



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

LA LEALE COLLABORAZIONE
QUALE PRINCIPIO CARDINE
DEI SISTEMI MULTILIVELLO

Cristina Bertolino

dicembre/2006

CSF PAPERS

Copyright ©, Centro Studi Federalismo 2007

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le cause esogene della crisi dello Stato e l’istituzione di reti di relazioni internazionali e sovranazionali. – 3. I fattori endogeni di perdita di sovranità dello Stato e la conseguente “regionalizzazione” dei sistemi nazionali. – 4. Gli effetti della perdita di sovranità statale sulle strutture tradizionali: la necessaria collaborazione nei rapporti tra soggetti decisori. – 5. Il principio di leale collaborazione quale esigenza per i nuovi sistemi policentrici: il caso italiano e il caso belga ed il ruolo delle Corti costituzionali nella definizione dei rinnovati assetti statali. – 6. La Corte costituzionale italiana quale arbitro nei rapporti tra legislatore statale e legislatore regionale. – 7. La leale collaborazione nei rapporti tra giudici di sistemi policentrici. – 8. Alcune considerazioni conclusive.

1. Premessa.

Negli ultimi decenni si è assistito ad una progressiva “erosione” della concezione tradizionale di sovranità degli Stati-Nazione, la quale ha comportato una crescente “crisi dello Stato”¹, intesa come “perdita di unità del maggiore potere pubblico al suo interno e la sua perdita di sovranità verso l’esterno”².

Dalla seconda metà del Novecento si sono registrati rilevanti cambiamenti ed evoluzioni nello Stato contemporaneo, che si caratterizzano per il trovare le proprie origini e cause in un duplice ordine di fattori.

* Il *paper* è il risultato di una ricerca svolta nell’ambito del progetto “I rapporti tra giudice europeo e giudici nazionali nei sistemi federali e a forte regionalizzazione”, finanziato dal Centro Studi sul Federalismo di Moncalieri.

¹ La crisi dello Stato, intesa come fenomeno legato non solo a forze disgregatrici al proprio interno, ma anche come “fenomeno concernente le relazioni interstatali”, era peraltro già stata evidenziata da S. ROMANO, *Oltre lo Stato*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1918, 3.

² Cfr. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Ed. Laterza, Roma-Bari, 2002, 4. In relazione alla crisi dello Stato, inteso come Stato sovrano di marca ottocentesca si vedano inoltre, fra i molti, L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno: nascita e crisi dello Stato nazionale*, Anabasi, Milano, 1995; M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2002; G. KREIJEN (a cura di), *State, Sovereignty and International Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2002; S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Atti del Convegno di Studi, Napoli, 22-23 marzo 2002, Giuffrè, Milano, 2003; N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel “Commonwealth” europeo*, il Mulino, Bologna, 2003; A. MASSERA, *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2001, 1 ss.

Si è verificata infatti una graduale devoluzione di poteri e di sovranità da parte degli Stati³ su più fronti e a più livelli di governo. Da un lato, i poteri e le funzioni pubbliche che tradizionalmente erano riservati allo Stato sono stati progressivamente dislocati al di fuori dei confini nazionali: a livello internazionale, nell'ambito di organizzazioni quali, ad esempio, la NATO, il WTO, l'ONU; ma anche, in special modo per gli Stati europei, a livello sovranazionale, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, alle cui istituzioni è stata gradualmente demandata la regolamentazione dei rapporti economici e, in seguito all'estensione del ruolo e dell'azione dell'Unione europea, di settori di primario interesse per gli Stati membri.

Dall'altro, si è verificata una progressiva erosione della sovranità statale associata a processi di decentramento territoriale, che hanno comportato lo svilupparsi di sistemi, se non federali, comunque a "forte regionalizzazione".

Si è dunque assistito ad un processo di "esplosione"⁴ dei sistemi statali, per il quale gli Stati si trovano a non poter più agire come enti sovrani né in ambito internazionale, né in quello nazionale, ed in base al quale si è verificato uno spostamento delle politiche pubbliche tradizionalmente basate sullo Stato verso sistemi maggiormente pluralistici e policentrici, in cui non solo gli attori pubblici di differenti livelli di governo, ma anche quelli privati, prendono parte al processo decisionale.

Si tratta di fenomeni che hanno tutti dato origine, interagendo fra loro, al passaggio sempre più imponente da sistemi nazionali tradizionalmente unitari, a sistemi improntati alla differenziazione e, soprattutto, alla pluralità di decisori, di soggetti regolatori e che producono diritto, e di quelli che lo applicano; più in generale, alla condivisione della sovranità statale.

³ Emblematica, in quanto chiarificatrice dello stato di crisi che i Paesi stanno attraversando, è la definizione che di questo fenomeno dà E. DE MARCO, *Spunti di riflessione in tema di diritti, in Ripensare lo Stato*, a cura di S. LABRIOLA, Giuffrè, Milano, 2003, 34, il quale ritiene che si tratti di vere e proprie "fughe di sovranità".

⁴ Sul punto si veda F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Reg.*, 2001, 1153 ss., il quale, analizzando il processo di decentramento avviatosi in Italia con la riforma costituzionale del 2001, constata l'istituzione di un ordinamento policentrico "esplosivo".

Se dunque la tendenza del processo in atto è di dare vita a livello internazionale, sovranazionale e infrastatale a sistemi sempre più complessi, articolati su una molteplicità di livelli di governo, in un contesto di crescente stratificazione multilivello di poteri, di *multilevel constitutionalism*⁵ e di sviluppo di “reti di relazioni”⁶, prima di procedere ad una più ampia riflessione sulle conseguenze e sulle problematiche che ne scaturiscono e sulle soluzioni date all’intreccio di sistemi c.d. multilivello, occorre preliminarmente analizzare più compiutamente le cause esogene e quelle endogene che hanno portato alla “crisi dello Stato”, per comprendere in ultima analisi se essa sia irreversibile o se, piuttosto, si tratti di una lenta evoluzione degli Stati verso la ricerca di nuovi sistemi basati su una diversa concezione della sovranità; per capire soprattutto, infine, in quale modo si sia cercato di garantire una maggiore stabilità dei rapporti tra ordinamenti multilivello.

2. Le cause esogene della crisi dello Stato e l’istituzione di reti di relazioni internazionali e sovranazionali.

Il primo elemento di crisi dello Stato contemporaneo è rappresentato da due ordini di fattori esterni rispetto all’ordinamento interno. Da un lato, dagli odierni processi di globalizzazione e di interdipendenza degli Stati a livello internazionale e, dall’altro, dal crescente processo di integrazione europea che coinvolge un sempre maggiore numero di Paesi del continente europeo e che potrebbe essere destinato ad avere ulteriori e notevoli ripercussioni per gli assetti statali nell’ipotesi in cui la Costituzione europea dovesse essere ratificata, malgrado l’attuale situazione di difficoltà, da tutti gli Stati membri.

⁵ Si tratta di un concetto nato nell’ambito del processo di integrazione dell’Unione europea e sul quale si rimanda a I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited?*, in *Common Market Law Review*, (1999) 36, 703 ss. e, successivamente, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 27 (2002), 511 ss.

⁶ Cfr. F. PIZZETTI, *La tutela dei diritti nei livelli substatali*, in ID., *L’ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare*, Giappichelli, Torino, 2003, 75.

Per quanto riguarda il primo profilo, attinente all'ordinamento internazionale, il concetto tradizionale di Stato è entrato in crisi in quanto da titolare esclusivo della sovranità sul proprio territorio lo Stato ha progressivamente ceduto parte della propria a organizzazioni internazionali, generali o specializzate.

Si è cioè assistito, e si assiste tuttora, ad una perdita di sovranità statale verso l'esterno, alla quale conseguono una sempre minore dipendenza degli Stati dalla propria politica interna e, al tempo stesso, un peso e un ruolo sempre maggiore, specie in ambito economico, delle decisioni assunte in sedi politiche internazionali o da poteri economici globali.

Certamente il fenomeno della c.d. globalizzazione risulta maggiormente evidente dal punto di vista della "sovranità economica" degli Stati, cioè la loro capacità di governare e regolamentare gli aspetti economici del proprio ordinamento e del proprio territorio. È indubbio infatti che negli ultimi decenni si sia verificata una dicotomia tra i confini dello Stato e quelli dell'economia, tale per cui si è giunti a sostenere che "l'ambito economico manifesta una totale asimmetria con quello politico e giuridico"⁷. A livello globale si sta invero realizzando una totale e incontrollabile dipendenza degli Stati da decisioni prese a livello internazionale e i processi economici globali non solo si dimostrano completamente indipendenti dagli Stati, ma sembrano essere essi stessi in grado di dominare gli Stati⁸.

Peraltro la perdita di sovranità statale "verso l'alto" non si manifesta solo in ambito economico, ma in ampi settori di rilevanza per lo Stato. Nell'epoca contemporanea, infatti, lo Stato risulta ormai incapace di soddisfare da sé interessi quali la tutela della sicurezza, della pace e della libertà. Di fronte cioè a un quadro mondiale in cui il crimine internazionale e il terrorismo, il commercio e i mercati finanziari, i cambiamenti climatici e l'incessante evoluzione delle comunicazioni

⁷ Cfr. A. BALDASSARRE, *Globalizzazione e internazionalizzazione dei diritti*, in *Ripensare lo Stato*, cit., 81.

⁸ Sul punto si veda M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione, Diritto e diritti nella società transnazionale*, il Mulino, Bologna, 2000, 14 ss., la quale sottolinea come la globalizzazione stia comportando una "funzionalità invertita tra Stati e mercati: sempre più gli Stati tendono a diventare funzionali ai mercati". L'A. evidenzia inoltre come sia proprio "in questo mutato rapporto tra politica ed economia che si svolgono gli effetti più dirompenti della globalizzazione, che assume in tal senso portata rivoluzionaria".

dominano a livello globale sull'organizzazione degli Stati, questi si trovano sempre più incapaci di affrontare in tempi e modi efficaci ed efficienti questo tipo di trasformazioni e ricorrono a organismi internazionali, quali strumenti sovente complementari e integrativi, altre volte sostitutivi, per affrontare le lacune del proprio sistema⁹.

Tale situazione da un lato ha certamente contribuito alla creazione di una rete di ordinamenti e di organizzazioni intergovernative volte a garantire e perseguire i più diversi interessi dei cittadini ma, dall'altro, è indubbio che abbia portato una crescente perdita di capacità decisionale da parte dei poteri pubblici statali e la instabilità dei sistemi nazionali.

Il secondo fattore di crisi verso "l'esterno" dello Stato è rappresentato dal processo di integrazione europea che ha preso avvio negli anni Cinquanta¹⁰ e che, in modo apparentemente inarrestabile, si sta progressivamente sviluppando in tutti i settori primari degli ordinamenti nazionali e sta coinvolgendo un numero sempre maggiore di Stati europei.

La Comunità europea si è infatti trasformata nel tempo in un'organizzazione sovranazionale – definita ormai da molti come modello *sui generis* – avente obiettivi non esclusivamente economici, nonché una propria struttura organizzativa e decisionale. Essa si è inoltre continuamente rinnovata in seguito all'ampliamento delle proprie competenze e all'incidenza che essa opera in misura sempre più rilevante, anche grazie all'azione interpretativa della Corte di giustizia, sulle politiche degli ordinamenti nazionali.

È noto infatti come sulla base dei principi dell'effetto diretto e di supremazia del diritto comunitario, nonché su quelli di sussidiarietà e di proporzionalità, la

⁹ Sul tema si vedano, tra gli altri, le riflessioni di I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, cit., 512 e 515; U. MORELLI, *La Costituzione europea: il modello federalista*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Ed. Laterza, Roma-Bari, 2003, 72, il quale ricorda come sia al riguardo frequente la teorizzazione del "ritorno a un Medioevo tecnologico".

¹⁰ Per una ricostruzione storica dell'integrazione europea, cfr., fra i molti, B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea*, il Mulino, Bologna, 1993; G. BOSSUAT, *Les fondateurs de l'Europe*, Belin, Paris, 1994; U. DE SIERVO (a cura di), *Costituzionalizzare l'Europa ieri ed oggi*, il Mulino, Bologna, 2001; P. GERBET, *La Construction de l'Europe*, Imp. Nationale, Paris, 1994; P. CACACE, G. MAMMARELLA, *Storia politica dell'Unione europea*, Ed. Laterza, Roma-Bari, 1998; J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2003; M. TELÒ, *Dallo Stato all'Europa. Idee politiche e istituzioni*, Carocci, Roma, 2004.

Corte di giustizia abbia non solo plasmato il rapporto tra il diritto comunitario ed il diritto interno degli Stati membri, ma abbia anche ampliato le competenze della Comunità esautorando in maniera progressiva gli Stati di parte della propria sovranità e delle proprie funzioni.

Gli Stati membri si trovano dunque di fronte ad una situazione di stretta interdipendenza e commistione di competenze con l'Unione europea, sia a livello legislativo che a livello esecutivo, proprio in quanto l'integrazione europea ha condotto alla "europeizzazione" delle decisioni politiche e delle procedure amministrative negli Stati membri, alla ridefinizione delle tradizionali funzioni dello Stato, all'interazione di attori politici di diverso livello di governo e alla frammentazione dell'unità territoriale.

In ambito comunitario gli Stati membri hanno rinunciato in maniera progressiva a "porzioni" di sovranità a vantaggio delle Istituzioni comunitarie e questo è avvenuto o perché non più in grado di assumere e gestire alcune decisioni in maniera efficiente a livello esclusivamente statale, o in quanto l'ordinamento comunitario, complessivamente inteso, ha saputo restringere gli ambiti di intervento statale e, al tempo stesso, "dilatare" quelli di intervento comunitario, giungendo ad indebolire l'effetto chiarificatore e stabilizzante delle norme che nei Trattati comunitari definiscono e limitano le competenze dell'Unione¹¹.

¹¹ Particolarmente significativo risulta infatti che sin dal momento dell'apertura del processo costituente europeo, avvenuta a Laeken in occasione del Consiglio europeo del dicembre 2001, nella consapevolezza della necessità di rinnovarsi e di dare risposte adeguate non solo al processo di globalizzazione, ma soprattutto alle richieste degli Stati membri, l'Unione si sia posta il problema di ridefinire il proprio riparto di competenze con gli Stati membri, per renderlo più adeguato alle "nuove sfide che si presentano" e maggiormente compatibile con le peculiarità dell'ordinamento comunitario e del processo di integrazione europea.

Sul riparto di competenze tra Unione e Stati membri si vedano tra i molti e più di recente, B. DE WITTE, *Simplification and Reorganization of the European Treaties*, in *Common Market Law Review*, (2002) 39, 1255 ss.; D. HANF, T. BAUMÉ, *Vers une clarification de la répartition des compétences entre l'Union et ses états membres?*, in *Cahiers de Droit Européen*, 2003, 135 ss.; F. PIZZETTI, *Le competenze dell'Unione*, in F. BASSANINI e G. TIBERI (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, il Mulino, Bologna, 2003, 47 ss.; G.L. TOSATO, *La ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri nei lavori della Convenzione di Bruxelles*, relazione alla conferenza *Il ruolo dei poteri regionali e locali nell'Unione: federalismo e sussidiarietà in un'Europa allargata*, Torino, 28 marzo 2003, 6 ss.; A. DASHWOOD, *The Relationship between the Member States and the European Union/European Community*, *ivi*, (2004) 41, 355 ss.

È opportuno inoltre rilevare come la crisi dello Stato in conseguenza della perdita di sovranità a livello internazionale e sovranazionale abbia contribuito allo sviluppo di due fenomeni distinti, ma assai rilevanti. Da un lato vi sono state e si registrano tuttora forti resistenze a livello statale verso un effettivo trasferimento di sovranità in capo ai nuovi soggetti internazionali e sovranazionali, le quali causano forti tensioni tra ordinamenti¹² e difficoltà di funzionamento dei sistemi.

Dall'altro l'indebolirsi della sovranità statale verso "l'alto" ha contribuito all'istituzione di una fitta rete di relazioni e all'intrecciarsi di sistemi di governo di tipo policentrico, portando ad una svolta decisiva gli Stati contemporanei. Essi non sono più "monadi isolate" e dai poteri illimitati, ma si debbono confrontare con altri soggetti sovra-statali e conformare alle decisioni da questi adottate.

Tuttavia, come si è già avuto modo di accennare, la crisi dello Stato non scaturisce solo da fattori esterni allo Stato, ma anche da fattori ad esso interni, i quali meritano di essere di seguito analizzati.

3. I fattori endogeni di perdita di sovranità dello Stato e la conseguente "regionalizzazione" dei sistemi nazionali.

Nell'epoca contemporanea sono sempre più evidenti da un lato la tendenza dei livelli di governo substatali a proiettarsi in una dimensione sovranazionale e la progressiva devoluzione di poteri statali verso "il basso", in corrispondenza alla crescente perdita di sovranità statale verso livelli internazionali e sovranazionali di governo e, dall'altro, la richiesta di maggiore autonomia delle diverse comunità e dei differenti territori all'interno degli Stati, legata all'accentuarsi degli aspetti di differenziazione economica, sociale e politica di ciascuno di essi.

¹² Si pensi, ad esempio, alle visioni differenti che la Corte di giustizia (visione monista) e la Corte costituzionale italiana (visione dualista) hanno sviluppato in relazione ai rapporti tra ordinamento comunitario e sistemi nazionali, dalle quali discendono una serie di interrogativi e problematiche tuttora non sciolti.

Fra i molti, senza presunzione di esaustività, si vedano R. MONACO, *Diritto delle Comunità europee e diritto interno*, Giuffrè, Milano, 1967; F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di Giustizia delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 1970; P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. Cost.*, 1973, 2406 ss.

All'interno degli Stati si sono dunque sviluppati una serie di processi che hanno comportato non solo una profonda trasformazione dei sistemi costituzionali, ma anche una frammentazione della sovranità e delle competenze a vantaggio delle entità infrastatali.

Questo fenomeno, come si è appena ricordato, deriva in parte come conseguenza dei cambiamenti avvenuti a livello internazionale e, in particolare, del sempre più rapido e inarrestabile processo di integrazione europea, ma anche per cause interne agli stessi Stati.

Relativamente al primo profilo, il sempre più massiccio ingresso negli ordinamenti nazionali della normativa comunitaria e il crescente peso degli obblighi internazionali hanno avuto inevitabili ripercussioni sulla struttura e sul funzionamento degli Stati.

È indubbio il fatto che l'Unione europea abbia contribuito in maniera profonda alla articolazione degli Stati membri in enti substatali e al riconoscimento di questi quali titolari, in un numero sempre più ampio di competenze ed in ambiti funzionali sempre più rilevanti, di poteri decisionali e normativi.

Essa infatti si configura ormai come un sistema complesso, articolato su una molteplicità di livelli di governo e di amministrazione, il quale necessita, per un'ottimale implementazione e attuazione delle proprie politiche e dei propri obiettivi, di un'efficiente amministrazione periferica, dislocata sul territorio degli Stati membri.

La trasformazione e l'evoluzione dell'Unione europea di questi ultimi decenni ha visto dunque sempre più coinvolti anche i livelli substatali di governo, in quanto essa ha preso coscienza del fatto che il territorio non è solo un obiettivo per l'Unione, ma anche uno dei principali attori delle proprie politiche, poiché gli enti infrastatali sono responsabili diretti, in maniera crescente, della implementazione, della attuazione e della esecuzione delle politiche comunitarie sul territorio degli Stati membri. Si è progressivamente assistito ad uno spostamento da politiche pubbliche, basate sullo Stato membro, a un sistema maggiormente pluralistico e policentrico, in cui anche gli attori pubblici infrastatali e quelli privati hanno preso parte al processo comunitario.

L'Unione Europea ha inoltre ritenuto che l'articolazione dei territori degli Stati membri fosse un elemento condizionante per lo sviluppo economico della Comunità e dunque essa ha contribuito in maniera rilevante a promuoverne il decentramento territoriale.

A partire dagli anni Ottanta l'Unione ha infatti diretto la propria azione allo sviluppo, all'interno degli Stati membri, di nuove forme di regionalizzazione e alla valorizzazione delle entità regionali già esistenti all'interno degli Stati europei¹³.

Anche grazie a questi processi di incentivazione comunitaria ha dunque fatto seguito un fenomeno di "regionalizzazione" su vasta scala della maggior parte degli Stati¹⁴, finanche di quelli aventi una forte tradizione centralista e unitaria che erano maggiormente "scettici" ad un cambiamento in tal senso¹⁵.

Si è dunque assistito da un lato a una progressiva e crescente tendenza delle entità regionali o infrastatali a "proiettarsi" nella dimensione sovranazionale, in specie comunitaria, e, dall'altro, alla "pretesa" sempre più frequente rivolta agli Stati dalle entità substatuali di un maggior coinvolgimento nei processi decisionali comunitari.

Gli Stati membri hanno così dovuto far fronte all'esigenza di trovare adeguate forme di partecipazione degli enti infrastatali al processo decisionale comunitario e alla necessità di migliorare le "capacità istituzionali" delle Regioni in Europa,

¹³ Ci si riferisce in particolare all'obiettivo europeo, inerente più propriamente all'ambito di integrazione economica, di voler attenuare il più possibile le differenze di sviluppo tra i territori degli Stati membri e, dunque, all'adozione in ambito comunitario di Piani integrati per il Mezzogiorno e all'istituzione di Fondi strutturali volti alla crescita economica e sociale delle Regioni.

¹⁴ Significativo è il fatto che anche nell'ambito dell'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'Est europeo, tra i requisiti per la pre-adesione all'Unione siano state previste una adeguata "capacità amministrativa" e "appropriate forme di organizzazione amministrative di livello territoriale e locale", le quali hanno indubbiamente contribuito all'elaborazione, nei nuovi Paesi aderenti all'Unione, di novellati sistemi di governo regionali e locali. Si vedano in proposito le conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993.

¹⁵ Emblematica in tal senso è la revisione costituzionale approvata in Francia nel marzo del 2003 relativa all'organizzazione decentrata della Repubblica. Risultato di un processo di graduale trasformazione della forma di Stato della Quinta repubblica che, in atto da alcuni anni a livello di legislazione ordinaria, aveva ormai reso obsoleta la definizione della Francia come esempio classico di Stato unitario accentrato, essa rappresenta peraltro una prima e fondamentale tappa di una più ampia e necessaria riforma dell'ordinamento francese.

operando un decentramento delle funzioni all'interno del proprio territorio e riconoscendo loro nuova e più estesa autonomia decisionale e politica.

Riguardo al secondo profilo, quello cioè relativo alle cause interne agli Stati contemporanei che hanno portato ad una crisi della sovranità statale e ad una progressiva "regionalizzazione", si deve prendere atto che negli ultimi decenni la crisi della sovranità statale non è stata causata unicamente da spinte esterne agli Stati.

Fattori culturali, economici e politici, diversi da Stato a Stato, hanno infatti complessivamente indotto le differenti comunità presenti sui territori nazionali a richiedere forme maggiori di autonomia per difendere le proprie esigenze di differenziazione. Le tensioni tra le ragioni dell'unità perseguite dagli Stati e quelle di autonomia e differenziazione avanzate dagli enti substatali hanno raggiunto in questi ultimi anni un tale livello di maturazione da esercitare una forte pressione sul modello tradizionale di Stato unitario.

Si è dunque assistito in particolare al fenomeno del c.d. "federalismo per non dividersi"¹⁶, alla necessità degli ordinamenti di decentrarsi "per tenere insieme chi altrimenti si dividerebbe". Gli Stati hanno dovuto affrontare necessariamente il problema della *devolution* all'interno del proprio territorio per scongiurare il dissolversi dello Stato stesso.

Indicativo in tal senso è il caso del Belgio, che da Stato accentrato si è trasformato, in seguito alla riforma del 1993, in Stato a struttura federale. Allo stesso modo di grande interesse appaiono le revisioni di questi ultimi anni effettuate in Francia e nel Regno Unito, così come non si può non ricomprendere in questa tendenza la revisione costituzionale italiana del 2001, che ha inciso sull'intero assetto istituzionale della Repubblica.

Spinte esterne e spinte interne hanno dunque indotto progressivamente gli Stati a rivedere il proprio sistema costituzionale, dando vita ad ordinamenti policentrici, in cui essi hanno perso l'esclusività e la generalità delle proprie funzioni; in cui i

¹⁶ Cfr., F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1996, 25; P. BILANCIA, *Stato federale, unitario, regionale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in P. BILANCIA e F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, Milano, 2004, 6.

rapporti non sono più bilaterali – nel senso di centro-periferia – ma sono multilivello, caratterizzati dalla parità dei soggetti che intervengono; in cui le decisioni non sono più assunte ed imposte dal livello gerarchicamente superiore, ma sono decisioni congiunte.

È dunque opportuno riflettere sulle conseguenze e sui cambiamenti che la crisi dello Stato contemporaneo ha comportato per arrivare a comprendere il funzionamento stesso delle strutture di questi ordinamenti rispetto a quelle che caratterizzavano gli Stati tradizionalmente unitari.

4. Gli effetti della perdita di sovranità statale sulle strutture tradizionali: la necessaria collaborazione nei rapporti tra soggetti decisori.

Una prima conseguenza derivante dalla perdita di sovranità “verso l’alto” e “verso il basso” degli Stati, dai fenomeni di globalizzazione e di decentramento e dalla riallocazione del potere, si registra inevitabilmente nei confronti del sistema delle fonti e dei rapporti tra decisori politici.

Se negli Stati a tradizione unitaria erano evidenti il tendenziale monopolio del legislatore statale, l’uniformità dell’azione amministrativa e l’esistenza di un sostanziale rapporto di gerarchia tra fonti statali e quelle substatali, nei nuovi ordinamenti, caratterizzati da un accentuato pluralismo, si assiste ad un cambiamento di direzione di notevole portata.

In essi non si può più affermare l’esistenza di un sistema unitario delle fonti, ma si assiste piuttosto alla frammentazione dei poteri pubblici e si constata la presenza di diversi sistemi di fonti non più posti tra loro in un rapporto di gerarchia.

In questi anni, proprio in seguito alla crisi degli Stati si è verificato infatti un progressivo abbandono della concezione gerarchica e piramidale del sistema delle istituzioni e delle fonti e, contemporaneamente, si è preso coscienza del fatto che è necessario ripensare non solo il sistema di ripartizione delle competenze tra i diversi soggetti della *multilevel governance*, ma anche le modalità stesse di esercizio della sovranità.

É dunque cambiato il modo stesso di essere del sistema delle fonti, poiché il legislatore statale si trova a dover “competere” con altri soggetti estensori di regole a livello internazionale, sovranazionale e infrastatale ed ha perso progressivamente lo statuto di fonte giuridica primaria e suprema.

Si è così realizzato un “coordinamento di tipo reticolare”¹⁷ tra fonti tra loro interdipendenti, si sono modificati i rapporti tra decisori ed hanno assunto maggiore importanza i procedimenti partecipativi e di “corresponsabilizzazione” nella fase di assunzione e di attuazione delle decisioni stesse.

In un assetto fortemente policentrico, infatti, non solo risulta necessaria una “convivenza” fra i soggetti decisori, ma è apparso ed appare tuttora inevitabile la ricerca di una loro piena collaborazione. Il problema di fondo risulta dunque essere non tanto quello del riparto delle funzioni – che si regge peraltro su nuovi e rinnovati principi e criteri quali quelli della competenza, della valutazione degli interessi in gioco, della sussidiarietà e della proporzionalità –, quanto quello di garantire una piena collaborazione tra i diversi legislatori, viste le molteplici interdipendenze fra i diversi settori dell’ordinamento.

All’iniziale disorientamento suscitato dalla frammentazione della sovranità statale e dalla perdita di forza del sistema delle fonti ha corrisposto la presa d’atto della necessità di ricercare proprio nella *governance*, intesa come “adozione di modalità procedurali o di strumenti di natura pattizia o convenzionale finalizzati ad assicurare reciproco coordinamento nell’ambito delle attività svolte da diversi soggetti”¹⁸, e nel principio di leale collaborazione, che ad essa è sotteso, la chiave di volta di sistemi a rete, in quanto finalizzati a ricercare la più ampia convergenza per addivenire a soluzioni condivise.

Se, cioè, la coesistenza di sistemi giuridici diversi, posti in situazione di reciproca tensione, provoca inevitabili difficoltà istituzionali di straordinaria complessità, la soluzione più opportuna è parsa essere quella di utilizzare

¹⁷ M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, cit., 195.

¹⁸ Cfr. F. PIZZETTI, *L’evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell’Unione europea*, in *Le Reg.*, 2002, 658.

strumenti di integrazione e interazione, volti all'istituzione non di sistemi fondati sui principi di gerarchia e di competenza, bensì di sistemi di collaborazione.

La forza integrante ed unificante dei sistemi contemporanei è quindi da ricercarsi nel principio di leale collaborazione, quale fondamento dei nuovi assetti politici e giuridici, principio che presuppone una posizione paritaria dei livelli di governo coinvolti e il raggiungimento di una decisione congiunta tra soggetti certamente portatori di interessi diversi (internazionali, sovranazionali, unitari, di differenziazione), ma che intendono perseguire o farsi interpreti di un comune risultato: il funzionamento del sistema multilivello nel suo complesso¹⁹.

Critiche sono state mosse al sistema della *governance*, in quanto accentuando l'importanza della collaborazione tra le differenti sfere di potere e il contemperamento delle istanze provenienti dai diversi livelli di governo determina non solo un progressivo aumento del numero degli attori nel processo decisionale e, dunque, il complicarsi di quest'ultimo, ma anche l'utilizzo di strumenti di c.d. *soft law*, di strumenti cioè particolarmente flessibili e giuridicamente non vincolanti.

Sebbene rischi in tal senso non si possano escludere, la ricerca di forme procedimentali finalizzate a definire l'adozione di un crescente numero di decisioni in forma compartecipata appare tuttavia essere la strada più opportuna

¹⁹ In particolare l'elaborazione del principio di leale collaborazione viene fatta risalire ad uno scritto del 1916 di R. SMEND, *Ungerischriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, in *Festgabe Otto Mayer*, Mohr, Tübingen, relativo alla Costituzione dello Stato federale monarchico tedesco del 1871. Nel saggio l'A. evidenzia come tale principio costituisca un vincolo per il *Reich* e per gli Stati membri; in base ad esso, infatti, "il *Reich* e gli Stati membri non stanno soltanto in un rapporto di sotto- o sovraordinazione, ma nello stesso tempo, nel tipico rapporto tra Federazione e soggetti federati, il quale comporta che ciascuno di tali soggetti è tenuto verso gli altri e verso lo Stato complessivo alla lealtà (o fedeltà) all'Unione. (...) Da ciò discende, innanzi tutto che il potere di governo del *Reich*, al di là di ogni espressa disposizione, dovrà essere esercitato non già nello spirito di una sovraordinazione giuridico-formale, ma in quello della lealtà federale al patto di un soggetto federato pariordinato agli altri" (traduzione ripresa da A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano, 1995, 46 ss.).

Sul principio di leale collaborazione e sul suo significato originario si vedano, inoltre, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., 193 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, cit., 851 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova, 1995, 80 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in BETTINELLI E. e RIGANO F. (a cura di), *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 416 ss.

da percorrere onde tutelare e garantire la posizione di parità ontologica e, dunque, di legittimazione, assunta dai diversi livelli di governo. Si consideri inoltre come la flessibilità di questi sistemi di collaborazione possa forse semplificare proprio la presa in considerazione dei problemi e delle diversità interne dei soggetti coinvolti²⁰.

5. Il principio di leale collaborazione quale esigenza per i nuovi sistemi policentrici: il caso italiano e il caso belga ed il ruolo delle Corti costituzionali nella definizione dei rinnovati assetti statali.

La necessità di intensificare i rapporti collaborativi fra i vari livelli di governo è apparsa evidente sia in seguito alla riforma costituzionale approvata in Italia nel 2001, sia in seguito alla riforma in senso federale del Belgio approvata nel 1993, secondo le quali entrambi gli Stati si sono contraddistinti per una complessità di realizzazione del policentrismo dei livelli di governo.

In Italia la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha certamente costituito un passo avanti verso il processo di “regionalizzazione forte” e di “perdita di sovranità” statale di cui si è parlato in precedenza, anche se non si è giunti alla istituzione di un sistema propriamente federale. Il portato della riforma ha comunque offerto una più ricca articolazione dello Stato, trasformandolo da una impostazione prevalentemente accentrata a un sistema connotato da un accentuato policentrismo istituzionale e dal pluralismo di centri di decisione politica²¹.

²⁰ Cfr. F.G. PIZZETTI, *Riflessioni sul principio di leale cooperazione nell'ordinamento comunitario*, in *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, cit., 105, il quale sottolinea come “il principio di leale collaborazione consente di coordinare e armonizzare in modo flessibile e bilanciato l'operare dei diversi poteri, ai vari livelli, vincolandoli tutti in previsione del raggiungimento di un obiettivo comune”.

²¹ Tra i primi commenti della dottrina sull'impatto della riforma del Titolo V della Costituzione si vedano, fra i molti, i saggi e gli interventi in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001; R. ROMBOLI (a cura di), *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro It.*, 2001, 185 ss.; G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001; G.F. FERRARI e G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Cedam, Padova, 2003. Si vedano inoltre B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme*

Essa non solo ha valorizzato in maniera diretta e forte il riconoscimento delle autonomie, ma ne ha anche ripensato l'assetto e sottolineato l'ontologica pariordinazione rispetto allo Stato nella costituzione della Repubblica.

Lo spiccato pluralismo ordinamentale che caratterizza il rinnovato sistema costituzionale italiano ha tuttavia reso assai più complesso il funzionamento armonioso ed efficiente del sistema. È apparso subito evidente come esso, ancor più che in passato, e proprio per il modello policentrico sancito in Costituzione, necessitasse di forme decisive di leale collaborazione tra livelli di governo, volte ad evitare che le istanze di differenziazione portassero ad una rottura dell'unità del sistema stesso e a consentire che le opportunità di differenziazione ipotizzate in Costituzione potessero essere adeguatamente garantite.

La messa in atto di una leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, quale strumento per consentire un accettabile e ragionevole funzionamento del sistema complessivo, è risultata necessaria in quanto sono stati notevolmente modificati i principi sui quali si fondava la ripartizione del potere.

Il nuovo sistema costituzionale non si basa più, infatti, sulla generalità della legge e dell'amministrazione statale, bensì sulla parificazione del legislatore statale e di quelli regionali, i quali sono sottoposti ai medesimi limiti – particolare importanza assume, per il discorso qui in esame, il vincolo dell'ordinamento comunitario, al quale entrambi i legislatori sono sottoposti –, sulla enumerazione e limitazione degli ambiti materiali di competenza del legislatore statale e sulla residualità di quelli regionali, e sull'allocazione delle funzioni amministrative in via generale ai Comuni sulla base di principi estremamente flessibili, quali il principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Il sistema è stato dunque innovato profondamente e complessivamente, poiché le relazioni interistituzionali e la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo sono state rese estremamente flessibili e dinamiche, e per il suo funzionamento complessivo è apparsa opportuna e necessaria l'applicazione del principio di leale collaborazione, in quanto principio volto a mantenere

amministrative e riforme costituzionali, Giappichelli, Torino, 2002; ID., *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare*, Giappichelli, Torino, 2003.

l'autonoma capacità decisionale in capo ai soggetti che ne sono costituzionalmente titolari e a operare sulle modalità di esercizio delle competenze, che devono essere tali da non ledere l'esercizio delle altrui attribuzioni.

Allo stesso modo la riforma costituzionale approvata in Belgio nel 1993 è stata il riflesso del tentativo di garantire la sopravvivenza dello Stato e la coesione tra le proprie componenti territoriali e politiche. Essa rientra in quel processo che ha portato molti Paesi ad optare per un "federalismo per non dividersi" di cui si è accennato in precedenza. Si è infatti assistito al passaggio da una struttura statale di tipo accentrato ad un sistema policentrico e federale, caratterizzato da una complessa geometria dei livelli di governo, in cui la problematica dei rapporti tra livello statale e autonomie territoriali è stata, e continua ad essere, al centro di profonde revisioni costituzionali, segnate e influenzate dalle specificità territoriali e linguistiche proprie di questo Paese.

La caratteristica del Belgio è inoltre quella di aver istituito un federalismo "asimmetrico"²², con una complessa ripartizione di competenze tra le diverse entità territoriali e politiche, la quale suscita tutt'oggi non pochi problemi di definizione di quale sia effettivamente il livello di governo competente ad intervenire e determina un complesso intreccio di rapporti tra soggetti decisori e di sistemi delle fonti.

Ciò che contraddistingue il Belgio rispetto all'Italia è peraltro il fatto che si sia preso rapidamente atto dell'impraticabilità di un'applicazione dei tradizionali principi che caratterizzavano il sistema delle fonti. L'impossibilità di procedere nella pratica, come spesso avviene, e come si è dimostrato avvenire anche nell'ordinamento italiano negli anni successivi all'approvazione della revisione costituzionale, ad una separazione netta, sebbene sancita in Costituzione, degli ambiti di competenza di ciascun livello di governo, ha contribuito infatti in maniera rilevante allo sviluppo nel tempo di forme di cooperazione, di procedure

²² Cfr., per tutti, V. BARTHOLOMEE, *L'asymétrie*, in F. DELPEREE (a cura di), *La Belgique fédérale*, Bruylant, Bruxelles, 1994, 61 ss.

e di accordi tra Stato, Regioni e Comunità²³, facendo del principio di leale collaborazione e del principio di *loyauté fédérale* uno dei punti cardine per il funzionamento stesso del sistema.

Di fronte infatti all'acuirsi delle tensioni tra i diversi livelli di governo e alle difficoltà di conciliare le politiche di enti territoriali eterogenei tra loro, l'ordinamento belga si è aperto ad un progressivo e sempre più incisivo utilizzo di forme di collaborazione e di strumenti preventivi di cooperazione tra Stato, Regioni e Comunità, i quali hanno contribuito al funzionamento del sistema. La scelta di fondo dell'ordinamento belga non è stata dunque quella di ispirarsi al tradizionale concetto di sovranità e al principio di gerarchia, i quali non consentono più una efficace ed efficiente regolamentazione di un sistema oramai destrutturati nella sovranità, nel sistema delle fonti e nei poteri pubblici; esso si è piuttosto fondato su principi maggiormente dinamici, quali quello della *loyauté fédérale*, e sulla "contrattualizzazione" e "negoziazione" tra i diversi livelli di governo delle rispettive competenze.

²³ Sul complesso sistema di collaborazione istituito in Belgio si vedano, fra i molti, F. DELPEREE, *Quelle coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions?*, in *Journal des procès*, n. 148, 7 aprile 1989, 16 ss.; T. DE WILDE D'ESTMAEL, *Les accords de coopération comme mécanisme de prévention et de solution des conflits*, in AA.VV., *Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain?*, Ed. La Charte, Bruges, 1990, 93 ss.; P. COENRAETS, *Les accords de coopération dans la Belgique fédérale*, in *Administration publique*, 1992, 158 ss.; E. CEREXHE, *Les mécanismes de coopération dans un Etat fédéral*, in AA.VV., *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruylant, Bruxelles, 1992, 1019; S. DEPRE, *La coopération*, in *La Belgique fédérale*, cit., 95 ss.

Particolarmente interessanti appaiono i meccanismi e le procedure collaborative poste in atto in relazione alla partecipazione dei livelli di governo substatali in ambito internazionale e comunitario. Sul tema si vedano, fra gli altri, R. BIFULCO, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, cit., 125 ss.; D. JANS, *La prise en considération de la réalité régionale dans la Communauté européenne*, in *La Belgique fédérale*, cit., 471 ss.; M. STRUYS, *La mise en œuvre des obligations découlant du droit européen*, ivi, 483 ss.; M. THEWES, *La collaboration entre l'Etat, les Communautés et les Régions en matière européenne*, ivi, 458 ss.; B. KERREMANS e J. BEYERS, *The Belgian Sub-National Entities in the European Union: Second or Third Level Players?*, in C. JEFFERY (a cura di), *The Regional Dimension of the European Union*, F. Cass Ed., London, 1997, 41 ss.; S. GOZI, *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, 352 ss.; M. LEROY, *Federalismo e relazioni internazionali. Le Comunità e le Regioni belghe e l'Unione europea*, in R. SCARCIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, Giappichelli, Torino, 2003, 71 ss.; G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La "razionalizzazione" degli strumenti di garanzia del principio unitario*, in *Quad. Reg.*, 2003, 427 ss.; K.J. NAGEL, *L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, 60 ss.

In ordinamenti policentrici e multilivello come quello italiano e quello belga la collaborazione tra livelli di governo risulta dunque essere il “risvolto della medaglia” del riconoscimento di una più ampia autonomia dei livelli substatali e della perdita di sovranità “verso il basso” da parte dello Stato.

La ricerca costante di una collaborazione tra entità pariordinate costituisce infatti la risposta più adeguata all’eterogeneità che le caratterizza, consente ed assicura il perseguimento di interessi comuni, favorisce l’adozione congiunta di decisioni condivise, ma soprattutto garantisce una gestione efficace ed efficiente del sistema.

Il sistema cooperativo istituito in Belgio ha inoltre evitato un fenomeno che invece, visto lo scarso utilizzo di elementi e di strumenti cooperativi, si è verificato in Italia: l’intervento incisivo della Corte costituzionale – in specie della *Cour d’arbitrage* – volto a imporre una corretta interpretazione del novellato ordinamento costituzionale.

Un altro rilevante fattore derivante dalla perdita di sovranità “verso l’alto” e “verso il basso” degli Stati, dai fenomeni di globalizzazione e di decentramento e dalla riallocazione del potere consiste infatti nel ruolo primario assunto dagli organi di giustizia costituzionale nell’interpretazione dei nuovi assetti statali.

Le Corti costituzionali hanno visto cambiare in maniera profonda il proprio ruolo in questi ultimi decenni. Da giurisdizioni costituzionali sulla legittimità delle leggi e garanti dei diritti fondamentali, esse si sono trasformate sempre più negli ultimi anni in “arbitro” dei conflitti tra Stato ed entità infrastatali, soprattutto quali interpreti del nuovo riparto di competenze legislative ed amministrative e, più in generale, dei nuovi sistemi delle fonti.

Non a caso le origini del sindacato di costituzionalità sono rintracciabili proprio in Stati di tipo federale²⁴, caratterizzati da una condivisione della sovranità

²⁴ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 1977, 21; A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomo. Federalismo e regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2000, 60.

In dottrina, inoltre, vi è chi sostiene (L. PEGORARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale comparata*, Giappichelli, Torino, 1998, 119) che il fatto che la funzione di risoluzione dei conflitti tra Federazione/Stato centrale e Stati-membri/Regioni attribuita al giudice costituzionale sia legata alla struttura policentrica e decentrata dello Stato, comporta che non sia “casuale che le remore

tra lo Stato federale e gli Stati membri e nei quali il compito primario degli organi di giustizia costituzionale era quello di arbitrare le controversie insorgenti tra i diversi livelli di governo²⁵.

Le Corti supreme hanno dunque svolto in questi decenni un compito essenziale nell'individuare le modalità di esercizio delle competenze dei diversi livelli di governo, nel tentare di specificare strumenti collaborativi in grado di garantire gli ambiti di competenza dei differenti soggetti decisori e nel garantire al tempo stesso il funzionamento dei sistemi multilivello.

Esse hanno infatti avuto un ruolo rilevante, quali forze integranti e unificanti all'interno degli ordinamenti statali e in quanto veicolo per il contemperamento delle esigenze dell'unità con quelle dell'autonomia e della differenziazione.

Tuttavia, come si è già posto in rilievo, in ordinamenti, quale quello belga, in cui i soggetti decisori a tutti i livelli di governo sono stati in grado di ricercare da sé e di porre in essere un sistema di rapporti di tipo collaborativo, il ruolo delle Corti è stato notevolmente inferiore rispetto a quelli, quale quello italiano, in cui, invece, i livelli di governo non sono riusciti ad applicare efficaci ed efficienti strumenti di raccordo e di collaborazione ed in cui è stato dunque maggiormente necessario l'intervento delle Corti per l'assetto complessivo dei rapporti tra centro e periferia.

6. La Corte costituzionale quale arbitro nei rapporti tra Stato e Regioni.

L'incapacità dimostrata in Italia negli anni successivi all'approvazione della riforma costituzionale da parte del sistema istituzionale e politico nell'attuare efficacemente l'ordinamento previsto nelle novellate disposizioni costituzionali e

all'introduzione di un pieno controllo giurisdizionale di costituzionalità sulla legge siano peculiari di ordinamenti accentrati, come la Francia o la Gran Bretagna”.

²⁵ Non si può non ricordare come, tra i primi e principali sostenitori del legame tra organi di giustizia costituzionale e ordinamento federale, H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1981, 203 ss., sul presupposto che “l'essenza dello Stato federale risiede nella ripartizione delle funzioni sia legislative che esecutive tra organi centrali (...) e una pluralità di organi locali”, abbia sostenuto che “l'idea politica dello Stato federale è pienamente realizzata solo con l'istituzione di un tribunale costituzionale”, “organo obiettivo e per così dire arbitrale”, “non organo esclusivo della Federazione o degli Stati membri, ma della collettività che egualmente li contiene, organo della Costituzione totale dello Stato”.

nel trovare appropriate soluzioni al nuovo sistema di rapporti tra Stato e Regioni è stato il fattore determinante a causare un intervento rilevante della Corte costituzionale volto a sistematizzare il nuovo quadro istituzionale e a promuovere un nuovo equilibrio non solo nel rinnovato sistema regionale e delle autonomie locali, ma nel complessivo sistema statale.

In particolare essa ha individuato all'interno dell'ordinamento il problema della necessaria presenza di fattori e strutture di collaborazione e di elementi di raccordo tra i diversi livelli di governo costitutivi della Repubblica per la risoluzione dei problemi di regolazione delle competenze dei diversi decisori e, più in generale, per il funzionamento del rinnovato ordinamento.

La Corte ha dunque compiuto una "poderosa" opera di razionalizzazione del sistema²⁶ e ha saputo dare una lettura sistematica della Costituzione, indicando, in particolare nei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, la chiave di volta dell'intero assetto statale e delle autonomie.

Il giudice costituzionale ha opportunamente sottolineato come la legge statale non abbia più quella funzione unificante ed accentratrice che aveva nel precedente ordinamento, così come il nuovo sistema di allocazione delle funzioni amministrative è destinato a differenziare sul territorio nazionale la pubblica amministrazione.

²⁶ Cfr., fra i tanti, S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Reg.*, 2004, 578. L'A., nel commento alla "storica" sent. 303/2003, riconosce lo sforzo profuso e meritorio della Corte costituzionale nel procedere ad una serie di concettualizzazioni e razionalizzazioni del sistema; G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, ivi, 421 s.; F. PIZZETTI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella disciplina del terzo condono e nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche alla luce della sent. n. 196 del 2004*, relazione all'incontro di studi tenutosi a Milano il 12 aprile 2005 su "La giustizia amministrativa nella rilettura della Costituzione da parte della giurisprudenza costituzionale", in cui si constata l'audacia e l'abilità della Corte nel risolvere la difficile questione che ad essa era stata sottoposta, nonché il tentativo di trovare un equilibrio nel sistema delle competenze statali e regionali.

Contra, A. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in corso di pubblicazione in *Le Istituzioni del federalismo*, 2005, in cui l'A., pur sottolineando "l'indubbio pregio" della Corte di aver saputo individuare le soluzioni più ragionevoli, ritiene che il suo atteggiamento nel procedere all'interpretazione del sistema statale sia "irriducibilmente ondivago".

Muovendo pertanto dalla constatazione che alla base della riforma vi è la volontà di esaltare le differenze²⁷, primaria importanza assume l'individuazione di processi decisionali "non più lineari e discendenti, ma prevalentemente circolari e interattivi"²⁸, nonché di forme e procedure di *governance*, capaci di consentire il funzionamento del nuovo sistema ordinamentale.

La Corte ha dunque ritenuto essenziale per la risoluzione degli "intrecci" di interessi, di funzioni e di competenze del legislatore statale e di quello regionale, così come per l'allocazione delle funzioni amministrative, non più l'applicazione dei tradizionali criteri di gerarchia e di competenza, quanto piuttosto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione²⁹, sicuramente più flessibili e dinamici

²⁷ Cfr. F. PIZZETTI, *La riforma del Titolo V tra resistenza al cambiamento e incompiutezza delle scelte*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, 529 ss., il quale pone giustamente in luce come il progetto sotteso alla riforma del Titolo V sia "esattamente l'opposto" di quello sottostante al progetto originario della Costituzione del 1948. Mentre alla base del primo stava infatti "un obiettivo forte di trasformazione in senso fortemente uniformante della società italiana", alla base di quello del 2001 vi è invece "l'esaltazione delle differenze".

²⁸ Cfr. M. CAMMELLI, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, 1081.

²⁹ Dall'analisi della giurisprudenza della Corte successiva all'approvazione del Titolo V si possono sostanzialmente riscontrare quattro filoni argomentativi o, se si preferisce, orientamenti del giudice costituzionale, in cui è stato posto l'accento su questa inderogabile necessità di applicare i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà in sistemi, quale quello italiano risultante dalla riforma del 2001, caratterizzati da un accentuato pluralismo ordinamentale.

Un primo orientamento della Corte si manifesta in particolare nelle sentenze in cui il giudice costituzionale ha chiarito i problemi legati al nuovo riparto di competenze legislative di cui all'art. 117 Cost. Ci si riferisce soprattutto alle sentenze in cui la Corte, trattando situazioni oggetto di ricorso che comportavano una "concorrenza di competenze", di funzioni e di interessi di Stato e Regioni, ha ritenuto necessario, non potendosi applicare una loro netta separazione, che si instaurassero rapporti di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, individuando in tale principio il criterio cui è inevitabilmente sottoposto il riparto di competenze legislative (cfr., ad esempio, sentt. n. 308 del 2003, nn. 196 e 228 del 2004, nn. 50, 51, 62 e 219 del 2005).

Un secondo orientamento riscontrato nella giurisprudenza della Corte riguarda le ipotesi che hanno come "capostipite" la sentenza n. 303 del 2003, in cui il giudice costituzionale ha affrontato il delicato tema dell'allocazione delle funzioni amministrative e, in particolare, la "chiamata in sussidiarietà", da parte dello Stato, di funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali (cfr. ad esempio sentt. nn. 6 e 233 del 2004, nn. 151, 285 e 383 del 2005).

Un terzo filone di sentenze in cui il giudice costituzionale evidenzia la rilevanza del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e la sua necessaria applicazione per il funzionamento complessivo del sistema è relativo alla delimitazione delle competenze normative dei diversi livelli di governo in ordine al sistema tributario e finanziario "ridisegnato" dal novellato art. 119 Cost. e, in particolare, al coordinamento della finanza pubblica (cfr. ad esempio sentt. nn. 296, 297, 311, 370 e 376 del 2003, nn. 16, 49, 37 e 241 del 2004, nn. 355 e 397 del 2005).

Infine, il quarto filone di sentenze in cui la Corte ha rilevato l'importanza primaria della leale collaborazione concerne le ipotesi di esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. (cfr. ad esempio sentt. nn. 43, 69 – 73, 112, 140, 172, 173 e 227 del 2004, n. 167 del 2005).

dei primi e in grado di regolare in maniera più efficiente i rapporti tra centro e periferia.

Grazie al ruolo primario svolto dalla Corte costituzionale in questi anni tali principi hanno dunque assunto anche nell'ordinamento italiano, in quanto sistema caratterizzato da un accentuato policentrismo e dalla pariordinazione ontologica dei diversi livelli di governo, particolare rilevanza.

Il giudice costituzionale si è infatti reso fautore di un nuovo, possibile, equilibrio nel sistema delle fonti e nei rapporti tra soggetti decisori all'interno del Titolo V³⁰. Ha operato in modo da compiere una “polizia dei confini rispettivi tra compiti e poteri dello Stato e compiti e poteri delle Regioni”³¹, in modo da indicare ai decisori ed esecutori del diritto le modalità di composizione delle controversie che maggiormente rispettino le rispettive competenze; soprattutto, ha avuto il merito di individuare nel principio di leale collaborazione uno dei principi fondanti del sistema, in grado di comporre le istanze unitarie con quelle di differenziazione.

In seguito ai fenomeni, di questi ultimi decenni, di perdita di sovranità degli Stati a livello sovranazionale e internazionale, che hanno avuto rilevanti ripercussioni anche per l'Italia, non è tuttavia più possibile considerare il ruolo della Corte costituzionale limitato a quello di “arbitro” dei nuovi rapporti tra centro e periferia e di fautrice di un sistema collaborativo nell'ambito dell'ordinamento italiano. Essa si inserisce invero in un sistema di relazioni ben più ampio.

Il sempre più massiccio ingresso negli ordinamenti nazionali della normativa comunitaria e il crescente peso degli obblighi internazionali tendono infatti ad avere ripercussioni non solo sul sistema delle fonti, ma anche sui sistemi giudiziari e, in particolare, sulle relazioni e le competenze dei giudici nazionali e di quelli europei.

³⁰ In questo senso cfr. F. PIZZETTI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella disciplina del terzo condono e nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche alla luce della sent. n. 196 del 2004*, cit.

³¹ Cfr. G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, cit., 422.

La compresenza di una pluralità di livelli di decisori, articolata secondo livelli ordinamentali diversi ma al tempo stesso interdipendenti, comporta infatti inevitabilmente non solo il potenziale conflitto tra sistemi di norme e fra decisori, ma, qualora questi sistemi siano dotati di propri apparati giurisdizionali, anche quello tra giudici dei differenti livelli di governo.

7. La leale collaborazione nei rapporti tra giudici di sistemi policentrici.

Di fronte a sistemi giuridici multilivello e al manifestarsi di un diverso modo di essere del sistema delle fonti si assiste ad un progressivo e crescente “processo circolare di reciproca integrazione”³² tra giudici nazionali e giudici europei, il quale rende a sua volta necessario conciliare tra loro le norme procedurali e sostanziali dei sistemi giudiziari.

Da un lato, infatti, i giudici nazionali sono divenuti componenti del sistema giudiziario comunitario³³ ed europeo e, dall’altro, le giurisdizioni europee sono divenute parte integrante degli ordinamenti giuridici nazionali. In questi anni si è verificato infatti un reciproco incrociarsi tra sistemi di tutela giurisdizionale: il sistema giudiziario nazionale ha contribuito ad arricchire la tutela giurisdizionale comunitaria/europea e al tempo stesso la giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell’uomo hanno influenzato in maniera sempre più rilevante i sistemi giudiziari degli Stati.

I giudici nazionali, vista l’apertura degli ordinamenti ad altri sistemi (internazionali o sovranazionali), si trovano non solo a dover risolvere i problemi di regolazione delle competenze tra i decisori dei diversi livelli di governo, ma, proprio per il moltiplicarsi delle sedi giudiziarie, divengono essi stessi decisori dei conflitti di competenze che si vengono a determinare tra le diverse istanze giurisdizionali. I sistemi giudiziari, dunque, si fanno a loro volta notevolmente

³² Cfr. G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell’ordinamento comunitario*, Giuffrè, Milano, 2001, 41.

³³ Cfr. M.P. CHITI, *L’architettura sistema del giudiziario europeo dopo il Trattato di Nizza: la lenta evoluzione dall’eclittismo al razionalismo*, in *Diritto pubblico*, 2001, 953, il quale sottolinea come i tribunali nazionali siano divenuti “foro naturale per l’applicazione in via giudiziaria del diritto comunitario”.

complessi e multilivello, e il loro ruolo non si riduce solamente a quello tradizionale di stabilizzazione e razionalizzazione di ordinamenti policentrici, bensì diviene assai più complesso³⁴.

In uno scenario in cui i soggetti decisori sono tra loro sempre più integrati ed in cui il sistema delle fonti ha perso i connotati tradizionali e va progressivamente articolandosi e risulta regolato su principi estremamente flessibili e dinamici, il ruolo dei giudici è diventato di primaria importanza in quanto la loro attività interpretativa, a seguito della perdita di ruolo unificante dei poteri pubblici statali, è cresciuta in modo esponenziale.

La necessità di istituire un sistema di collaborazione e cooperazione anche tra sistemi giudiziari appartenenti a livelli di governo e a ordinamenti differenti risulta evidente in modo particolare nell'ambito della tutela dei diritti³⁵.

Nell'epoca contemporanea una delle conseguenze della crisi di sovranità degli Stati è rappresentata infatti dal progressivo manifestarsi di forme di "tutela multilivello dei diritti".

³⁴ Sul tema si veda F.G. PIZZETTI, *Il giudice nell'ordinamento complesso*, Giuffrè, Milano, 2003, 235, il quale evidenzia come "il ruolo e il posto del giudice supremo nel sistema (...) cambi di direzione e di segno" in un ordinamento "destrutturato", "nel quale prevale un'articolazione in senso policentrico dei poteri pubblici" ed in cui "si danno vita a molteplicità dei livelli di governo e si produce una scomposizione del sistema delle fonti".

³⁵ Sul tema della tutela multilivello dei diritti, numerosi sono stati e continuano ad essere gli studi e le riflessioni della dottrina. Senza presunzione di esaustività si vedano L. AZZENA, *L'integrazione attraverso i diritti*, Giappichelli, Torino, 1989; A. BENAZZO, *Diritti fondamentali, giudici costituzionali e integrazione europea*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comun.*, 1998, 835 ss.; A. ARNULL, *The New Judicial Architecture takes Shape*, in *European Law Review*, 25 (2000) 217 ss.; O. DORD, *Systèmes juridiques nationaux et cours européennes: de l'affrontement à la complémentarité?*, in *Pouvoirs*, 2001, n. 96, 5 ss.; A. JOHNSTON, *Judicial Reform and the Treaty of Nice*, in *Common Market Law Review*, 38 (2001), 499 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Quali prospettive nei rapporti tra Corte Costituzionale e Corte di Giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 559 ss.; A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Ed. Laterza, Roma-Bari, 2002; L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Torino, Giappichelli, 2002; V. ONIDA, "Armonia tra diversi" e problemi aperti. *La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 549 ss.; AA.VV., *I diritti fondamentali in Europa*, Giuffrè, Milano, 2003; G. BERTI e G.C. DE MARTIN, *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Giuffrè, Milano, 2003; P. FALZEA, A. SPADARO e L. VENTURA, *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2003; G. LOMBARDI, *Fondamento dei diritti e forme sovranazionali di tutela*, in S. LABRIOLA (a cura di) *Ripensare lo Stato*, Giuffrè, Milano, 2003, 355 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Ed. Laterza, Roma-Bari, 2003; P. BILANCIA e E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Giuffrè, Milano, 2004, 245 ss.; F. SORRENTINO, *La tutela multilivello dei diritti*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comun.*, 2005, 79 ss..

Da molto tempo ormai gli Stati hanno perso l'esclusività nella tutela delle situazioni giuridiche soggettive in quanto hanno dovuto e devono confrontarsi con il fenomeno della moltiplicazione delle sedi, nelle quali i diritti fondamentali vengono tutelati, e dei soggetti impegnati a garantirne l'applicazione.

Si assiste infatti in primo luogo ad un aumento delle dichiarazioni internazionali in tema di tutela, le quali determinano non solo problemi connessi al valore giuridico che esse hanno all'interno degli ordinamenti nazionali, ma anche di raccordo tra Corti nazionali e Corti internazionali deputate a farle rispettare.

Particolarmente significativa e complessa è, ad esempio, la questione dell'applicazione e del valore giuridico della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma nel 1950, e dei conseguenti rapporti tra Corte europea di Strasburgo e Corti nazionali³⁶. Altrettanto interessante e complicato è il tema della possibile adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti³⁷ e dei rapporti tra la Corte di Strasburgo e quella di Lussemburgo.

³⁶ Sul tema cfr. G. BISCOTTINI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'applicazione giurisprudenziale in Italia*, Giuffrè, Milano, 1981; D. ROUSSEAU e F. SUDRE (a cura di), *Conseil constitutionnel et Cour européenne des droits de l'homme*, LJDH, Paris, 1990; G. RAIMONDI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella gerarchia delle fonti dell'ordinamento italiano*, in *Riv. intern. dei diritti dell'uomo*, 1990, 36 ss.; P. PUSTORINO, *Sull'applicabilità diretta e la prevalenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, *ivi*, 1995, 23 ss.; J.F. FLAUSS e M. DE SALVIA, *La Convention européenne des droits de l'homme. Développements récents et nouveaux défis*, Bruylant, Bruxelles, 1997; G. CATALDI, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano: un tentativo di bilancio*, in *Riv. intern. dei diritti dell'uomo*, 1998, 20 ss.; E. LAMBERT, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1999; A. PACE, *La limitata incidenza della CEDU nelle libertà politiche e civili in Italia*, in *Dir. Pubbl.*, 2001, 1 ss.; G. BARBAGALLO e G. RAIMONDI, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e le Corti nazionali*, in *Cons. Stato*, 2002, II, 1891 ss.; B. NASCIMBENE (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2002; B. RANDAZZO, *Giudici comuni e Corte europea dei diritti*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2002, 1303 ss.; A. GUAZZAROTI, *I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Quad. Cost.*, 2003, 25 ss.

³⁷ Tale adesione è stata sancita nell'art. I-9 della Costituzione europea, la quale, tuttavia, per entrare in vigore deve essere ancora ratificata da tutti gli Stati membri.

Sulle problematiche relative all'adesione della Comunità europea alla Convenzione del 1950 si vedano, fra gli altri, F. CAPOTORTI, *Sull'eventuale adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. Dir. Int.*, 1980, 5 ss.; A. ROTTOLA, *L'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. Dir. Eur.*, 1980, 19 ss.; G. TIBERI, *La questione dell'adesione della comunità alla convenzione europea dei diritti dell'uomo al vaglio della Corte di giustizia*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comun.*, 1997, 437 ss.; M.

In secondo luogo, nonostante la Comunità europea non sia sorta con il fine di tutelare i diritti fondamentali, ma piuttosto per scopi politici ed economici, essa è giunta in questi ultimi decenni, grazie all'imponente opera pretoria della Corte di giustizia, ad assicurare forme di tutela anche a situazioni giuridiche soggettive non espressamente contemplate nei Trattati comunitari e a costruire un proprio sistema di riconoscimento e di tutela dei diritti fondamentali³⁸. Tale processo, che determina indubbiamente rilevanti problemi di coordinamento tra sistemi giuridici nazionali e ordinamento comunitario, tra giudici nazionali e Corte di giustizia, è culminato con l'approvazione a Nizza, nel 2001, della Carta europea dei diritti fondamentali, la quale è stata successivamente inserita nella stessa Costituzione europea.

WAELEBROECK, *La Cour de justice et la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Cahiers de droit européen*, 1997, 550 ss.; S. MATHIEU, *L'adhésion de la Communauté à la CEDH: un problème de compétence ou un problème de soumission?*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européen*, 1998, 31 ss.

³⁸ Sul tema cfr. J.H.H. WEILER e N.J.S. LOCKHART, "Taking Rights seriously": *the European Court and its fundamental Rights*, in *Common Market Law Review*, 1992, 51 ss.; E. PAGANO, *I diritti fondamentali nella Comunità dopo Maastricht*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1996, 163 ss.; J.H.H. WEILER, *Diritti fondamentali e confini fondamentali: lo spazio giuridico europeo e il conflitto tra standard e valori nella protezione dei diritti umani*, in ID., *La Costituzione dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 1999, 175 ss.; P. ALSTON (a cura di), *The European Union and the Human Rights*, Oxford Press, Oxford 2000; R. ADAM, *Da Colonia a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2000, 882 ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali nell'ordinamento nazionale e nell'ordinamento comunitario: due modelli a confronto*, in *Dir. Pubbl.*, 2001, 923 ss.; U. DE SIERVO, *I diritti fondamentali europei ed i diritti costituzionali italiani (a proposito della Carta dei diritti fondamentali)*, in *Dir. Pubbl. Compar. Europeo*, 2001, 153 ss.; G.F. FERRARI (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza*, Giuffrè, Milano, 2001; A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI e S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2001; G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, Milano, Giuffrè, 2001; B. NASCIMBENE, *Tutela dei diritti fondamentali, sanzioni e controllo della Corte di giustizia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1997, 773 ss.; L.S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2002; G. SCALA, *L'emergere della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Giur. It.*, 2002, 250 ss.; R. TONIATTI (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2002; A. FERRARO, *Il ruolo della Corte di Giustizia delle Comunità Europee nell'elaborazione ed evoluzione comunitaria dei diritti fondamentali*, in *Rivista Italiana di Dir. Pubbl. Comunitario*, 2003, 1355 ss.; C. PINELLI e F. BARAZZONI, *La Carta dei diritti, la cittadinanza e la vita democratica dell'Unione*, in F. BASSANINI e G. TIBERI (a cura di) *Una Costituzione per l'Europa*, cit., 37 ss.; A. PIZZORUSSO (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Giuffrè, Milano, 2003; M. CODINANZI, *Il "livello comunitario" di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo*, in *La tutela multilivello dei diritti*, cit., 35 ss.

Peraltro anche al livello dei governi infrastatali si assiste ad un crescendo di disposizioni in materia di tutela dei diritti, sebbene non sempre le dismissioni ed erosioni della potestà legislativa statale in materia di diritti corrispondano ad un effettivo decentramento della giurisdizione³⁹.

Di fronte al moltiplicarsi e al differenziarsi dei sistemi di tutela dei diritti si è dunque ulteriormente sviluppato in questi anni il fenomeno di progressiva perdita di sovranità dello Stato, di destrutturazione e al tempo stesso di interdipendenza dei diversi sistemi delle fonti ma, soprattutto, si è determinato un processo di circolazione, di collaborazione e di integrazione reciproca tra giudici nazionali e giudici europei.

Quest'ultima conseguenza si è palesata come sempre più evidente e necessaria non solo in quanto volta a scongiurare il conflitto tra norme sostanziali in materia di diritti introdotte e operative a livelli di governo differenti, ma soprattutto perché, nella continua incertezza giuridica dei sistemi, si è assistito ad un protagonismo sempre più accentuato dei giudici e ad un progressivo processo di "giurisdizionalizzazione del diritto"⁴⁰.

Il raggiungimento di forme di collaborazione tra giudici, peraltro, non è necessario solo nell'ambito della tutela dei diritti, ma è ad esempio particolarmente essenziale anche rispetto alla competenza della Corte di giustizia, volta ad assicurare il rispetto del diritto comunitario nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati.

Il meccanismo del rinvio pregiudiziale⁴¹, di cui all'art. 234 TCE e, ora all'art. I-29 della Costituzione europea, ha assunto infatti in questi anni un ruolo rilevante

³⁹ Emblematico è il caso italiano, dove, a seguito della riforma costituzionale del 2001, la lett. m) dell'art. 117, primo comma, demanda alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali in materia di diritti civili e sociali", la quale non sembra precludere la possibilità, per le Regioni, di prevedere e regolamentare livelli ulteriori di prestazioni nell'ambito dei diritti. Sul punto cfr. E. DE MARCO, *La tutela "multilivello" dei diritti tra enunciazioni normative e garanzie giurisdizionali*, in *La tutela multilivello dei diritti*, cit., 135 ss.; F. PIZZETTI, *La tutela dei diritti nei livelli substatuali*, cit., 87 ss.

⁴⁰ Cfr. M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, cit., 75.

⁴¹ Sul tema si vedano M. MARI, *Il rinvio pregiudiziale. Uniformità ed efficacia del diritto comunitario negli Stati membri*, in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 2002, 481 ss.; G. RAITI, *La collaborazione giudiziaria nell'esperienza del rinvio pregiudiziale comunitario*, Giuffrè, Milano, 2003.

nei rapporti tra Corti nazionali e Corte di giustizia. Esso è divenuto “uno degli strumenti più importanti messo a disposizione della giurisdizione comunitaria”⁴² per instaurare un dialogo tra le giurisdizioni nazionali e la giurisdizione comunitaria, dialogo che si ritiene sia ormai imprescindibile per un efficace ed efficiente funzionamento del sistema complessivo.

Attraverso il rinvio pregiudiziale i giudici nazionali hanno ormai imparato a “dialogare”⁴³ con la Corte di giustizia. E anche se è vero che le Corti costituzionali nazionali, in particolar modo quella tedesca e quella italiana, sono in parte ancora riluttanti nell'utilizzare direttamente questo strumento⁴⁴ e nel riconoscere una “supremazia” sostanziale della Corte di giustizia, preferendo astenersi da ogni valutazione, occorre riconoscere che si sta sempre più sviluppando un processo di osmosi e di integrazione tra istanze giurisdizionali.

All'interno del processo di integrazione europea non si può poi non segnalare come in seguito al Trattato di Maastricht si stiano sviluppando, nell'ambito del terzo pilastro, forme di integrazione e di cooperazione fra le giurisdizioni nazionali, “le quali stanno portando alla creazione di una rete giudiziaria europea”⁴⁵.

I giudici sono dunque diventati essi stessi soggetti della *governance*, si sono cioè trasformati in questi anni in fautori e decisori di forme di collaborazione tra ordinamenti giudiziari, determinando l'istituzione di un sistema giudiziario a “stella” o a “rete”⁴⁶; un sistema di “vasi comunicanti”⁴⁷; un sistema in cui la

⁴² Cfr. G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, cit., 69 ss.; F.G. PIZZETTI, *Il processo costituente europeo e la riforma del sistema giudiziario dell'Unione*, in *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, cit., 2004, 71.

⁴³ Cfr. M.P. CHITI, *L'architettura del giudiziario europeo dopo il Trattato di Nizza: la lenta evoluzione dall'eclittismo al razionalismo*, cit., 963.

⁴⁴ Sulle problematiche derivanti dall'utilizzo del rinvio pregiudiziale da parte della Corte costituzione italiana si vedano, fra i molti, M. CARTABIA, *L'ordinamento italiano e la Comunità europea*, in B. BEUTLER, R. BIBIER, J. PIPKORN, J. STREIL e J. WEILER (a cura di), *L'Unione Europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, il Mulino, Bologna, 1998, 111 ss.; A. BARBERA, *Le tre Corti e la tutela multilivello dei diritti*, in *La tutela multilivello dei diritti*, cit., 89 ss.

⁴⁵ F.G. PIZZETTI, *Il processo costituente europeo e la riforma del sistema giudiziario dell'Unione*, cit., 72.

⁴⁶ F.G. PIZZETTI, *Il giudice nell'ordinamento complesso*, cit., 303-307.

⁴⁷ G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, cit., 69; E. DE MARCO, *La tutela “multilivello dei diritti tra enunciazioni normative e garanzie giurisdizionali*, cit., 158.

collaborazione, il “dialogo”⁴⁸, la “sinergia”⁴⁹ e “l’armonia tra diversi”⁵⁰ sono divenuti strumenti primari nell’esercizio dell’azione giudiziaria, in quanto unici principi in grado di ricomporre le diverse istanze e di consentire il funzionamento di sistemi ormai “esplosi” e caratterizzati da un’accentuata geometria variabile dei livelli di decisione⁵¹.

8. Alcune considerazioni conclusive.

La finalità di questo studio è stata quella di comprendere se di fronte ai fenomeni di perdita di sovranità degli Stati contemporanei e di sviluppo di sistemi multilivello, si debba o no prendere atto di una definitiva ed effettiva “crisi” dello Stato.

Ci si è inoltre interrogati su quali siano le soluzioni e gli strumenti che possono maggiormente salvaguardare la stabilità e l’efficienza di questi sistemi *multilevel* e, dunque, garantire il funzionamento complessivo degli ordinamenti, così come venutisi a costituire in questi ultimi decenni.

Relativamente al primo profilo, ritengo che non si possano ricondurre i processi di “condivisione” della sovranità statale con istanze internazionali, sovranazionali e infrastatali, a una definitiva “crisi dello Stato”, nel senso di una sua “eclisse”, ma che si debba piuttosto riflettere sul fatto che gli ordinamenti nazionali stanno vivendo un periodo di evoluzione verso un progressivo ripensamento delle proprie strutture e modalità di funzionamento⁵².

⁴⁸ Cfr. M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, cit., 117, la quale sostiene che in questi ultimi anni sia in corso un vero e proprio “*dialogue of constitutionalism*” tra Corti di diversi Paesi.

⁴⁹ V. ONIDA, *La tutela dei diritti davanti alla Corte costituzionale il rapporto con le Corti sovranazionali*, in *La tutela multilivello dei diritti*, cit., 107.

⁵⁰ ID., “*Armonia tra diversi*” e problemi aperti. *La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, cit., 549.

⁵¹ Penetranti sono le osservazioni di C. PINELLI, *Adeguamento al diritto comunitario e interpretazione costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1997, 3917, il quale sottolinea come la Corte costituzionale è “avvertita che le partite aperte fra le Corti dopo Maastricht non possono risolversi con *actiones finium regundorum*”.

⁵² Significativo è l’intervento di G. REBUFFA, *Dal costituzionalismo degli Stati al costituzionalismo dei diritti*, al Convegno di Studi di Napoli del 22 e 23 marzo 2002, ora in *Ripensare lo Stato*, cit., 63 ss., il quale sottolinea come si debba parlare non di “crisi”, ma di “ripensamento” dello Stato.

Essi stanno infatti procedendo, a livello interno e verso l'esterno, alla predisposizione di strumenti che possano consentire la regolazione del nuovo sistema policentrico che si è venuto ad istituire in maniera sempre più crescente. Si constata cioè la tendenza degli odierni ordinamenti statali a pervenire ad un nuovo ordine, il quale non nega e non estingue il ruolo degli Stati nazionali, ma ne modifica e trasforma ruolo e funzioni.

Riguardo al secondo profilo, infatti, mi sembra che gli strumenti che consentono una efficace ed efficiente regolamentazione di sistemi in cui si assiste ad una destrutturazione della sovranità, del sistema delle fonti, dei poteri pubblici, non possano più ispirarsi al tradizionale concetto di sovranità e al principio di gerarchia, ma debbano piuttosto fondarsi su principi maggiormente dinamici e in grado di garantire la regolazione del sistema stesso.

In particolare ci si riferisce al principio di sussidiarietà e, soprattutto, alla leale collaborazione, divenuta tratto caratterizzante, principio cardine e architrave di ordinamenti complessi e policentrici, in cui l'esigenza di comporre le istanze unitarie con le esigenze di differenziazione è sempre più incombente.

Solo attraverso forme, metodi e procedure che si ispirino alla *governance* e ad una collaborazione paritaria, i protagonisti degli ordinamenti multilivello, siano essi i decisori, gli esecutori o, in ultima analisi, i giudici, potranno infatti garantire un effetto stabilizzante all'interno degli ordinamenti, assumere corresponsabilmente le decisioni relative alle politiche pubbliche e, infine, tutelare l'equilibrio e l'integrazione dei sistemi complessivamente considerati, salvaguardando al contempo lo Stato da una irreversibile "rottura".

Poiché sino a questo momento la leale collaborazione è apparsa principio strumentale al funzionamento di sistemi in cui vi è un accentuato pluralismo dei livelli di governo; principio a cui si è fatto riferimento negli ambiti più diversi (a livello legislativo, amministrativo, giudiziario, politico-istituzionale) e che ha trovato le più diverse applicazioni (a livello internazionale, comunitario, statale, infrastatale), problema di fondo resta quello di comprendere se la 'leale

Così anche S. LABRIOLA, *La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, in *La tutela multilivello dei diritti*, cit., 176.

collaborazione' si concretizzi esclusivamente in uno strumento per il funzionamento di sistemi policentrici e, dunque, si risolva unicamente in una dimensione ad esso strumentale e funzionale, oppure se essa non sia piuttosto un più generale principio cui tutti attori dei sistemi policentrici debbono ispirarsi e sul quale tali sistemi si debbono fondare.