

$A_{I2}$

---

44



Mario Gorlani

Articolazioni territoriali  
dello Stato e  
dinamiche costituzionali



Copyright © MMIV  
ARACNE EDITRICE S.r.l.

[www.aracne-editrice.it](http://www.aracne-editrice.it)  
[info@aracne-editrice.it](mailto:info@aracne-editrice.it)

00173 Roma  
via Raffaele Garofalo, 133 A/B  
(06) 72672222 – (06) 93781065  
telefax 72672233

ISBN 88-7999-736-2

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

I edizione: maggio 2004

# Indice

Indice	pag.	5
Introduzione	“	9

## PARTE PRIMA

### LA SOVRANITÀ RIPARTITA TRA STATI E FEDERAZIONE NELLA PRASSI COSTITUZIONALE DEGLI STATI UNITI D'AMERICA

#### Capitolo I

##### **La sovranità degli Stati e le sue manifestazioni**

1. Le ragioni ed i caratteri del modello federale statunitense “ 15
2. Le Costituzioni degli Stati “ 27
3. L'organizzazione costituzionale degli Stati “ 37
4. Diritti individuali e Costituzioni statali “ 52
5. Le autonomie territoriali infra-statali “ 60
6. Le materie riservate alla competenza degli Stati “ 66
7. Le immunità degli Stati nei confronti della Federazione “ 88

#### Capitolo II

##### **La competenza costituzionale della Federazione e i limiti alla sovranità degli Stati**

1. Gli strumenti della supremazia federale “ 99
2. Poteri enumerati e poteri impliciti “ 103
3. La *commerce clause*: la principale fonte del potere federale “ 118
4. Gli altri ambiti riservati all'esercizio del potere federale “ 138
5. Uguaglianza e libertà fondamentali nella elaborazione della giurisprudenza della Corte Suprema “ 149

#### Capitolo III

##### **Il superamento del modello federale “duale” e il consolidamento del “federalismo cooperativo”:**

### **il perfezionamento dell'Unione**

- |  |      |     |
|--|------|-----|
| 1. L'evoluzione dell'ordinamento federale statunitense   | pag. | 171 |
| 2. La giurisdizione della Corte Suprema nella definizione delle sfere di competenza federale e statale | “    | 181 |
| 3. I tratti caratteristici del federalismo “duale” nordamericano                                       | “    | 199 |
| 4. La cooperazione tra Stati e Federazione nella legislazione, amministrazione e giurisdizione         | “    | 211 |
| 5. La cooperazione tra Stati e l'obiettivo della uniformità del diritto statale                        | “    | 226 |
| 6. <i>The new federalism</i> : tendenze recenti e prospettive  | “    | 258 |

### **PARTE SECONDA**

L'ARTICOLAZIONE COSTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA: DALLA LENTA ATTUAZIONE DELLO STATO REGIONALE ORIGINARIO ALLA SUA REVISIONE

#### **Capitolo IV**

##### **L'attuale configurazione dell'autonomia costituzionale delle Regioni**

- |  |   |     |
|--|---|-----|
| 1. Il contesto storico-politico nel quale nasce e si sviluppa il regionalismo italiano   | “ | 271 |
| 2. L'identità storica e culturale delle Regioni  | “ | 280 |
| 3. I caratteri distintivi del regionalismo asimmetrico e differenziato prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione | “ | 286 |
| 4. L'autonomia politica e organizzativa delle Regioni  | “ | 301 |
| 5. Il sistema delle fonti nell'ordinamento regionale   | “ | 346 |
| 6. Gli ambiti “minori” dell'autonomia regionale  | “ | 396 |
| 7. I diritti delle Regioni nei confronti dello Stato   | “ | 414 |

#### **Capitolo V**

##### **I limiti ai poteri delle Regioni e gli strumenti della “supremazia” dello Stato centrale**

- |  |   |     |
|--|---|-----|
| 1. Il principio di “supremazia” nell'ordinamento italiano          | “ | 419 |
| 2. I fattori unificanti sul piano legislativo                      | “ | 426 |
| 3. L'unità amministrativa dell'ordinamento                         |   | 471 |
| 4. Esigenze unitarie di carattere finanziario e tributario         | “ | 494 |
| 5. I controlli dello Stato sugli atti e sugli organi delle Regioni | “ | 500 |

**Capitolo VI**  
**L'evoluzione dello Stato regionale**  
**tra difficoltà politiche**  
**ed interventi del giudice costituzionale**

- |  |          |
|--|----------|
| 1. Il superamento del modello regionale originario   | pag. 517 |
| 2. Il ruolo della Corte costituzionale come elemento di equilibrio della forma di Stato  | “ 526    |
| 3. L'integrazione tra la legislazione regionale e quella statale   | “ 539    |
| 4. Gli strumenti della cooperazione tra Stato e Regioni e la loro valutazione da parte del giudice costituzionale                                  | “ 565    |
| 5. Il ruolo internazionale delle Regioni italiane  | “ 582    |
| 6. Unità e indivisibilità della Repubblica, pluralismo istituzionale e cooperazione tra livelli territoriali: il nuovo art. 114 della Costituzione | “ 588    |

PARTE TERZA

LA SOVRANITÀ INTERNA DEGLI STATI TRA AUTONOMIA  
ED UNITÀ OVVERO DELLA RELATIVIZZAZIONE IN CHIAVE  
DINAMICA NEGLI ORDINAMENTI DEMOCRATICI DI UN  
CONCETTO ASTRATTO

**Capitolo VII**  
**La possibile sovrapposizione**  
**del modello statale federale e di quello regionale**

- |  |       |
|--|-------|
| 1. L'appartenenza dello Stato federale e dello Stato regionale al modello dello Stato cosiddetto unitario composto | “ 599 |
| 2. Gli strumenti della supremazia “centrale” o “federale”  | “ 630 |

**Capitolo VIII**  
**Cooperazione ed integrazione tra i livelli territoriali:**  
**l'inevitabile approdo del pluralismo democratico**

- |   |       |
|---|-------|
| 1. La difesa “dal centro” dello Stato sociale                                 | “ 637 |
| 2. Cooperazione o competizione tra le articolazioni dell'ordinamento statale? | 640   |
| Bibliografia  | “ 653 |





## Introduzione

Da oltre 200 anni il sistema federale nordamericano si propone tra le esperienze del costituzionalismo moderno come il modello cui deve ispirarsi chiunque intenda combinare, sul piano delle formule istituzionali, il principio di unità con il valore dell'autonomia locale e dell'articolazione territoriale dello Stato. L'originale soluzione elaborata dalla Convenzione di Filadelfia nel 1787 è divenuta l'archetipo di ogni successivo esperimento di decentramento politico-legislativo.

Quando si discute del sistema federale nordamericano, è però necessario definire il periodo storico di cui si sta parlando: dal 1787, il testo della Carta fondamentale è rimasto sostanzialmente immutato, se si eccettuano i 27 emendamenti, ma le dinamiche costituzionali, recependo le profonde trasformazioni della società e dell'economia statunitense, ci hanno consegnato un modello radicalmente diverso dalle origini.

Il sistema federale è servito per costruire uno Stato unitario, conservando spazi di autonomia alle realtà periferiche: l'ordinamento nordamericano si è mosso lungo questa direttrice, proponendo di epoca in epoca nuove sintesi di due valori – unità e decentramento – per loro natura antinomici.

Seguire questa evoluzione e ricostruire le relazioni centro-periferia nelle diverse fasi storiche aiuta a comprendere sia il contesto complessivo nel quale il sistema federale è stato di volta in volta calato, sia la grande duttilità e pragmaticità di questa formula organizzativa, capace di adattarsi ora ad una impostazione liberale della forma di Stato, ora ad una impostazione democratico-sociale, ora ad una visione che coniuga i valori dello Stato sociale con i principi di sussidiarietà e di leale cooperazione.

La presente ricerca parte da qui; ricostruisce le dinamiche costituzionali del federalismo nordamericano, dalla sua nascita, muovendo dall'esame del nucleo di poteri e di sovranità che apparteneva agli Stati nel modello originario e di quanto sopravvive per verificare, in primo luogo, quali siano stati i fattori unificanti che hanno sviluppato il grado di integrazione del sistema, accrescendo le competenze federali; e, in secondo luogo, per accertare in che misura, mediante gli strumenti cooperativi, gli Stati hanno potuto salvaguardare un ruolo rilevante, anzi determinante, nell'organizzazione costituzionale.

Lo studio del sistema nordamericano ha fornito il paradigma per seguire la stessa impostazione metodologica nell'analisi dell'ordinamento italiano. La riforma del titolo V, attuata con la legge cost. n. 3/2001, e le ulteriori riforme allo studio del Parlamento, con cui dovrebbe essere finalmente trasformato il Senato in seconda Camera federale, pongono al centro del sistema le Regioni (e gli enti locali): lo Stato cessa di essere il titolare "naturale" di tutte le competenze legislative, amministrative e finanziarie, come in passato, ma si limita a trattenere gli strumenti di unificazione del sistema. Come la ricerca evidenzierà, si tratta di strumenti che, sulla falsariga dell'ordinamento nordamericano, sono in grado di porre limiti piuttosto gravosi all'autonomia delle realtà periferiche. Queste ultime, tuttavia, sono poste in condizione di mantenere la propria posizione istituzionale attraverso la diffusione di sedi e procedimenti partecipativi e collaborativi.

Sotto questo punto di vista, i due ordinamenti presentano analogie rilevanti, che verranno messe in luce nella terza parte della ricerca. In entrambi l'impostazione democratico-sociale, divenuta dominante nel corso del XX secolo, ha operato in senso unificante, accentrando una serie di politiche di intervento pubblico che mal si prestavano alla gestione da parte degli enti periferici. In entrambi, questi ultimi hanno cominciato a recuperare rilievo nel momento in cui, in parte per ragioni di bilancio e in parte per ragioni politiche-ideologiche, lo Stato sociale ha cominciato ad entrare in crisi: a quel punto il centro ha richiesto la collaborazione degli Stati-membri e delle Regioni, per assicurare maggiore efficienza nella attuazione delle politiche di *welfare*.

È questa la nuova frontiera degli Stati unitari composti, anche in funzione di garanzia della articolazione territoriale delle competenze: non tanto assicurare l'esclusività delle attribuzioni delle Regioni, quanto favorire la crescita politica e istituzionale di queste ultime, nell'intento di renderle partecipi delle decisioni prese nell'interesse nazionale.

È la strada imboccata con convinzione dal regionalismo italiano negli ultimi anni. Mancano ancora, per dare completezza e organicità al nuovo assetto, alcuni tasselli fondamentali, come il Senato federale, utili soprattutto ad evitare che il peso di un giusto bilanciamento tra valori dell'autonomia e istanze unificanti sia scaricato integralmente sulle spalle della Corte costituzionale, come sta avvenendo nelle prime applicazioni della riforma 3/2001. Ma l'esperienza nordamericana – nella quale dal 1913 il Senato non è più direttamente rappresentativo

dei governi statali, ma eletto direttamente dal popolo, e conserva soltanto la regola della pari rappresentanza di tutti gli Stati – dimostra che anche questo strumento non deve essere enfatizzato oltre misura. Un sistema federale può funzionare in modo soddisfacente anche prescindendo dalla rappresentanza parlamentare diretta dei governi regionali, purché i valori del decentramento abbiano un sufficiente radicamento nella società e purché tali valori riescano a trovare voce e a pesare nelle scelte politiche nazionali.

È per queste ragioni che, mentre l'Italia si accinge a vivere una nuova fase delle relazioni Stato-Regioni, e ad aprire scenari radicalmente innovativi nel modello di regionalismo adottato, si è reputato utile fare “il punto della situazione”, evidenziando continuità e discontinuità del nuovo ordinamento rispetto alla tradizione costituzionale vissuta finora, e rispetto alla tradizione federale classica nordamericana.

*Devo un ringraziamento speciale al professor Antonio D'Andrea, che ha costantemente guidato con affetto, passione e competenza le mie ricerche e senza i cui consigli, critiche e stimoli questo lavoro non avrebbe mai visto la luce; e al professor Michel Rosenfeld che – grazie all'interessamento del professor Valerio Onida, cui sono, in verità non solo per questo, particolarmente riconoscente – mi ha gentilmente ospitato per un anno presso la Cardozo School of Law di New York per lo studio del sistema federale nordamericano.*

*Brescia, aprile 2004*

*M. G.*