

Rivista N°: 3/2019  
DATA PUBBLICAZIONE: 10/07/2019

AUTORE: Antonio Cantaro\*

## I MODELLI: AUTONOMIA E AUTODETERMINAZIONE NELLE VICENDE DEL COSTITUZIONALISMO

*Sommario: 1. Prologo. L'autonomia territoriale come quasi libertà. – 2. Autonomia suità, autonomia relazionale, autonomia reticolare. – 3. L'autonomia suità della «città occidentale». L'autocefalia weberiana. – 4. L'autonomia relazionale nello Stato liberale. L'autonomia discendente. – 5. Autarchia romaniana e «rivoluzione passiva». – 6. L'autonomia relazionale nello Stato democratico. L'autonomia ascendente. – 7. La Repubblica delle autonomie. Una 'rivoluzione incompiuta'. – 8. Le autonomie nella rete. L'autonomia 'comunitario-funzionale'. – 9. Il 'monismo' senza Nazione nella giurisprudenza costituzionale. – 10. La resistibile ascesa dello Stato commerciale. Rinazionalizzazione politica?*

*«L'autogoverno è una istituzione  
o un costume politico-amministrativo,  
che presuppone condizioni ben determinate»  
(Antonio Gramsci)*

*Se «tutte le parti di spazio possono essere  
raggiunte nello stesso arco di tempo,  
nessuna parte di spazio è privilegiata,  
nessuna ha un "valore speciale"»  
(ZygmuntBauman)*

### 1. Prologo. L'autonomia territoriale come quasi libertà

1.1. Nelle pagine conclusive della sua relazione al nostro Convegno del 2016, Gino Scaccia evocava la possibilità che la *crisi della spazialità europea* - di quello spazio artificiale che è l'Unione - stesse aprendo le porte ad un *ospite inatteso*, i territori. Un ospite imprevisto tanto dall'orizzonte denazionalizzato e finalistico dei Trattati quanto dal «costruttivismo interpretativo delle Corti»<sup>1</sup>, ma ora sul punto di prendersi un'inaspettata *rivincita*.

---

\* Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Urbino Carlo Bo.

<sup>1</sup> G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017.

Nel frattempo la realtà si è arricchita, in Europa e al di là dell'Oceano, di nuovi e variegati interpreti che rivendicano i *diritti del territorio* e il *diritto al territorio*. Dunque *non solo Brexit*, come ho provato a dire in alcuni articoletti d'occasione dedicati all'etica e alla genesi del *populismo territoriale*<sup>2</sup>.

Per temperamento sono, dal punto di vista analitico, più moderato e prudente di Gino Scaccia. Preferisco parlare di *ribellione*, talvolta legittima e sacrosanta, per le promesse non mantenute da quell'apparente universalismo veicolato dal *globalismo neoliberale*<sup>3</sup>. Apparente perché l'*universalismo* è quella 'cosa' che fa bene a *tutti*, mentre il *globalismo* è quella 'cosa' che fa il bene di *pochi*.

1.2. L'immagine della rivincita è assai forte. Presuppone degli enti esponenziali dei territori consapevoli della loro *autonomia*, pronti a rivendicarla e praticarla, tanto nel *conflitto* quanto nella *cooperazione*.

Certo, ci sono segnali che vanno in questa direzione. Ed anche generose perorazioni a sostegno di un autonomismo 'militante'. Come quella di Roberto Bin che, concludendo qualche anno fa un convegno dedicato al tema, sottolineava enfaticamente che l'autonomia degli enti territoriali o è politica o non è. Un postulato che come tale non va discusso<sup>4</sup>.

Questo autorevole auspicio di politica costituzionale mi consente di formulare nitidamente gli interrogativi fondamentali attorno ai quali tesserò la trama del mio 'discorso'. Quali sono le «condizioni»<sup>5</sup> che fanno sì che l'autonomia territoriale si configuri come *un'autonomia forte*, politica? Quando, invece, lo spirito dei tempi rende problematica questa aspirazione?

Ed, infine, il tema più spinoso ed urgente. Assistiamo da tempo ad un *doppio movimento*. Da un lato, una drastica, non solo in Italia, *erosione del valore costituzionale del principio dell'autonomia*<sup>6</sup>. Dall'altro, il *ritorno di fiammate secessioniste ed independentiste*<sup>7</sup> da

---

<sup>2</sup> A. Cantaro, *Brexit. E non solo. Il diritto costituzionale della 'società semplice'*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, n. 54, 2017, pp. 9-17; *Governare per 'decreto'. Il 'caso' Brexit, e non solo*, in *Federalismi.it.*, n. 8, 2017; *Neopopulismi: Quale sfida per l'azione sociale del sindacato?* in *Rivista delle politiche sociali*, n. 1, 2017. La categoria di populismo territoriale è presente già in Charles S. Maier, *Secolo corto o epoca lunga? L'unità storica dell'età industriale e le trasformazioni della territorialità*, in *Parole chiave*, n. 12, 1996, pp. 41-73.

<sup>3</sup> A. Cantaro, *L'imperialismo del libero scambio. La costituzione economica europea nell'epoca del neo-mercantilismo 'globale'*, in *Federalismi.it.* n. 16, 2018.

<sup>4</sup> R. Bin, *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia. Considerazioni conclusive*, in B. Pezzini, S. Troilo (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 459.

<sup>5</sup> Nel senso gramsciano di condizioni storiche, politiche e costituzionali: A. Gramsci, *I Quaderni del Carcere*, Einaudi, 1975, Quaderno 8 (XXVIII), § 55, p.974.

<sup>6</sup> S. Troilo, *il declino del valore delle autonomie locali: una tendenza non solo italiana*, in B. Pezzini, S. Troilo (a cura di), *Il valore delle Autonomie*, cit., pp. 209 ss. Per una essenziale periodizzazione della «condizione degli enti territoriali nelle diverse stagioni dell'integrazione europea» vedi G. De Martin, *Prospettive di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, in R. Cavallo, Perin, A. Police, F. Saitta (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, Firenze, University Press, 2016, pp. 625 ss. Sullo «stato di palese sofferenza» in cui verso oggi l'autonomia nel nostro Paese vedi da ultimo A. Ruggeri, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, n.1-2, 2017, pp. 15-34; G.M. Salerno, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?* in *Federalismi.it.*, n. 5, 2015.

parte delle più lontane e svariate realtà<sup>8</sup>. Come interpretare questi opposti e contraddittori movimenti?

1.3. L'impresa è temeraria. Ed esige che io chiarisca preliminarmente i principali assi attorno ai quali organizzerò l'esposizione.

Il primo asse del ragionamento è l'adesione al presupposto non sempre dichiarato, ma sotterraneamente condiviso, che l'*autonomia territoriale* non è «istituto definibile con giuridica esattezza»<sup>9</sup>. Quanto piuttosto un concetto dialettico suscettibile di essere colto soprattutto in negativo: non indipendenza ma 'non dipendenza'; non libertà ma 'non soggezione'; non originarietà ma 'non derivazione', non suità ma non implicazione<sup>10</sup>. L'autonomia territoriale, come principio che allude ad una rivendicazione e ad una prassi di *quasi libertà*, ma non di *autodeterminazione*<sup>11</sup>. Una libertà limitata, una piccola sovranità<sup>12</sup>.

Il secondo asse del ragionamento è che di questa *quasi libertà* si danno plurime declinazioni<sup>13</sup>. Non credendo a linee di cesura nette, il mio discorso sarà di tipo anche paradigmatico. Leggerò la storia dell'autonomia territoriale alla luce di *tre paradigmi* presenti, in varia misura, in differenti *tipi di potere* in senso weberiano, concentrando più diffusamente l'attenzione sulla fortuna di ciascuno di essi nelle diverse epoche dello *Stato nazionale europeo* e, segnatamente, nella vicenda italiana<sup>14</sup>.

---

<sup>7</sup> Esemplari i contributi su «costituzionalismo devolutivo» e «costituzionalismo separatista» in Scozia di A. Torre, di cui vedi almeno, *Indipendenza Scozia: devolution, quasi-federalismo*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013. Con un'attenzione particolare alla questione catalana vedi G. Ferraiuolo, *Costituzione Federalismo Secessione. Un itinerario*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016.

<sup>8</sup> Per una recente rassegna v. L. Frosina, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum secessionisti. Un'analisi comparata*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017.

<sup>9</sup> M.S. Giannini, voce *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, 1959, pp. 356 ss.

<sup>10</sup> Così, riprendendo sostanzialmente Massimo Severo Giannini, L. Mannori, *Autonomia. Fortuna di un lemma nel vocabolario delle libertà locali tra Francia e Italia*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2014, vol. 43 fasc. 1, p. 130.

<sup>11</sup> Anche negli ordinamenti federali nei quali gli Stati federati possono dotarsi di una Costituzione, l'autonomia incontra il limite dell'omogeneità (per una acuta e organica ricostruzione della clausola, anche nella letteratura, vedi E. Di Salvatore, *L'identità costituzionale dell'Unione Europea e degli Stati. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2008; G. Delledonne, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti compositi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017). Dal canto suo, l'ordinamento costituzionale italiano all'art. 120, secondo comma, Cost. prevede che il Governo possa sostituirsi agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province autonome di Trento e Bolzano e dei Comuni «nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità o la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali». Per quanto concerne l'evoluzione del principio di autodeterminazione nel diritto internazionale, da ultimo E. Cannizzaro, *Sulle conseguenze giuridiche del carattere dell'autodeterminazione cogente dei popoli. In margine alla sentenza «Fronte Polisario»*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 1, 2018.

<sup>12</sup> G. Cazzetta, *Autonomia: per un'archeologia del sapere giuridico fra Otto e Novecento*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2014, vol. 43, fasc. 1, p. 8.

<sup>13</sup> In tale direzione si muove il recente lavoro di L. Ronchetti, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018.

<sup>14</sup> Per le origini e gli sviluppi delle autonomie territoriali nella forma di Stato italiana E. Malfatti, *Le regioni e gli enti locali*, in R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, pp. 119 ss.; G. Candido De Martin, *Le Regioni nel sistema nazionale: tensioni e visioni*, in E. Longobardi (a cura di), *Regionalismo e Regioni in Italia (1861-2011)*, Roma, Gangemi, pp. 39 ss.

## 2. Autonomia *suità*, autonomia relazionale, autonomia reticolare

2.1. I tratti distintivi del primo paradigma, *l'autonomia suità*<sup>15</sup>, sono *l'autogenesi e l'autosufficienza* delle comunità territoriali e dei loro enti esponenziali.

Malgrado trattisi di paradigma compiutamente dispiegatosi in quel peculiare tipo di *potere territoriale* che per Max Weber è la «*città occidentale*», pratiche e pretese di *autonomia suità* riemergono, sia pur con significati sensibilmente diversi, pure ai nostri giorni. Non solo da parte di quei modernissimi poteri territoriali che sono le città globali e alcune meso-regioni<sup>16</sup>, ma anche da parte della generalità degli enti territoriali locali, perlomeno per quella parte della scienza giuridica che ritiene che essi siano costituzionalmente titolari di un'*autonomia auto-genetica*<sup>17</sup>.

Del resto, a rinverdire il *nomen* di *suità* è stato per primo, nel suo «L'ordinamento giuridico», Santi Romano<sup>18</sup>. Paradossalmente il 'dogmatico' per eccellenza dell'*eteronomia* degli enti locali, l'inventore del, a lungo amato e poi avversato, 'neologismo' che va sotto il nome di *autarchia*<sup>19</sup>.

2.2. Il secondo paradigma è quello dell'*autonomia relazionale*.

Il suo tratto distintivo, largamente diffuso nella giuspubblicistica dell'ottocento e del novecento, è la *coordinazione* dei poteri territoriali periferici ad opera del centro, secondo una misura che varia sensibilmente nei *diversi tipi di Stato*, ma, soprattutto, nelle diverse fasi dello *Stato nazione*<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> Dal latino medievale *suitas*, da *suus* «suo». Nel linguaggio filosofico, il fatto di essere sé stesso, in senso ontologico, o anche in senso psicologico, ossia il sentimento di sé, della propria individualità e personalità. Nel linguaggio teologico l'essere divino. Nel linguaggio giuridico tracce in Massimo Severo Giannini (v. *supra* nota 9 e 10) e in Santi Romano (v. *infra* nel testo al par. 2.1.). Nella sociologia Max Weber (v. *infra* par. 3).

<sup>16</sup> Vedi *infra* par. 8-10.

<sup>17</sup> Quell'*autonomia 'auto-genetica'* che Feliciano Benvenuti riconnette, già a metà degli anni novanta del secolo scorso, all'ascesa del principio di sussidiarietà: vedi *infra* par. 8.

<sup>18</sup> Il quale - come ricorda P. Costa, «*Così lontano così vicino*», *il comune medievale e la sua autonomia*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2014, vol. 43 fasc. 1, p. 781 - definendo l'istituzione come un «ente chiuso, che può venire in considerazione in sé e per sé, appunto perché ha una propria individualità», parla della «*suità* dell'istituzione» stessa (S. Romano, *L'ordinamento giuridico* (1918), Firenze, Sansoni, 1962). Sulla lunga storia semantica del termine v. A. Duro, *Suità: storia di un termine apparentemente ignoto* in «*Lexicon Philosophicum*», n. 1, 1985, pp. 41-63.

<sup>19</sup> Autarchia sulla quale torneremo nella parte centrale del nostro discorso (v. par. 5).

<sup>20</sup> Se guardiamo, infatti, la «dinamica dei sistemi costituzionali», osserviamo come «i tipi di Stato più vari» riconoscono alle entità periferiche «un'*autonomia* di governo, dalla più accentrata alla più decentrata, senza alcuna possibilità di identificare una distinzione ontologica tra le singole forme». Ma anche se guardiamo la «statica», «risulta tutt'altro che agevole» la ricerca dei tratti distintivi tra Stato unitario e Stato federale e identificare, in particolare, il punto in cui il decentramento acquista «una *qualità* specifica, tale da segnare il distacco tra il modello dello Stato unitario (ancorché decentrato) e quello dello Stato federale»: M. Luciani, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, Cedam 1997, p. 215 ss.

Nello *Stato nazione liberale*, con rilevanti differenze tra le diverse epoche e tradizioni, il momento della coordinazione si innesta dogmaticamente su una *derivazione originaria* dei poteri territoriali locali da parte del potere territoriale centrale (*autonomia relazionale discendente*). Nello *Stato nazione democratico*, anche qui con rilevanti differenze, il momento della coordinazione si innesta dogmaticamente su un *riconoscimento* della preesistenza dei poteri territoriali locali rispetto al potere territoriale centrale che, talvolta, come nel caso della Carta italiana del 1948 (art. 5), si impegna anche a promuoverne lo sviluppo (*autonomia relazionale ascendente*).

Queste significative differenze non devono far velo sul comun minimo denominatore che l'autonomia territoriale ha nello *Stato nazione liberale* e nello *Stato nazione democratico*. In entrambi il legislatore e la cultura giuridica 'pensano' l'autonomia' come il lato di un «triangolo semiotico» in grado di mettere in *relazione* logica e storica le parti e il tutto, gli ordinamenti particolari e l'ordinamento universale, il centro e la periferia<sup>21</sup>.

Nell'epoca dell'ascesa della metafora della *rete*, il paradigma dell'autonomia relazionale che mette in connessione le parti e il tutto si presenta come recessivo. E, tuttavia, nella sua torsione 'neocentralista', istituzionale e giurisprudenziale, l'antico paradigma sta mostrando segni di perdurante vitalità che non possono semplicemente essere attribuiti alla occasionale ed emergenziale ascesa del c.d. *diritto della crisi*.

### 2.3. Il terzo paradigma è quello dell'*autonomia reticolare*.

Il suo tratto distintivo più evidente è che l'autonomia non è più 'pensata' all'interno di una *relazione bilaterale* di derivazione (l'autonomia discendente dello Stato liberale) o di riconoscimento (l'autonomia ascendente dello Stato democratico) da parte del centro, ma come una *relazione reticolare* in cui ogni ente subnazionale è autonomo *ipso iure* nei confronti tanto dello Stato quanto di tutte le altre periferie<sup>22</sup>.

Le autonomie, in omaggio alla *metafora della rete*<sup>23</sup>, si connotano per una marcata *separazione*. E, al tempo stesso, per una 'naturale' vocazione a *connettersi*, «in una molteplicità di combinazioni»<sup>24</sup>, con la pluralità di «nodi» che compongono la rete.

Il risalente significato normativo e costituzionale della parola autonomia territoriale ne esce sensibilmente trasfigurato. L'autonomia non è più il lato di quel triangolo semiotico che mette in *relazione logica e storica* le parti e il tutto, gli ordinamenti particolari e l'ordinamento universale. L'autonomia è 'orfana' degli altri due lati del triangolo: non ci sono più ontologicamente le parti e il tutto, qualsiasi nodo della rete può essere sia centro sia periferia.

Un paradigma dell'autonomia tutt'altro che banale, sostenuto da una potente narrazione sulle magnifiche e progressive sorti del *policentrismo* della 'società aperta' e, sul piano strettamente giuridico, dall'ascesa del *principio di sussidiarietà* al cielo dei principi fonamen-

---

<sup>21</sup> P. Costa, «*Così lontano così vicino*», cit., p. 764.

<sup>22</sup> L. Mannori, *Autonomia. Fortuna di un lemma*, cit., p. 124.

<sup>23</sup> B. Pezzini, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in B. Pezzini, S. Troilo, *Il valore delle Autonomie*, cit., p. XXI.

<sup>24</sup> G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, I, p. 128.

tali della Costituzione. Una formidabile leva dogmatica che si propone programmaticamente di «sottrarre allo Stato il potere di definire quale debba essere, di volta in volta, il contenuto dell'autonomia», di vivere l'autonomia come una «condizione 'autogenetica', capace di realizzarsi senza più bisogno di alcuna derivazione»<sup>25</sup>.

Un ordine normativo orizzontale e policentrico che, paradossalmente, 'costringe' la scienza giuridica ancora preoccupata del valore dell'*unità del sistema* (senza il quale non c'è ordinamento in senso moderno) a far ricorso ad una *dogmatica*, quella *multilevel*, largamente monista<sup>26</sup>.

### 3. L'autonomia *suità* della «città occidentale». L'autocefalia weberiana

3.1. La forma più dispiegata di *autonomia suità* è, come anticipato, quella della «città occidentale». Un *potere territoriale* nel quale prende forma un *modello forte di autonomia*. Il motivo principale del nostro interesse non è, dunque, di ordine storiografico, ma giuridico-teoretico: evidenziare le «condizioni», *i fondamenti di legittimazione*, che stanno alla base di una esperienza di *autonomia territoriale in senso politico*.

Il prototipo di «città occidentale» è la *polis* greca. E la ragione è ovvia a qualsiasi turista visiti ancora oggi Atene senza preoccuparsi dei *selfie* da inviare in un altro mondo. La *polis* non è solo uno spazio abitato. Lo si evince già dalla sua complessa struttura urbanistica<sup>27</sup> e poi dalla sofisticata articolazione della sua *politèia*: un composto di cittadinanza, costituzione, forma di governo, partecipazione alla vita pubblica<sup>28</sup>.

È questa intrinseca politicità che rende le *poleis* ontologicamente libere. Ed il nome di questa *libertas* è autonomia. Un'autonomia impressa nella letteratura, nell'arte, nel pensiero, nei simboli identificativi della città, nelle mura e nelle monete sulle quali è scritto il *nomen* autonomia<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> L. Mannori, *Autonomia. Fortuna di un lemma*, cit., p. 126.

<sup>26</sup> Vedi *infra* par. 8 e 9.

<sup>27</sup> Essa comprende il cuore «repubblicano» e il simbolo «religioso» della città (l'*acropolis*), ove risiedono le istituzioni pubbliche, civili e religiose. Un'area delle residenze e delle molteplici attività urbane, un territorio circostante (*chora*) ripartito in unità minori (*demoi*), comprendenti i centri più piccoli (villaggi; fattorie; stazioni fortificate; santuari rurali).

<sup>28</sup> A. Turco, *Geografia Politica. Una breve storia filosofica*, in «*Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*», vol. XX, n. 1, che attinge ad una vasta letteratura geografico-politica e filosofica. Per un approfondimento del plurale significato di *politèia* vedi M. Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1994.

<sup>29</sup> Un'autonomia codificata dall'ordinamento spaziale dell'epoca che quando riconosce alle *poleis* la natura di entità autonome intende proprio dire che si tratta di comunità libere. Libere di governarsi con proprie leggi, anche quando fossero cadute sotto una sfera di influenza straniera: conservare tribunali propri, prendere parte alle deliberazioni di guerra e di pace, essere esentate dall'obbligo di prestazioni in denaro (voce *Autonomia*, in «*Enciclopedia Italiana*», 1930.) Il grado di questa «libertà/autonomia» era più o meno ampio a seconda dei rapporti di forza militari e geopolitici (L. Mannori, '*Autonomia*'. *Fortuna di un lemma*, cit. pp. 65 ss.). Per un approfondimento nel quadro dell'ordinamento internazionale L. Nuzzo, *Autonomia e diritto internazionale. Una lettura storico-giuridica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2014, vol. 43 fasc. 1, pp.651 ss.

3.2. Quando Max Weber attinge all'aforisma (circolato per secoli dalle coste baltiche e inglesi sino a quelle italiane) che recita che "l'aria della città rende liberi" ha certamente presenti le *poleis*. Ma il suo sguardo è rivolto, in primo luogo, alle città e ai comuni medievali<sup>30</sup>. Alla diffusa convinzione che vi individua il «luogo di ascesa dalla non-libertà alla libertà»<sup>31</sup>, lo spazio nel quale vengono progressivamente aboliti i diritti signorili sugli uomini<sup>32</sup>.

Per il padre della sociologia moderna la città medievale, in particolare la città medievale italiana, è uno dei *tipi ideali del potere*, concettualmente collocata fra lo *Stato cetual-patrimoniale* e il *moderno Stato istituzionale*. I suoi elementi identificativi sono la fortificazione muraria, il mercato, l'esserci un tribunale. E, soprattutto, il *carattere associativo della cittadinanza*: una *costituzione municipale* opera di un *potere giuridico-sacrale* - rivoluzionario, fondante, costituente - quali erano le *consociazioni giurate*<sup>33</sup>.

3.3. Questo carattere associativo, auto-genetico, del legame dei consociati, questa *legittimazione societaria originaria*, fa sì che la città non sia immaginata come uno spazio semplicemente abitato, una *località*. La città, per i suoi cittadini, è molto di più: è una *forma di vita*, una *comunità emozionale*<sup>34</sup>.

È *civitas* (spazio pensato) e *urbs* (spazio vissuto). È *comunità* che porta impressa nelle pietre delle abitazioni la propria stratificazione sociale e che, al contempo, celebra nelle cattedrali e negli edifici pubblici gli emblemi di una *comune identità politica*<sup>35</sup>. Una condivisione che evoca un profondo senso di *identificazione individuale* e di *appartenenza collettiva*. La *communicatio*, la comune collaborazione nello scambio dei beni e dei servizi. La *simbiosis*, l'impegno per il bene comune. L'esistenza di risorse e di beni di uso collettivo, compresi i diritti, che permettono e rendono visibile l'*autosufficienza*<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> Weber evidenzia le profonde differenze tra le *poleis* e le città medievali: «La situazione politica del cittadino medievale gli indicava la via per essere *homo oeconomicus*, mentre nell'antichità la *polis*, all'epoca della sua fioritura, mantenne per sé il carattere di aggregazione molto avanzata sotto il profilo tecnico-militare: il cittadino antico era *homo politicus*»: M. Weber, *Economia e società. La città*, Roma, Donzelli, 2003.

<sup>31</sup> M. Weber, *Economia e società. La città*, cit.

<sup>32</sup> Nel corso di un processo non lineare vennero elevati alla libertà personale e politica componenti della popolazione che in origine non lo erano. In particolare, i contadini che si trasferivano in città potevano liberarsi dai vincoli di subordinazione ai quali dovevano sottostare nelle campagne, caratterizzate in larghissima parte dal sistema gerarchico feudale. Un'attenta e perspicua ricostruzione delle complesse origini e forme della cittadinanza in E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, Cedam, 1997 e Id., *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.

<sup>33</sup> «La vera patria delle *conjuraciones* fu l'Italia. Qui nella maggioranza largamente prevalente dei casi la costituzione cittadina fu creata mediante *conjuratio*» (M. Weber, *Economia e società. La città*, cit., p. 65.). Enfatizza la funzione cruciale del giuramento come strumento giuridico-religioso di vincolo nella società medievale G. Dilcher, *La città di Weber nella storiografia e nella globalizzazione*, in *Scienza & politica. Per una storia delle dottrine*, vol. 27, n. 53, 2015, sulla scorta anche delle opere di Paolo Prodi sul giuramento come sacramento del potere (P. Prodi, *Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente*, Bologna, Il Mulino 1992).

<sup>34</sup> A. Turco, *Geografia Politica*, cit.

<sup>35</sup> P. Costa, *La 'civitas' e il suo spazio: la costruzione simbolica del territorio fra Medio Evo ed età moderna*, in B. Consarelli (a cura di), *La politica e gli spazi*, Firenze, University Press, 2003, p. 45.

<sup>36</sup> Il conflitto sociale non è cancellato, ma il rapporto, anche di sovraordinazione, tra governanti e governati è messo in forma. Lo spazio cittadino non è lo spazio esclusivo del signore; è «lo spazio di una collettività differenziata e gerarchizzata e però dominata dal senso di una comune identità e vocazione civica» (P. Costa, *La 'civitas' e il suo spazio*, cit. p. 46).

Da qui la straordinaria densità del significato giuridico di autonomia. L'autonomia è immunità, *libertas naturale*<sup>37</sup>. È *autonomia* ed *autocefalia*, termine con il quale Weber<sup>38</sup> sottolinea la natura di *potere indipendente*<sup>39</sup> dell'ente esponentiale della comunità rispetto agli altri poteri, territoriali e nonché compongono la più ampia *costituzione medievale*<sup>40</sup>.

#### 4. L'autonomia relazionale nello Stato liberale. L'autonomia discendente

4.1. Sia pur in un senso diverso dal passato, coltiviamo ancora la speranza che l'aria della città ci renda liberi.

Ma l'*autonomia politico-costituzionale* della weberiana «città occidentale» è tramontata da tempo. Compromessa, già sul finire dell'età medievale, dalla sua «costituzionale faziosità», dal *vulnus* della guerra civile. Come in forme verbo-iconiche, raffigurative ed argomentative, paventa l'ammiratissima *Allegoria del Buono e Cattivo Governo* di Ambrogio Lorenzetti<sup>41</sup>. E come presuppone l'anonimo dipinto di fine quattrocento<sup>42</sup> della *Città ideale*, tanto perfetta ed armonica nelle sue classiche e funzionali geometrie quanto spettrale per l'esibita dimenticanza di presenze umane visibili. Una *civitas sine urbe*, uno spazio pensato solo razionalmente che rimuove lo spazio vissuto e con esso quel *conflitto* e quella *cooperazione* che fanno di una comunità territoriale *un'autonoma forma di vita* nella quale ci si riconosce pienamente ed alla quale ci si sente di appartenere intimamente.

Gli sviluppi storici successivi che porteranno all'ascesa del *moderno Stato territoriale* hanno reso ulteriormente problematica l'autonomia della «città occidentale» e di tutte le isti-

---

<sup>37</sup> Non c'è niente di 'ontologico' in questa *libertas*. Ma l'immaginario giuridico-sacrale, che 'fonda' la città, rafforza la rappresentazione 'mitica' del 'valore' dell'autonomia politica.

<sup>38</sup> M. Weber, *Economia e società. La città*, cit. Per una approfondita analisi dell'autocefalia weberiana vedi M. Palma, *Linee di lettura de La città di Max Weber. L'intrico del dominio non legittimo*, in G. M. Labriola (a cura di), *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 317, ss. Il termine ricorre in diversi scritti di Massimo Severo Giannini. Un cenno ai Comuni medievali in *Autonomia locale e autogoverno*, in *Il Corriere amministrativo*, 1948, n. 21-22, p. 1063.

<sup>39</sup> Coerentemente con una tradizione che riferisce il termine autocefalia alla condizione delle Chiese orientali scismatiche che si governano da sé, rivendicando la propria indipendenza sia dal sommo pontefice sia dal patriarca di Costantinopoli.

<sup>40</sup> Per questo la tradizione medievale associa *civitas* (la 'specie') a *universitas* (il 'genere'). Il *nomen iuris* di tutte le *consociationes* che condividono il carattere dell'unitarietà e dall'autosufficienza, dalle più piccole (famiglie, tribù, ceti, professioni, comunità religiose) alle più elevate (città, province, 'Stati'): P. Grossi, *Un diritto senza Stato (la nozione di autonomia come fondamento della costituzione giuridica medievale)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 25, n. 1, 1996, pp. 267-284. Questa 'sistemica' emerge limpidamente, tra medioevo e prima modernità, nel 'proto federalismo althusiano' (C. Malandrino, *Autonomia e federalismo: una compresenza necessaria, sussidiaria, sinergica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2014, vol. 43, fasc. 1, pp. 293 ss.). La *Politica methodice digesta* (1603) di J. Althusius (J. Althusius, *La Politica*, 2 vol. a cura di C. Malandrino, Torino, Claudiana, 2009) si muove in piena continuità con il sapere della tradizione politico-giuridica medievale (P. Costa, «*Così lontano, così vicino*», cit.).

<sup>41</sup> P. Schiera, *Il Buongoverno 'melancolico' di Ambrogio Lorenzetti e la 'costituzionale faziosità' della città*, in *Scienza & Politica. Per una storia delle dottrine*, 34, 2006, ha perspicuamente sottolineato il timore della latente guerra civile che sottostà all'affresco di Ambrogio Lorenzetti e, segnatamente, il timore che l'esasperazione dei conflitti, commerciali e politici, possa condurre alla «dannazione» della città.

<sup>42</sup> Conservato nel Palazzo Ducale di Urbino.



tuzioni territoriali minori titolari di poteri normativi e di governo delle loro comunità. Nel processo che muove dalla piccola alla grande *respublica*, il momento 'repubblicano' della partecipazione e dell'impegno civico tendono a smarrirsi. Il «piccolo Stato» - Machiavelli, Montesquieu, Rousseau - non è solo uno «Stato più piccolo»<sup>43</sup> e il «grande Stato» non è solo uno «Stato più grande», ma un diverso tipo di ordine politico.

4.2. Tramontata l'idea di una *libertas/immunitas* di tipo integrale, di una *suità* di città ed enti locali, le costruzioni centraliste e moniste più accentuatamente ideologiche hanno postulato una cancellazione di tutti i poteri intermedi tra l'individuo e il sovrano, a partire dalle istituzioni territoriali<sup>44</sup>.

Altri approcci monisti, ma più realisti, quello hobbesiano, hanno, invece, strutturato le relazioni tra Stato sovrano ed entità non sovrane entro il paradigma delle relazioni tra il *tutto* e la *parte*, tra l'*universale* e il *particolare*<sup>45</sup>, aprendo la strada ad una più sofisticata *geometria e geografia del potere* organizzate attorno all'asse *centro/periferia*.

---

<sup>43</sup> Una *respublica* di limitata estensione territoriale.

<sup>44</sup> Una sorta di «programmatica» vocazione a disconoscere qualsivoglia rilevanza alle articolazioni sociali e territoriali: in tal senso F. Pizzolato, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2005.

<sup>45</sup> Anche Hobbes offre il fianco ad una lettura demolitrice dei poteri intermedi quando li annovera tra le cause di dissoluzione dello Stato: «un'altra malattia dello Stato è la grandezza smisurata di una città, quando essa è in grado di fornire dal proprio circuito gli uomini e le risorse per un grande esercito; come anche il gran numero di corporazioni, che sono come tanti stati minori nelle viscere di uno stato più grande, simili ai vermi nelle interiora umane» (T. Hobbes, *Leviatano*, in R. Santi (a cura di), *Classici del pensiero occidentale*, Bompiani, Milano, 2004, p. 374). La rappresentazione demonizzante delle 'grandi città' contenuta in questo passaggio è quasi unanimemente interpretata come il segno che tutta la costruzione hobbesiana è diretta a negare le articolazioni sociali e territoriali. Questa interpretazione che ha nobili ascendenze nella letteratura organicista moderna (O. Gierke, *Political Theories of the Middle Age*, Cambridge University Press, trad. inglese 1900 (ristampa 1958), e Giovanni Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche, *Contributo alla storia della sistematica del diritto*, Torino, Einaudi, trad. italiana 1997; F. Tönnies, *La teoria sociale di Spinoza*, a cura di N. Marcucci, Milano-Udine, Mimesis, 2016) va, tuttavia, problematizzata per due ragioni. La prima è una ragione di contesto. Il citato passaggio non è una astratta declinazione del postulato teorico dell'unità dello Stato sovrano, quanto una concreta condanna del ruolo storicamente determinante svolto dalle grandi città dell'epoca (Londra in testa), dominate dal ceto mercantile e istituzionalmente integrate nelle *corporations* nello scatenare la guerra civile. Nel dar vita, insomma, all'anti-Stato, a *Behemoth* (l'immagine dell'anti-Stato è stata riattualizzata nella dottrina costituzionalista italiana da M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, 1996, p.124 ss.). La seconda è una ragione di ordine 'sistematico' che non sfuggirà all'istituzionalista Santi Romano, il quale annovererà la dottrina dei «*systemata*», sviluppata da Hobbes nel cap. XXII del *Leviatano*, tra le poche che hanno riservato un'attenzione degna di considerazione al concetto di istituzione (S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 32, nota a pie pagina). Ciò non significa che il filosofo inglese sia pervenuto ad elaborare «una vera e propria teoria generale dei corpi intermedi» (P. Pasqualucci, *Thomas Hobbes e Santi Romano ovvero la teoria hobbesiana dei corpi subordinati*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 15, n. 1, 1986, p. 170). Ma che forzata è l'interpretazione che il *Leviatano* li cancelli con un colpo di penna. Il problema della «scienza civile» hobbesiana è quello di 'ordinare' le autonomie che componevano l'unitario ordine giuridico medievale nel nuovo ordine giuridico unitario che ne sta prendendo il posto. La mossa 'dogmatica', di straordinaria finezza, è quella sì di subordinarle al tutto, ma in quanto loro parte. Le autonomie come società parziali (N. Bobbio, *Hobbes e le società parziali*, ora in Id., *Thomas Hobbes*, Einaudi, Torino, 1989, pp.168-191), partecipano delle stesse qualità dell'associazione comune - la *res publica*, lo Stato - di tutti gli individui: «Dopo aver parlato della genesi, forma e potere di uno Stato - è l'incipit del cap. XXII - tratterò ora delle sue parti e, in primo luogo dei sistemi (...). Per sistemi intendo un qualsiasi numero di uomini uniti da un interesse o da un affare. Dei sistemi alcuni sono regolari, altri irregolari. Sono regolari quelli di cui un uomo o un'assemblea di uomini si costituiscono come rappresentanti di tutti. Tutti gli altri sono irregolari. Dei sistemi regolari, alcuni sono assoluti e indipendenti, soggetti soltanto ai loro rappresentanti: questi sono soltanto gli stati (...). Gli altri sono

Questa *metafora spaziale*, largamente diffusa nel linguaggio giuspubblicistico<sup>46</sup>, muove dalla preoccupazione che il dogma della sovranità, quale fondamento unico ed esclusivo di legittimazione del potere, rimuova il problema giuridico-teoretico di quale sia, a sua volta, il *fondamento societario della statualità*. La nuova metafora, collocando il potere sovrano al *centro* e alla *periferia* ogni altro potere territoriale, fa, da un lato, partecipare la periferia alla *legittimazione del nuovo potere sovrano* («non si dà un centro senza una periferia»<sup>47</sup>) e, dall'altro, lega al potere centrale le sorti della periferia («non si dà periferia senza un centro»).

L'autonomia assume, così, quei contorni relazionali a noi oggi familiari. È *figura* che 'spiega' quale è e quale deve essere il rapporto tra il tutto e le sue parti, tra il centro e le periferie. Un rapporto di *coordinazione* entro cui il contenuto dell'autonomia può essere più o meno ampio. La sua misura dipende dalla *specifica forma di Stato* entro cui gli enti locali vivono e dalle *specifiche tradizioni politico-giuridiche* di ciascun paese.

4.3. Le differenze non vanno, peraltro, sopravvalutate. Il moderno *Stato territoriale*, al di là delle sue differenziate forme, si struttura ovunque, a partire dalla fine del diciottesimo secolo, in *Stato nazione*. E ciò consente di cogliere in filigrana un comune orizzonte di senso politico-costituzionale<sup>48</sup>.

---

dipendenti, cioè subordinati a qualche potere sovrano, cui ciascun membro, compreso il rappresentante, è suddito». Il significato di questo cruciale passo è che non v'è alcuna differenza funzionale e strutturale tra i «sistemi assoluti e indipendenti», gli Stati e i «sistemi dipendenti», le 'autonomie' sociali e territoriali. Entrambi qualificati regolari e legittimi se coloro che vi partecipano sono uniti dal perseguimento di un interesse comune (l'*elemento funzionale*) e si affidano per il perseguimento di tale interesse a dei rappresentanti (l'*elemento strutturale*). Un'analogia di qualità funzionali e strutturali che fa dei sistemi dipendenti la «muscolatura» della *res publica* (T. Hobbes, *Leviatano*, cit., p. 289) e che è la condizione richiesta dall'ordinamento per 'riconoscerne' la rilevanza giuridica. Un riconoscimento «costitutivo (la norma del potere sovrano funge da fondamento di validità che subordina e delimita i poteri dei sistemi dipendenti) che certamente configura lo Stato» come un sistema 'superiore', ma la cui superiorità discende dall'essere la forma più grande e perfetta dei sistemi, il *genus* rispetto alla *species*. Ciò non significa che al Leviatano si addica l'immagine di ordinamento composito nel senso dell'ordinamento medievale. Questo pur avendo al suo vertice il potere supremo dell'imperatore (la *iurisdictio plenissima*), si componeva di diversi anelli intermedi (*universitas*), anch'essi dotati di *iurisdictio*. Di modo che una città, o qualsivoglia corpo dotato di 'autonomia', poteva organizzarsi giuridicamente, dotarsi di un *ius proprium*, rendere giustizia (P. Costa, *In alto e al centro: immagini dell'ordine e della sovranità fra medioevo ed età moderna*, in *Diritto pubblico*, vol. 10, n. 3, 2004, p. 820) in quanto si riconoscesse in un ordine naturale ed oggettivo che si incaricava di rendere manifesto. Laddove la comunità politico-giuridica medievale è una comunità di comunità (un *regno delle autonomie*), quella hobbesiana è una *società di società*, in cui anche le specifiche società, al pari dell'associazione comune, sono costituite razionalmente e contrattualmente dagli uomini. E, quindi, esposte alla tentazione (separatezza) di costituirsi in anti-Stato. Hobbes ne prende atto e pensa ad un ordinamento che, nel mutato orizzonte di senso, possa riuscire a produrre la prestazione 'pratica' (altamente giuridica) dell'unità del corpo politico, a ordinare al tutto le diverse autonomie. Uno Stato articolato in società parziali, una sorta di *singolare-plurale* (P. Costa, *In alto e al centro*, cit.) che continuerà a costituire l'immagine prevalente con cui si misurerà la successiva giuspubblicistica, impegnata ad 'attualizzare' il significato normativo del principio di 'autonomia' nelle diverse forme di Stato seguite all' 'assolutistico' Stato hobbesiano.

<sup>46</sup> B. Sordi, *Self-government, Selbstverwaltung, autarchia: fondali inglesi per scenografie continentali*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 43 fasc. 1, 2014, pp. 135 ss.

<sup>47</sup> P. Costa, *In alto e al centro*, cit.

<sup>48</sup> Sul rapporto tra idea di Nazione e idea di Costituzione vedi l'analitica, sistematica e problematica rappresentazione fornita da C. De Fiore, *Nazione e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2005. E, ora, il recentissimo contributo di M. Luciani, *Costituzione italiana: articolo 12*, Roma, Carocci, 2018.

La *Nazione* è il sostituto funzionale della legittimazione societaria originaria sulla quale era fondata la «città occidentale». È una *forma di vita* nella quale governati e governanti condividono la medesima identità collettiva, nella quale si sviluppa gramscianamente una comunanza etico-passionale fra élites e popolo, una condivisione di istituzioni sia immaginarie che concrete.

Comune è l'investimento emotivo sulla Nazione quale simbolo di *unità* e di *inclusione* capace di immettere «nel freddo processo del potere, nella logica potestativa e gerarchica della pura sovranità, la calda corrente dell'appartenenza e della fusione identitaria»<sup>49</sup>. Comune è la tensione immaginaria a tradurre il simbolo nazione in contrassegni visibili (la lingua, l'*ethos*, la bandiera, l'inno). A partire dal suolo che diventa intimamente nazionale, un territorio naturale e storico che viene ricongiunto al gelido Stato-macchina hobbesiano. La Nazione da accidente disegnato razionalmente su una carta geografica dagli accordi politici tra le cancellerie europee ha ora un suo confine mitico che la separa da ogni altra nazione e ne definisce il radicamento profondo<sup>50</sup>.

Uno spazio vuoto, solo emotivo, metafisico? No, lo Stato nazione liberale è concretamente impegnato ad uniformare sia le regole di condotta alle quali la popolazione deve sottostare sia la sua cultura ed antropologia, senza le quali c'è solo *obbedienza senza appartenenza*. La mistica dell'unità politica dello Stato hobbesiano torna retoricamente utile, ma è il lato legislativo del potere sovrano e, soprattutto, il lato amministrativo che va implementato, potenziato, sviluppato. È nella *cura dell'interesse pubblico nel caso concreto* che lo Stato (l'universale, il tutto) 'incontra' il suo territorio e la sua popolazione (il particolare, la pluralità) e crea (anche) materialmente un senso di appartenenza alla *comunità nazionale*.

4.4. È in questo orizzonte di senso che va collocata l'autonomia degli enti territoriali dello Stato liberale. Qualunque sia il *nome* che ad essa viene data, si chiede sempre agli enti territoriali di essere parte del potere più incisivo (l'amministrazione) con il quale lo Stato si costituisce in *Stato nazione*.

Una *Nazione ben fatta* non teme le sue autonomie, ne riconosce la storia separata e le integra nel tutto. Quando lo *Stato nazione liberale* pone la nazione a fondamento di legittimazione del potere sovrano sdrammatizza la questione dell'autonomia e immagina - come farà ancor più compiutamente lo *Stato nazione democratico-sociale* - gli enti territoriali come una delle parti che ne arricchiscono la 'corporatura' e la legittimazione societaria.

Guardiamo al nascente Stato-nazione tedesco. L'immaginario di questo è memore del fatto che le antiche città libere avevano trovato nell'impero un fondamento di legittimità più che un ostacolo. Gli enti territoriali vengono naturalmente associati alla totalità statale<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> P. Costa, *La 'civitas' e il suo spazio*, cit., p. 53.

<sup>50</sup> «I confini territoriali non sono convenzionali steccati che un trattato può spostare senza conseguenze; i confini sono drammatizzati, irrigiditi, pregni del significato identitario che investe il radicamento territoriale della nazione» (P. Costa, *La 'civitas' e il suo spazio*, cit., p. 55).

<sup>51</sup> L'esperienza tedesca, mi ha fatto giustamente osservare Enzo Di Salvatore, è assai più articolata della semplificata rappresentazione offerta nel testo. Non solo l'autonomia dei ceti (*Stände*) è vissuta più come privilegio che libertà, ma anche l'autonomia territoriale è erede di una volontà di conservazione e i *Länder* conserve-

*Comunità originarie*, parti *necessarie* del tessuto connettivo della nazione che nel processo storico entrano in rapporto dialettico con il tutto e gradualmente gravitano nell'orbita di una entità di più vasto raggio, imboccando progressivamente la strada 'maestra' della ricomposizione della molteplicità nell'unità<sup>52</sup>. Limpido è il nome che esprime la cosa: 'auto-amministrazione' (*Selbstverwaltung*)<sup>53</sup>.

Guardiamo al nascente Stato-nazione francese. Nella vicenda rivoluzionaria di fine settecento, gli enti territoriali sono pensati come amministrazioni decentrate, «suddivisioni di un'unica organizzazione nazionale» (*sections d'un même tout*), circoscrizioni (Dipartimenti, Distretti, Cantoni) dell'amministrazione generale dello Stato. Ma la maglia delle nuove circoscrizioni non assorbe l'antico tessuto di città, borghi, parrocchie, «communautés d'habitantes». Lo specifico *nomen iuris* di esse (*municipalité*) le configura, conformemente all'impronta razionalista del linguaggio politico della Rivoluzione<sup>54</sup>, come un *quarto potere dello Stato*. Quel *pouvoir municipal* che presto entrerà a far parte di quel più ampio universo che nella tradizione francese prende il nome di *décentralisation* (decentramento).

Naturalmente, tanto per la vicenda francese quanto per quella tedesca, non può parlarsi di *autonomia politica*, di autonomia *dallo* Stato quanto di «autonomia *per* lo Stato e *nello* Stato»<sup>55</sup>. E, tuttavia, le autonomie territoriali non sono propriamente figlie di un dio minore. L'autonomia degli enti territoriali è «collaborazione della *società* nel suo complesso allo svolgimento di compiti statali»<sup>56</sup>. È *Nazione che si fa Stato*.

## 5. Autarchia romaniana e «rivoluzione passiva»

5.1. Le differenze tra paesi e tradizioni giuridiche non vanno - ho detto - sopravvalutate. Ma nemmeno sottovalutate. Guardiamo la vicenda italiana. Da noi, ben prima che Santi Romano ricorresse al fortunato neologismo di *autarchia*, l'autonomia territoriale è pensata e

---

ranno inalterato questo tratto fino a quando con la Repubblica di Weimar si darà vita ad uno Stato federale unitario. Tant'è che la discussione della giuspubblicistica di fine '800 si incentra, anzitutto, sulla natura del *Bund*, se cioè questo fosse uno Stato federale oppure una Confederazione (rispetto alla quale si sarebbe dovuto parlare di sovranità degli Stati membri). Lo stesso sostantivo *Landeshoheit* sta storicamente a sottolineare la «Signoria sulla terra» (K.S. Bader, *Territorialbildung und Landeshoheit*, in *Blätter für deutsche Landesgeschichte*, vol. 90, 1953, 109 ss.; ma su ciò già O. Brunner, *Terra e potere: strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale*, trad. it., Milano, 1983). In questa prospettiva, l'utilizzo del termine *Selbstverwaltung* sta ad indicare che la vera «comunità politica» in Germania doveva essere il *Land*. Per questo gli Enti locali minori sono considerati ancor oggi non enti costitutivi del *Bund*, ma dei *Länder* (J. Isensee, *Idee und Gestalt des Föderalismus Grundgesetz*, in J. Isensee e P. Kirchhof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. IV, Heidelberg, 2008, 3 ss., 102 ss.).

<sup>52</sup> Si veda. P. Costa, «*Così lontano, così vicino*», cit., p. 734 ss. in ordine alla convergenza di risultati a cui perviene la variegata e divaricata letteratura giuridica dell'ottocento tedesco, quella formalista e statualista, non meno di quella organicista.

<sup>53</sup> B. Sordi, *Self-government, Selbstverwaltung*, cit.

<sup>54</sup> L. Mannori, *Autonomia. Fortuna di un lemma*, cit., p. 84 s.

<sup>55</sup> Ed invero prima della 'svolta' romaniana (v. *infra* nel testo) anche la letteratura giuridica italiana era pervenuta alla conclusione che «in sostanza *Self-government* e *Selbstverwaltung* » avessero lo stesso significato (L. Mannori, *Autonomia. Fortuna di un lemma*, cit., p. 108.

<sup>56</sup> L. Mannori, op. ult. cit., p. 108.

vissuta come «*amministrazione indiretta dello Stato*». Più *subordinazione* che *discendenza/derivazione*.

Una convenzione largamente diffusa narra che lo Stato unitario italiano ha adottato il modello napoleonico dell'*accentramento* amministrativo e dell'*uniformità*<sup>57</sup>. È più corretto dire che le classi dirigenti italiane hanno importato da oltralpe «l'acqua sporca» (il centralismo) e «buttato via il bambino»: l'immaginario, cioè, di una *rivoluzione nazionale* che anche le municipalità hanno vittoriosamente condotto contro l'*ancien regime*.

La nascita e l'edificazione del nostro Stato unitario sono, infatti, da noi avvenute nel segno di quella *rivoluzione passiva* che, ancora oggi, con tratti persino più cogenti, è il motore malato della nostra esistenza civile e politica. Il 'movimento' *fare l'Italia, fare gli italiani* postula programmaticamente che lo *Stato persona* è la forma esclusiva *per essere nazione*, che le classi dirigenti rinunciano ad esercitare una *funzione egemonica*, a unificare, dal punto di vista emotivo, governanti e governati<sup>58</sup>.

Meri spettatori della vita dello Stato. Nel 1848 Carlo Alberto *Re di Sardegna* concede lo Statuto. Il 17 marzo 1861 il Parlamento del Regno, nella sua prima seduta dopo *l'annessione*, propone che: «Vittorio Emanuele II assuma per sé e per i suoi successori il titolo di *Re d'Italia*». Ben diversamente Luigi XVI che, dopo la costituzione del 1791, aveva assunto il titolo di *Re di tutti i francesi*, come del resto nel 1830 alla sua ascesa al trono Luigi Filippo.

Macigni, non sfumature lessicali. La *territorializzazione della nazione*, della popolazione, avrebbe detto di uno Stato unitario sorto, almeno dal punto di vista simbolico, da una *rivoluzione attiva*<sup>59</sup> e non da una da «conquista regia».

Nel 1912 uno 'zelante' Santi Romano scrive un saggio per perorare la continuità dello Stato sabauda con il nuovo Regno d'Italia<sup>60</sup> e per negare ogni valore alla volontà popolare

---

<sup>57</sup> Sulla «via italiana all'accentramento» vedi dal punto di vista della storiografia generale la ricostruzione critico-problematica di C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Giuffrè, Milano 1964. Dal punto di vista della storia costituzionale si vedano le approfondite e critico-problematiche considerazioni contenute nell'ampia ricostruzione di U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989. Sui tratti essenziali della posizione dei comuni e delle province già nell'ordinamento prerepubblicano v. C. Corsi, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 1995.

<sup>58</sup> È bene, a scanso di equivoci, precisare, sin da subito, che l'espressione 'rivoluzione passiva' alla quale farò largo ricorso va intesa nel suo complesso sostantivale (rivoluzione) e aggettivale (passiva). In questo senso, può dirsi che il Risorgimento italiano e la costruzione dello Stato italiano hanno rappresentato una 'rivoluzione incompiuta', espressione che sottolinea tanto il significato 'progressivo' quanto i limiti della rivoluzione italiana. Unilaterale, benché perspicuamente argomentata, l'interpretazione della rivoluzione italiana come «rivoluzione costituzionale» proposta da G. Rebuffa, *La monarchia e lo Statuto*, in AA.VV., *L'unificazione italiana*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2011, pp. 217 ss.

<sup>59</sup> Riferendosi alla decisione di mutare il titolo «re di Francia» in «re dei francesi», Gramsci commenta: «La denominazione ha un carattere nazionale popolare profondo, e significa un taglio netto con l'epoca dello Stato patrimoniale, una maggiore importanza data agli uomini invece che al territorio» (A. Gramsci, *Quaderni del carcere*, cit., Q. 19(X), § 50, p. 2070). Per un articolato commento a questo passo v. F. Izzo, *Nazione e cosmopolitismo nei Quaderni del carcere*, in <https://www.italianieuropei.it/italianieuropei-6-2017/item/606-nazione-e-cosmopolitismo-neiquaderni-del-carcere.html>).

<sup>60</sup> S. Romano, *I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1912, vol. VI, conclude il suo contributo con la perentoria affermazione che «allo Stato sabauda ingrandito» è

nel processo di costruzione del nuovo Regno<sup>61</sup>. Mentre nei *Frammenti di un dizionario giuridico* ascriverà la triade francese *Liberté, égalité, fraternité*, la *volontà generale* e tutte le «formule che muovono ogni tanto la coscienza delle masse, che non hanno coscienza individuale», ai *falsi miti* dei quali la scienza giuridica è ‘bene’ che si liberi<sup>62</sup>.

5.2. Non inganni il progetto della scuola giuridica di Vittorio Emanuele Orlando di edificare «un diritto autenticamente nazionale». Il rigoroso «metodo giuridico» è chiaramente diretto a separare la società dallo Stato, non a dare forma a quella unità fisica e metafisica di governanti e governati che altre classi dirigenti in Europa chiamano, nello stesso frangente storico, nazione.

I territori per le classi dirigenti italiane sono espressione di ‘località’ a cui concedere riconoscimento formale solo se l’interesse particolare perseguito è anche un interesse dello Stato. La sobria ed elegante prosa romaniana è ben attenta a solcare una invalicabile *actio finium regundorum*: «Autarchia significa amministrazione indiretta dello Stato compiuta da una persona giuridica per diritto subbiiettivo e nell’interesse, oltre che dello Stato, anche proprio»<sup>63</sup>.

La francese *decentralisation* (decentramento), l’auto-amministrazione tedesca (*Selbstverwaltung*), l’autogoverno inglese (*self-government*), vengono rigettati non in nome della tradizione giuridica italiana, ma per il timore del *significato costituzionale* della parola autonomia e della cosa municipio ad essa associata. Per il timore che autonomia e municipalità evocino, dal punto di vista politico-sociale, l’idea di «una costruzione della comunità nazionale» dal basso e, dal punto di vista istituzionale, l’idea di un «rapporto tra ordinamenti»<sup>64</sup>.

L’*autonomia in chiave autarchica* attiene, viceversa, al mero piano «di rapporti tra modi di amministrare»<sup>65</sup>, è mera «amministrazione dello Stato in sede locale», è «un rapporto tra l’ente concepito nella sua unità e come persona di diritto pubblico e lo Stato». Tanto che non c’è dubbio, sostiene Santi Romano, che può aversi «un corpo perfettamente autarchico, senza che nessuno di coloro che ne fanno parte sia chiamato alla sua amministrazione»<sup>66</sup>.

---

semplicemente «attribuito il nuovo nome di Regno d’Italia (legge 17 marzo 1861, n. 4671), al quale del resto non si deve dare altro carattere che quello di un cambiamento del titolo dei suoi Re» (p.25).

<sup>61</sup> Contestando recisamente l’opinione di quanti (ad esempio A. Brunialti, *La Costituzione italiana e i plebisciti*, in *Nuova Antologia*, 1883, vol.37, p. 322) avevano sostenuto che nei «plebisciti di annessione» andasse ricercata «nientemeno che la legittimazione dello Stato italiano», vedute che «si ricollegano a quelle, ormai superate (...) che nella volontà popolare vedevano il titolo, per così dire giuridico, da cui sarebbe sorta la potestà dello Stato» (p. 24 s.).

<sup>62</sup> S. Romano, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1983 (prima edizione 1947), voce *Mitologia giuridica*, pp.126 ss.

<sup>63</sup> S. Romano, *Decentramento amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, 1897, vol. IV, ora in Id., *Scritti minori*, a cura di Guido Zanobini, Milano, Giuffrè, 1950, vol. II, p. 52.

<sup>64</sup> B. Sordi, *Self-government, Selbstverwaltung, Autarchia*, cit., p. 148.

<sup>65</sup> G. Berti, *Caratteri dell’amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam, 1969, p. 35.

<sup>66</sup> S. Romano, *Decentramento amministrativo*, cit., p.57 s.

Ammettere l'obbligo dell'elettività degli organi istituzionali degli enti territoriali avrebbe significato riconoscere che «i comuni sono la nazione (...) nel più intimo asilo della libertà»<sup>67</sup>. Avrebbe significato riconoscere le ragioni di quella corrente risorgimentale - autonomista, socialista e federalista - che denunciava «l'unitarismo oltranzista» delle classi dirigenti<sup>68</sup> e rivendicava ai comuni un ruolo di primo piano nella costruzione dell'*identità italiana*.

La *Nazione*, insomma, che si fa *Stato*. Un paradigma estraneo a quella distanza costituzionale tra paese reale e paese legale praticata dalle classi dirigenti e a quella teorica della giuspubblicistica che postula e legittima l'immagine di uno *Stato senza società*. Di una *Nazione politica* che può fare a meno della *nazione culturale*, confidando in una integrazione sociale interamente affidata alla sfera del 'giuridico'.

Nessuna connessione emotiva tra governanti e governati nella *prima rivoluzione passiva* della storia italiana. Un deficit costituzionale che si riproporrà in forme rinnovate nel ventennio della dittatura, nella *seconda rivoluzione passiva* della tormentata vicenda del paese. Un ulteriore - non l'ultimo - episodio della medesima autobiografia della Nazione<sup>69</sup>. Se si esclude la 'parentesi' del *socialismo municipale*<sup>70</sup>, sarà nel secondo dopoguerra che si riaprirà la prospettiva di attribuire all'autonomia - dei territori e della democrazia organizzata - una consistenza ed un valore costitutivi della dimensione statale.

## 6. L'autonomia territoriale nello Stato democratico. L'autonomia ascendente

6.1. Il nuovo orizzonte di senso nel quale è inserita la questione delle autonomie territoriali è scolpito nel discorso<sup>71</sup> pronunciato da Gaspare Ambrosini il 10 giugno 1947 all'Assemblea Costituente<sup>72</sup>: «abbiamo configurato ed elaborato un progetto di riforma che, potenziando la Regione (...) deve servire a potenziare la Nazione (...) a far confluire tutte queste energie, spesso abbandonate e latenti, verso la risoluzione dei singoli problemi locali; perché dalla risoluzione di questi problemi verrà la soluzione del problema nazionale, e verrà la resurrezione e il progresso del Paese»

---

<sup>67</sup> C. Cattaneo, *Sulla legge comunale e provinciale*, in Id., *Scritti politici*, Firenze, Le Monnier, IV, 1965, p. 406.

<sup>68</sup> C. Cattaneo, *Dell'insurrezione di Milano nel 1848 e della successiva guerra*, ora ripubblicato dalla Feltrinelli, 2011.

<sup>69</sup> Tema su cui è tornato di recente G. Azzariti, *Storia costituzionale e autobiografia della Nazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015, a partire da una riflessione sul volume di U. Allegritti, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2014.

<sup>70</sup> Su cui in generale v. P. Dogliani, *Un laboratorio di socialismo municipale. La Francia (1870-1920)*, Milano, Franco Angeli, 1991, con riferimenti anche all'Italia, alla Germania e all'Inghilterra. Considerazioni più specificamente legate ai rapporti tra centro e periferia nella storia italiana in R. Romanelli, *Centro e periferia: l'Italia unita*, in [www.sissco.it/download/biblio\\_digitale/Romanelli2000](http://www.sissco.it/download/biblio_digitale/Romanelli2000).

<sup>71</sup> «L'autonomia regionale nell'unità politica dello Stato».

<sup>72</sup> Lo ricorda assai opportunamente, nel fare un bilancio della riforma del Titolo V, M. Ruotolo, *Il riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Diritto e società*, n. 1, 2001, p. 113 ss.

Il nuovo orizzonte di senso non resta avvolto nella nebbia delle parole e della retorica. Netta è, infatti, la cesura con il passato tanto dal punto di vista *formale* quanto dal punto di vista *sostanziale*.

La «rigida subordinazione degli enti locali al potere statale centrale» cede il passo ad un'*autonomia relazionale ascendente* che accomuna il nostro ordinamento a tutte quelle esperienze europee che contengono una *garanzia istituzionale* per gli enti territoriali locali<sup>73</sup>. Laddove lo Statuto demandava alla legge (art. 71) la regolamentazione e l'organizzazione di Comuni e Province<sup>74</sup>, il nuovo ordinamento procede ad una loro espressa *costituzionalizzazione*<sup>75</sup>.

Da almeno tre punti di vista.

In primo luogo, grazie all'ascesa del principio autonomistico al cielo dei *valori* (art. 5), si afferma l'idea che gli enti locali «non hanno rilievo solo per la organizzazione amministrativa, ma incidono in profondità sulla struttura interiore dello Stato», ne rappresentano «un elemento fondamentale»<sup>76</sup>.

In secondo luogo, sempre grazie all'art. 5, si procede ad una *generalizzazione dogmatica* del concetto di autonomia territoriale (Regioni, Comuni e Province poste simbolicamente sullo stesso piano) e ad una nitida enunciazione del *distinguo categoriale autonomia/decentramento*<sup>77</sup>.

In terzo luogo, infine, gli *enti locali* sono configurati come enti *dotati di specifico rilievo e garanzia* (artt. 5 e 128), rappresentativi delle comunità territoriali e istituzionalmente volti a realizzare i loro interessi in posizione di relativa indipendenza dal potere statale<sup>78</sup>.

## 6.2. Si trattò di scelte largamente consapevoli e volute.

---

<sup>73</sup> P. Carrozza, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, I, 2008 ricorda come in «in Germania, Italia e Spagna (...) quando sono state proclamate, le rispettive costituzioni intendevano assicurare (nel caso della Germania) o organizzare (nel caso di Italia e Spagna), in evidente rottura col passato, un processo di trasferimento di poteri e funzioni dal centro in favore sia delle regioni (...) che delle autonomie locali. In sostanza, si trattava di smantellare lo Stato fortemente 'accentrato' costruito dai regimi autoritari fascista, nazista e franchista» e dar vita ad «una dinamica istituzionale 'centrifuga', consistente in più o meno ampi trasferimenti di funzioni già 'accentrate' verso la 'periferia', che costituisce l'opposto della dinamica istituzionale 'centripeta' tipica dei federalismi storici, come quello statunitense o quello svizzero».

<sup>74</sup> E laddove, nel periodo fascista, Comuni e Province sono rappresentati come enti completamente subordinati allo Stato.

<sup>75</sup> Per una essenziale ricostruzione vedi P. Caretti - G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, II edizione, Torino, 2009; E. Di Marco, *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015.

<sup>76</sup> C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Saggi, Padova, 1954. Una mutata concezione dello Stato - non più «separato» dalla società civile, ma con questa «integrato» (E.W. Böckenförde, *Staat und Gesellschaft*, in *StaatslexikonRecht - Wirtschaft - Gesellschaft*, vol. V, 7, Freiburg-Basel-Wien, 1995, 228 ss.) - entro cui l'autonomia politico-costituzionale è strumento di salvaguardia della libertà (C. Esposito, cit., 83) e garanzia di partecipazione e di democrazia (vedi più ampiamente E. Di Salvatore, *L'identità costituzionale*, cit., pp. 57-58). E, ovviamente, G. Berti, *Art. 5 in Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *I principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, pp. 277-295.

<sup>77</sup> 'Generalizzazione dogmatica' sulla quale ha richiamato di recente l'attenzione L. Mannori, *Autonomia. Fortuna di un lemma*, cit., p. 120.

<sup>78</sup> Sul «carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali [...quale] strumento essenziale dell'autonomia, cui hanno riguardo gli artt. 5 e 128 della Costituzione» v. *Corte costituzionale*, sent. 10 luglio 1968, n. 96.



Lo testimoniano le parole di autorevoli componenti della Costituente che non mancarono di enfatizzare il proposito di una *radicale discontinuità* anche rispetto al quadro ordinamentale pre-fascista: «In Italia - sottolinea Meuccio Ruini<sup>79</sup> - si è sempre parlato di enti autonomi» e benché sia poi «venuto uno scienziato eminente, il Santi Romano, che ha fatto una teoria dell'autarchia, teoria discutibilissima», il termine più antico risulta di gran lunga preferibile perché ancorato al «solido terreno della tradizione legislativa e politica»<sup>80</sup>.

L' «eminente scienziato» ne prenderà prontamente 'atto' nella voce *Autonomia* del suo *Frammenti di un Dizionario Giuridico* del 1947, nella quale 'concederà' che il concetto pur indicando un «potere non assoluto, ma relativo» può essere riferito «anche all'autolegislazione non illimitata né sovrana»<sup>81</sup>.

Disgelo, dunque, delle magnifiche e progressive sorti dell'autonomia politica degli enti territoriali? In realtà, come sappiamo, alle coraggiose scelte del testo costituzionale in ordine alle funzioni degli enti locali minori e alle funzioni delle Regioni di nuovo conio<sup>82</sup> seguirà una lunga «glaciazione»<sup>83</sup>. Dei «due motori della democratizzazione», i partiti di massa e le autonomie locali, solo il primo girerà, per oltre un ventennio, a pieno regime.

6.3. Le ragioni della lunga «glaciazione» sono molteplici. E possono essere svelate a partire di una delle due epigrafi poste a premessa del mio discorso: «L'autogoverno è una istituzione o un costume politico-amministrativo, che presuppone condizioni ben determinate»<sup>84</sup>. Ebbene, queste condizioni non erano completamente date nella società italiana dell'immediato secondo dopoguerra. La 'vecchia talpa' della *rivoluzione passiva* sulla quale erano cresciuti l'ordinamento statutario e del ventennio aveva scavato a fondo.

Per molti la *Resistenza* aveva rappresentato un *nuovo inizio*, uno spazio vitale nel quale la *Nazione* cominciava finalmente a prendere forma e che avrebbe continuato a vivere sotto la direzione dei partiti di massa, eredi della lotta di liberazione e rappresentati in un *Parlamento nazionale* vissuto come lo specchio più autentico del Paese. La *Rinascita* e la *Ricostruzione* avevano avuto inizio in montagna e, finita la *Resistenza*, si sarebbero istituzio-

---

<sup>79</sup> Nella seduta in aula assembleare del 17 giugno 1947: [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it), articolo 129.

<sup>80</sup> Una felice 'reinvenzione' della tradizione: così L. Mannori, *Autonomia. Fortuna di un lemma*, cit., p. 120.

<sup>81</sup> S. Romano, *Frammenti*, cit., pp. 14 ss.

<sup>82</sup> Opzione che una diffusa convenzione rappresenta, nelle sue linee essenziali, così: «Le ragioni della scelta in favore dello Stato regionale si rintracciano nella volontà, che guidò, in tutti i campi, i costituenti, di creare uno Stato nuovo, non solo rispetto a quello fascista, ma anche a quello liberale prefascista (...) tutti i programmi con i quali i partiti antifascisti si presentarono alle elezioni del 1946 per l'Assemblea costituente facevano riferimento alla necessità di dar vita ad uno Stato decentrato, al fine di avvicinare il potere ai cittadini e di rendere più salde le istituzioni democratiche, e la stessa impostazione emerge in Assemblea costituente. Le obiezioni, che pure continuarono ad essere presenti, specie nei partiti della sinistra, comunista e socialista, riguardavano il principio di uguaglianza ed esprimono il timore che una frammentazione del potere in molteplici centri decisionali renda impossibili le riforme economico-sociali ritenute necessarie per porre rimedio alle disuguaglianze economiche, anche di tipo territoriale: esse (...) vennero abbandonate nella fase finale dei lavori della Costituente, come scelta tattica, a fronte di una situazione politica che faceva prevedere una sconfitta elettorale della sinistra nelle prime, e ormai prossime, elezioni legislative (ciò che effettivamente avvenne il 18 aprile del 1948)»: T. Groppi, *Lo Stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica*, in *federalismi.it*, n. 21, 2014.

<sup>83</sup> S. Staiano, *Art. 5 Costituzione Italiana*, Roma, Carrocci, 2017, p.3.

<sup>84</sup> A. Gramsci, *I Quaderni del Carcere*, cit., p.974.

nalizzate nei sindacati, nelle cellule e nelle sezioni dei partiti, nell'associazionismo sociale. Era questa prioritariamente l'autonomia da preservare e coltivare. Era questa l'autonomia che restituiva ai *governati* il sentimento di essere finalmente parte della Nazione, di una comunità emozionale nella quale avrebbero condiviso con i *governanti*, sia pur conflittualmente, un «*medesimo destino*».

L'autonomia delle istituzioni territoriali era programmaticamente assunta come *un elemento* della democratizzazione e nazionalizzazione della Repubblica, ma non era ancora vissuta come *il motore* del processo. La lungimirante scelta di riconoscerne l'antico ruolo storico e di promuoverne lo sviluppo (art.5) conviveva con la consapevolezza che le istituzioni del territorio non erano state tra le protagoniste del nuovo inizio.

Pochi italiani quell'8 settembre del 1943 si erano recati nella *piazza del proprio municipio*. Il loro istinto primordiale fu di andare, superato l'iniziale sconcerto, *Tutti a casa*, come ci ha mirabilmente mostrato l'Alberto 'nazionale' nell'impareggiabile film di Luigi Comencini. Disgregate le strutture statali della monarchia e del fascismo e infranti i miti della patria e della potenza militare, il territorio si presenta, alle telecamere del regista, desertificato, privo di qualsivoglia istituzione esponenziale della comunità.

Morte della patria, si è autorevolmente detto<sup>85</sup>. In realtà, la «Nazione» era allo «sbandato»<sup>86</sup>, perché non era mai stata intimamente tale per i suoi governanti e per i suoi governati. Alla disgregazione, in particolare al Sud, si reagisce in modo primordiale con la forza che veniva da una atavica sopportazione che non aveva mai conosciuto una *rivoluzione attiva*. «*Ha da passà 'a nuttata*», secondo la celebre battuta della *Napoli Milionaria* di Eduardo De Filippo<sup>87</sup>.

## 7. La Repubblica delle autonomie. Una rivoluzione 'incompiuta'

7.1. Non sorprende che in quel contesto gli italiani che avevano cominciato a praticare una *rivoluzione attiva* si siano mostrati tiepidi verso il tema dell'autonomia degli enti locali e abbiano privilegiato i partiti di massa quale principale motore della *Rinascita* e della *Ricostruzione* della *Nazione*.

Tuttavia in questo, come in molti altri campi, *l'inattuazione della Carta del '48* non avrebbe compromesso nei decenni successivi *l'attualità della Costituzione*. E, quindi, la sua pur tardiva *attuazione*<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> È l'immagine del celebre romanzo di S. Satta, *De profundis*, Milano, Adelphi, 1980.

<sup>86</sup> E. Aga Rossi, *Una nazione allo sbando. L'armistizio italiano del settembre 1943 e le sue conseguenze*, Il Mulino, Bologna, 1993 e, ovviamente, prima il complesso e ricco lavoro di C. Pavone, *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità della Resistenza*, Bollati Boringhieri, Torino, 1991.

<sup>87</sup> Mi sono più diffusamente occupato di questo cruciale passaggio della storia politico-costituzionale italiana in A. Cantaro, *La Costituente e la Costituzione: ieri e oggi*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2016.

<sup>88</sup> Vedi per una sintetica ricostruzione ancora T. Groppi, *Lo Stato regionale italiano*, cit.: «La fase di ri-flusso - avviatasi dopo le prime elezioni per il Parlamento repubblicano, il 18 aprile 1948 - è pesante: nel clima della guerra fredda come in molti campi della vita costituzionale, anche riguardo alle autonomie territoriali preval-

Alla fine degli anni Settanta - ha scritto Enzo Cheli - la Carta del 1948 poteva dirsi «attuata quasi nella sua integralità, anche attraverso letture evolutive del modello originario», con riferimento soprattutto al «sistema delle libertà e delle autonomie»<sup>89</sup>. È, in particolare, la straordinaria spinta alla partecipazione popolare alla vita pubblica che, a partire dagli anni sessanta, attraversa molecolarmente e trasversalmente la società italiana, a riattualizzare l'idea che il processo di democratizzazione passasse *anche* per un vigoroso rilancio dell'*autonomismo* quale *fattore di integrazione* della società civile nello Stato<sup>90</sup>.

È questo *il momento più alto* dell'autonomia locale in senso ascendente, di quella che chiamavamo la *Repubblica delle autonomie*. Uno Stato profondamente trasformato e riformato dal basso, grazie ad un inedito protagonismo delle comunità radicate nei territori e dei loro enti esponenziali.

7.2. Non è casuale che, all'inizio degli anni ottanta dello scorso secolo, quando questa prospettiva era già largamente compromessa, Augusto Barbera abbia scelto il laboratorio del Centro di studi ed iniziative per la riforma dello Stato per fare un bilancio di quella stagione. Ho riletto a distanza di quasi un quarantennio l'appassionato contributo di Barbera, avendo avuto anche il privilegio, allora, di ascoltarlo dal vivo.

Le plurali componenti politico-culturali del movimento autonomista negli anni settanta<sup>91</sup> sono analiticamente esaminate<sup>92</sup>. Ma è il nitido giudizio sulle ragioni dell'«iniziale successo» di quella stagione che preme qui ricordare. Il rilancio dell'autonomismo quale uno dei fondamentali viatici per stabilire «*nuovi legami fra masse e istituzioni*»<sup>93</sup> e lo sviluppo dei po-

---

se la continuità con il passato. Qualsiasi istituto che potesse contribuire a limitare il potere politico del centro era guardato con sospetto (come accadde per la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura o il referendum) e ciò vale ancor più per le istituzioni locali, tenuto conto che in vaste aree del paese erano prevalenti forze politiche chiaramente ostili all'alleanza occidentale e vicine al blocco sovietico (si tratta soprattutto della questione del radicamento del Partito comunista nell'Italia centrale). Riguardo alle Regioni, se si escludono quelle speciali, che godevano di regimi di 'pre-autonomia' (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta) e delle quali già l'Assemblea costituente approvò statuti speciali che prevedevano ampie competenze legislative e una accentuata autonomia finanziaria (ad esse si affiancherà in un momento successivo la Regione Friuli-Venezia Giulia, prevista dalla Costituzione ma istituita nel 1963), le altre per decenni rimasero sulla carta. Peraltro, l'unica legge di attuazione della Costituzione adottata in tale periodo, la legge n. 62 del 1953 («Costituzione e funzionamento degli organi regionali»), mostra la tendenza a leggere la Regione quale grande ente locale, circoscrivendone l'autonomia entro la sfera amministrativa. Da parte loro, gli enti locali continuarono a funzionare, se si esclude il ripristino dell'elettività degli organi, in un quadro normativo rimasto pressoché immutato rispetto a quello dello Stato liberale e fascista (e questo stato di cose si protrarrà addirittura fino al 1990)».

<sup>89</sup> E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, il Mulino, Bologna, 2012.

<sup>90</sup> M. Luciani, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per l'informazione e per l'editoria, Roma, 1995, p. 75 ss.

<sup>91</sup> Era questo il titolo della relazione svolta in un seminario dedicato a «*Le politiche istituzionali negli anni settanta*»: A. Barbera, *Le componenti politico-culturali del movimento autonomista negli anni settanta*, in *Regione e governo locale*, 1981, n. 6, pp. 39-56.

<sup>92</sup> «In primo luogo l'unità della sinistra in ascesa che seppe coagulare attorno a un «progetto» un arco più ampio di forze che si riconoscevano anche nell'autonomismo cattolico (...) l'aver finalizzato le riforme non al perseguimento di fini di parte, ma, a fini generali; l'aver ancorato le stesse alla storia precedente (...); l'aver collegato insieme bisogni sociali e forme della democrazia» (A. Barbera, *Le componenti politico-culturali*, cit., p. 40).

<sup>93</sup> Il libro *Masse e potere* (1976) di Pietro Ingrao è presentato e discusso in traboccanti Assemblee in ogni angolo del Paese.

teri territoriali, dalle Regioni all'ultimo Consiglio di quartiere, quale «fattore» che avrebbe aperto la strada ad una «*superiore unità di governo nazionale* (Le Regioni per unire)».

Le molteplici cause del relativamente rapido declino del «processo riformatore» sono impietosamente rappresentate nella relazione di Barbera<sup>94</sup>. Ma ciò che allora non capimmo fu soprattutto la ragione del diffuso consenso alla costruenda Repubblica delle autonomie: la sua capacità di evocare una possibile ricomposizione dell'irrisolto nodo storico-morale del rapporto tra masse e istituzioni, tra Nazione e Stato.

Ce lo impedì una sorta di *primitivismo politico e costituzionale* che ci portava ad accomunare *Nazione* e *nazionalismo*, dimenticando che erano stati proprio i costituenti a intravedere nell'idea di Nazione un dinamico e «dirimente fattore di unità del Paese»<sup>95</sup>. Quel «complesso di governanti e governati»<sup>96</sup> che per Vezio Crisafulli era lo «Stato-comunità». Quella Nazione che Gramsci aveva messo al centro del programma di ricostituzione morale degli italiani, di quella ricomposizione tra il popolo e le sue classi dirigenti che la prima (il Risorgimento) e la seconda (il fascismo) rivoluzione passiva della storia unitaria avevano esorcizzato e rimosso.

## 8. Le autonomie nella rete. L'ascesa dell'autonomia comunitario-funzionale

8.1. Il declino della «*Repubblica delle autonomie*» è stato assai più rapido (ed inglorioso) di quello della weberiana «*città occidentale*». Anche se con la riforma del Titolo V la

---

<sup>94</sup> «Il non avere collegato strettamente processi di riforma dello Stato e progetti di politica economica; il non avere toccato contemporaneamente tutti gli «attori» istituzionali (gli esecutivi assieme alle assemblee; le burocrazie assieme alle istituzioni rappresentative); il non avere toccato gli attori politici accanto a quelli istituzionali e l'aver quindi consentito che accanto al potere delle assemblee si espandesse il potere degli apparati di partito. Ma tre fattori fra loro collegati hanno pesato in particolare: in primo luogo il non avere messo in discussione più a fondo gli assetti di potere e l'aver quindi puntato sulla redistribuzione del potere fermandosi di fronte al passo più impegnativo della trasformazione dello stesso, per cui spesso la partecipazione si è tradotta o in un allungamento di procedure immutate, o in una cooptazione di nuovi soggetti all'interno di vecchie strutture; in secondo luogo, l'aver affiancato nuove strutture alle vecchie senza che le prime sostituissero le seconde; in terzo luogo, l'aver tendenzialmente sacrificato al polo della «rappresentanza» quello della «decisione», entrambi essenziali per una democrazia che voglia evitare sia paralisi decisionali che tentazioni autoritarie» (A. Barbera, *Le componenti politico-culturali*, cit., p. 41).

<sup>95</sup> C. De Fiore, *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione? Brevi considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, 2006, p. 171.

<sup>96</sup> V. Crisafulli e D. Nocilla, *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 787 ss. Più di recente vedi l'essenziale rassegna dei principali significati giuridico-costituzionali dell'idea di Nazione proposta da P. Veronesi, *Sulle tracce dei concetti di 'Nazione' e di 'Unità nazionale'*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2011, p. 324 ss.

formula ha retoricamente conosciuto il suo apogeo<sup>97</sup>, in virtù della cosiddetta equiordinazione tra gli elementi costitutivi dello Stato<sup>98</sup>.

Tra questi elementi, tra questi livelli, non esiste più - si dice - una relazione di gerarchia bensì di competenza, fondata su enumerazioni materiali di competenze e di funzioni, rese eventualmente più flessibili grazie a «clausole di elasticità». La più importante delle quali è il *principio di sussidiarietà verticale*, che consente - a determinate condizioni teoricamente giustiziabili, o comunque per effetto del consenso dei livelli interessati - una certa elasticità nell'attribuzione delle funzioni amministrative a ciascun livello di governo<sup>99</sup>.

Tutto questo si ricollega alla *Repubblica delle autonomie* degli anni settanta dello scorso secolo in senso solo esteriore. L'autonomia di cui godono oggi gli enti territoriali è ben diversa da quella alla quale pensavano i nostri riformatori negli anni sessanta e settanta.

*Più intensa* che in passato ma, nello stesso tempo, assai *più condizionata* dalle interdipendenze reciproche con gli altri livelli di governo<sup>100</sup>, a partire dalle interdipendenze legate ai processi di globalizzazione e di integrazione sovranazionale<sup>101</sup>. Un'autonomia di tipo *comunitario-funzionale* tutta iscritta nelle premesse del nuovo titolo V e nella specifica disciplina ivi contenuta. E, ancor prima, nei principi di rango sovranazionale.

8.2. La maggiore intensità e densità acquisita negli ultimi decenni dal valore dell'autonomia territoriale è testimoniata da dati testuali.

Una visione comunitaria delle autonomie territoriali è presente nella Carta europea dell'autonomia locale<sup>102</sup> che, dopo aver affermato nel preambolo che «le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico», dispone che «per au-

---

<sup>97</sup> T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001; B. Caravita di Toritto, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002; F. Bassanini, *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *astrid-online.it.*; R. Bin, G. Falcon, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2012.

<sup>98</sup> Art. 114: «La Repubblica è costituita da Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», norma che, a parere di tanti, costituisce «la vera carta d'identità del nuovo sistema costituzionale delle autonomie territoriali» (M. Olivetti, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 40).

<sup>99</sup> P. Carrozza, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, cit., p. 91; S. Mangiameli, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2008, ora in Id., *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, 181 ss.

<sup>100</sup> S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano tra processo di federalizzazione interno ed europeo ed effetti della crisi globale*, in Id., *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, 15 ss.; più specificamente, in relazione all'incidenza del diritto UE sul riparto delle competenze legislative, Id., *La potestà normativa regionale alla luce dell'art. 117, primo comma, della Costituzione*, in Id., *Lecture sul regionalismo*, cit., 155 ss.; E. Di Salvatore, *Le relazioni delle Regioni italiane con l'Unione europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, in A. D'Atena (a cura di), *Regionalismo e soprannazionalità*, Milano, 2008, 107 ss.; V. Baldini, *Le autonomie territoriali tra bisogni dello Stato sociale e vincoli degli interessi sovranazionali*, *dirittifondamentali.it*, n. 1, 2017.

<sup>101</sup> Non casuale è l'inserimento dell'art. 117 nel cuore del nuovo Titolo V: «La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni è esercitata nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

<sup>102</sup> Firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata in Italia con la legge n. 439 del 1989.

tonomia locale si intende il diritto e la capacità effettiva, per le *collettività locali*<sup>103</sup>, di regolamentare e amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici» (art. 3)

Non di meno fa il nostro testo unico sugli ordinamenti degli enti locali del 2000 che, riabilitando il termine lungamente bandito dal nostro linguaggio legislativo di «comunità», riferisce la parola autonomia non più agli enti pubblici territoriali, ma appunto alle comunità sottostanti. Queste, nella loro originarietà, vengono rappresentate come le vere protagoniste della scena istituzionale: «le comunità locali ordinate in Comuni e Province sono autonome», «ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo»<sup>104</sup>.

E altrettanto fa, infine, il rinnovato Titolo V nel quale il termine autonomia, quasi a voler enfatizzare una sorta di seconda giovinezza del termine<sup>105</sup>, ricorre ben nove volte di contro alle quattro del precedente. E che, soprattutto, prova a fornirne una declinazione che «non definisce tanto il modo di organizzarsi di un ente, né qualifica la sua posizione all'interno dell'organizzazione statale», ma «piuttosto rappresenta il modo di organizzarsi sul territorio di una determinata comunità, di una porzione di popolo fornita di propria identità»<sup>106</sup>.

8.3. A questa, in parte trasversale e risalente, *connotazione comunitaria* degli enti territoriali<sup>107</sup>, si accompagna, nei tre testi normativi richiamati, una evidente *connotazione funzionale* dell'autonomia, che ambisce a convivere intimamente ed organicamente con la prima.

Così, la Carta europea dopo aver sottolineato che «l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini», precisa che l'affidamento di responsabilità «ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle *esigenze di efficacia ed economia*». Mentre il nostro testo unico sugli ordinamenti degli enti locali, con formula più sintetica, prescrive che

---

<sup>103</sup> L'afflato comunitario è frutto, per la cronaca, anche di un 'compromesso' raggiunto in occasione dell'approvazione della Carta (A. Padrono, *La «Carta europea dell'autonomia locale»: un pilastro nella costruzione dell'Europa unita*, in *Quaderni regionali* 1989, 151 ss.) e dell'inserimento delle norme sul Comitato delle Regioni nel Trattato CE. L'utilizzo del termine generico collettività consente che tutte le forme dell'autonomia possano trovare tutela e riconoscimento. D'altra parte, in seno agli Stati membri dell'Unione, vi sono «collettività regionali e locali» - secondo l'espressione utilizzata dal Trattato di Maastricht - che non hanno una dimensione politica (sono solo enti di mero decentramento amministrativo) e, nonostante ciò, esprimono una rappresentanza in seno al Comitato delle Regioni (E. Di Salvatore, *L'identità costituzionale*, cit., p. 108 ss.).

<sup>104</sup> L. Mannori, *Autonomia. Fortuna di un lemma*, cit., p. 127 che opportunamente sottolinea la formula contenuta nella Legge 18 agosto 2000, art. 3, 1° co.

<sup>105</sup> L. Mannori, *Autonomia. Fortuna di un lemma*, cit. p. 127.

<sup>106</sup> G. Rolla, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, fasc. 5, settembre-ottobre 2003, p. 705 che rileva, come «in tal modo, la Costituzione riconosce la soggettività istituzionale delle diverse comunità, proponendosi di conseguire l'integrazione politica all'interno dello Stato attraverso la valorizzazione delle differenze territoriali, di un pluralismo fatto di diverse identità. In tal modo, le Regioni (ma anche gli enti locali territoriali) sono enti rappresentativi delle comunità locali, preposti alla cura dei loro interessi generali, e l'autonomia costituzionale riconosciuta è l'autonomia della comunità territoriale di riferimento, prima ancora che dell'ente giuridico» (p. 706).

<sup>107</sup> G. Rolla, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 22, «il necessario legame tra territorio e principio di autonomia emerge» anche dalle «espressioni linguistiche utilizzate in altri ordinamenti, che parlano - ad esempio - di *Comunidades autonomas* (Spagna), di *Länder* (Germania), di *Collectivité* (Francia), di *Commonwealth* (Australia)».

Comuni e province curano gli interessi e promuovono lo sviluppo delle comunità di cui sono enti esponenziali.

L'apice di questa visione comunitario-funzionalista dell'autonomia è contenuta poi in tutti quei testi normativi che contengono espliciti riferimenti al *principio di prossimità* e, soprattutto, al *principio di sussidiarietà*. Non solo i Trattati europei, a partire da Maastricht, ma ancor più il Titolo V secondo il quale - art. 118, comma 1 - l'attribuzione delle competenze amministrative ai diversi livelli istituzionali deve avvenire tenendo conto dei *principi di sussidiarietà, di differenziazione ed adeguatezza*.

Il risalente significato relazionale dell'autonomia territoriale ne esce significativamente modificato. La parola a lungo immaginata, come sappiamo, come una sorta di lato di un 'triangolo semiotico' in grado di mettere in *relazione* logica e storica le parti e il tutto, gli ordinamenti particolari e l'ordinamento universale, è ormai 'orfana' degli altri due lati del triangolo. Ontologicamente orfana: qualsiasi punto del sistema può, per esigenze di funzionalità, essere sia centro sia periferia.

L'autonomia non è più pensata nel quadro di una *relazione bilaterale* di derivazione (l'autonomia discendente dello Stato liberale) o di riconoscimento (l'autonomia ascendente dello Stato democratico), ma come una relazione *reticolare* in cui ogni ente autonomo lo è già costituzionalmente, *ipso iure*, nei confronti dello Stato, di tutti gli altri 'centri', di tutte le altre 'periferie'<sup>108</sup>.

8.4. La rappresentazione di un ordine normativo orizzontale, che trova la sua rappresentazione di sintesi nella metafora della rete<sup>109</sup>, è stata accolta con fiducia dalla scienza giuridica.

Finalmente, si è detto, declina quella concezione dell'autonomia - ancora presente nel vecchio Titolo V della Costituzione - come eccezione ad una regola, rappresentata dal principio unitario, la cui tutela si intende riservata al solo livello centrale di governo<sup>110</sup>. Finalmente - si è aggiunto - grazie all'espressa costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà la rivendicazione di potere da parte dei diversi livelli territoriali è sottratta all'arbitrio del centro sovrano, poiché, imponendo l'individuazione dei destinatari delle funzioni «in ragione delle azioni da esplicare e del fine da perseguire», richiede semplicemente «una valutazione di funzionalità»<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> L. Mannori, *Autonomia. Fortuna di un lemma*, cit., p. 124.

<sup>109</sup> B. Pezzini, S. Troilo, *Introduzione*, in B. Pezzini, S. Troilo (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, cit.

<sup>110</sup> È la risalente critica di P. Caretti, *La riforma del sistema delle autonomie. Per una rifondazione del principio di unità dello Stato*, in *Le Regioni*, XXII, 1995, p. 713.

<sup>111</sup> M. Picchi, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 577; P. Bilancia, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014. Già in vigenza del vecchio Titolo V, Feliciano Benvenuti aveva, come è noto, sostenuto che il principio di sussidiarietà dovesse intendersi a tutti gli effetti contenuto nell'art. 5 della Carta repubblicana, cosicché «il centro di gravità del sistema» si era già spostato «dallo Stato centralistico e onnipresente ad uno deconcentrato, fondato su una rete di amministrazioni che non devono essere fondate, ma autofondarsi»: F. Benvenuti, *Intervento*, in F. Roversi Monaco (a cura di) *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 1997. Sono gli anni nei quali cominciano a venire a maturazione le c.d. riforme Bassanini.

La fiduciosa accoglienza della metafora della rete ha dovuto, tuttavia, ben presto prendere atto che l'*astratta razionalità funzionalistica* di questa si scontrava con i *concreti conflitti* tra i diversi poteri territoriali in ordine all'allocazione delle competenze, prospettandosi ciascuno di questi poteri come «ente a fini generali» capace di perseguire (sia pur nell'ambito delle proprie competenze) le finalità di benessere delle rispettive comunità territoriali<sup>112</sup>.

In 'soccorso' è venuta la *neodogmatica dell'ordinamento composito e multilivello*. Grazie ad essa la scienza giuridica ha provato a leggere, «armonicamente, e dunque sistematicamente», le relazioni tra i diversi livelli, altrimenti destinati a permanente conflitto (*recte*: dissidio). Con l'apparente paradosso di dover far ricorso per garantire l'unitarietà del sistema (senza la quale non c'è ordinamento giuridico in senso moderno) ad una dogmatica largamente monista in senso 'deontologico'<sup>113</sup>.

## 9. Il 'monismo' senza Nazione nella giurisprudenza costituzionale

9.1. Anche la giurisprudenza costituzionale<sup>114</sup>, malgrado la mancata menzione nel nuovo Titolo V dell'*interesse nazionale*<sup>115</sup>, ha costantemente ribadito le ragioni di ordine si-

---

<sup>112</sup> P. Carrozza, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, cit. p. 91.

<sup>113</sup> Sul 'monismo deontologico' della neodogmatica dell'ordinamento composito e multilivello in ordine ai rapporti tra ordinamento sovranazionale europeo e ordinamenti degli Stati membri mi sono soffermato in diverse occasioni: A. Cantaro, *Constitucionalismo multinivel y relación entre ordenamientos*, relazione non pubblicata, tenuta presso l'Universidad Complutense de Madrid, 17 -18 aprile 2008; Id., *Europa sovrana, La costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Dedalo, Bari 2003; Id., *Il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo*, vol. 1, Milano, Giuffrè, 2006; Id., *Sussidiarietà e sovranità nell'esperienza costituzionale europea. Il federalismo 'libertario' di Antonio D'Atena*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, Giuffrè, 2015; Id., *Overcoming of Multilevel Theory, Within Relationships Among Europe, Member States and Subnational Levels of Government*, in S. Mangiameli (a cura di), *The consequences of the crisis on European integration and on the Member States*, Berlin, Springer, 2017, pp.99 ss. Le considerazioni contenute in ordine ai rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamenti subnazionali (v. *infra* par. 9 e 10) costituiscono solo in parte 'applicazione' della linea interpretativa proposta nei contributi appena richiamati.

<sup>114</sup> Per un quadro analitico della giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale dopo la riforma del Titolo V vedi almeno F. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale* (Quaderni del Gruppo di Pisa), Torino, Giappichelli, 2004; N. Viceconte, P. Colasante (a cura di), *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2013; J. Di Gesù, *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2016* in [www.issirfa.cnr.it/download/.../2016-relazione-giurcost-di-gesu.pdf](http://www.issirfa.cnr.it/download/.../2016-relazione-giurcost-di-gesu.pdf).

<sup>115</sup> Per una storia, anche delle contrastate interpretazioni dottrinali, della clausola vedi almeno A. Barbera, *Regioni ed interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 18 ss.; L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958, p. 18 ss. e Id., *Il limite di merito delle leggi regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 624 ss.; T. Martines, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in G. Maranini (a cura di), *La Regione e il governo locale*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1965, p. 183 ss.; L. Vandelli, *Voce Interesse nazionale (dopo la riforma del 2001)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali II*, t. 2, Milano, Giuffrè, p. 739 ss.; S. Aru, *La clausola di supremazia statale nel ddl di revisione costituzionale : si scrive 'interesse nazionale', si legge 'indirizzo politico-governativo*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 1, 2016; A. Morrone, *Lo Stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016.; S. Gambino, *Una nuova riforma costituzionale per il Titolo V: un compromesso difficile fra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto*, in C. Amirante (a cura di), *La Costituzione italiana: riforme o stravolgimento?*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 131-150.



stematico<sup>116</sup> che esigono di 'bilanciare' il principio dell'autonomia territoriale con il principio di *unitarietà* dell'ordinamento<sup>117</sup>.

La 'filosofia' della Corte non è, infatti, tanto quella dell'orizzontale ordine normativo della rete, quanto piuttosto quella della «composizione multilivello dell'ordinamento»<sup>118</sup>. Un monismo 'deontologico', 'teleologico', 'arbitrale', 'procedimentale' che si propone di sottolineare tanto le ragioni dell'*unità e indivisibilità della Repubblica* quanto le ragioni delle autonomie.

Un monismo certamente discreto ed inclusivo. Così come discreta e inclusiva è la «formula magica» dell'*ordinamento composito* utilizzata da chi postula che il nuovo titolo V e il giudice delle leggi «cospirino pur in presenza di autonomie territoriali costituzionalmente garantite» alla formazione di una unità «poliedrica e molteplice», sia sul piano strutturale che su quello normativo<sup>119</sup>.

Una soluzione elegante che, tuttavia, procede anch'essa da quella rimozione della Nazione più volte sottolineata. La costruzione di quell'*unità politica* di governanti e governati, di quell'*unità emozionale* della Nazione, della sua capacità di costituirsi in *comunità di destino* di governanti e governati, la cui incompiuta costruzione è l'irrisolto problema della storia italiana.

9.2. La dogmatica dell'ordinamento composito ha alla base una raffinata declinazione del principio dell'unità della Repubblica.

L'unità della Repubblica di cui all'art. 5 è - si è detto<sup>120</sup> - sia *unità politica* sia *unità giuridica*. La prima è un «dato storico di fatto, un presupposto», certamente «da salvaguardare, da conservare, da proteggere» che rappresenta «il profilo statico del principio fondamentale dell'unità». Un *problema* che il legislatore e l'interprete possono dare per risolto<sup>121</sup>.

Il profilo considerato costituzionalmente più rilevante ed attuale è, viceversa, quello «dinamico» dell'*unità giuridica*, in quanto questa «nella logica dell'art. 5 Cost., non preesiste

---

<sup>116</sup> Attribuzione allo Stato: a) della potestà esclusiva nelle materie, molte delle quali trasversali, elencate nel comma 2 dell'art. 117, Cost.; b) del potere di determinazione dei principi fondamentali nelle materie indicate nel comma 3 dell'art. 117 (potestà concorrente); c) del potere di sostituzione previsto dall'art. 120, comma 2, Cost.

<sup>117</sup> Sottolinea l'esistenza di «una logica non troppo diversa da quella tipica del bilanciamento tra valori confliggenti»: M. Ruotolo, *Le esigenze unitarie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni: attuazione giurisprudenziale del titolo v e prospettive di (ulteriore) riforma*, in AA.VV, *Scritti in onore di Michele Scudiero*, IV, Napoli, 2008, pp. 2059.

<sup>118</sup> M. Ruotolo, *Le esigenze unitarie*, cit., 2085.

<sup>119</sup> Così F. Modugno, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in *Diritto e società*, n. 1, 2011, p. 107 e P. Carnevale, *Il fattore unitario nelle dinamiche della produzione normativa. Dalla statica, alla dinamica, per tornare di nuovo alla statica*, in *Diritto e società*, n. 1, 2001, p. 20.

<sup>120</sup> F. Modugno, *Unità e indivisibilità*, cit. p. 73, sulla scorta di C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 69.

<sup>121</sup> *Contra* M. Luciani, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Diritto e società*, n. 1, 2001, p. 50 ss. per il quale l'unità politica è un «processo (...) di natura dinamica e problematica (...) un risultato (...) che non si costituisce solo grazie alla coabitazione di più individui sul medesimo territorio», ma che esige di essere costantemente ricostruita. Luciani muove dalla dottrina smendiana della costituzione, per la quale «il primo compito della *Staatsrechte* è l'integrazione della totalità statale».

all'autonomia, ma ne rappresenta il risultato, il punto in cui le diverse componenti si *uniscono* nell'entità Repubblica».

È, dunque, l'unità giuridica che, attraverso le differenze e le diversità degli enti locali, va conseguita e realizzata<sup>122</sup>. Un'unità giuridica che, sia che si configuri in termini statici (valore aprioristico e preordinato *ex ante*) sia che si configuri in termini dinamici (valore a cui l'ordinamento deve tendere), presenta una certa somiglianza con i «classici canoni della coerenza e della completezza dell'ordinamento giuridico»<sup>123</sup>. Ovvero, con la qualità prima dell'essere e del dover essere di un ordinamento giuridico in senso moderno. Il *principio di unità e di coerenza* come principio supremo<sup>124</sup>. *Monismo deontologico*.

9.3. Il secondo passaggio di questa dogmatica è la configurazione dell'esigenza unitaria quale «condizione da realizzare, fine da raggiungere, obiettivo da conseguire»<sup>125</sup>, tutti fattori che possono giustificare una deroga alla normale ripartizione di competenze<sup>126</sup>.

Si tratta di quelle inderogabili *istanze di unificazione* «presenti nei più svariati contesti di vita»<sup>127</sup>. Derivanti, talvolta, dalla necessità di applicare «regole tecniche» che non possono che essere uniformi<sup>128</sup>. Talora, dall'espressa attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>129</sup>. Talaltra, dall'abilitazione legislativa a definire principi fondamentali (tutela della salute, produzione e distribuzione dell'energia, ordinamento della comunicazione). E, talaltra ancora, dall'opportunità di procedere ad una «estensione e consolidamento dei poteri unificanti del legislatore statale» nelle c.d. materie trasversali (tutela della concorrenza, coordinamento finanziario, tutela dell'ambiente).

---

<sup>122</sup> F. Modugno, *Unità e indivisibilità*, cit., p. 76.

<sup>123</sup> P. Carnevale, *Il fattore unitario*, cit., p. 2.

<sup>124</sup> F. Modugno, *Unità e indivisibilità*, cit., p. 102.

<sup>125</sup> F. Modugno, *Unità e indivisibilità*, cit., p. 99.

<sup>126</sup> G. Serges, *Il ruolo della legge regionale, oggi*, in M. Ruotolo (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2007, pp. 93 ss.

<sup>127</sup> Le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica (Corte cost., sent. n. 303 del 2003).

<sup>128</sup> Sent. n. 7 del 2004, nella quale, pur riconoscendo alle Regioni la competenza a dettare disposizioni sulla progettazione tecnica degli impianti di produzione, distribuzione e utilizzo dell'energia, si sottolinea che alla rete regionale si devono comunque applicare le «regole tecniche» adottate dal gestore nazionale.

<sup>129</sup> Specie con riferimento alla legislazione della crisi ove il giudice delle leggi ha, più che in passato, «tenuto conto» della «ratio», della «finalità», del «contesto» e dell'«interesse» della disciplina impugnata: M. Benvenuti, *La Corte costituzionale*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, a cura di Francesca Angelini e Marco Benvenuti, che sottolinea come la Corte, nella sua «ricerca» di un «necessario bilanciamento tra principi costituzionali» (ad esempio sent. n. 121 del 2010), ha ritenuto che possano essere giustificate leggi statali di tutela di diritti sociali limitative della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia dei «servizi sociali» in ragione «di contingenti e imperiose necessità sociali indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale» (p. 395). Cosicché, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost., può non solo comportare la «fissazione del livello strutturale qualitativo di una certa prestazione», ma altresì costituire la «base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela» (p. 392). Per una attenta ricostruzione della giurisprudenza sui livelli essenziali vedi A. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 80 ss.

Insomma, il fine da perseguire come essenza *dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento*<sup>130</sup>, determinante sia nella ricerca del titolo competenziale sia nella conseguente determinazione della «intensità» dell'intervento<sup>131</sup>. *Monismo teleologico*.

9.4. Rimessa alla «scelta discrezionale dello Stato» la misura dell'«intensità regolativa» della legislazione centrale<sup>132</sup> e il rapporto con la legislazione regionale<sup>133</sup>, la Corte si è ricavata un *monistico ruolo arbitrale*<sup>134</sup>.

In ordine all'*adeguatezza e proporzionalità* degli interventi statali, ma anche sulla consistenza di ciò che è esigenza unitaria. Il che accade quando la Corte utilizza il «criterio sistematico», per «giustificare» la competenza esclusiva statale in materia di concorrenza in virtù della sua «rilevanza macroeconomica» e riserva alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva locale<sup>135</sup>.

Una lettura massimamente teleologica che esalta la funzione di *arbitro del pluralismo*<sup>136</sup> della Corte e apre la strada ad una giurisprudenza interpretativo-costruttiva<sup>137</sup>, con interventi anche di tipo «para-costituente»<sup>138</sup>.

9.5. Monismo *deontologico, teleologico, arbitrale*, ma anche *procedimentale*, sviluppato nella giurisprudenza sul principio di *sussidiarietà* e, ancora prima, sul principio di *leale collaborazione*<sup>139</sup>. Quest'ultimo assunto come vera e propria «chiave di volta del sistema»<sup>140</sup>, fondamento della concezione «procedimentale e consensuale» della sussidiarietà legislativa<sup>141</sup>.

Come è noto, infatti, uno dei principali corollari della «attrazione o chiamata in sussidiarietà» è che lo spostamento delle competenze amministrative e legislative è subordinato

---

<sup>130</sup> Sulla clausola costituzionale vedi le perspicue osservazioni contenute nel volume di A. D'Atena, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2016.

<sup>131</sup> La proporzionalità e l'adeguatezza dell'intensità dell'intervento statale rispetto al fine perseguito: M. Ruotolo, *Le esigenze unitarie*, cit.

<sup>132</sup> G. Scaccia, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2004, p. 485.

<sup>133</sup> A. D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni Costituzionali*, 2003, p. 22.

<sup>134</sup> Sul crescente ruolo arbitrale della Corte vedi già A. Celotto, *Ruolo della Corte costituzionale*, in [http://www.treccani.it/enciclopedia/ruolo-della-corte-costituzionale-la-giustizia-costituzionale-nel-2011\\_%28II%20Libro-dell'anno-del-Diritto%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/ruolo-della-corte-costituzionale-la-giustizia-costituzionale-nel-2011_%28II%20Libro-dell'anno-del-Diritto%29/).

<sup>135</sup> M. Ruotolo, *Le esigenze unitarie*, cit., p. 2060 s. Con la configurazione delle materie trasversali «non si escludono dal proprio ambito di incidenza i legislatori regionali» ai quali «non è necessariamente sottratto il perseguimento degli scopi che le individuano» (A. D'Atena, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 149). La giurisprudenza costituzionale lo ha ammesso per le Regioni che adottino atti finalizzati alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentt. n. 407 del 2002; n. 96 del 2003; n. 259 del 2004) o alla tutela della concorrenza (sentt. n. 430 e n. 431 del 2007; n. 288 del 2010): F. Modugno, *Unità e indivisibilità*, cit., p. 102.

<sup>136</sup> Con riferimento all'ordinamento spagnolo vedi P. Biglino Campos, *Federalismo de integración e de devolución: el debate sobre la competencia*, Madrid, 2007, p. 179.

<sup>137</sup> F. Modugno, *Unità e indivisibilità*, cit., p. 101.

<sup>138</sup> A. Celotto, *Ruolo della Corte costituzionale*, cit.

<sup>139</sup> Sulla valenza del principio di leale collaborazione nella giurisprudenza, già prima della riforma del Titolo V, vedi la puntuale ricostruzione di M. Ruotolo, *Le autonomie territoriali*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, III ed., Giappichelli, Torino, 2017, p. 550 ss.

<sup>140</sup> M. Scudiero, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in D'Atena (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma*, Milano 2005.

<sup>141</sup> M. Ruotolo, *Le esigenze unitarie*, cit., p. 2062.

al raggiungimento di *intese* tra Stato e Regioni<sup>142</sup>. E anche se si è discusso sull'intensità che la *procedimentalizzazione*<sup>143</sup> ha per la Corte<sup>144</sup>, non si è dubitato, almeno sino a qualche tempo fa, sulla sua essenzialità nel processo di «formazione di un'unità composita». Come si evince, altresì, dalla giurisprudenza sul sistema delle conferenze (Stato-Regioni o unificata)<sup>145</sup>.

## 10. La resistibile ascesa dello Stato commerciale. Rinazionalizzazione politica?

10.1. Questa declinazione in chiave collaborativa della sussidiarietà è stata interpretata come il segno «dell'avvenuta maturazione dell'idea regionalista nel tessuto etico-politico della Nazione» e della progressiva acquisizione «da parte degli enti sub-statali di una più forte e autonoma soggettività politica».

Per chi ne ha acutamente indagato lo statuto, la sua irruzione nel tessuto dell'ordinamento ha reso possibile «ordinare le relazioni centro-periferia intorno a "obiettivi di valore" da realizzare attraverso l'integrazione dei processi politici locali e nazionali» e superare, così, la logica formale e garantista del riparto per separazione, la 'pretesa' di individuare una volta per tutte una statica ed eterna dimensione territoriale degli interessi. La *sussidiarietà* come *valore guida* di un pluralismo istituzionale edificato intorno all'integrazione fra le diverse articolazioni territoriali nel perseguimento di un *bene comune* affidato a forme e procedimenti che contengono l'accentuata diversificazione degli interessi territoriali «entro i confini di un'accettabile disequaglianza»<sup>146</sup>.

Una 'narrazione' che si sta rivelando largamente «astratta». Il risveglio dalla «poesia» costituzionale alla prosa - si riconosce - è stato assai brusco. Il principio di sussidiarietà «che ambiva ad avviare un processo di snellimento delle strutture burocratiche statali e a favorire la competizione fra i diversi modelli organizzativi di risposta alle domande sociali, ha finora operato prevalentemente come strumento di centralizzazione amministrativa e normativa, in aperta contraddizione con il suo valore deontico»<sup>147</sup>.

Questa rappresentazione, letterariamente elegante, di una Repubblica delle autonomie, della sussidiarietà e della leale collaborazione, 'tradita' dalla 'prosa' neocentralista del

---

<sup>142</sup> Per un quadro aggiornato della problematica e della letteratura vedi F. Covino, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Jovene, 2018; P. Colasante e A. Iacoviello, *Prassi e potenziali sviluppi dell'intergovernmental management nell'ordinamento italiano. Riflessi sul principio di leale collaborazione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017.

<sup>143</sup> A. D'Atena, *Diritto regionale*, cit., pp. 183 ss.

<sup>144</sup> Vedi l'organica rappresentazione fornita da G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009.

<sup>145</sup> Sentt. n. 303 del 2003; 232 del 2011, 144 del 2013, 7 del 2016. Sul meccanismo delle intese nella giurisprudenza costituzionale vedi l'aggiornata e ragionata interpretazione di M. Ruotolo, *Le autonomie territoriali*, cit., p. 553 ss.; E. Catelani, *I rapporti fra Governo e Regioni dopo la riforma del Titolo V: Il ruolo delle Conferenze*, in *Studi in memoria di L. Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, pp. 539 ss.

<sup>146</sup> G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale*, cit. pp. 175 ss.

<sup>147</sup> G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale*, cit., p. 189.

legislatore, dalle ragioni dell'emergenza finanziaria<sup>148</sup>, da un'altalenante e talvolta accondiscende giurisprudenza della Corte<sup>149</sup>, coglie solo una parte della verità. L'epifenomeno. Trascurando le ragioni di contesto che concorrono a trasfigurare il valore dell'autonomia. A farne, anzi, un valore di poco conto.

10.2. La *ragione neoliberale*<sup>150</sup> - *recte*: la *ragione globalista* - reca con sé molteplici corollari. Uno di questi, direttamente incidente sull'*orizzonte di senso dell'autonomia*, va sotto il nome di *denazionalizzazione dei territori*. Ovvero, l'affrancamento dei territori dal destino della nazione nei quali la 'geografia', la 'storia', la 'cultura', l'immaginario li ha a lungo collocati.

La ragione globalista è ambivalente, intimamente ammiccante. Dice agli uomini: voi cittadini dello spazio globale e delle infrastrutture a rete che lo innervano (dal libero commercio a internet) potete essere dovunque (*anywhere*), in qualsiasi luogo. Ma dice allo stesso tempo: voi siete anche da qualche parte (*somewhere*), in qualche luogo specifico, con le sue specifiche istituzioni che in virtù dell'essere a voi prossime possono, più proficuamente delle istituzioni del territorio nazionalizzato, entrare in contatto con lo spazio globale. La globalizzazione include, insomma, il legame sociale e la connessione con la dimensione locale in un processo di reciproca inclusione e vantaggio.

Sublimazione di un *altro spazio* - globale/locale - alternativo allo spazio nazionale. Sublimazione dell'impatto positivo della globalizzazione sui territori, delle reciproche convenienze che discendono dalla sinergia tra i due spazi. Come mostra la fortuna alla quale è andata incontro, nella *belle époque della globalizzazione*, il paradigma della *glocalità*, non solo nella letteratura sociologica<sup>151</sup> e socio-giuridica<sup>152</sup> ma anche nella rappresentazione dei poteri territoriali emergenti, le c.d. città globali<sup>153</sup> e le c.d. macro regioni<sup>154</sup>.

---

<sup>148</sup> Così l'articolata ricostruzione di M. Bergo, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018: «negli anni della crisi è il principio autonomistico ad aver subito le maggiori compressioni da parte delle misure adottate per affrontare l'emergenza economica (si pensi al Six Pack e al Trattato sul Fiscal Compact, ma anche ai vari decreti legge anti-crisi), sul presupposto - peraltro del tutto opinabile - secondo cui, per fronteggiare la crisi economico-finanziaria, sarebbero state necessarie rigide misure di consolidamento fiscale» (p. 14 s).

<sup>149</sup> In tema, ad esempio, di coordinamento finanziario, la Corte ha in molte occasioni giustificato le ingerenze dello Stato in termini di contenimento della spesa degli enti territoriali, in altre ha tentato di fissare le regole fondamentali per l'esercizio condiviso della competenza legislativa su questa materia (M. Bergo, *Coordinamento della finanza pubblica*, cit., p. 14).

<sup>150</sup> P. Dardot, C. Laval, *Le nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale* (2009), trad.it. *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, Roma, Derive Approdi, 2013.

<sup>151</sup> R. Robertson, *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, Asterios, Trieste 1999; Z. Bauman, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p.133; D. Zolo, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Bari-Roma, Laterza, 2003. Ma anche le opere di Ulrich Beck, Manuel Castells e Saskia Sassen, o di geografi come Eric Swyngedouw.

<sup>152</sup> M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione*, il Mulino, Bologna, 2000; N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2006; Considerazioni problematiche sull'uso a-critico del paradigma della glocalità, in L. Patruno, *Istituzioni globali e autonomia*, in B. Pezzini, S. Troilo (a cura di), *Il valore delle Autonomie*, cit., p. 33 ss.

<sup>153</sup> Dipinte come una sorta di luogo 'idealtipico' di produzione di «input globali strategici» in quanto protagonista di processi emergenti quali le migrazioni, i servizi specializzati e la finanza, le nuove politiche identitarie e culturali e dello spazio. Una città di reti che si organizza in base alle principali funzioni che l'attraversano. Ciò

10.3. Questo doppio, complementare, immaginifico movimento di «fine dei territori»<sup>155</sup> nazionali e di «rivincita» dei territori subnazionali, non ha comportato - come pure si è talvolta ideologicamente auspicato - una deterritorializzazione *tout court* del potere statale<sup>156</sup>.

Il protagonismo di alcuni poteri territoriali subnazionali non è avvenuto nel segno dell'*autodeterminazione* della weberiana «città occidentale», quanto nel segno della generale *perdita di senso dell'autonomia suità*. Nell'epoca della ragione spazio/temporale globalista - ha perspicuamente osservato Bauman - se «tutte le parti di spazio possono essere raggiunte nello stesso arco di tempo, nessuna (...) è privilegiata, nessuna ha un 'valore speciale'»<sup>157</sup>.

Per questa ragione al movimento di potenziale affrancamento dei poteri subnazionali dai destini della nazione (*denazionalizzazione dei territori*), gli Stati - non solo in Italia ma su più vasta scala<sup>158</sup> - hanno potuto rispondere, senza incontrare significative resistenze, con un movimento di segno contrario. Un movimento centripeto di *rinazionalizzazione del governo della finanza e dell'economia*, quel terreno che gli 'apostoli' della glocalità postulavano essere il più ricco di sviluppi per i poteri locali.

È in questo contesto ed orizzonte di senso che va collocato quel processo di *concentrazione del potere di comando sul modello di sviluppo* dei territori che la legislazione e la giurisprudenza costituzionale hanno sostanzialmente interiorizzato e messo a tema con la dogmatica del *principio supremo dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento*<sup>159</sup>.

Una ridislocazione della sovranità su un terreno distante da quello dello sviluppo dello *Stato sociale* e dello *Stato di cultura* dei «trenta gloriosi»<sup>160</sup>. La competizione dei governi con

---

produce, secondo, S. Sassen, *Territorio, Autorità, Diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, Bruno Mondadori, 2008, «una perdita di potere del livello nazionale e la possibilità di nuove forme di potere e di politica a livello subnazionale. Il nazionale come contenitore di processi e potere sociale si è rotto, schiudendo possibilità per una geografia della politica che colleghi spazi subnazionali (...). Le città globali di oggi sono(...) il terreno in cui i processi di globalizzazione multipla assumono forme concrete e localizzate (...). Gran parte del lato organizzativo e di comando dell'economia globale è localizzato in una rete di una quarantina di città globali che formano una geografia strategica del potere» (pp. 401-2).

<sup>154</sup> P. Bassetti, G. Bordino, L. Ornaghi, R. Ratti, *Globus et Locus. 10 anni di idee e pratiche 1998-2008*; E. Swyngedouw, *Globalisation or glocalisation? Networks, Territories and Rescaling*, in *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, n.1, 2004, pp. 25-48.

<sup>155</sup> B. Badie, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995 (trad. it., *La fine dei territori. Saggio sul disordine internazionale e sull'utilità sociale del rispetto*, Trieste, Asterios Editore, 1996).

<sup>156</sup> In S. Cassese, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, il Mulino, 2016, che pure ricorre all'espressione «rivincita del territorio» (p.77), v'è chiara consapevolezza della profonda ambivalenza del fenomeno. Così come in L. Antonini, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017 e in C. Salazar, *Territorio, confini, spazio: coordinate per una mappatura essenziale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017 che ricorda come oggi sul territorio «si scarichino tensioni contrapposte di 'de-territorializzazione' e di 'ri-territorializzazione'». Per un tentativo di inquadramento più ampio e sistematico vedi A. Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Giuffrè, Milano, 2010.

<sup>157</sup> Z. Bauman, *Modernità liquida*, cit.

<sup>158</sup> S. Troilo, *Il declino del valore delle autonomie locali: una tendenza non solo italiana*, in B. Pezzini, S. Troilo (a cura di), *Il valore delle Autonomie*, cit., pp. 209 ss.

<sup>159</sup> Un quadro aggiornato della recente giurisprudenza costituzionale, anche con riferimento al principio dell'unità giuridica ed economica, in M. Bergo, *Coordinamento della finanza pubblica*, cit., pp. 67 ss.

<sup>160</sup> Quando la poderosa spinta alla de-nazionalizzazione aveva trovato un potente 'antidoto' in una costituzione economica internazionale, disegnata intorno agli accordi monetari di Bretton Woods e al GATT, che, se

le élites globali e glocali non avviene, infatti, sul terreno di una *generale rinazionalizzazione* dei territori, ma su quello specifico della *rinazionalizzazione economica*, del consolidamento dello *Stato commerciale (trading state)*. Una *forma di Stato* che costituzionalmente interiorizza il vincolo esterno<sup>161</sup>: la *competitività* sui mercati internazionali quale *via obbligata* per la crescita del prodotto interno lordo, la *stabilità monetaria e finanziaria* quale *via obbligata* per la messa in sicurezza del potere d'acquisto e del risparmio dei cittadini<sup>162</sup>.

Un 'patriottismo economico' che emerge in controluce in quella giurisprudenza della Corte che, in ragione dell'emergenza, ha legittimato i «poteri unificanti» dello Stato diretti all'irrigidimento dei vincoli di bilancio. E che, quasi a volerne compensare gli effetti recessivi, si è fatta alfiere di una più estesa liberalizzazione delle attività economiche territoriali. Equilibrio di bilancio e libera concorrenza: i *nuovi beni pubblici* in grado di accrescere la competitività del 'sistema Paese', i parametri intorno ai quali valutare la 'virtuosità' degli enti locali<sup>163</sup>. Interesse nazionale *versus* interesse della Nazione.

10.4. La crisi d'inizio XXI secolo ha reso politicamente problematiche tanto la *denazionalizzazione dei territori* ad opera del globalismo quanto la *rinazionalizzazione economica* ad opera degli Stati.

---

da un lato, prefigurava un progressivo superamento delle barriere agli scambi commerciali, dall'altro, riconosceva l'autonomia delle autorità nazionali (e anche subnazionali) nella scelta delle politiche più rispondenti al proprio modello costituzionale. Il collasso dell'ordine di Bretton Woods (1971) ha aperto il 'Vaso di Pandora' della libera circolazione dei capitali. Sulle scelte di politica economica comincia a pendere la 'spada di Damocle' dei mercati finanziari che, ormai pienamente liberalizzati, determinano il costo del finanziamento sulla base di un mero giudizio privato di solvibilità.

<sup>161</sup> Sulla rottura del virtuoso equilibrio tra vincolo interno e vincolo esterno quale tratto distintivo del 'nuovo' *Stato commerciale* vedi più diffusamente A. Cantaro, *Libero scambio e forma di Stato. Note storico-critiche sull'Accordo di Partenariato Transatlantico*, in <https://www.nuovatlantide.org/ttip-libero-scambio-e-forma-di-stato>; Id., *L'imperialismo del libero scambio*, cit.

<sup>162</sup> Le inderogabili *grundnorm* dell'ordinamento europeo, degli ordinamenti degli Stati membri e delle loro articolazioni subnazionali, come emerge dalla documentata ricostruzione di F. Losurdo, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016. L'autore enfatizza, in particolare, il duplice irresistibile condizionamento cui sono assoggettati i diritti sociali nell'epoca dello «Stato commerciale»: sul piano sostanziale alla «stabilità finanziaria» e sul piano funzionale alla «crescita competitiva». Su queste problematiche vedi almeno A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015; C. Joerges, S. Giubboni, *Diritto e politica nella crisi europea*, in *Rivista critica di diritto privato*, n. 3, 2013, pp. 343 ss.; G. Pitruzzella *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Rivista AIC*, n. 4 2013; A. Predieri, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli, 1998.

<sup>163</sup> Emblematica di questa nuova 'ragion di stato' è la giurisprudenza inerente al decreto legge n. 1 del 2012. Il c.d. «Cresci Italia» prevedeva che l'adeguamento di Regioni ed enti locali ai principi della libera concorrenza costituissero parametro di virtuosità. Secondo la Corte costituzionale, tale normativa, ispirata a quelle «evidenze economiche empiriche che individuano una significativa relazione fra liberalizzazioni e crescita economica» (sentenza n. 200 del 2012) persegue legittimamente l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica attraverso l'incentivazione della concorrenza. L'«attuazione di politiche economiche locali e regionali volte alla liberalizzazione ordinata e ragionevole» produce, infatti, effetti positivi «sia quanto alla crescita, sia quanto alle entrate tributarie, sia, infine, quanto al rispetto delle condizioni dettate dal Patto europeo di stabilità e crescita» (sentenze nn. 8 e 46 del 2013). Per un più ampio inquadramento del 'valore' della concorrenza nel nostro ordinamento M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana* (Relazione al Congresso AIC 2011, *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino, 28 ottobre 2011), in *Diritto e società*, n. 4, 2011, 655 ss.; C. Pinelli, *La tutela della concorrenza come principio e come materia. La giurisprudenza costituzionale 2004-2013*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014.

Entrambi i progetti confidavano sul consenso 'passivo' che derivava loro da risultati positivi in termini di crescita complessiva della ricchezza e dalla connessa speranza di poter archiviare le crescenti disuguaglianze economico-sociali e territoriali tra i temporanei effetti asimmetrici del funzionamento dei mercati e della regolazione pubblica. In particolare, i poteri economici transnazionali, non avendo problemi formali di legittimazione, ritenevano, comunque, di poter sottovalutare gli effetti sui territori (e sui concreti legami sociali in essi incardinati) della sistematica estrazione di valore in basso. Nella convinzione che nella poppe-riana 'società aperta' (nel mondo globalizzato della concorrenza) quando non è possibile la cooperazione funzionale con le comunità e con le loro istituzioni esponenziali (nazionali e subnazionali), è sempre possibile sussumere il valore in alto: nello spazio 'gassoso' dei 'flussi' per poi trasferirlo (delocalizzarlo), in qualche altro spazio 'solido'<sup>164</sup>.

Questo prima della Brexit, di Trump, del 'trumpismo'. Sino a quando i populistici, prima (auto)confinati nella denuncia delle élites globaliste, accedono con libere elezioni al governo di Paesi che un tempo erano il cuore politico e ideologico dell'occidente<sup>165</sup>.

10.5. Quello che i populistici propongono è, a differenza delle tramortite e confuse élites neoliberali, abbastanza chiaro. È un cambio di paradigma: di *rinazionalizzazione politica dei territori* che può assumere anche le tinte - questo a me pare il 'caso' della Catalunya - del *populismo territoriale*.

Vogliono, più spesso, rimettere al centro dell'agenda pubblica le paure e le frustrazioni dei ceti medio-bassi impoveriti, di coloro che sono da qualche parte (*somewhere*), che hanno radici in specifici posti o comunità: una piccola città, le campagne, le periferie della Gran Bretagna o di città, come Detroit, devastate dalla deindustrializzazione. Vogliono rimettere al centro della nazione le persone spesso meno istruite, spesso socialmente conservatrici.

E vogliono additare al ludibrio pubblico coloro che possono essere dovunque (*anywhere*), in qualsiasi luogo. Persone spesso senza legami, cittadini metropolitani, socialmente liberali, laureati, inclini a sentirsi a casa dappertutto.

Una rispazializzazione *politica* di tipo 'difensivo', che può scivolare nell'etno-nazionalismo. E che, tuttavia, non può essere contrastata né con *il bon ton del politicamente corretto*, né con le *contro post verità* dei media di sistema.

Chi vuol efficacemente combattere il 'primitivismo' dei populismi territoriali ha l'onere di *rimettere in forma il conflitto*. Di riconoscere la legittimità delle ragioni di chi oggi governa, di non delegittimarne moralmente le decisioni sovrane per quanto distanti dalla sua cultura e visione del mondo.

In fondo, come mi è già capitato di dire, si tratta 'semplicemente' di riabilitare il «grande stile»<sup>166</sup>. Come ci esortavano a fare le leggere e illuminanti pagine di Elias Canetti sul si-

---

<sup>164</sup> G. Preterossi, *Residui, persistenze e illusioni: il fallimento politico del globalismo*, in *Scienza & Politica*, Vol. XXIX, n. 57, pp. 105-126.

<sup>165</sup> Le considerazioni sviluppate nel sub-paragrafo conclusivo sono una sorta di estrema sintesi di quanto argomentato nei contributi citati alla nota n. 2.



stema parlamentare. Lì si svolge - scrive lo scrittore bulgaro in *Massa e potere* - uno «scontro che si compie in molteplici modi», persino «con la minaccia, l'oltraggio, l'eccitazione fisica», ma che alla fine attraverso la votazione «rimane determinante come il momento in cui davvero ci si misura», si prende una decisione, sia pur provvisoria e reversibile, che viene accettata dagli sconfitti come legale e vincolante:

*«Nessuno ha mai creduto davvero - osservava Canetti - che l'opinione del maggior numero in una votazione sia (...) anche la più saggia. Volontà contro volontà, come in guerra, a ciascuna delle due volontà si accompagna la convinzione del proprio maggiore diritto e della propria ragionevolezza (...). L'avversario, battuto nella votazione, non si rassegna affatto poiché ora improvvisamente non crede più nel suo diritto; egli si limita piuttosto a dichiararsi sconfitto»<sup>167</sup>.*

Sconfitti, ma non vinti. Dogmatica del conflitto, dogmatica della decisione sovrana. Il dissidio distruttivo lasciamolo sul lettino dello psicanalista. La nostra è ancora una «scienza pratica». E il nostro Paese, chiunque temporaneamente lo governi, è sempre ed innanzitutto il *nostro* Paese.

---

<sup>166</sup> A. Cantaro, *Overcoming of Multilevel Theory*, cit.

<sup>167</sup> E. Canetti, *Massa e potere*, trad.it., Milano, Adelphi, 1981.