tra i principi fondamentali (e, segnatamente, quello di cui all'art. 5, nel suo fare "sistema" con gli artt. 2 e 3) e i loro svolgimenti nel Titolo V (e negli statuti speciali): quelli sollecitando la promozione dell'autonomia – la massima possibile alle condizioni oggettive di contesto – e, per il tramite di questa, l'appagamento dei bisogni tipicamente emergenti nei territori regionali, specie di quelli maggiormente avvertiti in seno al corpo sociale; questi, di contro, appiattendolo la condizione di enti comunque diversi, tutti innaturalmente (irragionevolmente, appunto) riportati sotto la cappa soffocante di un unitario regime fissato nella Carta per le Regioni ordinarie.

²⁰ Degna di nota è la recente pronuncia della Corte di giustizia (Grande Sezione, 6 settembre 2017, in cause riunite C-643/15 e C-647/15) con cui è stato sanzionato il comportamento di alcuni Paesi dell'Est dichiaratisi indisponibili a dare accoglienza ai migranti provenienti da Grecia e Italia.

²¹ Si attende alla prova l'*Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediterranean Route and increase solidarity*, presentato dalla Commissione il 4 luglio 2017, SEC(2017) 339.

prescritta²²). Si può, ancora, immaginare che tutto ciò debba avere in ambito interno il luogo elettivo in cui prendere forma, senza poi differenziare la condizione degli enti in ambito sovranazionale.

Non è di qui approfondire una questione particolarmente complessa, il cui esame dovrebbe essere dunque demandato ad uno studio ad essa specificamente dedicato. Le notazioni ora succintamente svolte con riguardo ad un tema di scottante attualità, nondimeno, dimostrano che occorre rifuggire da schemi rigidi per struttura e complessiva connotazione, facendo piuttosto luogo a soluzioni flessibili e varie, congrue in ragione della tipicità degli interessi cui si riferiscono ed ispirate ai principi di sussidiarietà e ragionevolezza. Tutti i fronti, ad ogni buon conto, vanno battuti, quello sovranazionale come pure quello interno, ovunque offrendo l'opportunità sia all'Unione che alle autonomie territoriali di far valere le istanze di cui sono portatrici.

L'Unione può, infatti, essere forte se sono forti le autonomie e queste, a loro volta, possono avere da quella le sollecitazioni e il sussidio di cui hanno nondimeno bisogno per la loro crescita ed affermazione.

4. Il concorso che tutti i principi fondamentali danno alla conformazione dell'identità costituzionale dello Stato così come dell'Unione, da cui naturalmente discende il bisogno di far crescere a un tempo (e paritariamente) tanto il principio dell'apertura al diritto internazionale e sovranazionale quanto quello di autonomia

Come si diceva poc'anzi, nella Carta trovano posto tanto il principio di apertura al diritto avente origine esterna quanto il principio di autonomia nella cornice dell'unità (o, se si preferisce altrimenti dire, dell'unità grazie alla promozione dell'autonomia, e non già, insensatamente, col costo di questa). Tutti i principi, poi, per il solo fatto di porsi quale la più genuina, diretta, ed espressiva rappresentazione dei valori pregiuridici in nome dei quali l'ordinamento statale si è rigenerato dopo

²² Questa proposta è affacciata nel mio *Prospettive del regionalismo in Italia*, cit., ult. par. Sul bisogno di dare nuova linfa agli organi di partecipazione regionale in ambito interno come pure in ambito sovranazionale, tra i quali appunto il Comitato suddetto, v. anche A.M. CITRIGNO, *La riforma del bicameralismo paritario e del Titolo V Cost. Quale prospettiva per il sistema delle Conferenze?*, in AA.VV., *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, a cura di A. Morelli e G. Moschella, Napoli 2016, 107 ss., spec. 120 ss.; A. RANDAZZO, *La rappresentanza delle Regioni e l'insufficienza dei tradizionali organismi di concertazione (in particolare, la Conferenza Stato-Regioni e il Comitato delle Regioni). Prime osservazioni*, in *Consulta OnLine*, 1/2017, 24 gennaio 2017, 41 ss., spec. 51, e, ora, G. RIVOSECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, cit., 5 ss.

l'immane tragedia del secondo conflitto bellico e la caduta dei regimi autoritari che se ne sono resi responsabili, concorrono in pari misura a fare ed incessantemente rinnovare l'identità costituzionale della Repubblica, la quale può dunque crescere e trasmettersi anche alle generazioni che verranno unicamente se ciascun principio fondamentale e tutti assieme riceveranno il loro congruo appagamento.

Questa conclusione vale, *mutatis mutandis*, anche per l'Unione, dal punto di vista di questa e per l'effetto della sua valorizzazione. Anche l'Unione ha infatti una sua identità – possiamo ormai dire – *costituzionale*, risultante dai trattati. Ebbene, tra i principi che ne danno la complessiva conformazione vi è – come si sa – anche quello, di cui all'art. 4.2 TUE, che vuole salvaguardati i principi di struttura degli ordinamenti nazionali, con specifico riguardo – è esplicitamente, non a caso, sottolineato – al sistema delle autonomie²³.

L'ulteriore avanzata del processo d'integrazione sovranazionale non può dunque immaginarsi come disgiunta dalla promozione delle autonomie, perlomeno in quegli Stati – come il nostro – in cui ciò risponde ad un preciso imperativo costituzionale, che non tollera rinunzie o eccezioni di sorta.

Non spetta a me, perlomeno in questa sede, affacciare proposte di soluzioni organizzative idonee a dare forma a questa indicazione teorica. Qui, mi contento solo di aver ribadito il mio fermo convincimento che l'Unione non può portarsi avanti nel suo pur sofferto ed incerto cammino facendo

²³ Stranamente dimenticato o, comunque, messo in ombra il principio in parola nel “diritto eurounitario vivente”, secondo quanto ad es. testimoniano i casi *Melloni* e *Taricco*. Il suo rilievo è, nondimeno, rimarcato dalla più avvertita dottrina, seppur nel quadro di ricostruzioni teoriche divergenti per impostazione e svolgimenti (tra gli altri, v. A. VON BOGDANDY - S. SCHILL, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, in *Common mark. law rev.*, 48/2011, 1417 ss.; G. MARTINICO, *Lo spirito polemico del diritto europeo. Studio sulle ambizioni costituzionali dell'Unione*, Roma 2011, spec. 206 ss. e, dello stesso, ora *Il potenziale sovversivo dell'identità nazionale alla luce dell'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Il caso Taricco e il dialogo fra le Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, a cura di A. Bernardi e C. Cupelli, Napoli 2017, 241 ss.; 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, Bologna 2012, 139 ss.; B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook Eur. Law*, 1/2012, 263 ss., e, della stessa, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali*, Torino 2013, spec. 190 ss.; F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'europeizzazione dei controlimiti*, Torino 2012; M. CARTABIA, *sub art. 4*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, Milano 2014, 23 ss.; T. CERRUTI, *Valori comuni e identità nazionali nell'Unione europea: continuità o rottura?*, in *www.federalismi.it*, 24/2014, 24 dicembre 2014, e, pure *ivi*, G. CAPONI - V. CAPUOZZO - I. DEL VECCHIO - A. SIMONETTI, *Omogeneità costituzionale europea e identità nazionali: un processo di integrazione circolare tra valori costituzionali europei e teoria dei controlimiti*; M. CONDINANZI, *I controlimiti come sintesi ideale tra primato da affermare e identità nazionale da rispettare*, in AA.VV., *Costa/Enel: Corte costituzionale e Corte di giustizia a confronto, cinquant'anni dopo*, a cura di B. Nascimbene, Milano 2015, 119 ss.; P. CRUZ VILLALÓN, *La identidad constitucional de los Estados miembros: dos relatos europeos*, in *Scritti in onore di A. D'Atena*, I, Milano 2015, 729 ss.).

a meno delle autonomie e che la violazione del principio enunciato nell'art. 5 della Carta ridonda in modo immediato e diretto in violazione dell'art. 4.2. Allo stesso tempo, anche le autonomie hanno bisogno di tenersi dall'Unione e dalla stessa Comunità internazionale, il principio dell'art. 5 facendo "sistema" – come si è veduto – col principio di cui agli artt. 10 e 11 e tutti assieme rinvenendo il loro fine e confine negli artt. 2 e 3.

Purtroppo, come molti esempi antichi e recenti testimoniano²⁴ tarda a prendere forma e a radicarsi tanto in ambito di Unione quanto in ambito nazionale l'idea che la salvaguardia dell'identità costituzionale della Repubblica non può aversi senza la salvaguardia dell'identità dell'Unione, e viceversa. Il nodo della questione oggi nuovamente discussa non sta dunque al piano delle soluzioni organizzative: è piuttosto un nodo – come dire? – *culturale*, che richiede certi tempi prima che venga a maturazione la consapevolezza diffusa tra gli operatori della necessità di dar modo a tutti i principi, *congiuntamente e paritariamente*, di potersi affermare, radicandosi in un terreno allo scopo opportunamente dissodato e coltivato.

Chiudo, manifestando il timore che oggi questa consapevolezza non sia ancora venuta ad emersione e che però senza di essa né il diritto eurounitario né l'autonomia potranno avere un futuro, perlomeno uno più clemente del non esaltante presente.

²⁴ ... tra i quali, emblematicamente espressiva di un *animus* connotato da un "patriottismo" o, peggio, "nazionalismo" costituzionale esasperato, radicato tanto in ambito interno quanto in ambito sovranazionale, è la vicenda *Taricco*, sopra già richiamata.