



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

ISSIRFA – CNR, *Federalism, Regionalism and Territory. Proceedings of the conference. Rome, 19-20-21 September 2012* (a cura di S. Mangiameli), Milano, Giuffrè, 2013, pp. 398

A quanti volessero prendere in considerazione le recenti e significative realizzazioni operate dalle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, riguardo i rapporti tra Parlamenti nazionali ed organi dell'Unione, ultime tappe dell'impervio cammino intrapreso nell'intento di provare come, utilizzando le parole di Federico Chabod, l'Europa sia "più un'idea politica che una geografia territoriale", innegabile appare oggi, nonostante questo cammino sembrerebbe in qualche modo giunto al suo naturale traguardo, come una effettiva integrazione politica sia ben lontana, e che la contingenza nate dalla crisi del 2011 abbiano inaugurato un periodo difficile, nel quale hanno ripreso nuovamente corpo progetti contrari ad ogni possibile unione sovranazionale.

Tra i motivi che renderebbero difficile il poter prevedere nella prossima legislatura dell'Assemblea di Strasburgo un'azione in grado di compiere quel "salto in avanti" necessario per superare l'attuale "guado", fatto di recessione economica e disoccupazione, si è soliti elencare la crisi dei partiti tradizionali, che in una situazione in cui tutto sembra diventato più precario, ed in cui più facilmente i vecchi equilibri appaiono distruttabili, aggiungerebbe incertezza ad un quadro tutt'altro che stabile.

Meno frequentemente appare in questi ben noti "cahiers de doléance" il tener presente un elemento parimenti in grado di esercitare dirette e cogenti influenze, ed al cui studio attraverso la comparazione delle esperienze di tredici ordinamenti nazionali (Argentina; Austria; Belgio; Bosnia Herzegovina; Canada; Etiopia; Germania; India; Iraq; Italia; Stati Uniti; Sud Africa; Svizzera) è finalizzato il volume oggetto di questa recensione: alla creazione di strutture sovranazionali, nel nostro come negli altri continenti, quasi mai si fa riscontro, all'interno dei singoli stati membri, la predisposizione di sistemi in grado di articolare ed adattare, attraverso differenziati gradi di autonomia locale, le politiche delle nascenti unioni; sistemi in cui i governi "sub nazionali" dovrebbero, viceversa, giocare un ruolo chiave.

Nel caso europeo essi dovrebbero non solo essere centrali nella fase di elaborazione ed attuazione del Diritto dell'Unione, ma anche all'interno di tutto il processo di "policy-making",

dalla definizione dell'agenda, all'implementazione e valutazione "ex post" delle singole politiche, garantendo l'efficienza delle stesse, e divenendo in questo modo, più che semplici "intermediari", dei veri "partners" istituzionali.

Argomento del volume in esame è quindi la relazione concettuale tra federalismo e federazione da un lato, ed regionalismo e territorialità, dall'altro. Nonostante i persistenti interrogativi e le contraddizioni nei rapporti tra governi centrali e governi regionali, riguardanti, ad esempio, le possibilità di realizzare solo gradualmente un'amministrazione federale solida, o gli effetti indubbiamente favorevoli alla formazione di partiti regionali o addirittura etnici, essa è difatti divenuta parte stabile dei contemporanei studi sul federalismo. Profili solitamente affrontati dagli studiosi di Diritto costituzionale comparato al momento di descrivere le problematiche a cui sono chiamate a trovare soluzione le strutture di direzione politica nei paesi di nuova indipendenza, vengono qui applicati al contesto europeo, generando in questo modo originali ed innovative suggestioni e spunti di analisi.

Và dato quindi riconoscimento a questo coraggioso tentativo, per aver provato a redigere, attraverso la declinazione del concetto di federalismo, "terzo includente" per la conciliazione degli opposti fini della preservazione delle diversità e della introduzione di un grado minimo di unità, capace di prevenire conflitti e facilitare la cooperazione, dei preziosi materiali di studio, non solo per il mondo dell'accademia, ma soprattutto per quello degli interpreti ed operatori del diritto oltre che per i legislatori nazionali e sovranazionali.

Esempio concreto di ciò è facilmente riscontrabile nell'odierno dibattito parlamentare riguardante la possibile ridefinizione delle competenze e della composizione della nostra "camera alta".

I casi di studio proposti potrebbero di fatti rappresentare validi strumenti di approfondimento per quanti, in ogni schieramento politico, forse attanagliati dall'ansia di chiudere il più rapidamente possibile questa stagione di annunciate riforme, stanno di fatto penalizzando la discussione riguardo a quali cambiamenti migliorativi per il funzionamento del paese sia possibile pervenire attraverso degli interventi di ingegneria istituzionale.

Una fretta che potrebbe portare a trascurare punti critici, come quelli attinenti alla composizione di un possibile "Senato delle Autonomie". La mancanza di approfondimento e di analisi, combinandosi con una comparazione puramente "estetica", operata in base a criteri formali, ed una non accurata valutazione dei profili storici di istituzioni ed ordinamenti, sarebbe difatti in grado di portare alla conclusione per cui, guardando alla storia, sia impossibile negare come le "seconde camere" abbiano svolto una funzione di luogo di articolazione ed espressione delle ragioni federative nei confronti dello Stato centrale, e che quindi, avendo questo modello dato esempi di efficienza e funzionalità tanto alti in paesi come gli Stati Uniti d'America o la Germania, esso sia auspicabile anche per il nostro paese.

Valutazione questa, che a prescindere dai suoi possibili esiti, si baserebbe però unicamente su di una ingannevole constatazione di somiglianza, avendo questi due paesi nello loro unità costitutive, rispettivamente, Stati federali e "Länder", enti con definite radici, non solo storiche, ma anche politiche, ed essendo essi dotati di precipue sovrastrutture giuridiche federali o simil-federali.

Nell'illusione che attraverso questo genere di riforme sia possibile rifuggire ai mali di chi si trovi a ripetere costantemente ed in maniera mai dissimile i propri comportamenti, credendo che questi, prima o poi possano condurre ad effetti differenti, in realtà si finirebbe con il raddoppiare i problemi già esistenti; si dimenticherebbe difatti come le nostre Regioni ed amministrazioni locali, salvo poche eccezioni, siano apparati politico amministrativi scarsamente dotati di una autonoma identità, rappresentando essi prevalentemente una riproduzione su scala locale di “vizi” e “virtù” già ampiamente diffusi su scala nazionale, mere articolazioni di un unico sistema politico, e per un lungo periodo della loro storia semplici “vasi vuoti”.

Passando ora alla descrizione dei contributi presenti in questo volume appare necessaria una premessa riguardante gli studi di Diritto regionale all'interno della tradizione giuspubblicistica italiana, la metodologia della storiografia giuridica, e le possibili distinzioni tra la posizione del comparatista e quella dello storico nei diversi tipi di ricerca giuridica.

A causa del lungo e faticoso “iter” di attuazione vissuto dalla riforma regionale, la manualistica in questa branca del diritto ha tradizionalmente rinunciato all'ambizione di fornire quadri completi in tutti i loro particolari o sistemazioni sicure destinate ad essere resilienti nel tempo.

Accettando consapevolmente i propri limiti, guardandosi dal voler creare false certezze essa si è concentrata più che sul fornire facili risposte a prospettare le problematiche emergenti dall'interpretazione dei diversi “stadi” di attuazione di questo processo.

Di fronte a criticità insuscettibili di ritrovare una loro composizione sulla base di una “pura” logica giuridica la parte prevalente della Dottrina ha mantenuto una visione oggettiva e personalizzata nella valutazione dei successivi sviluppi dello “stato dell'arte”, concentrandosi nella definizione di quei principi, che, emergenti dal piano legislativo e da quello della giurisprudenza costituzionale, fossero stati giudicati come definiti in maniera irreversibile, in quanto sottratti ad ogni polemica di ordine politico.

Solo in maniera incidentale si ricorda come la questione di lungo periodo riguardante il come contrapporre alle insufficienti dimensioni comunali ed al carattere artificiale delle circoscrizioni provinciali degli enti capaci di rappresentare le “membrature naturali” dell'Italia, “dimensione ottima” per l'efficienza dell'amministrazione, sia risalente nella storia costituzionale del paese, e presente ben prima che, con il Regio Decreto 8 settembre 1921 n. 1319, al termine del primo conflitto mondiale, venisse sancito all'interno dell'ordinamento la prima disposizione che in maniera esplicita menzionasse le Regioni in una accezione equiparabile all'attuale significato del termine al fine di concedere al momento della loro annessione delle apposite “Autonomie regionali” ai territori del Trentino Alto Adige e del Venezia Giulia precedentemente appartenenti al dissolto Impero Austro-Ungarico, e che le cosiddette “Regioni storiche”, assimilabili in gran parte alle attuali circoscrizioni regionali, siano agevolmente sovrapponibili a quei compartimenti statistici delineati già nel secolo XIX per agevolare la raccolta dei dati demografici ed economici del Regno d'Italia.

Quanto affermato comporta come, per il suo essere esente da ogni pretesa organica, essendo animato unicamente dallo scopo di tentare una realistica analisi degli istituti vigenti e delle esperienze in atto, il presente volume, nonostante l'estrema eterogeneità dei suoi temi,

fortemente si avvicini alle aspirazioni espresse da questi autorevoli manuali. Inoltre, al di là delle sue valutazioni riguardanti i rapporti centro-periferia all'interno dell'odierna discussione costituzionale, esso si riallaccia ad una ben precisa tradizione, che come un fiume carsico ha attraversato non solo gli studi di Diritto regionale, ma più in generale quelli di Diritto comparato ed in tema di interpretazione: la ricerca di principi e soluzioni che, sebbene siano coerenti con quelli posti dal "corpus juris" di riferimento, ad esso non si esauriscano.

Duplici è quindi l'oggetto di questa valutazione normativa di determinati rapporti umani nell'ambito dei vari sistemi giuridici. Da un lato, la ricerca nei diversi ordinamenti di soluzioni e discipline giuridiche facenti capo unicamente a specifici problemi sociali, al fine di evitare una comparazione tra risposte che non nascessero da comuni domande. Dall'altra il mettere in evidenza come le diverse discipline e le diverse costruzioni siano composte da dati puramente formali e razionali e da elementi che, invece, in senso ampio possono essere definiti come storici. Il fine di questa seconda azione, e di aiutare la comprensione della portata e della storicità delle costruzioni dogmatiche, e nonostante siano passati dalla sua pubblicazione più di Sessant'anni, esso può essere ancora ravvisato in questo breve estratto dal saggio di Tullio Ascarelli "prefazione agli Studi di diritto comparato e in tema di interpretazione": "[facilitare] un controllo del valore logico delle varie costruzioni e dei loro limiti ed evitando il pericolo di scambiare concetti che mirano solo a raffigurare situazioni e esprimere valutazioni storicamente determinate con concetti di logica pura o l'illusione, pur sempre ricorrente, di quanti qualificano come "logiche" le costruzioni del proprio diritto ed "empiriche" quelle dei diritti stranieri, perché tratti a ravvisare come "naturale" e "logico" quanto è corrente nel proprio ambiente".

Venendo ora al testo in esame esso rappresenta la raccolta degli atti della Conferenza "Federalism, Regionalism and Territory" organizzata a Roma il 19, 20 e 21 Settembre del 2012 dalla Associazione internazionale dei Centri per gli studi sul federalismo (IAFS). Come tema di questa periodica riunione venne scelto nel 2012, manifestando in questo modo interesse e particolari capacità predittive riguardo le possibili riforme costituzionali paventate al termine della XVI, e attualmente rilanciate nel corso della XVII Legislatura, quello del ruolo del territorio nell'ambito della teoria del federalismo e delle sue peculiarità rispetto alle funzioni da esso svolte negli stati unitari; ruolo e peculiarità riassumibili in tre punti principali:

1. Il territorio di una federazione è il risultato di un'alleanza tra i suoi componenti o stati membri, per la quale attraverso la limitazione della loro sovranità, esso viene messo a disposizione della federazione, e che ha come diretta conseguenza la contemporanea applicazione sullo stesso sia della legge federale che di quella del singolo stato.

2. Il territorio di una federazione è anche l'elemento in grado di permettere non solo l'unione ma anche la diversità, consentendo la sopravvivenza al suo interno di politiche, istituzioni, costumi, usi, lingue e religioni fortemente eterodossi tra di loro.

3. Le frontiere interne al territorio di una federazione oltre ad non avere necessariamente una natura storica, non vengono solitamente munite di congegni atti al mantenimento della loro integrità.

La elezione di questi tre elementi data dal giudizio sulla loro idoneità ad esprimere in maniera efficace un quadro dell'odierna condizione storico spirituale dell'Europa espresso dagli

organizzatori della Conferenza, è presto giustificabile ed intuibile se questi vengono confrontati con le recenti tendenze in materia di decentramento e di organizzazione operanti nel rapporto tra Unione europea ed i suoi singoli Stati membri.

Oltre a ciò i “papers” presentati, attraverso l’analisi delle connessioni tra dimensione economica e dimensione politica e sociale che l’argomento è in grado di sviluppare allargano il loro campo di analisi oltre i confini del continente europeo. La ragione è riscontrabile nell’assunto per cui sebbene la territorialità svolga un ruolo importante nella definizione di “comunità territorialmente delimitate”, che sono i mattoni di ogni federazione, tuttavia questo elemento non sia sufficiente a definire l’identità territoriale. È pertanto necessario per gli autori di questo volume superare il concetto di territorialità in senso ristretto, statico e immutabile, dato dal semplice sentimento di appartenenza ad un determinato luogo, al fine di pervenire ad una più ampia concezione della “politica della differenza”. Per tale ragione vengono presentati casi di studio potenzialmente in grado di dimostrare queste correlazioni tra elementi socio-economici e culturali.

In particolare nelle pagine dedicate al ruolo svolto dalla etnia nella determinazione dei confini regionali e locali grande spazio è lasciato all’ordinamenti della Repubblica federale etiopica, all’interno della quale grazie alla Carta del 1995 venne costituzionalmente sancito il riconoscimento giuridico ed istituzionale dell’etnia come criterio per la ridefinizione dei suoi confini interni. Modello in parte dissimile ma accomunato dalla struttura federale dello Stato e dalla grande eterogeneità della sua popolazione è quello descritto nell’intervento dedicato ai processi di formazione degli stati e delle regioni indiane; qui il sostrato etnico venne invece sostituito nell’affrontare la questione territoriale attraverso il ricorso a criteri ispirati alla lingua, alla cultura, alle tradizioni ed alla religione.

Tornando al continente europeo i casi proposti sono uniti dalla intenzione di dimostrare come la questione territoriale sia strettamente collegato alla situazione politica ed economica in paesi la cui condizione sia quella di trovarsi ad affrontare vincoli alla possibilità di poter continuare ad alimentare il consenso sulla propria azione di governo attraverso l’accrescimento del debito pubblico e tensioni sul proprio mercato finanziario. Il ben noto caso rappresentato dalla proposta di riforma degli enti provinciali in Italia o i tentativi di accorpamento comunale e cantonale operato in Svizzera al fine di raggiungere più alti livelli di eguaglianza fiscale ed una migliore allocazione delle risorse destinate ai servizi pubblici locali, rappresentano i due estremi di uno stesso “continuum”.

Infine con la disanima della formazione di recenti modelli federali (e. g. Iraq) in grado di “mettere alle corde” la distinzione tra federalismo duale e cooperativo si vorrebbe dimostrare come il ruolo giocato da singole “unità costituenti” qualora esse vengano considerate al pari di “unità politiche territoriali” porti la relazione tra territorio e federalismo ad un grado di estrema complessità.

In conclusione il contributo di maggior rilievo dello scritto, destinato, data la traduzione in lingua inglese di tutti i suoi saggi ad un vastissimo pubblico, è quello di essere in grado di offrire una convincente distinzione tra elementi fisiologici e patologici presenti nella gerarchizzazione delle competenze attribuite ai diversi elementi costitutivi dello Stato. Se la questione di fondo non è con quali operazioni di ingegneria istituzionale sia possibile efficientare questo aspetto

problematico della macchina statale ma come inverare i presupposti del suo funzionamento - con quali strumenti ed attraverso quali metodologie interpretative - appare evidente, al fine di scongiurare l'evenienza per cui i livelli locali e decentrati del governo non compiano le funzioni ad esse assegnate ed al contrario pretendano di assolvere compiti ad essi non ascritti, indispensabili siano opere come questa in grado di delineare nella comparazione tra diversi tipi di stato e famiglie giuridiche i comuni strumenti di autodifesa messi in atto dal costituzionalismo: "l'equilibrio dei poteri e l'importanza dei freni e dei contrappesi".

Simone Ferraro