

POTERE POLITICO E RIFORME ISTITUZIONALI IN PROSPETTIVA COMPARATA *

di *Silvio Gambino*

1. Premesse

Gli stimoli che il titolo del Convegno fornisce al giurista (ed in particolare al costituzionalista) sono vari e variegati, per cui, prima di svolgere l'argomento pare necessario premettere che qualunque analisi del tema "potere politico, globalizzazione ed esperienze giuridiche" si pone come parziale, limitata e carente di un adeguato "grado di definizione".

La dottrina giuridica (*e multis*, Baldassarre, Allegretti, Dogliani, Luciani, Cassese, Ferrarese, Irti, Guarino, Zolo, Scoditti, Ferrajoli, Pinelli, Fioravanti, Rivosecchi, Pizzorno ed altri¹) che di recente si è occupata del rapporto tra diritto, diritti e globalizzazione appare, in linea maggioritaria, consapevole di tali limitazioni ed attenta a non proporre letture 'chiuse' ed ultimative del tema.

Per tale ragione il titolo stesso della relazione che segue, nel limitare l'oggetto delle riflessioni, fornisce una guida per esporre, pur sinteticamente, "riflessioni *in fieri*" su alcune delle principali tendenze relative agli assetti politico-istituzionali degli ordinamenti statuali contemporanei, riguardati con un'ottica comparata, attenta ad alcuni "casi istituzionali" ritenuti maggiormente significativi.

Fra questi casi significativi è da ricomprendere certamente il "caso italiano" (cui si fa riferimento con la dizione di 'transizione italiana', ritenuta idonea a ricomprendere in sé tanto il dato giuridico-istituzionale, quanto il dato politico-istituzionale), ma presentano profili di interesse anche il caso spagnolo, quello tedesco, quello francese nonché quello, incerto ma di grande interesse, dell'ordinamento europeo 'comunitario', definibile, sia pur problematicamente, come "quasi-statuale" o anche, per alcuni (Marramao 2001, ma anche Scoditti 2001), come ordinamento "post-statuale" (nel senso, più precisamente, di ordinamento a-statuale o, almeno, "oltre" o "senza"²: nei termini di Marramao "oltre il

* Intervento al Convegno triennale "POTERE POLITICO E GLOBALIZZAZIONE", organizzato dal Dipartimento di Sociologia e di Scienza politica e dall'Associazione Italiana di Sociologia (Università della Calabria, 26/27 settembre 2002), in corso di pubblicazione (Rubettino, Soveria Mannelli, 2005). Si ringrazia il dott. Walter Nocito per la preziosa collaborazione nella stesura del testo.

¹ Di recente, nell'ampia letteratura italiana sul tema "globalizzazione e diritto", si vedano, almeno, Baldassarre A. (2002), Allegretti U. (2002), Troina; Dogliani M. (2001), Luciani M. (1996); Irti N. (1998), Irti N. (1999), Irti N. (2002), Guarino G. (2000), Scoditti E. (2001), Pinelli C. (2002), Rivosecchi G.; Berti G. (1997). Per ulteriori valutazioni di natura giuspubblicistica (sia sotto il profilo costituzionalistico che sotto quello amministrativistico) *adde* i saggi (fra gli altri di Dogliani, Ferrara e Merusi) contenuti in AA.VV. (a cura di S. Cassese e G. Guarino) (2001), dello stesso Cassese (2002) si veda anche la raccolta di saggi. Di grande interesse, ma con profilo prevalentemente sociologico, si veda anche Ferrarese M.R. (2000), molto di recente, Ferrarese M.R. (2002). Interessanti anche, in prospettiva filosofico-politica, Marramao G. (2001), p. 53 ss.; i saggi di A. Catania, E. Severino, N. Irti, M. Dogliani, F. Ciaramelli, L. Ferrajoli, R. Esposito, A. Barbera e G. Palombella contenuti in AA.VV. (a cura di P. Barcellona) (2001). Imprescindibile, per ogni riflessione teorica, Habermas J. (1999); infine, *adde* il noto Hardt M., Negri T. (2002).

² Cfr., di certo interesse, i saggi contenuti in AA.VV. (a cura di A. Bonacchi) (2002), cui *adde* AA.VV. (a cura di U. De Siervo) (2001).

Leviatano”). E ciò in relazione al fatto che tale ordinamento ‘invera’ non solo un *multilevel government* ma anche un *multilevel constitutionalism*³, ovvero un costituzionalismo “senza popolo” e “senza Stato”, basato su politiche comunitarie e comuni, da un lato, e su “tradizioni costituzionali comuni”⁴, dall’altro.

Invero, il giurista (ed in particolare il costituzionalista), innanzi al tema del Convegno, non solo viene indotto a ragionare intorno ai classici paradigmi scientifici della propria disciplina, ma anche, e soprattutto, viene stimolato a “ri-tematizzare” le usuali categorie giuridico-costituzionali che compongono il bagaglio concettuale (la *box of tools*) ritenuto indispensabile ai fini di ogni valida analisi scientifico-giuridica. Tale bagaglio concettuale, alla luce della variegata, e per molti versi contraddittoria, fenomenologia giuridica ricompresa comunemente nella cd. globalizzazione (il cui significato, anche da un punto di vista istituzionale, si presenta tutt’altro che univoco e pacifico), appare in via di profonda rivisitazione ad opera di (almeno) una parte della dottrina giuridica. Ci si vuole riferire, in altri termini, a quella parte della dottrina che, a vario titolo e con vari fini, ha accettato la ‘sfida intellettuale’ (che, d’altra parte, “fa eco” anche a quanto si sosterrà di seguito) consistente innanzitutto, in prima battuta, nella verifica della ‘tenuta’ delle tradizionali categorie fondative del diritto pubblico e costituzionale a fronte dei rapidissimi processi di trasformazione (tecnologica, economico-sociale, geopolitica e, *latu sensu*, “culturale”); in seconda battuta, (consistente) in una loro ri-tematizzazione utile tanto ai fini analitico-descrittivi quanto ai fini analitico-prescrittivi, da tenersi, questi ultimi, sempre in debita considerazione, nonostante le interessate teorie relative al “declino degli intellettuali pubblici”, che solo in pochi paiono attualmente in grado di poter adeguatamente contrastare su entrambe le sponde dell’atlantico (Habermas e Dahrendorf⁵ in Europa, R.A. Posner in America⁶).

Tali fini analitico-prescrittivi, infatti, devono ancora mantenere una propria consistenza, ove si pensi, a titolo di esempio, all’attività ed alle scelte della Convenzione europea, ovvero alle scelte relative alla *Icc. (International Criminal Court)*, ovvero all’utilizzo dello strumento bellico nei rapporti e nelle relazioni di diritto internazionale, ovvero alle proposte di riforma delle cd. “Istituzioni di *Bretton Woods*” (*International Monetary Fund* e *World Bank*), ovvero all’istituzione di una *Authority Antitrust* sovra-nazionale, come anche, pur se ad altro livello, alle scelte politico-istituzionali nazionali in via di definizione in vari ordinamenti (soprattutto europei).

La dizione più efficace che si può fornire relativamente a tali sedi nazionali di decisione politico-istituzionale pare essere quella, molto adatta nel caso italiano, di “cantieri costituzionali”, mentre in relazione alle scelte sovra-nazionali, multi-nazionali, trans-nazionali e inter-nazionali, il tema al quale la dottrina non può sottrarsi – a nostro avviso – pare riassumibile nella dizione di “istituzioni e regole della globalizzazione”⁷, sempre più percepite, entrambe, da parte di una nascente opinione pubblica globale come necessarie,

³ Sul tema, di recente, cfr. Chessa O. (2001).

⁴ Di recente, per un’utile e sintetica panoramica sul tema, si veda Pizzorusso A. (2002). Sia consentito rinviare, per una più estesa ‘ricognizione’ dei profili maggiormente rilevanti sul tema delle tradizioni costituzionali comuni, ai numerosi saggi contenuti in AA.VV. (a cura di Gambino) (2002), nonché AA.VV. (a cura di M. Scudiero) (2002).

⁵ Cfr. Dahrendorf (1998). Dello stesso autore, di recente, nell’ampia produzione tradotta in lingua italiana, si veda, (2001); Habermas (1999).

⁶ Del quale, si vedano le tesi di recente espresse in (2001).

⁷ Per tutti si veda Ferraresi (2000), con intenti prevalentemente descrittivi; con approccio più ‘prescrittivo’, si veda, Allegretti (2002). Molto problematico, Baldassarre (2002)

ed anzi indispensabili, ai fini della crescita e dello sviluppo equilibrato e sostenibile delle varie arie geografiche del mondo (si pensi solo ai recenti sviluppi negli ordinamenti dei Paesi sud-americani).

Nell'opera di rivisitazione del "bagaglio concettuale" del giurista e del costituzionalista, d'altra parte, sono da ricomprendersi non solo i dati, le categorie, gli istituti e le nozioni relative agli assetti ed ai processi istituzionali strettamente intesi, ma anche le tematiche (con le relative categorie e nozioni) diverse dal mero dato istituzionale (forma di Stato e forma di governo), ma allo stesso comunque connesso. Ci si riferisce, tra le altre, almeno alle seguenti tematiche gius-costituzionalistiche in via di ri-tematizzazione, nella letteratura, da parte di studiosi e colleghi italiani ed europei:

a) processi di trasformazione "nel" e "del" sistema delle fonti, ed in particolare le trasformazioni di quelle fonti ritenute 'classicamente' più importanti e 'centrali', quali la stessa Costituzione statale, ma anche la Legge statale (o nazionale) (si pensi al legi-centrismo come 'tara' di molti ordinamenti statuali otto e nove-centeschi; sul tema, per tutti, Modugno⁸, Zagrebelsky⁹, Ruggeri¹⁰ e Volpe¹¹);

b) le interrelazioni stesse tra le istituzioni pubbliche (le cui relazioni 'orizzontali' e 'verticali' ricadono, invero, nell'analisi delle forme di Stato e di governo), da un lato, e tra queste e quelle private, dall'altro. Tali relazioni istituzionali pubblico-privato pongono, oltre al delicato problema della delimitazione dei confini tra *government* e *governance* (tema di interesse per i politologi¹²), anche alcuni problemi tipici del giurista (ma non estranei al filosofo e al sociologo politico), relativi all'individuazione (interna o esterna alla sfera assiologica) di alcune categorie e nozioni, 'mobili', quali: interesse generale, interesse pubblico, interesse collettivo, interesse privato, interesse individuale, interesse nazionale, interesse locale, interesse comunitario¹³. Inoltre, è da ritenersi di grande rilievo, tra le nozioni riguardate, anche la nozione, anch'essa giuridicamente 'mobile', in particolare alla luce dei processi di globalizzazione (ma di fondamentale rilievo ai fini della sussistenza della categoria della sovranità interna ed esterna), di "diritti fondamentali" (per come acutamente tematizzata da Luigi Ferrajoli¹⁴).

c) Un'ultima tematica gius-costituzionalistica meritevole di ri-tematizzazione pare essere la categoria della rappresentanza politica¹⁵, intesa come presupposto tanto di ogni valida teoria democratica, tanto di ogni assetto democratico dei pubblici poteri

⁸ Cfr. i saggi contenuti in AA.VV. (a cura di F. Modugno) (1999); cui *adde* i saggi contenuti in AA.VV. (a cura di F. Modugno) (2000); in part., si veda il saggio di De Fiores C., p. 169 ss.. Dello stesso Modugno, si veda, la voce *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in "Enc. dir. (Aggiornamento I)", Milano, 1997; cui *adde*, ID. (2000).

⁹ Cfr. il noto saggio di Zagrebelsky (1992).

¹⁰ Cfr. Ruggeri (2001). Dello stesso Autore, vedi anche (2002), p. 699 ss.

¹¹ Cfr. le tesi esposte, con approccio molto teorico, da Volpe (2000), p. 214 ss.; si veda anche, sul tema, Fioravanti (1999), in part. p. 71 ss.

¹² Per una interessante (ed utile) ricostruzione della nozione, in chiave politologica, si veda, Mayntz (1999), p. 3 ss.

¹³ Cfr., per una introduzione al tema, in prospettiva politologica, Ornaghi, Cotellessa (2001).

¹⁴ Cfr. la raccolta di saggi di Ferrajoli (2001).

¹⁵ Cfr. Accarino (1998). Per una attenta e puntuale ricostruzione gius-costituzionalistica della nozione, si veda anche Moschella (1999 e 2000). Per un'analisi in prospettiva comparatistica della tematica dei rapporti fra forme di governo, forme di rappresentanza e sistemi elettorali, sia consentito rinviare ai saggi contenuti in AA.VV. (a cura di S. Gambino) (1995a), nonché AA.VV. (a cura di S. Gambino e G. Ruiz-Rico Ruiz) (1996); ed infine AA.VV. (a cura di S. Gambino) (1995b).

(e perciò da ritenersi come la nozione-cardine delle moderne democrazie costituzionali).

Tale ultima tematica appare di centrale rilievo. In questa sede, si può sostenere pacificamente che, dati i nuovi contesti tecnologico-produttivi e politico-istituzionali, le analisi delle ‘nuove forme di aggregazione e di rappresentanza degli interessi’ nelle società complesse e tecnologicamente avanzate (o anche “società del rischio” *à la Beck*¹⁶) costituiscono un “interesse comune” tra giuristi, sociologi e politologi.

Se queste sono solo alcune delle possibili “aree d’interesse” del giurista e del costituzionalista relativamente all’ampio tema del Convegno, di seguito ci si potrà soffermare solo su alcune tra le più emergenti problematiche relative agli assetti ed ai processi istituzionali che si svolgono nei “cantieri costituzionali” europei.

Tali problematiche riguardano, *in primis*, il tema dell’evoluzione, rapida ma lineare, delle forme di Stato¹⁷ (intese come complesso di relazioni funzionali e ‘competenziali’ tra livelli di governo nel più generale quadro delle finalità perseguite dagli ordinamenti statali), per poi passare, sia pure per cenni, al tema dell’evoluzione delle forme di governo¹⁸, certamente meno rapida e meno lineare, in quanto maggiormente sottoposta a ‘retaggi storici’ e condizionamenti interni ed esterni al sistema politico nazionale.

Sul punto, si deve necessariamente premettere che il caso della ‘transizione italiana’ evidenzia specificità e problematicità che lo rendono, per molti aspetti, non pienamente raffrontabile o assimilabile ai casi degli altri ordinamenti statali europei, come, fra gli altri, hanno potuto sottolineare, Sabino Cassese¹⁹, che ha evidenziato le ‘carenze’ dello Stato italiano “introvabile”, fin dalla iniziale fase del *Nation building*, ed anche Umberto Allegretti, il quale, nella sua ricostruzione storica, ha proposto l’efficace definizione dell’ordinamento italiano come di un “modello stato-centrico a centro debole”²⁰.

La stessa “ingegneria costituzionale comparata”²¹, che ha avuto ed ha molta fortuna nel dibattito sulle soluzioni e sugli sbocchi della ‘transizione italiana’, perde di utilità in considerazione di tali specificità e diventa – ad avviso di chi scrive – del tutto disutile allorché, a fronte di astratte coerenze istituzionali, si pongono in considerazione i dati reali della specificità italiana, anche sotto taluni delicati profili, quali, solo per fare qualche esempio: il controllo giurisdizionale di legalità²², ovvero la ri-articolazione ed il decentramento della ‘leva tributaria’²³, ovvero il sistema competenziale in materia di diritti civili e sociali dei cittadini comunitari²⁴ ed extra-comunitari.

Sul tema delle forme di Stato, la notazione che la valutazione delle recenti esperienze comparate consente di evidenziare (anche e soprattutto in relazione al ‘fenomeno comunitario’) attiene alla ri-dislocazione, in linea verticale, dei pubblici poteri, ed al rafforzamento di una tendenza (che, per molti aspetti, è arrivata in una fase avanzata di assestamento) per la quale si prevede una complessa ri-articolazione dei pubblici poteri su

¹⁶ Cfr. Beck U. (2000).

¹⁷ Cfr. anche in prospettiva comparata in saggi contenuti in AA.VV. (a cura di Gambino) (1998).

¹⁸ Cfr., ancora in prospettiva comparata, AA.VV. (a cura di Gambino) (1997).

¹⁹ Cfr. per tutti, di recente, Cassese (1998).

²⁰ Cfr. Allegretti (1989), p. 231 ss. Per un’acuta ricostruzione del rapporto tra creazione delle istituzioni nazionali e cultura giuridica si veda, per tutti, Ferrajoli (1999a), in part. p. 13 ss., cui *adde*, in part. Fioravanti (1990).

²¹ Cfr., per tutti, Sartori (1996).

²² Sia consentito rinviare, per una valutazione problematica sul tema, al nostro (2002b).

²³ Cfr., di recente, Puzzo (2002).

²⁴ Cfr., di recente, il nostro (2003), p. 57 ss.

vari, distinti (ma ‘comunicanti’) livelli di governo, tale per cui la dimensione definitoria (nella sua duplice valenza analitico-prescrittiva) degli assetti istituzionali pare potersi, oramai pacificamente, riassumere nel cd. *Multilevel system of Government*²⁵ (Sharpf²⁶, Mayntz²⁷, Weiler²⁸).

Sul tema delle forme di governo, invece, quello che appare il “tema alla frontiera”, comune a tutte le varie esperienze europee ma anche non europee, pare essere il problematico ri-articolarsi dei rapporti tra poteri rappresentativi-elettivi, poteri esecutivi e poteri (ed Autorità) cd. “non elettive”, ovvero indipendenti, ovvero “neutre”²⁹.

Una ulteriore complicazione dei modelli di governo (che riguarda, com’è noto a tutti tranne i diretti interessati, il caso italiano in forma particolarissima) deriva certamente dalla considerazione di quelle forme di potere note, da Orson Wells in poi, come “quarto potere”, e cioè il potere del cd. “complesso mass-mediatico”, dalle quali, però, in questa sede si prescinde, ma che sono state oggetto di analisi in questo Convegno da parte di acuti studiosi di discipline sociologiche (Jedlosky P.).

2. *La ‘moltiplicazione dei livelli di governo’ ed il problema degli elementi ‘di chiusura’ (e di garanzia) dei sistemi costituzionali di distribuzione delle competenze: si rafforza la ‘Costituzione dei custodi’?*

Com’è noto, la caratteristica tendenziale comune alle varie forme di Stato assestatesi (ed in via di assestamento) negli ordinamenti e nelle società complesse contemporanee (e quindi in tutte, quelle europee, fra queste ricomprendendo le ‘giovani repubbliche’ dell’Est Europa³⁰) è costituita dalla previsione di un’articolazione dei pubblici poteri su più livelli di governo, con ciò corrispondendo tanto a generali principi autonomistici (da sempre coltivati dalle culture e dalle forze di varia derivazione cristiana per definizione anti- o a-statalistici in quanto anti-liberali), tanto, ma invero *in primis*, (corrispondendo) ai canoni essenziali del pluralismo, da intendersi quale uno dei principi fondamentali del costituzionalismo (che, in origine, è teoria e pratica della separazione dei poteri ai fini della garanzia dei diritti³¹) come anche dello Stato di diritto.

Tutte le costituzioni dei Paesi europei (a partire propria da quella italiana del 1948) postulano o esigono un assetto pluralistico tanto istituzionale, tanto economico-sociale, tanto politico-culturale (lo stesso concetto di “democrazia protetta”, ovvero ‘alla tedesca’, è ipotesi rara), anche se non tutte, nella loro originaria versione, avevano previsto pienamente modelli di Stato regionali o federali (la Francia, ad es.).

Il costituzionalismo del secondo dopoguerra aveva incrinato, ma non superato, le dottrine e gli assetti stato-centrici tipici dei regimi costituzionali ottocenteschi nei quali prevaleva una

²⁵ Per una utile ricostruzione, cfr. Marks, Hooghe, Blank (1996), p. 341 ss.; per un approccio più teorico, nella letteratura anglosassone e tedesca, si veda Rodes (1996); cui *adde* Rodes (1999).

²⁶ Cfr. Sharpf (1999). Da ultimo, si veda, ID. (2002), p. 11 ss.

²⁷ Cfr. Weiler (1999); si veda anche ID. (1999), p. 4 ss.

²⁸ Cfr. Mayntz (1999)

²⁹ Cfr., nell’ampia letteratura, D’Alberti (1995); Passaro (1996), Manetti (1999), p. 893 ss.; Niccolai (1996); Morbidelli (1997); per una ricostruzione di largo respiro teorico si veda, infine, Predieri (1997).

³⁰ Nell’ampia bibliografia cfr. anche, fra gli altri, i saggi contenuti in AA.VV. (a cura di Gambino) (2001), nonché AA.VV. (a cura di Gambino) (2003) (in corso di stampa).

³¹ Per un’accurata e completa esposizione dei significati e dei contenuti del costituzionalismo si vedano i saggi contenuti in AA.VV. (a cura di A. Barbera) (1998). Per ulteriori approfondimenti si veda Volpe (2000).

concezione dello Stato come detentore esclusivo del potere pubblico e delle fonti normative. Come efficacemente si è potuto sottolineare, “lo Stato si auto-legittimava, la sua autorità non dipendeva da nessuno al di sopra e assoggettava tutto ciò che era al di sotto”³².

I trattati europei, d'altra parte, introducono ben presto un principio pluralistico, dapprima soltanto economico, successivamente anche istituzionale, sociale e politico-culturale. Tali principi hanno di recente trovato formalizzazione nei trattati di Amsterdam e di Nizza (e nella relativa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³³) sulla scorta, principalmente, delle “tradizioni costituzionali comuni”.

Le istituzioni comunitarie, nel corso degli anni sono state, non solo in Italia, uno dei più potenti fattori di regionalizzazione degli ordinamenti dei Paesi membri. Ed infatti, sulla base delle pressioni derivanti dalla normativa comunitaria europea, in tutti gli Stati si è avviata una redistribuzione delle competenze tra i vari livelli di governo che ha generalmente imposto una nuova modalità di allocazione delle funzioni per la quale si è passati (o almeno si è tentato) da un federalismo-regionalismo ‘classico’ ad regionalismo-federalismo ‘avanzato’, o meglio di matrice ‘comunitaria’. In termini sintetici, si può dire che si è passati da ‘norme di attribuzione’ a ‘norme sull’attribuzione’, nel senso che si è passati da sistemi basati su norme che attribuiscono competenze fisse e predeterminate, a sistemi basati su ‘regole sull’attribuzione’ flessibili e modificabili per effetto dell’introduzione dei principi (costituzionali o costituzionalizzati) di sussidiarietà, proporzionalità, adeguatezza e differenziazione (es. art. 5 TUE, artt. 1 e 4 della l. n. 59/97, art. 118 Cost. italiana per come modificato dalla l.c. n.3 del 2001).

Così ri-assettato, l’assetto dei pubblici poteri, anche in considerazione del proliferare delle organizzazioni internazionali e sopranazionali a carattere regionale (le quali pongono viepiù stringenti vincoli alle sovranità statali), viene ad essere ri-articolato su almeno cinque distinti livelli ‘verticali’ di governo e cioè: sovranazionale, comunitario, nazionale, regionale e locale.

Da tale articolazione e dall’operare dei principi citati deriva, come da più parti si è sottolineato (Manzella³⁴ e Bifulco³⁵), un “assetto variabile” delle competenze tra i molteplici livelli di governo. Nella definizione dello stesso, si è potuto sottolineare come³⁶, più che le assemblee e i parlamenti, quali organi di legislazione, indirizzo e coordinamento, giocano (e giocheranno) un ruolo fondamentale le varie corti costituzionali nazionali, come anche quella comunitaria. Da una parte, infatti, si deve sottolineare come la Corte di Giustizia si sia già posta il problema di assicurare la giustiziabilità del principio di sussidiarietà; d'altra, dopo la riforma del tit. V Cost. it.³⁷, la stessa Corte costituzionale diviene il vero organo (ovvero l’unico?) “di chiusura” nella definizione del riparto di competenze tra Stato e regioni, e ciò sia in ragione della scarsa chiarezza degli elenchi di

³² Cfr. Amato (2002). Sul punto vedi anche Ferrajoli (1999a) p. 49 ss.; utile ed interessante la ricostruzione fornita, in prospettiva storica, da Fioravanti (1995). Si veda anche Zagreblesky (1992), p. 33 ss.

³³ Per un commento completo si veda Celotto, Cartaria, Bifulco (2001); per un’agevole introduzione si vedano i saggi in Manzella, Rodotà, Paciotti, Melograni (2001).

³⁴ Cfr. Manzella (2000), p. 535 ss.

³⁵ Cfr. Bifulco (1995), in particolare, sui “criteri di regolazione flessibili delle competenze concorrenti”, p. 370 ss.

³⁶ Cfr., fra gli altri, Weiler (2000), p. 4 ss. Nella stessa direzione, sia consentito rinviare anche al nostro “Il diritto costituzionale europeo: principi strutturali e diritti fondamentali”, in AA.VV. (a cura di S. Gambino) (2002), in part. p. 17 ss.

³⁷ Su cui cfr., di recente, AA.VV. (a cura di S. Gambino) (2003).

materie (foriera di sovrapposizioni e controversie), sia in ragione dei nuovi criteri di riparto derivanti dai citati principi di derivazione comunitaria che non potranno trovare concreta attuazione se non nella giurisprudenza della Corte stessa.

Se una visione ottimistica dell'attuale assetto competenziale della forma di Stato regionale italiana consente certamente di dire che le 'attribuzioni' e le 'competenze' non sono più le "frontiere di relazioni formali tra le istituzioni della Repubblica", né sono più il "riparo alla pigrizia delle burocrazie" (Manzella, in uno dei suoi articoli sul quotidiano *La Repubblica*, a commento ed in difesa della riforma cd. federale dell'Ulivo³⁸), costituendo, al contrario, "criteri mobili pronti a spostarsi secondo l'intensità dei bisogni e secondo gli spazi necessari per soddisfarli", una visione realistica della situazione italiana obbliga a riconoscere come, con il superamento dei sistemi basati sul principio di attribuzione, il legislatore costituzionale e quello ordinario non sono più in grado di predeterminare l'assetto di competenze del *multilevel government*.

Tale assetto, 'liquido', rimane affidato, così, al controllo costituzionale attivato dal Governo (con quanta 'influenza' ad opera di valutazioni politiche?), ovvero, per altra via, alla negoziazione Stato-periferia sulla base di prassi e pratiche, di certo innovative per l'ordinamento italiano ma conosciute da tempo da quello spagnolo. In quel quadro – che diviene paradigma di possibili e probabili evoluzioni del regionalismo italiano – le prassi e le pratiche hanno assunto sempre più la natura di 'negoziazioni' bilaterali (Patti autonomici e accordi fra Comunità autonome forti e Governo statale), anche se le previsioni generali di tali convenzioni indicavano la direzione della negoziazione multilaterale. Peraltro, nell'esperienza spagnola, tale processo è all'origine di molte delle ragioni di insorgenza di prassi rivendicazionistiche, che assumono le vesti del nazionalismo territoriale, talora esasperato.

Quello che preme in questa sede sottolineare è che in una simile prospettiva, gli effettivi creatori del riparto competenziale e cioè dell'assetto 'sostanziale' della forma di Stato divengono gli organi giurisdizionali nazionali e comunitari (e cioè quelli che dovrebbero essere i "custodi della Costituzione"), ovvero, nell'ipotesi delle negoziazioni Stato-periferia, i governi titolari dei poteri di negoziazione, con ciò indebolendosi ulteriormente la posizione degli organi rappresentativi, con conseguenze che si cumulano con le dinamiche relative alle forme di governo e che, nella pubblicistica corrente, sono note come lo "svuotamento delle assemblee elettive" in favore degli organi esecutivi dotati di legittimazione diretta.

3. L'equilibrio dei poteri costituzionali fra 'razionalizzazione' e problematiche aperte: il caso dello 'svuotamento' delle assemblee legislative e del bilanciamento tra legittimazione elettiva e legittimazione non elettiva

Le riforme istituzionali relative alle forme di governo nell'ottica comparata costituiscono un insieme (o, anche, un "coacervo") di esperienze non facilmente correlabili né comparabili l'uno all'altra, anche e soprattutto in ragione dei motivi in precedenza accennati. Nondimeno, un "minimo comune denominatore" può essere identificato nei processi (o anche nei tentativi) di razionalizzazione (variamente proposti e riusciti) delle

³⁸ In part., cfr. Manzella A. (2000).

forme di governo parlamentari caratteristiche degli ordinamenti costituzionali europei, eccezion fatta per la Costituzione francese della V Repubblica³⁹, dotata di una specificità che ne fa un “*unicum*” con ridotte possibilità di comparazione ivi compreso con gli USA, ordinamento precipuamente presidenziale⁴⁰.

Se la razionalizzazione dei rapporti legislativo-esecutivo può essere letta come un tratto comune alle diverse esperienze europee, certamente si presentano come “questioni di frontiera” alcune “conseguenze” eventuali (sotto alcuni profili effettivi ‘corollari’) di tali processi ed esigenze di razionalizzazione. Tali ‘portati’, tra loro variamente connessi (e perciò presenti in misura differenziata nelle varie esperienze), sono costituiti dai tre seguenti ‘processi istituzionali’:

1 – indebolimento e svuotamento delle funzioni e dei poteri degli organi elettivi e rappresentativi;

2 – rafforzamento della dimensione ‘simbolica’ della politica e delle competizioni elettorali a detrimento della dimensione ‘programmatica’, e ciò in ragione tanto della crisi dei partiti politici⁴¹ tanto dell’elevato grado di ‘personalizzazione’ dei contenuti elettorali, per come lucidamente hanno evidenziato taluni studiosi⁴². Come si é sottolineato da parte degli osservatori più attenti, “la politica nelle società complesse consiste sempre meno nell’ottenere voti come strumento per il fine di realizzare programmi, e sempre più nel propagandare programmi, quali che siano, per il fine di ottenere voti”⁴³. Se si conviene sulla validità di una simile asserzione, ben si può comprendere il rilievo assunto dalla ‘sfera simbolica’ e comunicativa in ragione, principalmente, della sempre maggiore complessità delle scelte ricomprese nella decisione pubblica;

3 – rafforzamento dei poteri indipendenti (o neutri) esterni al circuito della legittimazione elettorale quali: le autorità giurisdizionali (ordinarie e costituzionali), il Presidente della Repubblica (quale organo di garanzia), le cd. Autorità amministrative indipendenti ovvero le Autorità di garanzia, infine le stesse pubbliche amministrazioni per come ‘rilegittimate’ sulla base dei valori costituzionali dell’imparzialità e della strumentalità agli interessi ed ai diritti dei cittadini piuttosto che come ‘apparato al servizio dei governi’.

Omettendo di esplicitare gli ultimi due processi politico-istituzionali, ci si soffermerà, di seguito, sul primo in quanto più agevolmente inquadrabile attraverso le classiche categorie del diritto costituzionale italiano e comparato.

Sul tema, di recente fra gli altri è intervenuto Ralf Dahrendorf (sia in un libro intervista⁴⁴, che in un provocatorio intervento ‘estivo’ sul quotidiano *La Repubblica*⁴⁵), il quale ha ‘lamentato’, con toni alquanto sarcastici, la “morte dei parlamenti” nei vari paesi europei. Tale morte deriverebbe dal crescente “restringimento” tanto del dibattito democratico interno ai parlamenti stessi, tanto del correlato “controllo pubblico”. Le cause della “morte dei parlamenti” come istituzioni centrali della democrazia per il sociologo della *London*

³⁹ Cfr. Di Virgilio (1995) p. 331 ss. nonché il nostro *La forma di governo francese*, in AA.VV. (a cura di S. Gambino), (2002).

⁴⁰ Cfr. D’Ignazio, (1995) in AA.VV. (a cura di S. Gambino), p. 365 ss. Si veda anche, *e multis*, Olivetti Rason (1984). Di recente, si veda, Bognetti (1998).

⁴¹ Sul tema, *e multis*, di recente Della Porta (2002); Calise (1999). Per analisi più risalenti, si veda, Ridola (1982), sia consentito rinviare anche al nostro (1977).

⁴² Cfr., in particolare, Pizzorno (1998), p. 46 ss.

⁴³ Cfr. Ferrajoli (1999b).

⁴⁴ Cfr. Dahrendorf (2001).

⁴⁵ Cfr. Dahrendorf R. (2002).

School sono essenzialmente due: a) la globalizzazione, intesa come “migrazione delle decisioni dai territori che corrispondono ai parlamenti eletti” verso altre sedi, spesso “luoghi remoti o sconosciuti”⁴⁶; b) la riduzione della rappresentatività dei partiti politici, i cui *leaders* “hanno sviluppato la tendenza a rivolgersi direttamente ai cittadini senza molto concedere al dibattito” (similmente, Calise, 1999).

Da queste analisi (certo non originali) deriva la conclusione per la quale i primi ministri europei, a differenza del Presidente degli USA, sono diventati “presidenzialisti” o addirittura “dittatori elettivi”. Ciò significa – continua il sociologo londinese – che “essi non prendono sul serio i parlamenti”, in quanto “alcuni Primi ministri frequentano i loro parlamenti di rado e quando usano la cortesia di partecipare sono trattati con deferenza”; e ciò a differenza che negli Stati Uniti d’America, dove il Parlamento (che si compone del Congresso e del Senato federale) controlla “con rigore” il Presidente senza usare alcuna cortesia di merito. Con tono enfatico ma efficace – conclude il *maître-à penser* del liberalismo europeo – “i parlamenti sono in certi casi passati al servizio dell’esecutivo invece di essere una fonte di sovranità”, e sul punto cita ad esempio il caso evidentemente più plateale, e cioè quello del Parlamento italiano dell’attuale legislatura. Sulla scorta di tali valutazioni, l’Autore arriva a sostenere che in Europa sarebbe necessario, ai fini del rafforzamento della ‘vita democratica’, un “più e non un meno di presidenzialismo, se si intende questo come quello americano corretto, nel quale i poteri legislativi ed esecutivi ricevono la loro legittimazione in maniera distinta e sono parimenti forti”.

Sono condivisibili simili analisi o almeno contengono, al di là degli intenti provocatori, un ‘fondo di verità’, tale per cui anche il costituzionalista avverta l’esigenza d’intervenire per conseguire ‘equilibri costituzionali’ e per garantire il dibattito democratico ed il controllo pubblico?

In generale, se si osservano i casi tedesco, inglese, spagnolo, francese (quest’ultimo non costituendo, invero, una forma di governo parlamentare ma una forma “bicefala”, “diarchica”), ma soprattutto quello italiano, per come evoluto sotto la spinta del “fatto maggioritario”, la risposta non può che essere positiva.

In riferimento al caso italiano, infatti, quello che si deve sottolineare è che, di fronte al “fatto maggioritario” (ci si riferisce alle ultime tre competizioni ed in particolare all’ultima del 2001), si è prodotta nell’ordinamento costituzionale un’evidente e fortissima “torsione” dell’insieme degli istituti e delle istituzioni di garanzia, che rende non più rinviabili adeguate riforme istituzionali (non necessariamente tutte in sede di revisione costituzionale) della complessiva forma di governo (intesa come equilibrata composizione tra esigenze di governo ed esigenze di garanzia). In tale direzione, devono almeno sottolinearsi le esigenze relative alla previsione di due distinti ma connessi “Statuti parlamentari” (da realizzarsi, anche e principalmente, in sede di riforma dei regolamenti parlamentari e cioè ‘a Costituzione invariata’). Il primo si ritiene riassumibile nella dizione di “Statuto del Governo in Parlamento”, il secondo nella dizione di “Statuto della minoranza di controllo” ovvero di “Statuto dell’Opposizione”. Tali riforme sono da realizzarsi alla luce di un obiettivo ben evidenziato, da parte di attenti osservatori (Barbera, Cammelli, Labriola, Ceccanti)⁴⁷, per i quali l’obiettivo “sistemico” da raggiungere

⁴⁶ Diversamente viene descritta da Ferrarese (2000), per la quale la globalizzazione sarebbe un “processo di trasferimento di poteri dagli Stati ai mercati” (p. 7).

⁴⁷ Cfr. Barbera (2002), nonché Ceccanti in “www.unibo.it/pais/ceccanti”. A. Barbera, con la usuale chiarezza, sostiene che “Non credo che in questa legislatura ci sia spazio per incisive riforme istituzionali, ma è nell’interesse di tutti

rapidamente “è quello di trasformare il principio maggioritario da mero ‘fatto’, come attualmente è, in regole e più ancora in ‘cultura’ dell’alternanza”⁴⁸. Più in concreto, si sottolinea, in tal senso, la necessità di individuare istituti di garanzia che operino “nel” (e non “dal”) sistema maggioritario, sussunto come dato ormai irreversibile della transizione italiana.

4. *Un approfondimento sul punctum crucis di rilievo per il costituzionalista: i rapporti fra forme di Stato e garanzia dei ‘diritti di cittadinanza’*

Se limitiamo l’ambito della riflessione alla più recente revisione costituzionale dell’ordinamento territoriale in Italia, una modalità di approccio consiste nel rintracciare (ammesso che esista) la possibile ‘filosofia istituzionale’ che ne è alla base e le volontà dei partiti politici nazionali in materia. In altri termini, la questione rinvia ad un intreccio stretto ed obbligato (accolto ormai anche dalla più riottosa dottrina costituzionalistica) fra aspettative del sistema delle autonomie territoriali ed esigenze del sistema politico-partitico.

Storicamente, in materia, si è registrato un conflitto fra autonomie – quella politico-territoriale e quella politico-partitica – che per quasi mezzo secolo, si è dimostrato capace di ‘congelare’ lo stesso ordinamento regionale e locale, che pure costituiva uno dei profili più innovativi della stessa Costituzione del ‘48. Con la crisi del sistema dei partiti, lo ‘scongelo’ della Costituzione è all’ordine del giorno dell’agenda parlamentare e politica del Paese.

Ma il profilo più delicato da esaminare è quello dei rapporti fra poteri, per come riallocati dalle recenti riforme istituzionali-costituzionali e diritti dei soggetti (dunque non solo dei cittadini, ma anche delle persone in quanto tali, e delle imprese). L’analisi del problema sotto tale angolazione pare necessaria anche al fine di scongiurare il rischio dell’incomprensione circa le soluzioni di volta in volta adottate dal legislatore e dalle forze politiche nello sforzo progettuale orientato a pensare e progettare per il Paese istituzioni territoriali democratiche ed efficienti.

L’ordinamento costituzionale sancisce una serie di principi e di valori costituzionali che si pongono nei confronti del legislatore futuro come limite invalicabile allo stesso potere di revisione costituzionale. Si tratta, in *primis*, del principio di centralità della persona umana e di quello, ad esso strettamente connesso, dell’eguaglianza formale e sostanziale dei soggetti, con un particolare *favor* accordato ai ‘soggetti deboli’, lavoratori *in primis*. Tali principi trovano nella positivizzazione dei ‘diritti sociali’ e nella previsione di principi fondamentali lo strumento formale di garanzia cui si riconnette, limitandolo, lo stesso principio autonomistico, all’interno del vincolo dell’unità e indivisibilità della Repubblica. Queste considerazioni portano a sottolineare la necessità di una chiara definizione dei limiti della discussione in campo, considerati dall’ottica giuridico-costituzionale, che, qualora non operata, rischia di comportare perfino una sorta di superflua oziosità della

completare almeno le riforme dei regolamenti parlamentari ed instaurare prassi interpretative condivise, in quanto nonostante i ripetuti aggiustamenti i regolamenti parlamentari, modellati su un sistema che non c’è più, non sono ancora adeguati a un sistema bipolare”; per un’attenta ed acuta analisi dei più delicati ‘punti di sofferenza’ istituzionale al momento osservabili, si veda, in particolare, M. Cammelli (2002), p. 5 ss. nonché, dello stesso A. (Cammelli 2001).

⁴⁸ Cfr. Cammelli (2002), p. 15.

discussione sulla riforma costituzionale della forma di Stato. In altri termini, la Costituzione non consente, né rende negoziabile, la discussione sui principi supremi dell'ordinamento costituzionale, "il cui mantenimento è essenziale per la conservazione della stessa identità dell'ordine costituzionale vigente, sicché l'eliminazione di quei principi determinerebbe allo stesso tempo la distruzione dell'intera Costituzione e la sua sostituzione con un ordine costituzionale completamente diverso" (M. Luciani).

Dal punto di vista giuridico-costituzionale, dunque, non tutto il cambiamento delle forme costituzionali risulta disponibile in capo al legislatore; in ogni caso, non lo è il cambiamento delle forme costituzionali che intervengano, per modificarli 'in negativo', sui principi supremi dell'ordinamento e sul catalogo costituzionale dei diritti fondamentali.

Questa è la frontiera posta nell'approccio giuridico all'analisi sul cambiamento costituzionale. Fuoriuscirne è certamente possibile, ma il risultato dell'analisi perde ogni significatività giuridica, riguardando il mero "fatto" costituzionale e pertanto una nuova legittimazione delle regole costituzionali che, per il giurista, è *extra-ordinem* (e 'nei fatti' rivoluzionaria). In tale ipotesi, il giurista smetterebbe di essere tale per divenire altro: sociologo, politologo, filosofo (a altro ancora).

Il giudice costituzionale italiano, come è noto, ha reiteratamente confermato l'esistenza di limiti impliciti alla revisione della Costituzione. Lo ha fatto in modo organico con la sent. 1146 del 1988, nella quale ha affermato che "la Costituzione italiana contiene taluni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali". Lo ha ribadito di recente, con la sent. 496 del 2000 (relativa ad una proposta di Referendum consultivo della Regione Veneto⁴⁹).

Tale giurisprudenza impone uno snodo fondamentale al dibattito sulle riforme istituzionali-territoriali, relativo ai rapporti fra unità politica della Nazione, forme della distribuzione territoriale del potere (anche asimmetriche, di tipo regionali o federali), godimento e garanzie dei 'diritti di cittadinanza'.

L'obiettivo è quello di ricostruire il sistema di vincoli costituzionali inderogabili che impediscano la degradazione delle riforme territoriali verso la prospettiva di un regionalismo (più o meno latamente) funzionalista. Al contrario, il regionalismo riformato deve ispirarsi e radicarsi nell'armonia dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, cui, come si è già ricordato, l'ordinamento costituzionale assegna la funzione di tutela della persona e di superamento degli ostacoli (economici e sociali) che ne impediscono il pieno sviluppo e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Una questione – quest'ultima – che porta in primo piano la "missione" assegnata alla Repubblica (oggi costituita da Stato, regioni, province, comuni e città metropolitane) di non discriminare fra cittadini delle diverse regioni (povere e ricche), bensì di farsi parte attiva – al centro come in ogni singola componente della medesima – per il perseguimento di tale "compito" costituzionale.

Solo a partire da un simile inquadramento e sulla scorta della sussunzione di tale prospettiva come limite sostanziale e formale alla revisione costituzionale, le riforme in Italia si mantengono nei binari di una 'lealtà' e di una praticabilità costituzionale, senza rischiare forme di rottura della Costituzione o, peggio ancora, forme di

⁴⁹ Cfr. per un commento alla sent. 496/00, Balboni (2001), p.216 ss.

autodeterminazione/secessione dei cui esiti tragici è testimone e vittima la vicina ex-Jugoslavia.

4.1. Diritti fondamentali e forme di Stato (regionale e/o federale)

Le linee evolutive dell'affermazione e della crisi dello Stato contemporaneo portano a cogliere come, a partire da Weimar, nel costituzionalismo europeo, si evidenzia una nuova esigenza di razionalizzazione dei poteri costituzionali ed al contempo una nuova concezione del concetto di eguaglianza: non più solo l'uguaglianza che proviene dalla tradizione classica, che vede come inaccettabili le discriminazioni fondate sulle differenze di sesso, di religione e di razza, bensì un concetto di uguaglianza che ritiene intollerabili differenze che si fondano sul rapporto economico e sociale, ritenendo, di conseguenza, intollerabili le differenze fondate sulla capacità di reddito. In questa nuova ottica, l'uguaglianza è tale solo se comprende uguaglianza ed effettività dei diritti (civili, politici e sociali). I diritti sociali, in particolare, unitamente a quelli classici di libertà, sono, dunque, assunti come "condizioni costitutive" ed indefettibili del principio costituzionale di eguaglianza (art. 3 Cost.) ed al contempo del valore della persona (art. 2 Cost.).

La differenza fra le classiche libertà dello Stato liberale ed i nuovi diritti resi possibili dall'intervento dei pubblici poteri risiede essenzialmente nel fatto che, mentre i primi tutelano una sfera dell'individuo nella quale egli può operare liberamente, i secondi – i diritti sociali – mirano ad ottenere l'intervento delle autorità pubbliche "per soddisfare a talune esigenze essenziali dei cittadini" e trovano, quindi, la propria giustificazione teorica nel "diverso concetto di liberazione da determinate forme di privazione", avendo come scopo la realizzazione dell'eguaglianza" o, più precisamente, una sintesi fra libertà ed eguaglianza, o in una parola della *libertà eguale*.

Dei diritti sociali la dottrina costituzionalistica parla inizialmente come di norme dirette a destinatari speciali, in particolare di diritti 'condizionati' o imperfetti, in quanto fondati su norme che presuppongono l'esercizio di una discrezionalità legislativa. Altra autorevole dottrina coglie, fin da subito, come tale discrezionalità del legislatore concerna non tanto l'*an* ed il *quid*, cioè il contenuto sostanziale del diritto, bensì il *quomodo* e comunque, come bene osserva Mortati, "non in modo tale da comprimere il contenuto minimo necessario a non rendere illusoria la soddisfazione dell'interesse protetto"⁵⁰.

Il catalogo dei diritti sociali, nell'ordinamento italiano, ha una sua inusuale ampiezza e sistematicità e la relativa tutela è quella propria dei diritti costituzionali e non di quelli 'legali', benchè si sottolinei come, a ben vedere, le forme giurisdizionali della relativa tutela non sono quelle apprestate ai diritti soggettivi (con la forza propria della tutela risarcitoria nei confronti di atti lesivi degli stessi) ma quella degli interessi legittimi, dal momento che fra il relativo esercizio e la previsione legale opera un *facere* amministrativo, che coinvolge la pubblica amministrazione con la sua supremazia speciale.

Unitamente al principio già ricordato dell'eguaglianza sostanziale, è il principio personalista (art. 2 Cost.) a porsi, nella Costituzione italiana, come concetto unificante dei classici diritti di libertà e di quelli sociali, per assicurare pienamente le stesse libertà classiche. E così, come osserva ancora G. Corso⁵¹, i diritti sociali, "nati, in Italia, come diritti dei pochi e dei molti ma non come diritti di tutti", in quanto posti a superamento

⁵⁰ Cfr. Mortati (1970), p. 257.

⁵¹ Cfr. Corso (1981).

delle condizioni di diseguaglianza che incidono sulla stessa pienezza del principio personalista, diventano, soprattutto, a partire dagli anni '60/70 – in un contesto di crescita economica – diritti di tutti, con l'universalizzazione dei servizi di protezione sociale.

Ma se, dalla definizione teorico-costituzionale dello Stato sociale e più in particolare dall'inquadramento dei diritti sociali come diritti inviolabili del soggetto, si passa a verificare il grado di effettività degli stessi, è giocoforza constatare lo stridente contrasto tra la loro costruzione come diritti universali ed assoluti ed il relativo, deprimente, grado di effettività⁵².

Tanto ricordato, è da chiedersi, ai nostri fini, se il dibattito *sulle riforme costituzionali* debba o meno, in Italia, qualche riferimento a tali principi o se, al contrario, le regioni costituiscono un mero ambito di allocazione territoriale di competenze⁵³.

Le considerazioni svolte portano ad osservare che le istituzioni regionali e le autonomie locali, mentre non costituivano in passato il terreno elettivo per un'indagine sulle tematiche relative alle modalità seguite (e da seguire) per rendere effettivi i diritti sociali, nel nuovo quadro della riforma costituzionale diventano responsabili, nell'esercizio delle rispettive competenze (legislative per le regioni ed amministrative per gli altri enti autonomi) della concretizzazione costituzionale dei diritti a livello territoriale, conoscendo a tale livello il limite della competenza esclusiva della legge statale (di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", di cui all'art. 117, II co., lettera m) nonché dell'obbligo di conformazione ai principi fondamentali della materia assegnata egualmente alla legge statale.

In realtà, un'indagine attenta sulle filosofie istituzionali sottese al dibattito costituente in materia di diritti fondamentali e di forma di Stato porterebbe a cogliere come il costituente italiano, nella distribuzione dei poteri e delle responsabilità fra centro e periferia, avesse assegnato allo Stato, nelle sue istanze centrali, la funzione di garanzia dei diritti negativi (giurisdizione, legislazione, polizia, ecc.), mentre per quanto concerne i diritti positivi (diritti sociali) era alle regioni che il costituente assegnava (art. 117 Cost.) competenze eminentemente attuative, capaci di assicurare, al contempo, l'erogazione delle prestazioni legislative e amministrative, nel rispetto dei principi e delle disposizioni costituzionali relative a tali diritti e le stesse forme della partecipazione dei destinatari dell'attività amministrativa.

Un'anticipazione *ante litteram* – quest'ultima – del principio della sussidiarietà verticale, che troverà più compiuta attuazione nell'ordinamento comunitario e, per quanto concerne l'Italia, nel corso degli anni '90, nella legislazione sul c.d. 'federalismo amministrativo' e nella riforma costituzionale dell'ordinamento regionale (art. 118, IV co. Cost.). Tuttavia, per alcuni decenni, tale modello costituzionale non ha trovato attuazione, divenendo le regioni poco più che enti amministrativi dello Stato. M.S. Giannini ricorrerà alla metafora dell'ippocampo per definire il *monstrum* della peculiare forma di attuazione costituzionale delle regioni in Italia.

Se, dunque, il regionalismo in Italia costituisce un'esperienza sostanzialmente fallimentare, sia perché intervenuta in ritardo rispetto alla previsione del costituente, sia perché ha seguito una logica di forte dipendenza dal centro e dal relativo sistema politico-partitico,

⁵² Sul punto cfr. anche il nostro (Gambino 2002c), p. 5 ss.

⁵³ Sul punto cfr. anche il nostro (Gambino 2003b).

non possiamo che trarne conclusioni sull'inesistenza di una peculiarità nella concreta esperienza dello Stato regionale italiano e di una sua capacità a proporsi, come pure avrebbe potuto essere nell'ottica costituzionale, come centro attivo di riferimento per una politica istituzionale di rivendicazione di competenze attive nel campo dei diritti sociali e di una corrispondente organizzazione delle medesime a livello regionale.

Rimane, allora, che ai quesiti astrattamente proponibili ed in concreto posti relativamente ai rapporti fra autonomismo, regionalismo ed effettività dei diritti sociali, non può che risponderci nel senso della perdita di un'occasione. Le regioni, in altri termini, non hanno avvicinato la funzione pubblica al cittadino né hanno reso, a tale livello, maggiormente effettivo, partecipato e controllato, l'esercizio delle loro competenze.

Più che alle attività dei soggetti rappresentativi (Parlamento nazionale e assemblee politiche regionali e locali), i diritti sociali devono, così, ricorrere a forme di garanzia (e di effettività) offerte dal giudice ordinario e soprattutto da quello costituzionale.

Lo sforzo della Corte costituzionale volto ad assicurare effettività ai diritti sociali, nel corso degli ultimi decenni, pur accompagnandosi con il riconoscimento della necessaria gradualità e discrezionalità delle scelte legislative, ha portato ad assicurare l'effettività dei diritti sociali riconoscendoli come 'diritti perfetti', assicurandone una protezione immediata pur in quelle ipotesi in cui difettesse ancora un intervento protettivo del legislatore.

Per la Corte, dunque, anche i diritti sociali, ed *a fortiori* quelli a prestazione positiva legislativamente condizionati, assurgono, al pari degli altri diritti fondamentali, al rango di "diritti inviolabili e irrinunciabili della persona, in quanto espressione di valori o principi costituzionali supremi". E' il caso appunto della tutela della salute, del diritto all'istruzione, del diritto alla casa, del diritto al lavoro.

In sintesi, ad un'indagine sistematica, di cui qui possono prodursi le sole conclusioni, si deve dire che la giurisprudenza della Corte costituzionale evidenzia come ai diritti sociali venga assicurata una protezione costituzionale pienamente comparabile a quella assicurata agli altri diritti fondamentali; in quanto tali, dunque, anche i diritti sociali sono irrinunciabili, inalienabili, indisponibili, intrasmissibili, inviolabili⁵⁴. Ciò non toglie, tuttavia, che l'immediata operatività di tali diritti, come diritti dei soggetti a prestazioni pubbliche, possa e debba "essere accertata caso per caso, senza confondere ciò che è possibile in virtù della sola efficacia normativa della Costituzione con ciò che è storicamente possibile".

Le conclusioni che si possono trarre da simili orientamenti del giudice delle leggi nell'assicurare effettività ai diritti sociali portano, tuttavia, ad osservare come l'utilizzazione di una serie di criteri guida da parte dei giudici costituzionali è tale da rendere mutevole ed instabile il grado di effettività assicurato a tali diritti. In questa prospettiva si possono cogliere le definizioni della Corte costituzionale come "legislatore negativo", intorno alle quali, tuttavia, la più attenta dottrina costituzionale continua a porsi l'interrogativo sul *quis custodiet custodes*.

A questo punto ci si deve chiedere se le garanzie finora offerte ai diritti sociali siano tali da assicurare un'irreversibilità allo statuto costituzionale di tali diritti o se, piuttosto, come una parte del pensiero politico, sociologico ed economico assume, non bisogna pensare a tali diritti come mere "opportunità" esercitabili in condizioni di compatibilità con le esigenze del sistema economico e fiscale.

⁵⁴ Cfr. Baldassarre (1989).

In un orientamento moderatamente ottimista, da parte di alcuni (soprattutto giudici e costituzionalisti) si assegna alla Corte costituzionale la funzione di presidio contro ogni arretramento dello Stato sociale verso forme di tipo liberali tradizionali, sottolineandosi che “spetta alla Corte ribadire che non tutto può essere regolato dal mercato e che affermare un diritto sociale come diritto fondamentale della persona è cosa diversa dall’affermare il diritto del singolo ad acquistare sul mercato, secondo le proprie possibilità, quote di prestazioni sociali (salute, istruzione, pensioni, ecc.)... giacché questa specie di *welfare* individuale, proposto come conquista di libertà, si trasformerebbe inevitabilmente in una sorta di ‘democrazia censitaria’⁵⁵.”

A tale orientamento, che è, nel fondo, ottimistico sulle *chances* e sulle prospettive future dello Stato sociale, si obietta – con atteggiamento cui non manca certo né realismo né pessimismo – che “è difficile negare, almeno sul piano teorico, che le critiche più serie rivolte contro lo Stato sociale sono motivate proprio dalla sua incapacità di produrre eguaglianza nonostante l’eccezionale volume di risorse che formalmente destina a questo fine”⁵⁶.

A fronte della degradazione pessimistica dei diritti sociali nell’ottica della mera natura di ‘servizi sociali’ discrezionalmente offerti dal sistema politico-istituzionale per esigenze di integrazione, si deve replicare che, pur a fronte della perfettibilità delle tecniche di garanzia dei diritti sociali, non può negarsi la loro natura di diritti esigibili: “più in generale, la qualificazione costituzionale di queste aspettative come ‘diritti’ equivale, oltre che all’obbligo costituzionale del legislatore di riempire le lacune di garanzia con interventi normativi e politiche di spesa finalizzate alla loro soddisfazione, alla stipulazione di altrettante direttive dotate di rilevanza decisive nell’autorità interpretativa della giurisprudenza ordinaria e soprattutto in quella delle supreme corti”⁵⁷.

Il tema dell’effettività dei diritti ritorna, così, a quegli attori istituzionali cui, in assenza o a fronte delle inadempienze o violazioni da parte del legislatore ordinario (e regionale), si assegna la responsabilità di far vivere la Costituzione e con essa i principi che la innervano, dei quali i diritti sociali costituiscono appunto una delle più significative modalità di perseguimento del progetto costituzionale dell’eguagliamento dei soggetti e della tutela della persona da parte dei pubblici poteri.

Rimane indubbiamente aperta la questione sul carattere universale o meno dei diritti sociali; una questione che occorrerà riprendere, nell’ottica delle problematiche del costituzionalismo nel mondo globalizzato.

⁵⁵ Cfr. Greco (1994).

⁵⁶ Cfr. Zolo (1994).

⁵⁷ Cfr. Ferrajoli (1982)”

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (a cura di BARBERA A.) (1998), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Bari-Roma
- AA.VV. (a cura di BARCELLONA P.) (2001), *Nuove frontiere del diritto. Dialoghi su giustizia e verità*, Dedalo, Bari.
- AA.VV. (a cura di BONACCHI A.) (2002), *La Costituzione senza Stato*, Il Mulino, Bologna.
- AA.VV. (a cura di CASSESE S. E GUARINO G.) (2001), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Giuffr , Milano.
- AA.VV. (a cura di DE SIERVO U.) (2001), *La difficile Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna.
- AA.VV. (a cura di GAMBINO S. E RUIZ-RICO RUIZ G.) (1996), *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Maggioli, Rimini.
- AA.VV. (a cura di GAMBINO S.) (1995a), *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- AA.VV. (a cura di GAMBINO S.) (1995b), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova.
- AA.VV. (a cura di GAMBINO S.) (1997), *Democrazia e forme di governo*, Maggioli, Rimini.
- AA.VV. (a cura di GAMBINO S.) (1998), *Stati nazionali e poteri locali*, Maggioli, Rimini.
- AA.VV. (a cura di GAMBINO S.) (2001), *Europa e Balcani. Stati, culture e nazioni*, Cedam, Padova.
- AA.VV. (a cura di GAMBINO S.) (2002), *Costituzione italiana e diritto comunitario. Principi e tradizioni costituzionali comuni. La formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale europeo*, Giuffr , Milano.
- AA.VV. (a cura di GAMBINO S.) (2003a), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Giuffr , Milano.
- AA.VV. (a cura di GAMBINO S.) (2003b), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Giuffr , Milano.
- AA.VV. (a cura di MODUGNO F.) (1999), *Trasformazioni della funzione legislativa. I "vincoli" alla funzione legislativa*, Giuffr , Milano.
- AA.VV. (a cura di MODUGNO F.) (2000), *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffr , Milano.
- AA.VV. (a cura di SCUDIERO M.) (2002), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Edizioni scientifiche
- ACCARINO B. (1998), *Rappresentanza*, Il Mulino, Bologna.
- ALLEGRETTI U. (2002), *Diritto e Stato nella mondializzazione*, Citt  Aperta edizioni, Troina.
- ALLEGRETTI U. (1989), *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Il Mulino, Bologna
- AMATO G. (2002), *Tornare al futuro*, Laterza, Bari-Roma.
- BALBONI E. (2001), *Il referendum consultivo nello Stato-comunit : perch  vietarlo?*, in "Le Regioni", n. 1.
- BALDASSARRE A. (1989), *Diritti sociali*, in "Enc. giur." XI, Treccani, Roma.
- BALDASSARRE A. (2002), *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Bari-Roma.
- BARBERA A. (2002), *Perch  servono due nuovi Statuti*, in "Il Sole 24 Ore", 1-09.
- BECK U. (2000), *La societ  del rischio*, Carocci, Roma.
- BERTI G. (1997), *Democrazia, pluralismo e sistema economico (Le costituzioni e l'Unione Europea)*, in "Jus",.
- BIFULCO R. (1995), *La cooperazione nello Stato unitario composito*, Cedam, Padova.

- BOGNETTI G. (1998), *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Vol. I e Vol. II (2000), Giappichelli, Torino.
- CALISE M. (1999), *Il partito personale*, Laterza, Bari-Roma.
- CAMMELLI M. (2001), *Riforme istituzionali e regole*, in "Il Mulino", n. 2.
- CAMMELLI M. (2002), *Istituzioni deboli e domande forti*, in "Il Mulino", n. 1,
- CASSESE S. (1998), *Lo stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma.
- CASSESE S. (2002) *La crisi dello Stato*, Laterza, Bari-Roma.
- CECCANTI S., *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, in "www.unibo.it/pais/ceccanti".
- CELOTTO A., CARTARIA M., BIFULCO R. (2001), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- CHESSA O. (2001), *La tutela dei diritti oltre lo Stato. Fra 'diritto internazionale dei diritti umani' e 'integrazione costituzionale europea'*, in AA.VV. (a cura di NANIA R. – RIDOLA P.), *I diritti costituzionali*. vol I, Giappichelli, Torino.
- CORSO G. (1981), *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in "Riv. trim. dir. pub."
- D'ALBERTI M. (1995), *Autorità indipendenti*, in "Enc. Giur.", IV, Treccani, Roma.
- D'IGNAZIO G., "Costituzione federale e sistemi di governo negli Stati Uniti", in AA.VV. (a cura di S. GAMBINO), *Forme di governo e ...* cit. p. 365 ss..
- DAHRENDORF R. (1998), *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Laterza, Bari-Roma.
- DAHRENDORF R. (2001), *Dopo la democrazia*, Laterza, Bari-Roma.
- DAHRENDORF R. (2002), *L'insostenibile leggerezza dei Parlamenti*, in "La Repubblica" del 17-08.
- DE FIORES C., *Le trasformazioni della delega legislativa nell'epoca della globalizzazione*, in AA.VV. (a cura di MODUGNO F.) (2000), *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffré, Milano.
- DELLA PORTA D. (2002), *I partiti politici*, Il Mulino, Bologna.
- DI VIRGILIO A. (1995), *Semipresidenzialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese. Un modello di successo*, in AA.VV. (a cura di GAMBINO S.)
- DOGLIANI M. (2001), *Resistenza costituzionale*, in "Nuvole".
- FERRAJOLI L. (1982), *Stato sociale e Stato di diritto*, in "Pol. del dir."
- FERRAJOLI L. (1999a), *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, Laterza, Bari-Roma.
- FERRAJOLI L. (1999b), *Legge e disordine*, in "La Rivista del Manifesto", n. 0.
- FERRAJOLI L. (2001), *I diritti fondamentali*, Laterza, Bari-Roma.
- FERRARESE M.R. (2000), *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna.
- FERRARESE M.R. (2002), *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Il Mulino, Bologna.
- FIORAVANTI M. (1990), *Costituzione, amministrazione e trasformazione dello Stato*, in AA.VV. (a cura di A. SCHIAVONE), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Laterza, Bari-Roma.
- FIORAVANTI M. (1995), *Le dottrine dello Stato e della Costituzione*, in ROMANELLI R. (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma, 1995.
- FIORAVANTI M. (1999), *Costituzione*, Il Mulino, Bologna.
- GAMBINO S. (1977), *Partiti politici e forma di governo*, Liguori, Napoli, 1977.
- GAMBINO S. (2002a) *La forma di governo francese*, in AA.VV. (a cura di GAMBINO S.), *Diritto costituzionale comparato. Le forme di governo*, Periferia, Cosenza.

- GAMBINO S. (2002b) *Conflitti d'interesse, magistratura e potere politico*, in "Il Ponte", n. 4
- GAMBINO S. (2002c), *Dai diritti naturali ai diritti sociali. Un approccio storico-costituzionale nella prospettiva comparatistica*, in AA.VV. (a cura di GAMBINO), *Diritto costituzionale comparato. Le forme di governo*, Periferia, Cosenza.
- GAMBINO S. (2003a) *Cittadinanza e diritti sociali fra neo-regionalismo e integrazione comunitaria*, in "Quaderni costituzionali", n. 1, p. 57 ss..
- GAMBINO S. (2003b), *Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell'ottica comparatistica*, in AA.VV. (a cura di S. GAMBINO) (2003b).
- GRECO R. (1994), *Diritti sociali, logiche di mercato e ruolo della Corte costituzionale*, in "Questione giustizia", nn. 2-3.
- GUARINO G. (2000), *Il governo del mondo globale*, Le Monnier, Firenze.
- HABERMAS J. (1999), *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Feltrinelli, Milano.
- HARDT M., NEGRI T. (2002), *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli, Milano.
- IRTI N. (1998), *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Bari-Roma.
- IRTI N. (2002), *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza, Bari-Roma.
- IRTI N. (a cura di) (1999), *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Bari-Roma.
- LUCIANI M. (1996), *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in "Rivista di diritto costituzionale".
- MANETTI M. (1999), *Autorità indipendenti: tre significati per una costituzionalizzazione*, in "Studi in onore di Leopoldo Elia", Giuffrè, Milano.
- MANZELLA A. (2000), *Il federalismo aiuta l'unità nazionale*, in "La Repubblica", 21-09.
- MANZELLA A. (2000), *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in "Quaderni Costituzionali", 1.
- MANZELLA A., RODOTÀ S., PACIOTTI E., MELOGRANI P. (2001), *Riscrivere i diritti in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- MARKS G., HOOGHE L., BLANK K. (1996), *European integration from the 1980's: from State-centric v. Multi-level Governance*, in "Journal of Common Market Studies", n. 3.
- MARRAMAO G. (2001), *L'Europa dopo il Leviatano. Unità e pluralità nel processo di costituzionalizzazione*, in "Teoria politica".
- MAYNTZ R. (1999), *La teoria della 'governance': sfide e prospettive*, in "Rivista trimestrale di scienza politica", n. 1.
- MODUGNO F. (1997), voce *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in "Enc. dir. (Aggiornamento I)", Giuffrè, Milano.
- MODUGNO F. (2000), *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino.
- MORBIDELLI G. (a cura di) (1997), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Passigli, Firenze.
- MORTATI C. (1970), *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in "Foro italiano", V.
- MOSCHELLA G. (1999 E 2000), *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, Maggioli, Rimini.
- NICCOLAI S. (1996), *I poteri garantiti della Costituzione e le autorità indipendenti*, ETS, Pisa.
- OLIVETTI RASON N. (1984), *La dinamica costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Cedam, Padova.
- ORNAGHI L., COTELLESA S. (2001), *Interesse*, Il Mulino, Bologna.
- PASSARO M. (1996), *Le autorità indipendenti*, Giappichelli, Torino.
- PINELLI C. (2002), *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna.

- PIZZORNO A. (1998), *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*, Laterza, Bari-Roma.
- PIZZORUSSO A. (2002), *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna.
- POSNER R.A. (2001) *Public intellectuals - A study of decline*, Cambridge, Ma, Harvard University Press.
- PREDIERI A. (1997), *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Firenze.
- PUZZO F. (2002), *Il federalismo fiscale*, Giuffré, Milano.
- RIDOLA P. (1982), *Partiti politici*, in "Enc. Giur.", vol. XXXII, *ad vocem*, Giuffré, Milano.
- RIVOSECCHI G., *Il ruolo delle assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, paper disponibile in <http://www.amministrazioneincammino.it>.
- RODES R. (1996), *The new Governance: Governing without government*, in "Political Studie", n. 4.
- RODES R. (1999), *Teubner G. Polykorporatismus*, IN H. BRUNKHORST, P. NIESEN (1999), *Der Recht der Republik*, Frankfurt.
- RUGGERI A. (2001), *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Giappichelli, Torino.
- RUGGERI A. (2002), *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in "Le Regioni", n. 4.
- SARTORI G. (1996), *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna.
- SCODITTI E. (2001), *La costituzione senza popolo*, Dedalo, Bari.
- SHARPF F. (1999), *Governare l'Europa*, Il Mulino, Bologna. Da ultimo si veda, ID. *Verso una teoria della multi-level governance in Europa*, in "Rivista italiana di Politiche pubbliche", n.1, 2002.
- VOLPE G. (2000), *Il costituzionalismo del novecento*, Laterza, Bari-Roma.
- WEILER J.H.H (1999), *The Constitution of Europe*, Univ. Press, Cambridge; si veda anche ID. *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in "La Costituzione europea. Annuario AIC", Cedam, Padova, 1999.
- WEILER J.H.H. (2000), *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in "Quaderni costituzionali", n. 1.
- ZAGREBLESKY G. (1992), *Il diritto mite. Leggi, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino.
- ZOLO D. (1994), *La cittadinanza*, Laterza, Bari-Roma.