

LUCIANO PATRUNO

RIFLESSIONI PRELIMINARI PER UNO STUDIO
DEI PROCESSI DI TRASFORMAZIONE
DELLO SPAZIO SUBSTATALE.
L'INTERFACCIA GLOBALE DEL POTERE ESTERO REGIONALE

Sommario: 1. L'agire esterno delle Regioni quale sineddoche di un rinnovato contesto delle relazioni internazionali. – 2. Intermezzo sistemico. – 3. L'*eterotopia* territoriale come forma attuale del potere estero regionale. – 4. Conclusioni.

1. *L'agire esterno delle Regioni quale sineddoche di un rinnovato contesto delle relazioni internazionali.* – Nell'affrontare l'esegesi delle nuove disposizioni costituzionali relative al c.d. «potere estero» delle Regioni⁽¹⁾, ciò che di primo acchito colpisce, nel paragone con il testo previgente, è, senza dubbio, il «passaggio da un difetto pressoché totale di previsioni costituzionali [...] ad un (forse eccessivo) affollamento di formule entro un ambito pure oggettivamente non ristretto»⁽²⁾.

Questo ribaltamento di prospettiva, implicante la costituzionalizzazione delle relazioni 'esterne' delle Regioni, sopravvenuta ad una lunga fase di travagliata creazione pretoria e di guardinghe concessioni a livello di normazione

(1) L'utilizzazione di questo termine, spiega F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1999, pp. 10 ss., è ormai invalsa in dottrina per designare un «fenomeno complessivo», «comprensivo di tutte le attività estere che le Regioni possono svolgere (attività di mero fatto, promozionali, di mero rilievo internazionale ed eventuali attività delegate dallo Stato)», un fenomeno, dunque, capace di assumere diverse «gradazioni», dall'«ipotesi di mero scambio di informazioni alla vera e propria conclusione di accordi internazionali». Sostanzialmente l'A. si riconosce nel concetto di potere estero già delineato in precedenza da E. GIZZI, *Il potere estero regionale*, in *Quad. reg.*, 1989, pp. 90 s., quale «capacità, riconosciuta alle Regioni, di produrre con soggetti di altri stati accordi, intese dichiarazioni e altri consimili atti, dai quali scaturiscono effetti sulla politica legislativa e amministrativa delle Regioni stesse e, non di rado, vere e proprie obbligazioni». È noto, tuttavia, come la Corte costituzionale non abbia mai formalmente individuato un «potere estero» regionale, ritenendo tale manifestazione giuridica di esclusiva competenza statale. Una posizione, questa, mantenuta ancora oggi dalla Consulta che, nella recente sent. n. 13 del 2003, pur tenendo conto del novellato art. 117 Cost., ha di fatto accolto la tesi dell'Avvocatura, imperniata sulla spettanza del «potere estero» in capo allo Stato, facendo leva sulla necessaria unità statale di indirizzo in politica estera.

(2) A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e «potere estero» delle Regioni (Notazioni di ordine metodico-ricostitutivo)*, in *Dir. soc.*, 2003, p. 4.

ordinaria, non appare semplicemente come il portato di una volontà ordinatrice settoriale, ma sembra, invece, potersi ricondurre al tentativo più ampio ed ambizioso, perseguito dal legislatore costituzionale, di ridefinire rapporti e interdipendenze fra ordinamenti⁽³⁾, seguendo una logica asintoticamente più complessa di quella meramente binaria, custodita e tramandata dagli artt. 10 e 11 Cost.⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Per C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, cc. 194 ss., la riconfigurazione ordinamentale, operata dalla modifica costituzionale del Titolo V, trae conferma, in via diretta, dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost., co. 1, «che si incentra dunque sui rapporti fra ordinamenti, senza alcuna pretesa di ridisegnare direttamente i rapporti tra le rispettive fonti», e, indirettamente, dal riferimento al «principio di pari trattamento» codificato nell'art. 114, co. 1, inteso a riflettere «una configurazione dello Stato e delle Regioni come altrettanti «ordinamenti parziali» rispetto all'«ordinamento generale» della repubblica, che può farsi risalire alla teoria kelseniana (ma si pensi anche all'«ordinamento repubblicano» di Benvenuti)». Analoghe riflessioni si rinvengono in C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 118, che nell'esaminare i nuovi limiti generali posti dall'art. 117, co. 1, alla potestà legislativa statale e regionale, sottolinea come «le tradizionali modalità di rappresentazione delle dinamiche coinvolgenti i rapporti fra ordinamenti interni, comunitari e/o internazionali non sembrano più pienamente utili a comprendere l'effettiva portata innovativa delle dinamiche che coinvolgono il nostro ordinamento». E, sia pure da una diversa angolazione, 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 «www.federalismi.it», prefigurando il momento più delicato dell'intera riforma, ossia quello attuativo, auspica, da parte del legislatore statale, oltre alla consueta attenzione alle «forme condivise di concertazione» con le Regioni e gli altri enti territoriali, una nuova sensibilità «agli elementi istituzionali e agli interessi ordinamentali complessivi» coinvolti, che potranno trovare composizione solo attraverso la «tecnica della *governance*» da intendersi «in un'accezione specifica, e cioè con riferimento all'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». Anche in questo caso, l'addentellato costituzionale di partenza, in grado di soddisfare le esigenze di unificazione del «nuovo ordinamento», è costituito «dalla risposta sistemica data proprio dal dettato del primo comma dell'art. 117».

⁽⁴⁾ Il sintagma «logica binaria» non va, in questo contesto, riferito ad una possibile presa di posizione in ordine alla classica diatriba tra teorie «moniste» e «dualiste» nella considerazione del rapporto fra ordinamenti nazionali e ordinamento internazionale. Per «logica binaria» dei riferimenti internazionalistici contenuti nella prima parte della Costituzione vuole qui intendersi, invece, quell'approccio teorico «che vede diritto internazionale e diritti statali come ordinamenti giuridici separati, ciascuno dotato del carattere della originarietà: in altre parole, di un proprio carattere individuale, unitario e autonomo», così M. GIULIANO - T. SCOVAZZI - T. TREVES, *Diritto internazionale, Parte generale*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 541, di modo che «da tale considerazione appare semplicemente l'esistenza di cerchie di convivenza sociale distinte e separate, interessate prevalentemente a rapporti sociali diversi, dalle quali sono sorte e si sono affermate normative giuridiche non

Affrancandosi, infatti, dall'originario approccio 'statocentrico' del Costituente alla questione dell'apertura dell'ordinamento italiano verso la comunità internazionale⁽⁵⁾, il nuovo Titolo V della Costituzione sembra coagularsi attor-

meno diverse e separate» (p. 542). In questa impostazione, si fronteggiano, per così dire, due «unità», quella statale e quella costituita dall'ordine internazionale, che però oggi sono sempre meno distinguibili e descrivibili in termini di costruzioni olistiche, in quanto entrambe sottoposte ad una duplice tensione: quella del federalismo interno, da intendersi quale rinuncia da parte dello Stato ad alcune funzioni in favore di Regioni minori e quella del federalismo esterno quale dismissione a favore di aggregati macroregionali, di natura sovranazionale, di proprie prerogative tradizionalmente sovrane, al fine di meglio sopportare le sfide poste dai nuovi scenari politici ed economici planetari. Il che comporta, rispetto alla meccanicistica alternativa tra Stati e società internazionale di Stati, una disgregante «balkanizzazione delle appartenenze e delle identità», così testualmente S. CASSESE, *L'erosione dello Stato: una vicenda irreversibile?*, in S. CASSESE - G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 21. La letteratura sul tema della crisi dello Stato è ormai sterminata. Si rinvia, pertanto, tra i tantissimi, con riferimento solo ad alcune monografie italiane più recenti sul punto, a L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 1997; N. MATTEUCCI, *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologna, Il Mulino, 1997; P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Bari, Dedalo, 1998; P.P. PORTINARO, *Stato*, Bologna, Il Mulino, 1999; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002; S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, Giuffrè, 2003. Con particolare riguardo, poi, al processo di integrazione europea, è stato osservato come in questa «recente fase del diritto pubblico europeo» siano inapplicabili le «categorie dominanti in Europa nella fase precedente» fondate sul principio di sovranità, in quanto esse «ponevano un'alternativa secca: da una parte il trattato di diritto internazionale, che crea alcune obbligazioni per gli Stati ma non genera alcuna vera e propria forma politica sul piano sovranazionale, dall'altra l'atto costitutivo di un nuovo Stato, di norma a struttura federale, che prima o poi finisce per subordinare gli Stati originariamente autori di quell'atto. Dunque, nell'epoca precedente, per lo meno fino alla metà del Novecento, a causa della rigidità insita nello stesso principio di sovranità, non poteva darsi una terza soluzione: o gli Stati rimanevano sovrani perché limitati in modo controllato, e revocabile, da un semplice trattato di diritto internazionale, o tali non erano più, perché si era fuoriusciti dallo schema del trattato e si era entrati nella sfera costituente, della nascita di un nuovo Stato prima o poi destinato a subordinare gli Stati originariamente esistenti», M. FIORAVANTI, *Stato e Costituzione*, in ID. (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 35.

(⁵) Dalla ricostruzione di A. CASSESE, *Artt. 10 e 11 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, pp. 461 ss., si evince che le relazioni internazionali vennero intese, nella stesura della Carta fondamentale, essenzialmente come rapporti interstatuali, seppure finalizzati a «promuovere [...] la realizzazione di quei valori di libertà e giustizia che si voleva salvaguardare nel nuovo assetto costituzionale interno». Infatti, il nuovo ordine internazionale si sarebbe potuto costruire solo facendo leva «a) sul superamento della sovranità assoluta dello Stato nazionale, b) su una intensa collaborazione tra Stati e quindi su più penetranti limitazioni alla loro sfera di libertà e c) sulla creazione di organizzazioni internazionali». Dello stesso avviso A. RUGGERI, «Forme» e «tecniche» dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, t. I, Torino, Giappichelli, 2003, p. 440, per il quale «va preso atto

no ad un nuovo «paradigma relazionale»⁽⁶⁾ plurisoggettivo, che, muovendo dall'eguale e alterna rilevanza, in un «mondo di interdipendenze crescenti e globali»⁽⁷⁾, dei diversi attori istituzionali (Enti territoriali infrastatali, Stato, Unione Europea, Organizzazioni internazionali), ridimensiona il ruolo assorbente ed egoistico dello Stato-nazione, spostandone progressivamente, anche se non totalmente, la funzione di mediazione tra «interno» ed «esterno» dal piano sostanziale a quello procedimentale⁽⁸⁾.

del fatto che la Costituzione «novellata» mostra, pur con talune non rimosse incertezze, una sensibilità nei riguardi della vocazione internazionalistica ed europeista del nostro ordinamento sicuramente non posseduta ai tempi della Costituente. Per quanto, invero, si voglia (e si debba) rimarcare il significato posseduto dai principi fondamentali in materia, nelle loro reciproche implicazioni e nell'intera trama da essi composta, è da riconoscere che l'idea che le Regioni potessero giocare un ruolo di primo piano sul piano delle relazioni internazionali non rientrava nell'orizzonte culturale dei redattori della Carta».

⁽⁶⁾ Di «paradigma relazionale», quale «elemento fisiologico connotativo e sistematico per il quale l'azione pubblica esercitata dalle Regioni consiste anche nel (ovvero implica) il porsi in relazione con altri soggetti», parla R. TONIATTI, *Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il «nuovo» ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 167. Più in generale, ma sempre muovendo «dal basso», A.J. SCOTT, *Le Regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, trad. ital., Il Mulino, Bologna, 2001, riferisce di uno scollamento tra controllo politico e regolamentazione economica da un lato, e apparato statale dall'altro, a seguito del moltiplicarsi dei depositari dell'azione e delle decisioni collettive e il formarsi, così di una «nuova gerarchia spaziale di relazioni economiche e politiche caratterizzate da quattro livelli»: «1. il *globale*, costituito da reti di attività economiche che sono abbastanza variegata ma che si stanno materializzando rapidamente (finanza, commercio, investimenti diretti esteri, *joint-venture* internazionali, e così via); tale livello è parzialmente regolamentato, anche se in modo abbastanza imperfetto, da un sistema di regimi contrattuali, intese, e organizzazioni internazionali; 2. il *plurinazionale*, rappresentato da un gruppo di blocchi multinazionali, quali l'Unione Europea, il NAFTA, l'ASEAN, l'APEC, il CARICOM e il MERCOSUR [...]; 3. il *nazionale*, concentrato sullo stato sovrano classico, anche se con una sorta di processo di erosione che sta iniziando a disgregare in modo evidente gli elementi della sua integrità politica ed economica; 4. il *regionale*, che sta attualmente emergendo, o riemergendo, come un'articolazione vibrante, ma anche estremamente confusa, dell'economia e della vita politica moderna. Le unità identificate in ognuno di questi quattro livelli rappresentano strutture spaziali complesse di investimento, attività produttive, concorrenza di mercato e regolamentazione politica, e pongono tutte importanti questioni analitiche, sia sui propri diritti che sulla loro dipendenza dalle unità degli altri livelli della gerarchia e sulla loro influenza sugli eventi che si verificano in questi ultimi.», pp. 18 s.

⁽⁷⁾ R. TONIATTI, *Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi*, cit., p. 179.

⁽⁸⁾ Soprattutto con riferimento all'art. 117 Cost., u.c., ove si prevede: «Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad al-

Il che renderebbe, sotto questo profilo, più difficile spiegare il rinnovato interesse per la tematica del potere estero delle Regioni, del ruolo da esse svolto all'esterno dei confini nazionali, facendo ricorso all'argomento del carattere strettamente ricognitivo della novella costituzionale, che si sarebbe limitata a confezionare vestiti nuovi per un vecchio Imperatore (lo Stato)⁽⁹⁾.

Troppi, infatti, come si notava in apertura, sono gli enunciati costituzionali che rimandano ad una dimensione 'esterna' delle Regioni, sia essa internazionale o intereuropea, e, di conseguenza, meno scontati paiono essere i meccanismi interpretativi chiamati a presiedere ad una loro possibile interazione sul piano sistematico.

E se è pur vero che, ancora oggi, la legge «*La Loggia*», contenente disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, all'art. 6, ricorre al collaudato binomio costituito dalle «attività di mero rilievo internazionale» e dalle «attività promozionali all'estero» per scandire quanto meno il contenuto delle «intese» tra enti appartenenti a

tro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato», è stato evidenziato da E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in «*www.associazionedeicostituzionalisti.it*», come se è vero che «la legge potrebbe quindi utilmente operare nel senso di porre delle forme di coordinamento fra attività estere dello Stato e quelle delle Regioni», sarebbe però difficile pensare «che attraverso la regolamentazione delle forme di esercizio del potere estero regionale si possa svuotare di contenuto l'indicazione che emerge dalla Costituzione di un potere regionale di esercitare le proprie competenze, oltre che attraverso strumenti normativi interni, anche attraverso la conclusione di accordi sul piano internazionale». Anche A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e «potere estero» delle Regioni*, cit., p. 36, nella dotta analisi della «coda» dell'art. 117, ritiene che «le competenze di Stato e Regione possono essere preservate nel migliore dei modi se avviate e fatte confluire, nelle loro concrete manifestazioni, lungo processi decisionali in seno ai quali gli atti adottati in esercizio delle stesse siano chiamati non già puramente e semplicemente a *succedersi* (più o meno accidentalmente) l'uno all'altro, bensì ad *integrarsi*, componendosi dinamicamente in unità all'interno di serie procedimentali alle quali gli enti in parola *simultaneamente* partecipino, con diversità di ruoli ma uguale dignità di posizione costituzionalmente protetta». Ancora più netto il giudizio sul punto formulato da R. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, p. 1328, il quale ritiene che i «casi» e le «forme» di cui al 117, u.c., costituiscano un'endiadi, «con la quale si attribuisce al legislatore statale il compito di disciplinare le modalità («forme») attraverso le quali, in attuazione del principio di leale collaborazione, si risolvono le situazioni («casi») di possibile conflitto derivanti dall'uso concorrente del potere di concludere accordi. Nulla quindi avrebbe la norma costituzionale a che vedere con l'oggetto dei possibili accordi, riguardando essa invece la procedimentalizzazione del processo di formazione della volontà delle Regioni».

⁽⁹⁾ Volendo parafrasare il titolo di un recente lavoro di F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Istit. fed.*, 2002, pp. 709 ss.

Stati diversi (così come stabilito dall'art. 117, co. 5 e 9, Cost.), occorre tuttavia valutare se la rivitalizzazione, in sede attuativa, di queste categorie sorte e consolidate all'ombra della sintesi statale, non occulti di fatto una realtà *trans-* e *sovranazionale* più complessa che pure il nuovo Titolo V della Costituzione appare in grado di 'catturare' ed esprimere.

Questo perché, si fa notare correntemente, è, innanzi tutto, cambiato, si è modificato e differenziato quell'"ambiente" esterno che rappresenta il terreno di coltura e di sviluppo dei nuovi rapporti internazionali.

Gli studiosi di relazioni internazionali⁽¹⁰⁾ hanno da tempo posto in risalto la crisi del modello westfaliano di costruzione dell'ordine internazionale⁽¹¹⁾, ossia quel modello che concepisce la comunità mondiale come prevalentemente composta e regolata dai rapporti tra Stati sovrani, ritenendo che gli «assoluti» di quel sistema, vale a dire: «stati territoriali che contengono entro i loro confini quanto vi è di valore; una singola autorità secolare che governa ciascun territorio e lo rappresenta all'esterno dei confini dello Stato; nessuna autorità al di sopra degli Stati»⁽¹²⁾, siano ormai andati in frantumi.

⁽¹⁰⁾ Il punto di osservazione fornito da questa particolare disciplina sembra doversi preferire a quello proprio del diritto internazionale, il cui «approccio è infatti normativo, nel senso che esso analizza come i soggetti dell'ordinamento internazionale si dovrebbero comportare. Le Relazioni Internazionali, invece, vogliono spiegare come tali soggetti si comportano effettivamente. [...] Attraverso questo approccio si abbandona ogni formalismo giuridico: non solo gli Stati (o le organizzazioni internazionali propriamente dette) vengono considerati rilevanti al fine dell'analisi, ma anche tutti, o quasi tutti, quegli attori che hanno un ruolo di rilievo nella politica internazionale, quali gruppi di pressione, gruppi d'interesse, aziende multinazionali, gruppi terroristici, etc.», U. GORI, *Lezioni di relazioni internazionali*, Padova, Cedam, 2003, pp. 16 s.

⁽¹¹⁾ Per un'analisi approfondita del tema si rinvia, almeno, a K. OHMAE, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, trad. ital., Milano, Baldini&Castoldi, 1996; V. E. PARSI, *Interesse nazionale e globalizzazione. I regimi democratici nelle trasformazioni del sistema post-westfaliano*, Milano, Jaca Book, 1998; D. HELD, *Democrazia e ordine globale. Dallo Stato moderno al governo cosmopolitico*, trad. ital., Trieste, Asterios, 1999; B. BADIE, *Il mondo senza sovranità. Gli Stati tra astuzia e responsabilità*, trad. ital., Trieste, Asterios, 2000; I. CLARK, *Globalizzazione e frammentazione. Le relazioni internazionali nel XX secolo*, trad. ital., Bologna, Il Mulino, 2001; L. ORNAGHI, *Il ruolo internazionale dello Stato*, in G.J. IKENBERRY -V.E. PARSI (a cura di), *Manuale di Relazioni internazionali. Dal sistema bipolare all'età globale*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 69 ss.; B. PASTORE, *Il diritto internazionale in un mondo in trasformazione: verso un diritto giurisprudenziale?*, in *Ars inter.*, 2001, pp. 157 ss.; L. BONANATE, *Istituzioni di Relazioni internazionali*, Torino, Giappichelli, 2002.

⁽¹²⁾ J. MATTEWS, *Power Shift*, in *Foreign Affairs*, LXXVI, 1997 (1), p. 50, citato in A. CAFARENA, *Considerazioni sulla politica interna del mondo*, in *Teoria pol.*, 2002 (3), p. 88.

Finita l'epoca del bipolarismo, «ora, negli anni della globalizzazione, il sistema economico internazionale pare esercitare una pressione decisiva sulle strutture istituzionali e sulla vita stessa dello Stato, aggredendo il suo rapporto con la società, la quale non per caso sembra iniziare a considerare lo Stato un'unità *supra* o *sub*-ottimale rispetto al perseguimento dei propri interessi. Ciò che la globalizzazione mette maggiormente in evidenza è l'erosione del rapporto interno/esterno, ovvero il fatto che tra eventi politici ed economici all'interno del territorio di uno Stato e avvenimenti politici ed economici di portata globale il confine si fa sempre più labile»⁽¹³⁾.

Con la relativizzazione della «valenza partitoria»⁽¹⁴⁾ dei confini, infatti, il naturale processo osmotico tra *inside* e *outside* cessa di essere prevalentemente unidirezionale (dallo Stato al resto del mondo) e, semmai, si inverte, importando all'interno degli Stati prerogative, variabili e incursioni entropiche proprie del sistema internazionale, «di fronte alle quali lo Stato si trova impossibilitato a reagire o comunque in seria difficoltà rispetto alle decisioni da assumere e alle strategie da attuare»⁽¹⁵⁾. Pertanto, se in linea di massima il rapporto tra Stati e sistema internazionale «è caratterizzato da un *export* di ordine e da un *import* di disordine dagli uni all'altro», tuttavia, si può ritenere che «mentre nella situazione pre-globalizzata prevaleva il primo flusso, nella situazione globalizzata prevale il secondo»⁽¹⁶⁾.

⁽¹³⁾ V.E. PARSÌ, *Interesse nazionale e globalizzazione*, cit., p. III. Come evidenziato da I. CLARK, *Globalizzazione e frammentazione*, cit., «Ogni tentativo di analizzare il comportamento interstatale senza fare alcun riferimento a questo contesto è condannato ad essere artificioso, specie se si considera che gli obiettivi «interni» ed «esterni» degli stati danno luogo in misura crescente a un rapporto di tensione creativa. La globalizzazione pertanto mescola inestricabilmente problemi di potere statale nella sfera sia interna che internazionale», p. 18.

⁽¹⁴⁾ V.E. PARSÌ, *La Costituzione come mappa: sovranità e cittadinanza tra risorse nomadi e diritti stanziali*, in L. ORNAGHI (a cura di), *La nuova età delle costituzioni. Da una concezione nazionale della democrazia a una prospettiva europea e internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 159, sostiene la duplice natura della valenza partitoria del confine: «da un lato consente di fondare una sovranità territoriale, dall'altro permette di limitare il potere a un certo territorio». Essendo, la stessa, inevitabilmente venuta meno, si abbassa la «pubblica confidenza» nella capacità dello Stato-nazione (con i suoi confini) di porsi come barriera credibile nei confronti delle ricadute interne di eventi indesiderati di origine esterna. Quanto poco significativo sia oggi contrapporre nettamente ciò che sta fuori da ciò che sta dentro è un dato sotto gli occhi di tutti.», p. 161.

⁽¹⁵⁾ V.E. PARSÌ, *Interesse nazionale e globalizzazione*, cit., p. 158.

⁽¹⁶⁾ V.E. PARSÌ, *Interesse nazionale e globalizzazione*, cit., p. 159.

In siffatto contesto, in cui il «principio attivo» del gioco internazionale diventa l'interdipendenza⁽¹⁷⁾ (economica, finanziaria, tecnologica, culturale) contrapposta «all'idea stessa di sovranità»; in cui le oscillazioni della moneta europea possono dipendere dalla crisi del peso argentino e aumenta l'interazione tra Stati e aziende multinazionali, «mentre le strategie d'investimento diventano sempre più complesse, fondendo azione pubblica e azione privata in modo sempre meno visibile», e in cui «le dislocazioni di imprese, i flussi finanziari, il flusso della comunicazione e i flussi migratori non obbediscono più alle regole della sovranità, anche se non segnano la fine dello Stato»⁽¹⁸⁾; ebbene in questo modificarsi della sfera internazionale, non più descrivibile in termini semplicemente 'extrastatali', come spazio vuoto nel quale scaricare le esternalità negative delle politiche pubbliche interne⁽¹⁹⁾, «chiunque può oggi proporsi come attore internazionale senza doversi preoccupare di dichiarare la propria qualità di sovrano»⁽²⁰⁾. La nuova grammatica delle relazioni internazionali rende concreta la possibilità che l'agire internazionale non sia valutato esclusivamente «in base a una decisione sovrana ma anche secondo il grado di soddisfazione dei bisogni delle comunità di responsabilità mondiale, regionale, locale. L'articolazione classica di gerarchia e di controllo scompare di fronte a quello della capacità di soddisfare le esigenze collettive»⁽²¹⁾.

⁽¹⁷⁾ È possibile categorizzare due tipi di interdipendenza. Si parla, infatti, di «interdipendenza strategica» per designare «un processo volontario di integrazione. Un buon esempio d'interdipendenza strategica lo possiamo individuare nel processo d'integrazione dei membri della Unione europea. Questo non vuol dire che tutte le conseguenze di tale processo siano volute o previste. È comunque vero che il processo è volontario, nel senso che sono gli stati membri a decidere di cedere parte della loro sovranità e procedere nel processo d'integrazione». Diverso appare, invece, il concetto di «interdipendenza sistemica», ritenuto oggi predominante, che «non è voluta, è nelle cose; produce effetti imprevisi, attraverso i *linkages* che sono sequenze ricorrenti di comportamenti che hanno origine in un sistema e producono effetti in altri sistemi; essa avviene nel sistema e per le caratteristiche del sistema. Molti sostengono che l'interdipendenza sistemica sia aumentata soprattutto a causa del progresso tecnologico che ha trasformato il mondo in un 'villaggio globale'. Esistono inoltre interdipendenze e *linkages* profondi all'interno degli Stati stessi, fra politica interna e politica estera, che cominciano ad essere pesantemente influenzate l'una dall'altra», così U. GORI, *Lezioni di relazioni internazionali*, cit., p. 53.

⁽¹⁸⁾ Le citazioni sono tratte da B. BADIE, *Il mondo senza sovranità*, cit., pp. 17 s.

⁽¹⁹⁾ Così, quasi testualmente, A. CAFFARENA, *Considerazioni sulla politica interna del mondo*, cit., p. 87.

⁽²⁰⁾ B. BADIE, *Il mondo senza sovranità*, cit., p. 18.

⁽²¹⁾ B. BADIE, *Il mondo senza sovranità*, cit., p. 134.

L'affermarsi, perciò, di una dimensione transnazionale⁽²²⁾ dei rapporti internazionali, coniugata ai processi di integrazione sovranazionale, di cui l'Unione Europea rappresenta l'esperienza più innovativa ed emblematica, non solo non consente più allo Stato di costruirsi geometricamente, dall'interno, un ambiente esterno che sia specularmente funzionale alle proprie mirate e selettive necessità di monade nazionale (si pensi, ad esempio, all'impossibilità per un qualsiasi Stato membro di percorrere impunemente la strada degli aiuti di Stato per falsare la concorrenza all'interno dello spazio europeo), ma lo obbliga a ricollocarsi sullo scenario internazionale come uno dei tanti possibili modelli decisionali⁽²³⁾, con la conseguenza che le coppie concettuali che per lungo tem-

(22) Con riferimento al dato economico è possibile accogliere la definizione di «transnazionale» elaborata da P. VELTZ, *Economia e territori: dal mondiale al locale*, in P. PERULLI (a cura di), *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998, secondo il quale «l'economia produttiva reale ha già un'organizzazione largamente transnazionale nella misura in cui le reti di produzione e di scambio (intra- e interaziendali) oltrepassano da ogni parte i confini nazionali e non possono più essere colte dalle statistiche nazionali» (p. 132). Più in generale, poi, si può affermare che «lo spazio transnazionale è quello spazio mobile e cangiante disegnato e ridisegnato in continuazione dai soggetti che lo percorrono specialmente con le loro comunicazioni: comunicazioni sociali, giuridiche, politiche, economiche ecc. Siamo cioè in uno spazio che ha confini sempre incerti e mobili e che viene costruito non da altro se non dalla comunicazione stessa. Questa nuova spazialità non ha dunque riferimenti giuridici fissi e produce una giuridicità che non è condizionata dallo spazio, ma che costituisce essa stessa di volta in volta il suo spazio.», M. R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 166. L'etimo più suggestivo per descrivere i processi transnazionali in atto è stato però coniato da M. LUCIANI che ha parlato dell'emersione di una forma politica nuova, quella dell'«antisovrano», *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, p. 124 ss., rappresentabile come una sorta di coacervo indistinto dal duplice volto pubblico e privato nel quale si intrecciano «le volontà degli esecutivi degli stati (o almeno di alcuni di essi: si pensi al ruolo sempre più significativo che è giuocato dal G7), di potenti tecnocrazie internazionali (WTO, FMI, Banca mondiale), di imprese transnazionali dominatrici di settori strategici (primi fra tutti quelli della comunicazione e dell'informazione)», un «quid che in tutto e per tutto si contrappone al sovrano da noi conosciuto», composto da una pluralità di soggetti diversi incapaci di darsi uno statuto minimo di omogeneità, ancorato a logiche di azione e di legittimazione presuntivamente oggettive di natura tecnica o economica, costruito in prevalenza su base timocratica (pp. 164 s.).

(23) Come è stato osservato: «Non si tratta affatto di registrare in questa ottica il melanconico e riottoso tramonto dello Stato bensì di metterne a fuoco la proiezione nello spazio in un regime di concorrenza e cooperazione con le istituzioni sovranazionali, nonché di coglierne la dialettica con poli decisionali che trascendono i confini tradizionali lungo i cippi più inveterati: nazionale e straniero, pubblico e privato, amministrativo ed economico, ecc.», M. FIORAVANTI - S. MANNONI, *Il «modello costituzionale» europeo: tradizioni e prospettive*, in G. BONACCHI (a cura di), *Una Costituzione senza stato*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 59. Sulla stessa linea L. BONANATE, *Democrazia tra le nazioni*, Milano, Bruno Mondadori, 2001, p. 22, per il quale: «Sostenere che lo stato tradizio-

po hanno presieduto alla definizione del suo *exclusive international role*, e cioè l'«opposizione interno/esterno», la «distinzione economia/politica», l'«alternativa inclusione/esclusione»⁽²⁴⁾, sono oggi in crisi e tendono a rimescolarsi e integrarsi per la mancanza del baricentro della sovranità.

Gli anni novanta segnano, in questo senso, il progressivo tramonto delle teorie 'realiste' e 'neorealiste' delle relazioni internazionali, incentrate su un costante tritico concettuale: *a)* la natura anarchica della società internazionale, *b)* l'imperativo di autodifesa quale garanzia indefettibile della propria sicurezza e della propria sopravvivenza, *c)* l'ipotesi del comportamento razionale degli Stati, considerati attori unitari capaci di reagire in modo coerente alle strategie offensive di altri Paesi e di perseguire gli interessi complessivi della nazione senza alcun concessione a particolarismi di sorta⁽²⁵⁾.

Una volta, infatti, «ridefinita la struttura della sicurezza [...] come quei meccanismi che garantiscono la sicurezza agli individui non tanto ad opera di un altro Stato, quanto da qualunque altro tipo di rischio – degrado ambientale a lungo termine, fame, carenze di petrolio e elettricità, disoccupazione e povertà e addirittura forse malattie che sia possibile prevenire – allora il ruolo centrale dello Stato si sgretola»⁽²⁶⁾.

Comincia, così, a farsi strada un diverso concetto di 'politica estera', intesa e percepita sempre di più, secondo un approccio sistemico di marca luhmanniana, come il «complesso dei tentativi di esercitare un controllo e/o di provocare degli effetti, da parte degli attori di un sistema (Stato) sull'ambiente di questo sistema»⁽²⁷⁾ o, in termini non troppo dissimili, quale «insieme generale dei principi che i suoi (dello Stato) *decision-makers* seguono nei confronti del-

nalmente inteso sia in declino, non implica alcunché di catastrofico, ma piuttosto che esso, in cinque secoli, ha sviluppato e consumato tutte le sue potenzialità, dopo essersi esteso a ogni livello di attività e penetrazione. Ora non ha più, in quanto tale, innovazioni da proporre, può soltanto ripetersi nelle sue operazioni. Ciò non significa che la storia si sia arrestata, ma più semplicemente che lo «stadio» finale dello stato è quello di una sua compartecipazione a una società planetaria».

⁽²⁴⁾ L. ORNAGHI, *Il ruolo internazionale dello Stato*, cit., p. 74.

⁽²⁵⁾ Cfr., sul punto, J.M. GRIECO, *Realismo e neorealismo*, in G.J. IKENBERRY - V.E. PARS, *Manuale di Relazioni internazionali*, cit., pp. 29 ss.

⁽²⁶⁾ S. STRANGE, *Chi governa l'economia mondiale? Crisi dello Stato e dispersione del potere*, trad. ital., Bologna, Il Mulino, 1998, p. 61.

⁽²⁷⁾ U. GORI, *L'Italia e il sistema internazionale*, in O.M. PETRACCA (a cura di), *La competitività dell'Italia. Le istituzioni politiche*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2002, p. 213.

l'ambiente esterno»⁽²⁸⁾. Un concetto, perciò, molto più ampio e onnicomprensivo di quello affermatosi nella prima metà del secolo scorso – ancora incentrato sui rapporti strategici e politici tra Stati⁽²⁹⁾ – involgente, potenzialmente, tutti i possibili soggetti presenti sul territorio nazionale nelle loro rispettive interazioni con l'esterno. È questo il risultato del progressivo affermarsi di una nuova concezione del contenuto essenziale della politica estera statale, non più orientato, se non occasionalmente, ai temi forti tradizionali dell'ideologia, della politica di potenza e della guerra (*high politics*), ma prevalentemente coincidente con i diversi obiettivi, di «basso profilo» (*low politics*), posti dall'economia, dalla finanza, dalle questioni sociali e del lavoro⁽³⁰⁾. Con conseguente ipotizzabilità, conformemente all'affermarsi di tali rapporti trasversali, perfino di una «politica estera regionale»⁽³¹⁾.

Diventa giocoforza, allora, in ambito costituzionale costruire il potere estero delle Regioni⁽³²⁾ e, più in generale, la proiezione ultraterritoriale degli enti substatali, come *epifenomeno parziale* di un processo più ampio, compren-

⁽²⁸⁾ M. NICHOLSON, *Introduzione allo studio delle relazioni internazionali*, trad. ital., Bologna, Il Mulino, 1998, p. 43.

⁽²⁹⁾ Cfr. ancora sul punto M. NICHOLSON, *Introduzione allo studio delle relazioni internazionali*, cit., pp. 43 ss.

⁽³⁰⁾ In questi termini U. GORI, *L'Italia e il sistema internazionale*, cit., p. 215. Più diffusamente, ID., *Lezioni di relazioni internazionali*, cit., pp. 56 e 69. «Ciò equivale a dire che la politica estera sfuma sempre di più nella politica interna e viceversa. Senza dire del contrasto tra la forma e il contenuto nella politica comunitaria».

⁽³¹⁾ L'idea si ritrova compiutamente elaborata in P. PERULLI, *Forma-Stato e forma-rete*, in ID. (a cura di), *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago*, cit., pp. 23 ss.

⁽³²⁾ La riforma costituzionale del 2001 conterrebbe, in tal senso, una differenza determinante rispetto alla visione propugnata dall'originaria impostazione della Costituzione del 1948. Allora, infatti, la «maggiore attenzione» (così si esprime e argomenta A. CASSESE, *Artt. 10 e 11 Cost.*, cit., part. pp. 461 ss., relativamente al dibattito svoltosi, in proposito, in seno all'Assemblea costituente) prestata ai rapporti internazionali, rispetto allo Statuto albertino, nasceva dalla consapevolezza, frutto della reazione al nazionalismo autarchico di epoca fascista, che lo Stato-persona avrebbe dovuto, per poter essere rifondato nelle sue coordinate costituzionali fondamentali, necessariamente integrarsi in una rinnovata società di Stati, in un nuovo ordine internazionale post-bellico, in grado di condizionarne, in senso più democratico ed egualitario, la vita interna. Ora, invece, le molteplici disposizioni riguardanti la sfera d'azione extrastatale, costruite in modo da tenere in debito conto la possibile sovrapposizione e mobilità dei piani e dei diversi soggetti giuridici di volta in volta interessati, sembrano originare dalla percezione che, in questo particolare momento storico, lo Stato non sia più nella condizione di arginare una serie di processi globali e transnazionali utilizzando lo strumentario di azione internazionale rappresentato dal tradizionale *treaty making power*.

dente tanto i possibili rapporti tra livelli giuridico-istituzionali diversi, afferenti ad ambiti spaziali concentrici e irrelati⁽³³⁾, quanto le necessitate connessioni, di natura economica, tra imprese multinazionali e strutture di governo locali considerate territorialmente preferibili per l'allocazione e lo sfruttamento delle risorse produttive e finanziarie⁽³⁴⁾. Qualcosa di più, dunque, dell'esercizio, in via provvisoria ed eccezionale, di un potere tradizionalmente riservato all'autorità centrale.

⁽³³⁾ Evidenzia S. LUCARELLI, *La polis europea. Un'introduzione*, in ID. (a cura di), *La polis europea. L'Unione Europea oltre l'euro*, Trieste, Asterios, 2003, p. 27, come si debba parlare, con riferimento all'U.E., di un «costrutto *sui generis*», la cui «complessità» «non starebbe soltanto nella molteplicità dei livelli decisionali in senso verticale (Unione, Stato, Regioni) ma nel fatto che al suo interno la sovranità più che essere redistribuita tra livelli verticali è «diffusa». Le caratteristiche della sovranità di impostazione vestfaliana (capacità estrattiva e redistributiva, regolativa, di controllo su un territorio e una popolazione) vengono di volta in volta attribuite a soggetti diversi (nel tempo e in aree di *policy* diverse». Cosicché, «il processo politico all'interno dell'Unione sarebbe il risultato non solo di tradizionali relazioni governative, ma anche di una fitta rete di rapporti transnazionali e transgovernativi e sovranazionali. In realtà, però, il quadro è probabilmente ancor più complesso di quanto la *multilevel governance* ci aiuti a capire» (p. 28).

⁽³⁴⁾ F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia. Incidenza dei rapporti economici sull'organizzazione del potere politico e sul sistema delle fonti del diritto*, vol. I, Torino, Giappichelli, 1999, richiama, a tale scopo, la nozione di «*regionalismo economico*», inteso come «fenomeno della ridefinizione in chiave *federalistica* (essendo il *federalismo* il nuovo imperativo categorico) del *governo dell'economia*» (p. 83). Nella sua essenza, esso viene così spiegato: «In anni più recenti, però, abbiamo già visto come gli economisti abbiano cominciato ad evidenziare, sempre più insistentemente, la rilevanza che per l'economia produttiva assumono fattori esterni all'impresa, indicati genericamente come «*variabili ambientali*», connessi al territorio di riferimento, ai valori culturali ed alle tradizioni espressi o connessi perfino ai comportamenti individuali che connotano il territorio in questione. Le conseguenze giuridiche che si debbono trarre dai descritti fenomeni economici sono numerose e di alto profilo costituzionale. La dimensione territoriale locale (che, come ho già detto, va assunta con un notevole grado di elasticità) viene vista come un catalizzatore delle immancabili interconnessioni che il sistema produttivo deve avere con le conoscenze tecnologiche, con le *social capabilities*, con il *capitale fisso sociale* e con l'*efficienza allocativa*: tutte caratteristiche che debbono essere presenti nel territorio. La dimensione locale, dunque, per l'economia produttiva assume un'importanza significativa, tale da contrapporsi alla dimensione globale, collocando in secondo piano la dimensione nazionale: si mettono in risalto le interazioni tra le risorse umane, le conoscenze tecnologiche e gli altri fattori di sviluppo presenti sul territorio locale e si prospetta un robusto piano dal quale far partire ogni nuova istanza di rafforzamento delle autonomie locali, magari in chiave *federalistica*: questo piano è la strategia di una *politica economica territoriale*. L'ossimoro del «*glocal*» (ovvero, del globale-locale), insito nella crasi dell'espressione, impone dunque che il sistema delle autonomie locali, contrapponendosi alla dimensione mondiale assunta dai mercati, aumenti i propri poteri a discapito del potere centrale dello Stato, imponendo altresì che si rafforzi – attraverso l'economia produttiva – l'identità delle comunità locali: il che apre la questione dell'individuazione di una *società regionale*» (p. 101).

Al riguardo, è significativo, in sede di rappresentazione teorica del fenomeno, il ricorso alle nozioni di «spazio giuridico globale»⁽³⁵⁾, «rete»⁽³⁶⁾, «politeia»⁽³⁷⁾ e «*multilevel governance*»⁽³⁸⁾. Termini egualmente in grado di riflettere,

(35) S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003: «Innanzitutto, vi è uno spazio giuridico, nel senso della eliminazione di barriere (specialmente nel campo economico e finanziario) o, come altri dice, di fine dei territori. Quindi, è consentita una (relativa) mobilità a persone fisiche, imprese, enti. Poi, tra gli ordinamenti secondari (quelli nazionali) permangono anche forti differenze, nonostante il continuo processo di standardizzazione operato dall'ordinamento giuridico globale. Dunque, come nel Medioevo, un ordinamento unitario convive con una grande varietà di statuti e regimi particolari (*ius commune* e *iura singularia*). Il sistema di interdipendenze stabilito dalle tecnologie, dall'economia e dalla finanza, e rafforzato dall'ordinamento giuridico globale, fa, però, sì che tra il diritto globale e quelli nazionali vi siano continue interferenze e correzioni, per facilitare la circolazione di beni, imprese, servizi, capitali, persone, e imporre limiti alle differenze che la impediscono. Ma queste differenze vengono sfruttate da tutti i soggetti (per lo più quelli organizzati e collettivi, e principalmente le imprese) che sono dotati di mobilità e possono permettersi uno *shopping trip* tra ordinamenti giuridici nazionali differenti. Di qui l'arbitraggio, che consiste, innanzitutto in un giudizio comparativo sulle differenze relative tra i «diritti singolari» (di Stati-nazione o anche di ordinamenti sovranazionali regionali, come l'Unione Europea); poi, nella scelta, consentita dalla mobilità, dei «diritti singolari» più convenienti. Ad esempio, l'impresa che localizza all'estero i propri stabilimenti produttivi per diminuire i costi del lavoro o sfruttare norme urbanistiche o ambientali meno severe, il fondo d'investimento che opera in un paese dove il peso fiscale sugli strumenti finanziari è meno gravoso» (pp. 17 s.).

(36) Appuratane l'origine economico-sociologica, la cui attuale fortuna andrebbe ricondotta al contesto dell'economia globale, per caratterizzare «le forme post-fordiste di produzione e di combinazione di rapporti di collaborazione e concorrenza», R. TONIATTI, *Il regionalismo relazionale e il governo delle reti*, cit., p. 180, definisce giuridicamente rilevante quel concetto di «rete» inteso come «strumento (prevalentemente) procedurale e (occasionalmente) istituzionale attraverso il quale si gestisce convenzionalmente il rapporto di complementarietà funzionale fra una pluralità di soggetti pubblici e privati in relazione alla gestione condivisa di interessi comuni» (p. 183), laddove «alla carenza di una formalizzazione si viene a reagire soprattutto sul piano operativo – ossia delle relazioni di fatto – privilegiando l'efficienza del risultato rispetto alla garanzia delle aspettative ed esaltando, piuttosto che la titolarità di competenze formali, l'aspetto della «capacità politica» delle Regioni» (p. 185). Più in generale, la configurazione dell'ordinamento giuridico nei termini di sistema o forma «a rete» è stata sostenuta da S. CASSESE, *Poteri indipendenti, Stati, relazioni industriali*, in *Foro it.*, 1996, V, cc. 7 ss., ora anche in ID., *La crisi dello Stato*, cit., pp. 21 ss.; ID., *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in ID., *Lo spazio giuridico globale*, cit., pp. 21 ss. La metafora della «rete» è ormai assai ricorrente nella rappresentazione dell'interdipendenza dei fenomeni globali. Per una prima ricostruzione del concetto si rinvia a T. BOERZEL, *Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea*, in *Stato marc.*, 1998, pp. 389 ss.; M. GRANOVETTER, *La forza dei legami deboli e altri saggi*, trad. ital., Napoli, Liguori, 1998.

(37) «Gli stati (quando dico «stato» indico metastato, substato, come le Regioni o i *Länder* e via dicendo) e i metastati regionali (tale è l'Unione europea) hanno conservato struttura e funzioni di stati ad economia poliarchica organizzata (per usare la definizione di Simon) in cui la poliarchia appare sia come poliarchia economica, con decisioni economiche di centri autonomi di decisione,

sia come poliarchia politica. [...] L'economia poliarchica è parte condizionata e condizionante della *politeia*. Questa parola (ma potremmo parlare anche, più italianamente, di *politia*, alla maniera di Giannone o di Denina), aristotelica e platonica, dal campo semantico flessibile, da Aristotele veniva presa in considerazione così com'era al momento in cui scriveva, senza investigare la sua storia e senza insistere nel delinearne e anatomizzarne la definizione, proprio perché il filosofo greco non era impacciato da una costituzione rigida imposta, ma, al contrario, aveva davanti a sé un complesso ricco di valenze normative che si attagliava alle circostanze e che veniva valutato nella sua realtà. *Politeia* indica un complesso di realtà: è «la costituzione, allorché con essa indichiamo in generale la struttura dell'uomo o della materia», non il semplice elenco delle istituzioni giuridiche. Con *politeia*, intendo alludere all'insieme di insiemi dell'organizzazione politica, sociale, economica, tecnologica, «città e compagnia civile», intesi come famiglia di costrutti imparentati l'uno con l'altro, con un ruolo dello stato che è nella *politeia*, ma non è la *politeia* nei suoi interventi di organizzazione e di coordinazione delle attività delle organizzazioni politiche, sociali, economiche, secondo la traccia delineata nell'art. 3, co. 2, Cost., che con una formula felice e innovativa configura lo stato non onnipotente decisore, come (falsamente) poteva essere predicato ma organizzazione fra organizzazioni, fornito di un suo ruolo specifico, non eliminabile. Aristotele parla dell'«ordinamento concreto preso come un tutto, la *politeia* (termine che in tedesco viene perlopiù reso erroneamente con *Staat* o *Verfassung*)», A. PREDIERI, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 8 ss.

⁽³⁸⁾ Per B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, tenuto conto, oltretutto, delle indicazioni presenti nel «Libro bianco sulla governance europea», «la discussione europea sulla tematica della *multilevel governance* e il dibattito teorico su di un diritto costituzionale a più livelli, ove ha ormai diritto di cittadinanza, affianco ad un diritto costituzionale comunitario, anche un diritto costituzionale subnazionale, hanno rilanciato, in Europa, il tema del federalismo: nell'ambito delle esperienze europee, anche l'Italia non si sottrae alla discussione su tale tema ed alla sperimentazione di modelli molto avanzati di coinvolgimento delle entità sub-statali», 1. Ciò soprattutto perché, continua l'A., «nella realtà del mondo globalizzato, gli Stati (anche gli Stati Uniti!) sono ormai troppo piccoli per fare (o per sopportare) la guerra (vedi il tentativo degli Stati Uniti di costruire alleanze per contrastare il terrorismo o gli «Stati canaglia») e per fare politiche economiche e finanziarie globali, per governare cioè i grandi flussi delle scelte macroeconomiche; sono però troppo grandi per svolgere efficacemente politiche sociali, economiche, industriali: meglio a tal fine più piccole entità substatuali, in grado di adeguarsi più plasticamente alle esigenze micro, in grado di costruire istituzioni interregionali per seguire quella o quell'altra politica (il grande sviluppo della cooperazione regionale, sia infranazionale che transfrontaliera, dimostra come le entità substatuali si aggregino trasversalmente con grande facilità per rispondere alle esigenze organizzative relative alle differenti politiche sociali: è noto ormai che non esiste un *optimal size* unico, buono per tutte le politiche, su cui ricalcare una organizzazione politico-amministrativa)» (p. 5). Il concetto di «*governance*» o, più ampiamente, di «*global governance*» viene utilizzato soprattutto al fine di sottolineare il depauperamento degli strumenti partecipativi della democrazia politica (diritto di voto, elezioni, Parlamento, partiti politici, etc.) in favore di una crescente amministrativizzazione delle modalità decisionali in ambito pubblico, cui sarebbe più confacente il ricorso, in sede di autolegittimazione, ai criteri di «*rule of law*», «*expertise*», «*accountability*» e così via. In tal senso si veda S. CASSESE, *Crisi dello Stato e «global governance»*, in ID., *La crisi dello Stato*, cit., pp. 3 ss.; ID., *Che tipo di potere pubblico è l'Unione Europea?*, in ID., *Lo spazio giuridico globale*, cit., pp. 55 ss. Per u-

per sineddoche, la vocazione internazionalistica delle Regioni, proprio in ragione del fatto che: «se la materia in esame» (vale a dire il «potere estero») «è dunque tradizionalmente estranea al diritto internazionale ‘tradizionale’, non lo è affatto rispetto alle nuove interazioni tra il livello substatale, statale, sovranazionale, internazionale, che da un lato fanno sì che ogni decisione adottata ad un livello sia fortemente condizionata da quelli interconnessi, dall’altro rendono sempre più difficile tracciare una netta linea di demarcazione tra gli ambiti»⁽³⁹⁾. Tanto da far ritenere che il motivo del crescente interesse attorno alla tematica del potere estero regionale sia, in gran parte, rinvenibile proprio nella relazione, solo apparentemente contraddittoria, tra «l’internazionalizzazione» (dovuta all’incalzare del processo globale e di integrazione europea) «di un numero crescente di rapporti (di interesse giuridico diretto o indiretto) e il generalizzato aumento del peso complessivo del livello substatale nello svolgimento delle funzioni di governo. Dalla constatazione dell’operatività contestuale di questi fenomeni nasce l’imprescindibilità per il sempre più ‘centrale’ livello regionale di gestire, anche al di là del proprio territorio, materie che per loro stessa natura vanno assumendo una dimensione ultraterritoriale»⁽⁴⁰⁾.

Producendo, tutto ciò, la «necessitata evoluzione del diritto pubblico moderno da strumento legittimato solo dalla sua stessa astrattezza e dal dogma della sovranità dello Stato a mezzo per ottenere efficienza ed efficacia nell’azione pubblica, con conseguenti nuovi modelli di redistribuzione delle funzioni», che, tenuto conto, di una «pluralità crescente di centri di governo», in un contesto di tipo globale, siano in condizione di chiarire le «rispettive posizioni giuridiche», a seconda «della capacità di ciascun livello di ‘attrarre competenze’, capacità a sua volta direttamente proporzionale alla volontà e all’adeguatezza nel gestire determinate funzioni»⁽⁴¹⁾.

2. *Intermezzo sistemico.* – Non si può non osservare come il quadro teorico finora tracciato mostri una tendenza prevalente, o, come altri ha detto, il

na critica lucida e serrata di tale impostazione si rinvia al saggio di S. NICCOLAI, *Imperio delle necessità e vie della libertà. Un appunto sul ruolo della cultura negli scenari della globalizzazione*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, cit., pp. 553 ss.

⁽³⁹⁾ F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 6.

⁽⁴⁰⁾ F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 16.

⁽⁴¹⁾ F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., pp. 18 s.

«punto di vista oggi dominante»⁽⁴²⁾, la chiave di lettura privilegiata cui far ricorso anche per decifrare gli snodi nevralgici dell'assetto neo-federale dello Stato italiano, giustificandone, di fatto, la necessità in un'ottica etero-statale.

Si tratta dell'idea che: «il risveglio della spinta federalistica in Italia [...] per quanto apparentemente frutto dell'ostinazione di una determinata forza politica, tra l'altro di non grandi dimensioni almeno in fatto di consenso elettorale, risponde ad un contesto di esigenze maturatesi in un ambito molto più ampio e più significativo della realtà italiana: un ambito che in parte coincide con quello europeo e in parte va oltre lo stesso. Un'esigenza è sotto gli occhi di tutti ed è costituita dal progressivo espandersi dei fenomeni di globalizzazione economica caratterizzati dal singolare coincidere di una velocità del movimento dei capitali al di là dei confini nazionali e attraverso gli stessi, con tendenza a localizzarsi dove sussistono o possono ingenerarsi o trasferirsi le condizioni ottimali per proficui investimenti. Questo fa sì che, in termini di impatto ordinamentale interno, gli assetti istituzionali locali sono privilegiati rispetto a quelli centrali nelle nuove propensioni dello sviluppo economico-finanziario sì che per taluni rilevanti profili l'interlocutore primario delle forze economiche e sociali è l'Ente esponenziale dell'autonomia locale piuttosto che l'autorità centrale»⁽⁴³⁾.

⁽⁴²⁾ M. DOGLIANI, *Politica e antipolitica; democrazia d'indirizzo versus democrazia d'investitura*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, cit., p. 633. L'A. spiega come oggi sembra che il ripensamento del concetto di Stato debba giocoforza prendere le mosse «dall'esame dei cambiamenti indotti dalle trasformazioni del contesto esterno dentro il quale esso – come soggetto westfaliano evolutosi in stato-nazione – si trova ad agire». Sulla scorta di tale modello «le scienze sociali (e per quel che qui interessa, la letteratura costituzionalistica) descrivono correntemente lo Stato come sottoposto ad un processo obbiettivo e generale (planetario o comunque esteso a vaste aree del mondo) che lo impoverisce e inesorabilmente lo marginalizza, prima sotto il profilo della sua sovranità esterna, e poi sotto quello della sua sovranità interna; e si dedicano quindi a descrivere su quali fronti, e come, questa erosione avvenga». Si tratterebbe di un processo, che, nei suoi aspetti caratterizzanti, assume come punto di partenza «l'ineluttabilità di cinque fenomeni», quali la globalizzazione nelle sue diverse forme, «l'incremento dell'autoregolamentazione dei rapporti economici transnazionali», la «riappropriazione dello *ius ad bellum* da parte della superpotenza mondiale», «l'avanzato stadio raggiunto dai processi di edificazione della Comunità europea e dell'Unione europea», la cui dimensione planetaria o sovranazionale li rende «incommensurabili rispetto alla capacità di decisione dei singoli Stati coinvolti; i quali vengono conseguentemente considerati solo come destinatari passivi di processi sostanzialmente autonomi che producono oggettivamente amputazioni e rattrappimenti di quella che era la loro sovranità» (pp. 633 s.).

⁽⁴³⁾ C. DE ROSE, *Per un federalismo in Italia che si raccordi con l'Europa*, in *Cons. St.*, 2002, p. 1592.

È questo che si ritiene essere il «sostrato logico» capace di spiegare e legittimare la «fenomenica federalistica» espressa dalla riforma costituzionale del 2001, e a cui ricondurre, in blocco, la «realità ordinamentale degli Stati membri dell'U.E. e di quelli che sono in attesa di farne parte»⁽⁴⁴⁾.

In quest'ottica, come è stato osservato, il «binomio esterno-interno non identifica [più] [...] una relazione spaziale tra due ambiti distinti e dialettici, ma un rapporto di causa-effetto»⁽⁴⁵⁾.

Tale nuovo rapporto di tipo causale, espresso dalla coppia concettuale *esterno-interno*, infatti, sembra derivare dalla progressiva trasfigurazione del binomio oppositivo originario, fondato su una rappresentazione spaziale dicotomica di volontà egualmente sovrane, nella differenza, di natura epistemologica (e dunque permanente) tra «ambiente», inteso come «complessità presupposta»⁽⁴⁶⁾ (l'esterno), e «sistema» (l'interno), delimitato rispetto all'ambiente da strutture di orientamento⁽⁴⁷⁾ «capaci di mantenere un ordine dell'agire relativamente stabile e costante»⁽⁴⁸⁾.

Ciò che qui interessa evidenziare è come, in questa prospettiva, i mutamenti organizzativo-territoriali interni allo Stato, la distribuzione di competenze tra gli enti che lo compongono, l'eventuale ampliamento delle potestà ad essi riconosciute non derivino più da un «processo di centrifugazione»⁽⁴⁹⁾ della sovranità modellato sul paradigma pluralistico, governato da una logica rappresentativa indirizzata a consentire una più marcata e diversificata partecipa-

⁽⁴⁴⁾ C. DE ROSE, *Per un federalismo in Italia*, cit., p. 1592, corsivo aggiunto.

⁽⁴⁵⁾ M. DOGLIANI, *Politica e antipolitica*, cit., p. 634.

⁽⁴⁶⁾ N. LUHMANN, *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale*, trad. ital., Bologna, Il Mulino, 1990, p. 97.

⁽⁴⁷⁾ Il concetto di «struttura» è funzionalisticamente inteso da Luhmann come «quel meccanismo che serve a selezionare un ristretto campo di alternative di comportamento fra tutte quelle possibili allo scopo di consentire delle aspettative», N. LUHMANN, *Rechtssoziologie*, 2 voll., Rowohlt, Reinbek bei Hamburg, 1972, p. 40, citato in A. FEBBRAJO, *Funzionalismo strutturale e sociologia del diritto in Niklas Luhmann*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 46. In altre parole, «la struttura, servendosi di criteri che assicurino una certa prevedibilità, filtra dall'insieme degli eventi possibili l'insieme più ristretto degli eventi che probabilmente saranno realizzati. Solo tali eventi vengono quindi fatti oggetto di aspettative» (*ivi*).

⁽⁴⁸⁾ A. FEBBRAJO, *Introduzione all'edizione italiana di N. LUHMANN, Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale*, cit., p. 17.

⁽⁴⁹⁾ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, X ediz. a cura di F. Modugno - A. Baldassarre - C. Mezzanotte, Padova, Cedam, 1991, p. 99.

zione politica alla gestione della cosa pubblica, bensì da un processo, relazionale e riflessivo, governato da una logica sistemica, di «dispersione» della sovranità, che tiene conto «della *larga imprevedibilità degli effetti di ogni intervento potestativo* e della loro dipendenza dalle relazioni ricorsive che legano i *partners* del rapporto di potere in una struttura a reticolo, priva di un centro ben definito», in quanto «entro società differenziate e complesse ogni soggetto, sotto profili e in tempi diversi, esercita alternativamente ruoli di potere subordinati e sovraordinati anche all'interno della medesima relazione potestativa»⁽⁵⁰⁾.

Un processo, perciò, basato sulla ideologizzazione del «rischio» e dell'«incertezza», intesi quali fattori-chiave dello sviluppo economico e sociale⁽⁵¹⁾.

Con la conseguenza di assegnare al diritto, in tale scenario, la peculiare funzione di mera stabilizzazione delle aspettative comportamentali. Funzione, questa, del tutto ancillare rispetto al ruolo-guida che avrebbero assunto, in misura crescente, i sottosistemi «economico» e «scientifico»⁽⁵²⁾.

Il canone fondamentale di lettura dei fenomeni, allora, diventa, anche sul piano giuridico e, segnatamente, costituzionale, quello della riduzione della complessità. Tanto da indurre a ritenere che, in quest'epoca, la Costituzione stia a designare, prevalentemente, «un processo di messa-in-forma continua di realtà empiriche giuridicamente e politicamente rilevanti fondate sulla realtà oggettiva e storica delle cose e *non* su una aspettativa di tipo normativo. Dove però il simbolismo assume un ruolo e un significato costituzionalizzante; ciò cui abbiamo assistito e cui stiamo assistendo è un gioco del riconoscimento e

⁽⁵⁰⁾ D. ZOLO, *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, Milano, Feltrinelli, 1996, p. 157.

⁽⁵¹⁾ «Nonostante tutti i confini politici che esistono al suo interno, c'è ormai solo una società mondiale: e questo perché si è realizzata la comunicazione universale, perché siamo divenuti consapevoli del fatto che c'è un mondo in comune, che l'esperienza di tutti è contemporanea, perché una morte comune è divenuta possibile. Allo stesso tempo l'improbabilità di acquisizioni evolutive e i rischi che le sono connessi sono tanto cresciuti che soluzioni di problemi stabilizzate in ambito parziale sono divenute impossibili o relativamente sfavorevoli», N. LUHMANN, *La differenziazione del diritto. Contributi alla sociologia e alla teoria del diritto*, trad. ital., Bologna, Il Mulino, 1990, p. 58.

⁽⁵²⁾ «Nonostante ogni politica regionale di sviluppo, oggi la «guida» delle trasformazioni evolutive non sta più nel sistema politico, ma nel settore economico e in quello scientifico. Le acquisizioni che determinano la collocazione e il potenziale di sviluppo della società contemporanea non possono più essere celebrate come costituzione politico-giuridica della società», N. LUHMANN, *La differenziazione del diritto*, cit., p. 58.

della legittimazione degli attori, ai quali viene consentito ormai di giocare indipendentemente dalla qualità del risultato e forse dallo stesso risultato. La Costituzione non è più, insomma, nel testo, ma nei procedimenti che reggono il gioco della creazione della nuova Costituzione»⁽⁵³⁾.

In questo senso, il potere estero delle Regioni costituisce un'interessante cartina di tornasole – particolarmente significativa per la sua capacità di lambire direttamente la categoria tradizionale della sovranità esterna statale – per tentare di spiegare un cambiamento che, come è stato evidenziato, ha investito, nella redazione del nuovo Titolo V, lo stesso linguaggio del legislatore costituzionale, il suo «criterio di definizione delle figure simboliche», al punto da ingenerare «l'impressione dell'avvento di una promiscuità o polivalenza dei termini, di una difficile estrazione di sintesi concettuale» imputabile non a «un'apparente distribuzione di rivestimenti e di competenze formali», ma a una «complessità delle procedure» e a una «inesauribilità delle dinamiche funzionali»⁽⁵⁴⁾.

Se, dunque, come si sostiene, il legame internazionale delle Regioni con altri Stati o altri enti omologhi non può essere letto prescindendo dalle nuove interrelazioni globali (ove si prevede un confronto tra territori prevalentemente sulla base delle loro prestazioni economiche, riempiendo così di contenuti la 'politica estera' regionale)⁽⁵⁵⁾, il rischio strisciante è quello di assuefarsi ad un

⁽⁵³⁾ A. CARRINO, *L'Europa e il futuro delle costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 20 s., corsivo aggiunto.

⁽⁵⁴⁾ G. BERTI, *La revisione della forma di Stato*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, Bologna, Maggioli, 2003, p. 50.

⁽⁵⁵⁾ È interessante notare come, in ambito internazionale, la comparazione fra unità territoriali substatali (in particolare regionali) avvenga sulla scorta di una *performance* dipendente dal prodotto interno lordo e dal suo andamento, associando tale grandezza ad altre due variabili: *a*) la *struttura economica*, comprendente la tipologia di imprese e le loro interrelazioni, il *mix* di attività produttive, il grado di internazionalizzazione etc.; *b*) l'*occupazione*, sia in termini quantitativi aggregati che in termini di composizione e di qualità, così A. PICHIERRI, *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Bologna, Il Mulino, 2002, part. pp. 71 ss. D'altra parte, secondo l'A., «dove altri aspetti vengono comparati, per esempio quelli più direttamente attinenti alla qualità della vita, ciò avviene spesso per sottolineare che un buon posizionamento in questo campo rende la città o la Regione particolarmente adatta a localizzazioni industriali o istituzionali di qualità elevata. Le politiche economiche locali [...] sono politiche dell'offerta: anche quando l'obiettivo legittimante del governo locale è il miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione, si ritiene fondamentalmente che esso possa essere raggiunto solo migliorando la competitività del sistema locale delle imprese» (pp. 12 s.). Su questo punto si tornerà più in dettaglio nel paragrafo successivo.

progressivo isomorfismo tra diritto ed economia, incentrato sulla necessità di 'non deludere' (di qui l'impovertimento della *normatività* a «forma di un'aspettativa di comportamento attraverso la quale si indica che l'aspettativa deve essere tenuta ferma anche in caso di delusione»)⁽⁵⁶⁾ le aspettative razionali degli attori coinvolti come *global players* (imprese o istituzioni aziendalizzate)⁽⁵⁷⁾.

Se guardiamo alle novità più salienti in tema di potestà esterna delle Regioni, esse possono riassumersi in alcuni comma dell'art. 117 Cost. e, in particolare: nel terzo, che prevede, nelle materie di legislazione concorrente, dei «rapporti internazionali» (da sempre di esclusiva pertinenza dello Stato) delle Regioni; nel quinto, che si riferisce alla partecipazione delle Regioni, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti normativi comunitari; nel nono, ove si dispone che, nelle materie di loro competenza, le Regioni possono stipulare «accordi» con altri Stati e «intese» con enti territoriali interni ad altro Stato, alterando il tradizionale schema di *treaty making power* riservato all'autorità statale.

Nell'impianto complessivo della riforma, l'art. 117 Cost., che si apre non casualmente (e, in tal senso, reitera la logica di equiordinazione sottesa al nuovo art. 114) con l'eguale sottoposizione della potestà legislativa statale e regionale ai vincoli dell'ordinamento comunitario e agli obblighi internazionali, per quanto attiene alle disposizioni che si riferiscono alla dimensione extrastatale delle Regioni, può, al pari dell'art. 114 e dello stesso art. 118, essere considerato un *dispositivo generale di differenziazione funzionale*⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁶⁾ N. LUHMANN, *La differenziazione del diritto*, cit., p. 41.

⁽⁵⁷⁾ Questa idea del diritto mostra un'affinità di fondo con le teorie neolibériste di ascendenza hayekiana e, più in particolare, con il passaggio dal monetarismo che gli economisti chiamano *mark 1* al monetarismo detto *mark 2*, ovvero con il passaggio «dalla tesi secondo la quale nel breve periodo l'intervento dello stato nell'economia può avere effetti reali, alla tesi secondo la quale, poiché gli operatori hanno aspettative razionali e riescono a prevedere correttamente il futuro, non c'è alcuno spazio per un intervento pubblico volto a modificare gli equilibri che il sistema spontaneamente raggiunge» e, perciò, «il sistema raggiunge rapidamente l'equilibrio di lungo periodo in corrispondenza del tasso naturale di disoccupazione e nulla può fare la politica economica, se non «sorprendendo» gli operatori economici e, quindi, ingannandoli in modo non prevedibile», M. MUSELLA, *Neoliberalismo e finanziarizzazione dell'economia. Proposte per una diversa globalizzazione*, in ID., *Disoccupazione, guerra e globalizzazione. Tre brevi saggi sui mali del capitalismo e sui rimedi per combatterli*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 2 s.

⁽⁵⁸⁾ Tra quelli che possiamo definire i *dispositivi generali di differenziazione funzionale*, rinvenibili nell'attuale formulazione del Titolo V della Costituzione e utilizzabili quali meccanismi

Ciò significa, una volta assunto il sistema-Stato come angolo di osservazione, accedere a una conclusione di questo tipo: se l'ambiente esterno al sistema statale si è notevolmente complessificato, il sistema statale, per poter ad esso sopravvivere, ha bisogno di aumentare la propria complessità interna («poiché solo la complessità è in grado di ridurre la complessità»)⁽⁵⁹⁾, adottando una strategia di *differenziazione funzionale* che porti alla creazione autopoietica di sottosistemi (in questo caso il «potere estero delle Regioni») «in grado di accollarsi una parte della complessità totale»⁽⁶⁰⁾. Si può ritenere, in altri termini, nel momento in cui si accetta che la differenza sistema/ambiente costituisca oggi la

giustificativi della stessa attività internazionale delle Regioni, vanno ricordati il novellato art. 114 e il principio di sussidiarietà così come codificato nell'art. 118. In relazione al primo è stato esplicitamente osservato che: «emerge dal nuovo art. 114 Cost. una situazione di sostanziale equiordinazione dei soggetti componenti la Repubblica, fra loro ormai caratterizzati *non già da una differenziazione gerarchica, bensì da una differenziazione funzionale*: Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato sono equiordinati e hanno pari dignità istituzionale, ma fanno tra loro cose diverse, spettando l'organizzazione delle cose da fare alla legge statale e alla legge regionale nel rispetto dei principi fissati dalla Costituzione», B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., pp. 34 s. (corsivo aggiunto). Quanto alla sussidiarietà, essa tende a rendere superflua o meramente nominalistica la tradizionale divisione di competenze tra Stato e Regioni: «La progressiva sia pur lenta affermazione dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di diversificazione, nonché i rapporti con l'Unione europea stanno mutando in profondità il tradizionale impianto del nostro ordinamento, determinando, tra l'altro, la regressione del criterio della competenza come principale riferimento per la regolazione dei rapporti tra Stato e Regioni. Volutamente non ho finora affrontato il problema della definizione delle competenze legislative in quanto ad esso si sta gradualmente sostituendo una problematica di tipo funzionale. Quando si afferma che in base ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza le funzioni e i compiti amministrativi devono essere allocati al livello ordinamentale più idoneo a gestire tali attività, il problema non viene più posto in termini di competenza, ma in termini, appunto, funzionali, cioè di opportunità. [...] La recessività del criterio della competenza si manifesta non solo a livello amministrativo, ma anche a quello legislativo: infatti esso non è più in grado di reggere né i rapporti tra Unione europea e Stati membri, né quelli tra Stato e Regione. [...] L'esperienza di molti Stati federali e l'evoluzione dell'ordinamento europeo mostrano come il criterio della competenza sia ormai volto a garantire solo dei minimi, non a stabilire una volta per tutte «chi» fa «che cosa», minimi, peraltro, costantemente scavalcanti nell'effettività dal criterio di funzionalità e dalla contrattazione politica. Contrattazione che si svolge tra gli Stati membri per determinare di volta in volta, nei vertici comunitari, i compiti e le funzioni dell'Unione europea, e analogamente anche tra lo Stato e il sistema delle autonomie a livello dell'ordinamento nazionale», P. CIARLO, *Poteri legislativi e governo dei processi economico-sociali: le nuove Regioni*, in F. BENCARDINO - M. PARADISO - R. SANTUCCI - L. ZOPPOLI (a cura di), *Nuova Costituzione federale e sviluppo locale nel Mezzogiorno. Atti del Convegno di Benevento 9-10 marzo 2001*, Milano, Franco Angeli, 2002, pp. 23 ss.

⁽⁵⁹⁾ N. LUHMANN, *Sistemi sociali*, cit., p. 97.

⁽⁶⁰⁾ N. LUHMANN, *Sistemi sociali*, cit., p. 323.

stipulazione 'inconscia' di significato alla base del binomio interno-esterno, che il *potenziamento* delle strutture «interne» al sistema statale (e quindi il suo aumento autoindotto di complessità), per far fronte alla percezione di maggiore complessità «esterna», avvenga mediante «duplicazioni strutturali consistenti nello svolgimento iterato della stessa funzione»⁽⁶¹⁾ all'interno di una serie di formazioni sistemiche riflessive, di cui il sottosistema «potere estero regionale» è parte. È come se il sistema statale fosse «contenuto più volte in se stesso moltiplicando la propria realtà»⁽⁶²⁾.

Ma ciò in un senso ben definito: quei «rapporti internazionali» di cui all'art. 117, co. 3, Cost., o gli «accordi/intese» ex art. 117, u.c., o, ancora, il prender parte alla formazione degli atti comunitari, rappresentano l'orientamento del sistema-Stato ad «*equivalenze funzionali*»⁽⁶³⁾, che sono tali, rispetto alla politica estera dello Stato o ai trattati stipulati dal medesimo o ai rapporti che esso intrattiene con gli altri Stati membri e con l'Unione Europea, non per la loro capacità di stabilire un 'dentro' e un 'fuori' (tentativo, parrebbe, ormai pressoché inibito allo stesso soggetto statale), ma per la, sia pur ipotetica, attualizzazione di altre possibilità nell'assolvimento della stessa funzione, che sebbene consista nello svolgimento dei rapporti con l'esterno, è, in definitiva, l'espressione particolare o differenziata della (è, a sua volta, funzionale alla) metafunzione finale di riduzione della complessità.

La funzione, in quest'ottica, non è più un effetto da produrre, ma «indica un particolare punto di vista dal quale possono essere comprese diverse possibilità in una prospettiva unitaria.

Da questa angolazione, le singole prestazioni appaiono come equivalenti, reciprocamente scambiabili, fungibili, pur essendo, come fenomeni concreti,

⁽⁶¹⁾ Così A. FEBBRAJO, *Introduzione*, cit., p. 17.

⁽⁶²⁾ N. LUHMANN, *Sistemi sociali*, cit., p. 322.

⁽⁶³⁾ «Il riferimento ultimo di tutte le analisi funzionali è la differenza fra sistema ed ambiente. Proprio questo consente ai sistemi, che rapportano le proprie operazioni a questa differenza, di orientarsi ad equivalenze funzionali, sia quando trattano una pluralità di situazioni ambientali come funzionalmente equivalenti in vista di un fabbisogno proprio, sia quando tengono a disposizione, al proprio interno, una serie di possibilità di sostituzione per poter reagire con sufficiente sicurezza a determinati problemi ambientali. Le equivalenze costituiscono, dunque, per il funzionalismo, il riscontro operativo del dislivello di complessità fra ambiente e sistema. Senza un tale dislivello di complessità non sarebbe proficua né possibile alcuna corrispondente percezione della realtà», N. LUHMANN, *Sistemi sociali*, cit., p. 305.

incomparabilmente diversi»⁽⁶⁴⁾ e l'analisi funzionale diventa metodo comparativo.

Non si può non osservare, tuttavia, come la logica sistemica qui utilizzata quale chiave di lettura possibile del mutamento costituzionale del Titolo V e, di conseguenza della competenza delle Regioni in materia di rapporti internazionali, si ponga su un piano diverso e ulteriore rispetto anche alle teorie più 'avanzate' in tema di pluralismo dell'ordinamento repubblicano⁽⁶⁵⁾.

Perché, se si parte dalla premessa che in un «ordinamento costituzionale complesso», deve ritenersi «necessariamente superata» «la tradizionale concezione dell'indivisibilità dell'azione esteriore»⁽⁶⁶⁾, diventa allora sempre più problematico ricostruire lo schema unità-funzionalità facendo leva su una visione della Regione quale rassicurante «punto di snodo» in grado di assumere una «posizione mediatrice tra una valutazione generale (valida per tutto il paese) e le esigenze locali» affidandole il compito di «elaborare delle decisioni di secondo grado e di portarle a compimento»⁽⁶⁷⁾ all'interno di un sistema di coordinamento.

Ciò per il motivo che, come è stato sottolineato in relazione all'interpretazione del nuovo art. 114 Cost., «non c'è nessun soggetto che impersona, e dunque fa agire, la Repubblica come ente unitario»⁽⁶⁸⁾.

Per cui tende ad apparire sempre più virtuale (come abbiamo visto accadere, sotto diverso aspetto, per il rapporto tra sussidiarietà e suddivisione formale delle competenze)⁽⁶⁹⁾ quel riferimento all'art. 5 Cost., che «specie se letto in combinazione con la natura di ente politico ed esponenziale della Regione», obbligherebbe «a considerare l'insieme dei poteri e delle funzioni statali concettualmente uniti ma funzionalmente ripartiti tra i livelli ai quali le singole funzioni sono attribuite», cosicché «l'unicità del potere estero, come del resto l'u-

⁽⁶⁴⁾ N. LUHMANN, *Soziologische Aufklärung*, citato in A. FEBBRAJO, *Funzionalismo strutturale e sociologia del diritto in Niklas Luhmann*, cit., p. 33.

⁽⁶⁵⁾ Il riferimento è, evidentemente, a F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, Cedam, 1996.

⁽⁶⁶⁾ F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 74, nota 163.

⁽⁶⁷⁾ F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, cit., p. 63.

⁽⁶⁸⁾ G. U. RESCIGNO, *La riforma da riformare*, in *La Rivista del Manifesto*, aprile 2001, p. 15.

⁽⁶⁹⁾ V., sul punto, *supra*, nota (58).

nicità della sovranità, del popolo e della Repubblica, non impedisce (ed anzi, in forza dell'art. 5 Cost. può rendere necessario) che le Regioni, unità esponenziali di quella parte di popolazione che vi risiede, esercitino funzionalmente, così come le competenze loro costituzionalmente attribuite e garantite, anche la proiezione esteriore (e funzionale) di tali competenze»⁽⁷⁰⁾.

I rapporti internazionali delle Regioni, gli accordi stipulati con enti omologhi e le intese con altri Stati paiono, in realtà, egualmente orfani proprio dell'ente Regione nella sua veste di soggetto esponenziale di quella unità sovrana che l'art. 5 affidava allo Stato-comunità, nelle sue diverse gradazioni.

Di qui una serie di interrogativi.

3. *L'eterotopia territoriale come forma attuale del potere estero regionale.* – «Può il 'processo' federale essere sganciato dal suo tradizionale riferimento territoriale? Come va pensata la 'originarietà' che sostiene la pretesa di autogoverno? Può essere estesa sino al livello individuale configurando così, come qualcuno pretende, un federalismo 'individualistico'? Come 'sistemare' lo spinoso problema del diritto di secessione? Come concepire risorse cruciali ma ambigue come la 'fiducia' necessaria al continuo riprodursi della 'matrice'? Come intendere un principio come quello di sussidiarietà senza far rientrare dalla finestra orientamenti di tipo organicistico?»⁽⁷¹⁾.

⁽⁷⁰⁾ F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., pp. 73 s.

⁽⁷¹⁾ L. FERRARI BRAVO, *Dal fordismo alla globalizzazione. Cristalli di tempo politico*, Roma, Manifestolibri, 2001, p. 350. L'A. pone questi interrogativi dopo aver osservato che lo «Stato territoriale sovrano costituisce la figura apicale della politica moderna – la sua *unità* analitica e, prima ancora storico-politica – esso, costituisce per il federalismo un vero e proprio letto di Procuste. La sovranità dello Stato postula infatti una distinzione per così dire assoluta, di tipo paradigmatico, tra un ambiente «esterno», o interstatale, entro il quale si svolgono le relazioni tra Stati all'insegna della loro «eguale» sovranità, e un ambito «interno», entro cui vige il principio di un'autorità finale in grado di far valere in ultima istanza il monopolio della forza fisica (un punto su cui convergeranno le definizioni della statualità di Weber e Lenin) e la pretesa a una esclusività del rapporto tra comando e obbedienza (o *allegiance*). [...] Come possono «sintetizzarsi» la logica verticale e totalizzante della sovranità statale e quella sostanzialmente «pattizia», orizzontale e reversibile, del federalismo? C'è davvero modo di distinguere quest'ultimo da un semplice, anche se effettivo e profondo, decentramento territoriale del potere statale? Può insomma l'apparente ossimoro dello Stato federale prendere vita e funzionare veramente?» (p. 347). Quel filone di ricerca che vede in D.J. Elazar uno dei suoi esponenti maggiori propone una soluzione: «Il proprio del federalismo è qui colto come struttura «matriciale» (o reticolare) del suo spazio politico, in quanto contrapposto a quello piramidale o comunque centripeto dei modelli di mero decentramento. Il suo nucleo istituzionale si basa su un equilibrio (e su una tensione) tra poteri «propri», nel senso di interni a una pretesa «origina-

Non si intende, come è ovvio, neppure abbozzare una qualche risposta a tali domande, ma può essere utile raccoglierne le suggestioni per tentare di costruire un possibile percorso di verifica in ordine ad alcuni aspetti dell'oggetto qui trattato.

Il concetto di attività internazionale delle Regioni è molto cambiato anche solo rispetto a una quindicina di anni fa. Oggi l'internazionalizzazione dell'ente è «strettamente collegata all'internazionalizzazione del territorio»⁽⁷²⁾.

Il territorio regionale è il vero 'soggetto' apparentemente neutro (e, dunque, il dispositivo de-soggettivizzato) delle relazioni internazionali. La nozione di territorio, infatti, dipende sempre meno dalla declinazione di un catalogo chiuso di fattori immobili⁽⁷³⁾, per acquisire, sempre di più, specifica rilevanza come «sistema localizzato di saperi, tradizioni, culture e dotato di strutture regolative e relazionali in grado di *interagire* con dei percorsi di crescita economica di più ampia scala»⁽⁷⁴⁾; il territorio si fa fabbrica⁽⁷⁵⁾. Il dato interessante, la

ria» di autogoverno, e poteri condivisi: ma esso può dar luogo a una varietà di configurazioni in nessun modo riducibile alla secca dicotomia di cui si è sopra discusso. Essenziale è piuttosto il fatto che l'intera fenomenologia sia letta non in termini meramente strutturali ma privilegiandone la dimensione processuale: si tratta prima di ogni altra cosa di processi di apprendimento collettivo non predeterminabili dalla «lettera» dei patti istitutivi ma aperti all'esperienza e alla sperimentazione» (pp. 349 s.).

(72) N. BELLINI, *L'internazionalizzazione di Regioni ed enti locali: un tema in evoluzione*, in E. ONGARO - G. VALLOTTI (a cura di), *L'internazionalizzazione di Regioni ed enti locali. Contenuti, esperienze e prospettive*, Milano, Etas, 2002, p. 12. Per l'A. l'internazionalizzazione dell'ente «non è sovra-ordinata e vincolante, ma co-ordinata e sussidiaria rispetto alle relazioni internazionali di una varietà di soggetti, che nel territorio operano, siano essi pubblici o privati». Ciò sia per «l'assenza di una forte legittimazione alla gestione delle relazioni internazionali, simile a quella di cui gode lo Stato nazionale», che per la «scarsità di risorse impiegabili (finanziarie, ma anche e soprattutto umane e relazionali), che rende obbligatorio un coinvolgimento reticolare di soggetti in possesso di tali risorse».

(73) Fattori climatici, risorse del suolo/sottosuolo, caratteristiche ambientali etc., intesi nella loro accezione strettamente geografica, come dotazione predeterminata del patrimonio territoriale. Vedi, sul punto, G. VIESTI, *Politiche economiche e sviluppo locale: alcune riflessioni*, in F. BENCARDINO - M. PARADISO - R. SANTUCCI - L. ZAPPOLI (a cura di), *Nuova Costituzione federale e sviluppo locale nel Mezzogiorno*, cit., pp. 51 ss.

(74) R. FARELLA, *Dinamiche e prospettive della politica economica estera territoriale: alcune riflessioni sulla base di un'analisi della letteratura*, in *Reg.*, 2001, p. 945. Si tratta, non casualmente come si vedrà in seguito, di una nozione elaborata all'interno della letteratura economica, volta, come sottolineato da Farella, a individuare nel territorio «l'elemento fondante della generazione del valore e dei vantaggi competitivi che contraddistinguono un certo sistema produttivo. Il territorio è struttura fisica e sociale che «sostiene» lo sviluppo e infonde valore aggiunto ai processi di produ-

cesura rispetto al passato nel modo di rapportarsi con l'esterno, si rinviene nella circostanza che nella fase attuale la distintività del territorio non è un fatto acquisito «ereditato dalla geografia e dalla propria storia»⁽⁷⁶⁾.

Per cui l'apertura al globale non è il prodotto finale di un preesistente posizionamento privilegiato, ma, inversamente, è il risultato di un percorso di apprendimento compiuto all'interno delle dinamiche globalizzanti. «Rispetto alle strategie complessive dell'ente nei confronti del proprio territorio di competenza, l'internazionalizzazione non è accessoria ed ex post, ma essenziale ed ex ante»⁽⁷⁷⁾.

Dunque, la segmentazione identitaria dei territori (secondo il concetto di stabilizzazione instabile inerente alla differenza sistema/ambiente) è assai più di una «sopravvivenza di aggregati, di un'oscura memoria, di un intreccio umo-

zione. Nell'accumulazione localizzata delle conoscenze, delle idee e dei capitali sta l'unicità di ciascun territorio quale luogo (e fattore stesso) della produzione, come fonte di eternalità e di agglomerazione delle attività economiche», pp. 946 s.

⁽⁷⁵⁾ L'espressione è di A. BONOMI, *Il capitalismo molecolare. La società al lavoro nel Nord Italia*, Torino, Einaudi, 1997: «Nel contesto di mondializzazione dell'economia, dove produrre significa competere, il territorio diventa l'ambiente complesso a cui l'impresa ricorre in maniera selettiva per reperire quelle risorse esterne al ciclo che le sono necessarie per essere più competitiva: economie di urbanizzazione, comunicazione sociale, saperi, infrastrutture. In questo senso il territorio si fa fabbrica. E, più che attraverso sistemi d'impresa si compete attraverso sistemi territoriali, si innesta il passaggio dai localismi del produrre ai localismi del sapere. [...] Il territorio diventa fabbrica solo se è in grado di garantire quei margini di flessibilità e versatilità che lo rendono risorsa strategica e che in questo modo lo sottraggono al destino di ridursi a puro fattore di produzione. [...] Il territorio dilatato segue logiche di tipo funzionale, crea nuove differenze e nuove forme di sfruttamento a fronte di un'ambigua crescita delle opportunità» (pp. 18 ss.).

⁽⁷⁶⁾ N. BELLINI, *L'internazionalizzazione di Regioni ed enti locali*, cit., p. 7.

⁽⁷⁷⁾ N. BELLINI, *L'internazionalizzazione di Regioni ed enti locali*, cit., p. 8. In questo senso, l'A. stabilisce una precisa analogia tra territori e imprese: «Sino a poco tempo fa, si poteva interpretare l'internazionalizzazione delle imprese come lo stadio avanzato di un processo di crescita e di costruzione di una leadership tecnologica, produttiva e di mercato – in una parola – di competitività: le multinazionali si espandevano oltre i confini nazionali per sfruttare e difendere la competitività acquisita. Per l'impresa contemporanea, invece l'internazionalizzazione è condizione più che conseguenza della competitività. Solo internazionalizzandosi l'impresa può attingere a circuiti di risorse (e, tra l'altro, a circuiti cognitivi), che le permettono di essere competitiva, anche sul proprio mercato interno. La competitività non precede, bensì accompagna e segue una strategia di internazionalizzazione» (p. 7). Allo stesso modo il territorio oggi presuppone l'internazionalizzazione, la quale non può essere più letta come il «sostegno e l'accompagnamento alla proiezione estera dei soggetti (economici, culturali, sociali, ecc.) operanti nel territorio». Riprende e sviluppa la medesima impostazione R. FARELLA, *Dinamiche e prospettive della politica economica estera territoriale*, cit., part. pp. 955 ss.

rale di sangue e suolo»⁽⁷⁸⁾ e può essere descritta come una serie continua di sequenze di *decontestualizzazione* e *ricontestualizzazione*, che danno luogo ad un assetto comunicativo bidirezionale dal locale al globale e viceversa⁽⁷⁹⁾.

Sotto questo profilo, il criterio identitario su cui le Regioni fondano la loro riconoscibilità all'esterno, nelle vesti di attori collettivi, affonda le proprie radici in proprietà prevalentemente economiche, i cui fini sono, per definizione, negoziabili⁽⁸⁰⁾.

Il paradosso tutto postmoderno secondo cui «meno sono importanti le barriere spaziali, maggiore è la sensibilità del capitale alle variazioni di luogo all'interno dello spazio e maggiore lo stimolo a differenziare i luoghi in modi

⁽⁷⁸⁾ P. COPPOLA, *Scale della diversità, itinerari dell'unità*, in ID. (a cura di), *Geografia politica delle Regioni italiane*, Torino, Einaudi, 1997, p. 6.

⁽⁷⁹⁾ «Nei nuovi contesti globali esistono però condizioni e regole non aggirabili. Essenziale è la capacità del locale di dialogare con il globale, risultato – a sua volta – della capacità di realizzare due tipi di processi di comunicazione e trasferimento di conoscenza: processi «dal locale al globale» di codificazione della conoscenza prodotta localmente e processi «dal globale al locale» di interpretazione delle conoscenze presenti nel circuito globale», N. BELLINI, *L'internazionalizzazione di Regioni ed enti locali*, cit., p. 6. È la stessa logica sottesa alla considerazione del «dato territoriale quale parametro determinante di *disaggregazione* e *riaggregazione* della funzione di governo nelle attuali condizioni politiche, economiche e culturali caratterizzate dai ben noti fenomeni di mondializzazione», cui fa riferimento R. TONIATTI, *Potere estero e politica economica delle Regioni. Il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell'economia territoriale*, in *Reg.*, 2001, p. 917 (corsivo nostro).

⁽⁸⁰⁾ Scrive, a tal proposito, A. PICHIERRI, *La regolazione dei sistemi locali*, cit., che «una società locale non è di per sé un attore collettivo. Per l'individuazione dei fattori che portano dalla Regione *in sé* alla Regione *per sé*, dotata dei meccanismi decisionali collettivi che ne fanno un attore, è quasi inevitabile il ricorso alla nozione di identità. [...] In primo luogo, l'identità è una rappresentazione. Implicazione fondamentale è che dello stesso oggetto possono esserci, e normalmente ci sono, più rappresentazioni, non necessariamente condivise: diverse combinazioni tra autorappresentazione e rappresentazione esterna possono essere utilizzate per costruire una tipologia. [...] In secondo luogo, l'identità consta di più proprietà, e della loro combinazione. Questa definizione dell'identità come rappresentazione complessa implica che diversi attori possono puntare su diverse proprietà e sul loro peso relativo. [...] Possiamo supporre che rappresentazioni fondate sull'etnia, o sulla religione, o sull'economia, e diverse combinazioni di queste proprietà comportino strategie diverse per gli attori che le condividono. Alla debolezza delle proprietà economiche corrisponde abbastanza regolarmente un'ipertrofia di quelle «etniche» e culturali» (pp. 28 s.). In questo senso l'A. ritiene che un'identità regionale fondata in misura decisiva su proprietà economiche garantisca il passaggio da un *regionalismo hard*, quale variante del nazionalismo, caratterizzato da rivendicazioni etno-culturali, le cui finalità non sarebbero «negoziabili» (secondo l'espressione utilizzata da A. PIZZORNO nel saggio *Identità, interesse, conflitto*, in ID., *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Milano, Feltrinelli, 1994, p. 196, con riferimento ai conflitti di *riconoscimento*, in cui l'identità appare come un valore *non negoziabile*), a un *regionalismo soft* pragmatico e strumentale.

che attraggano il capitale»⁽⁸¹⁾ si sposa perfettamente con una rinnovata esaltazione delle caratteristiche, delle attività, dei servizi, dell'*expertise* dei territori. «Le *élites* dominanti locali, per esempio, possono metter in atto strategie locali di controllo dei lavoratori, di miglioramento delle specializzazioni, di creazioni di infrastrutture, di politiche fiscali, di regolamentazione legale, e così via, al fine di attirare forme di sviluppo nel loro spazio particolare. Le qualità del luogo vengono quindi esaltate nel mezzo delle crescenti astrazioni dello spazio»⁽⁸²⁾. In fondo è tutt'altro che avventato concludere che «l'accumulazione flessibile tipicamente sfrutta un'ampia gamma di circostanze geografiche apparentemente contingenti, e le ricostruisce quali elementi interni strutturati della sua logica dominante»⁽⁸³⁾.

Ciò spiega come sia possibile, in quest'ottica, per il soggetto-Regione, scindere l'*in sé*, il suo essere ordinamento derivato, dal *per sé*, il suo essere attore collettivo – attraverso la costruzione dell'«altro», e quindi della propria identità, in termini sovranazionali (l'Europa) o transnazionali (Stati o Regioni di altri Stati) – agendo all'esterno secondo un principio di *indifferenza* riguardo alla tradizionale categoria della soggettività internazionale che pretenderebbe, al contrario, un presupposto di *effettività interna*, di matrice politica secessionistica o rivoluzionaria⁽⁸⁴⁾.

⁽⁸¹⁾ D. HARVEY, *La crisi della modernità. Riflessioni sulle origini del presente*, trad. ital., Milano, Il Saggiatore, 2002, p. 361.

⁽⁸²⁾ D. HARVEY, *La crisi della modernità*, cit., p. 360.

⁽⁸³⁾ D. HARVEY, *La crisi della modernità*, cit., p. 359. Ma, sul punto, cfr. altresì le penetranti considerazioni svolte da K. KUMAR, *Le nuove teorie del mondo contemporaneo. Dalla società post-industriale alla società post-moderna*, trad. ital., Torino, Einaudi, 2000, part. pp. 204 ss. Nonché le dense pagine di S. D'ALBERGO, *I federalismi tra autonomie comunitarie e poliarchie istituzionali*, in *Fenomenologia e società*, 2002 (3), pp. 30 ss., in cui viene fatta presente la necessità di valutare criticamente «la portata innovativa della fase che in rapporto alla seconda modernizzazione o post-modernizzazione viene enfatizzata nel segno dei poteri di comando acquisiti – in simbiosi tra loro – dal capitale finanziario e dalle reti informatiche, l'uno e le altre autolegittimatisi come fondamento e veicoli di un potere capace di eliminare il requisito tipico che lo Stato aveva acquisito nel duplice significato, «interno» ed «esterno», di una sovranità oggi notoriamente in crisi» (p. 43).

⁽⁸⁴⁾ «Ormai, con la sola locuzione «effettività», o «principio di effettività», ci si vuole, per lo più riferire al requisito fondamentale per l'accertamento dell'esistenza vitale di un governo o di uno Stato e quindi per il riconoscimento della soggettività internazionale dell'uno o dell'altro. Le origini della teoria dell'effettività, così intesa, vanno infatti ricercate nelle discussioni internazionali intorno al riconoscimento di Stati, di Governi o di gruppi insorti di incerta individuazione giuridica», P. PIOVANI, *Effettività (principio di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p.

Si complica, allora, il tradizionale conflitto tra un territorio, inteso come spazio fisicamente delimitato, e l'universalità-esclusività del potere sovrano⁽⁸⁵⁾.

Per quanto attiene alle Regioni, è stato scritto che «la Costituzione, quando afferma la natura una e indivisibile della Repubblica (art. 5) nonostante la ripartizione in Regioni, Province e Comuni (art. 114) mostra di dare preminentemente risalto all'unità dell'ordinamento, e con essa all'unità del popolo (sul territorio), rispetto alle quali l'unità e indivisibilità del territorio si presentano come un riflesso.

Da questo punto di vista i mutamenti intervenuti rispetto ai principi dello Stato patrimoniale hanno carattere strutturale: da qualsiasi parte lo si consideri il territorio non è mai un *prius*, ma sempre un *posterius*. Ad esempio esso non costituisce più, come un tempo, il mezzo esclusivo o prevalente di individuazione dei componenti la comunità, dato che la cittadinanza viene oggi del pari attribuita in base allo *ius sanguinis*. Il territorio si riduce insomma a sfera spaziale in cui la comunità stessa è insediata: il che, come è stato notato, equivale a dire che la territorialità dello Stato si risolve oggi unicamente nella sua politica, ossia nella funzione di rappresentare gli interessi generali della popolazione stanziata nel territorio»⁽⁸⁶⁾.

Ma il territorio, come fattore strategico dei processi di mondializzazione, come modalità oggi primaria della Regione di relazionarsi con l'esterno, pone in crisi proprio questo modello. Il territorio, con le sue istanze «patrimoniali»

420. La logica propria del diritto internazionale, attraverso quel frasario che, come si è visto, è diventato patrimonio dei neoregionalisti per giustificare le Regioni come attori internazionali (Cfr. nota 74), era stata già compiutamente espressa da G.W.F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, trad. ital., Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 260 s., nei paragrafi 330 e 331 dedicati al «diritto statale esterno»: «Il diritto statale esterno vien fuori dal rapporto di stati indipendenti; ciò che nel medesimo è *in sé e per sé*, riceve perciò la forma del *dover essere*, poiché, che esso sia reale, dipende da differenziate volontà sovrane. Il popolo come stato è lo spirito nella sua razionalità sostanziale e realtà immediata, perciò la potenza assoluta sulla terra; conseguentemente uno stato è di fronte all'altro in indipendenza sovrana. Esser come tale *per l'altro*, cioè *esser riconosciuto* da lui, è il suo primo assoluto diritto. Ma questo diritto è in pari tempo soltanto formale, e l'esigenza di questo riconoscimento dello stato, meramente perché esso è tale, è astratta; se esso sia di fatto uno stato in tal modo essente in sé e per sé, dipende dal suo contenuto, costituzione, situazione, e il riconoscimento, siccome contenente un'identità di entrambi, riposa parimenti sulla veduta e sulla volontà dell'altro».

⁽⁸⁵⁾ Così M. MANETTI, *Territorio. I) Territorio dello Stato*, in *Enc. giur.* vol. XXXI, Roma, Istit. Enc. Ital., 1994, p. 1.

⁽⁸⁶⁾ M. MANETTI, *Territorio. I) Territorio dello Stato*, cit., p. 2.

di rendimento e di competitività, ridiventa un *primum* e, soprattutto, opacizza l'idea che l'articolazione territoriale dello Stato si risolva, in prevalenza, nel dato politico della rappresentanza generale degli interessi di una frazione di popolo insediato sul territorio.

Nel momento in cui si accetta l'ipotesi della necessaria *pre-disposizione* del territorio alle logiche dell'interdipendenza e della globalizzazione, allora l'aggancio al dato costituzionale formale dell'esercizio, da parte della Regione, di competenze proprie in ambito ultraterritoriale appare, quantomeno, controverso.

Una volta, infatti, stabilito funzionalisticamente il legame tra locale e globale attraverso successive e reiterate aperture/chiusure strumentali all'incremento delle differenze nell'abilità imprenditoriale, nel capitale di rischio, nel *know-how* scientifico e tecnico, negli atteggiamenti sociali, ponendo l'accento su quelle «particolari qualità degli spazi verso i quali» i «capitali possono essere attratti» (secondo il principio «quanto più lo spazio è unificato, tanto più importanti diventano le qualità della frammentazione ai fini dell'identità e dell'azione sociale»)⁽⁸⁷⁾, l'eventuale recupero di un punto di vista 'interno' (in senso politico) tramite il richiamo retrospettivo all'unità (della sovranità, del popolo, della Repubblica) espressa dall'art. 5 Cost. e, di conseguenza, dalle Regioni, come soggetti esponenziali di un popolo sovrano *occasionalmente* stanziato sul territorio (nella sua veste di mera sfera spaziale in cui la comunità è insediata), pone evidenti problemi di tenuta teorica.

Il livello regionale di interazione con l'esterno, forte dell'autosufficienza di una politica estera economica territoriale, abbandona le esigenze del soggetto (il popolo sovrano come interlocutore politico, lo Stato con la sua ingombrante identità/interesse nazionale) e si autonomizza, fonda la propria pretesa di «originarietà» e di rinnovo perpetuo della fiducia nella struttura «matriciale» federalistica attraverso la costruzione di un'*eterotopia*.

È, quest'ultimo, un concetto che Michel Foucault utilizzò in una conferenza tenuta nel 1967 al *Cercle d'études architecturales*, dal titolo «*Des espaces autres*»⁽⁸⁸⁾. Con intuizione profetica, il filosofo francese focalizzava la propria

⁽⁸⁷⁾ D. HARVEY, *La crisi della modernità. Riflessioni sulle origini del presente*, cit., p. 332.

⁽⁸⁸⁾ M. FOUCAULT, *Eterotopie 1984*, in ID. (a cura di A. Pandolfi), *Archivio Foucault. Interventi, colloqui, interviste, 3. 1978-1985, Estetica dell'esistenza, etica, politica*, trad. ital., Milano, Feltrinelli, 1998, pp. 307 ss.

attenzione sulla circostanza che l'epoca attuale fosse «l'epoca dello spazio. Viviamo nell'epoca del simultaneo, nell'epoca della giustapposizione, nell'epoca del vicino e del lontano, del fianco a fianco, del disperso. Viviamo in un momento in cui – credo – il mondo si percepisce più come una rete che collega dei punti e che intreccia la sua matassa, che come una grande vita che si sviluppa nel tempo». «Oggi, l'estensione, che aveva sostituito la localizzazione, è, a sua volta, sostituita dalla dislocazione. La dislocazione è definita dalle relazioni di prossimità tra punti o elementi; formalmente, queste relazioni possono essere descritte come delle serie, degli alberi o dei reticoli. [...] Viviamo in un'epoca in cui lo spazio ci si rivela sotto forma di relazioni di dislocazione»⁽⁸⁹⁾.

In questo contesto, però, il suo interesse era soprattutto per «quegli spazi che hanno la particolare caratteristica di essere connessi a tutti gli altri spazi, ma in modo tale da sospendere, neutralizzare o invertire l'insieme dei rapporti che essi stessi designano, riflettono o rispecchiano»; spazi che «in qualche modo, sono in contatto con tutti gli altri e che, tuttavia, contraddicono tutti gli altri luoghi. [...] Dato che rappresentano qualcosa di assolutamente diverso da tutti gli spazi che riflettono e di cui parlano, chiamerò questi luoghi eterotopie». Esse «presuppongono sempre un sistema d'apertura e di chiusura che le isola e, al tempo stesso, le rende penetrabili» e «hanno una funzione rispetto a tutto lo spazio restante [...] creano un altro spazio, un altro spazio reale, tanto perfetto, meticoloso e ben sistemato, quanto il nostro è disordinato, mal disposto e caotico. È l'eterotopia, non dell'illusione, ma della compensazione, e mi chiedo se certe colonie non abbiano funzionato un po' in questo modo»⁽⁹⁰⁾.

«Lo specchio funziona come un'eterotopia nel senso che restituisce il posto che occupo nel momento in cui mi guardo nel vetro, un posto assolutamente reale, connesso a tutto lo spazio che lo circonda, e al tempo stesso assolutamente irreali, perché, per essere percepito, deve passare da quel punto virtuale che sta laggiù»⁽⁹¹⁾. Il concetto di *eterotopia* può essere utile non solo perché esprime assai bene il rapporto intercorrente tra lo spazio regionale e lo spazio esterno extrastatale quale relazione costante tra ambiti direttamente connessi, comunicanti e contigui, idonei ad aggirare la rigidità dello spazio istitu-

⁽⁸⁹⁾ M. FOUCAULT, *Eterotopie 1984*, cit., rispet., p. 307 e pp. 308 s.

⁽⁹⁰⁾ M. FOUCAULT, *Eterotopie 1984*, cit., rispet., p. 310, 314 e 315.

⁽⁹¹⁾ M. FOUCAULT, *Eterotopie 1984*, cit., p. 311.

zionale nazionale e, dunque, ad assecondare le necessità peripatetiche del capitale finanziario. La sua forza descrittiva sta, soprattutto, nell'accentuazione del momento della ri-localizzazione spaziale (fenomeno pressoché ignoto ai modi di espressione della sovranità esterna statale e caratteristico della proiezione esterna regionale) e, pertanto, nella esaltazione del momento di *chiusura* di un luogo che, come sempre più spesso accade nella indicazione del livello sub-statale quale livello ottimale di allocazione delle funzioni di governo, assurge al ruolo di spazio efficiente, perfetto, ben organizzato, adatto a compensare (contrapponendovisi, contraddicendolo) il disordine ad esso esterno, in virtù del suo essere 'altro' dal luogo (globale) che esso stesso riflette.

Il punto critico, allora, che mette in discussione le attuali capacità prescrittive del dettato costituzionale, che pone in dubbio la compatibilità della riforma del 2001 «con i principi ispiratori della prima Parte»⁽⁹²⁾, può riconoscersi in una nuova pretesa di «originarietà» del «locale», in una sua rivendicazione di «centralità» funzionalistica territoriale, che trae legittimazione, come eterotopia, da quel «punto virtuale che sta laggiù» (poiché solo attraverso di esso può essere costituzionalmente pensata e percepita) e che si identifica sia con i processi *a*-giuridici del globale e, specularmente, con quella «Repubblica» de-soggettivizzata espressa dal nuovo art. 114 Cost.

4. *Conclusioni.* – I tratti distintivi del potere estero regionale sembrano, pertanto, aderire in pieno alle esigenze teoriche di quello che è stato definito il «costituzionalismo transnazionale», caratterizzato da una «dialettica di confronto tra la rete globale, da un lato, che crea interconnessioni e al tempo stesso frammenta le identità; e la ricerca, dall'altro lato, di una matrice unitaria facendo leva sulla tradizionale funzione unificante dei valori costituzionali supremi»⁽⁹³⁾.

⁽⁹²⁾ G.U. RESCIGNO, *La riforma da riformare*, cit., p. 16.

⁽⁹³⁾ Così A. RINELLA, *Costituzionalismo transnazionale e Costituzione europea*, in R. SCARCIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 13. Anche qui si rileva come «la trama di base cui necessariamente far riferimento è quella offerta dalla moltitudine dei nessi di interdipendenza o di interrelazione fra le Nazioni che l'esperienza contemporanea registra», per cui, «dal genotipo globalizzazione scaturiscono fenotipi eterogenei e tra loro fortemente diversificati», con le seguenti implicazioni: «a) L'arena internazionale, che da sempre è stata riservata agli Stati sovrani, oggi vede apparire soggetti nuovi portatori di interessi che rispondono alle nuove categorie dominanti della razionalità

Insistendo sul secondo termine del rapporto dialettico, certamente sottoposto a maggiori tensioni, va sottolineato come il nuovo Titolo V, al di là delle formule consuete (e, parrebbe, ormai logore) della potestà legislativa, sia essa esclusiva o concorrente, dello Stato e delle Regioni, sembra tracciare un percorso circolare in ordine alla distribuzione del potere tra i diversi enti, avvalendosi, come si è visto, di meccanismi di differenziazione funzionale. Meccanismi, peraltro, la cui solidità teorica e applicativa è stata, per così dire, *testata* all'interno di quel vero e proprio laboratorio costituzionale rappresentato dall'Unione Europea⁽⁹⁴⁾. Sotto questo aspetto, l'approccio interpretativo che individua nel nuovo art. 114 Cost. «la vera cifra per comprendere la portata complessiva della riforma e per ricostruire le coordinate comparatistiche del mo-

del mercato globale. *b*) Si manifestano fenomeni politicamente e giuridicamente rilevanti indifferenti rispetto ai luoghi. Si tratta, in altre parole, del cosiddetto *multi-localismo* dei fenomeni i quali presentano una localizzazione molteplice o diffusa (Beck). *c*) Si assiste ad una crescente *de-istituzionalizzazione* della politica, vale a dire ad un impoverimento della politica istituzionalizzata a favore della politica non-istituzionalizzata. [...] *d*) La *de-territorializzazione* dell'economia e delle relazioni sociali corrode le fondamenta del pilastro sovranità-territorio dando luogo a forme di semi-sovranità (ingerenza umanitaria). *e*) Si osservano segnali di una progressiva *de-costituzionalizzazione* dello Stato. Come è noto, la presenza di una Costituzione obbliga ad assumere decisioni conformi ai valori che la Comunità politica assume come gli elementi portanti della propria identità. In questa prospettiva, la logica della globalizzazione è in antitesi con la logica costituzionale [...]. *f*) Da ultimo, e in controtendenza rispetto alla direzione impressa dai fenomeni fin qui intravisti, deve segnalarsi il tentativo di ristabilire una sorta di «patriottismo costituzionale» (Habermas)» (pp. 12 s.).

⁽⁹⁴⁾ Ciò non solo in relazione al pluricitato principio di sussidiarietà. Restando, per così dire, in argomento, è interessante osservare come sia stato risolto il problema delle relazioni esterne dell'Unione europea. J.H.H. WEILER, *Le relazioni esterne di soggetti non unitari: l'approccio misto e il principio federativo*, in ID., *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2003, dopo aver evidenziato come il «dogma federale contemporaneo» vuole «che le relazioni internazionali debbano essere condotte dal governo federale» e che «la problematica in questione è sempre presentata in modo tale che la questione diventa come allargare le limitate competenze interne del governo federale, così da poterle combinare ai suoi poteri e capacità esterni, e non invece come allargare le limitate capacità esterne degli Stati membri costitutivi così da poterle combinare con le loro competenze interne» (p. 239), presenta come possibile un altro punto di vista, «un'alternativa reale all'espressione del principio federale», rappresentata dall'«approccio misto quale sperimentato dalla Comunità» (p. 302). «Dato che è la Comunità *insieme* agli Stati membri a concludere gli accordi, non ci si deve per forza confrontare con una molteplicità di relazioni esterne e con un affievolimento della forza invece inerente ad un'azione unitaria. L'approccio misto offre un modo diverso di ricercare l'unitarietà e il rispetto per gli interessi e l'autonomia degli Stati. È un modo particolarmente attento ad un interesse che è difficile far quadrare con l'approccio alternativo dello Stato federale: la salvaguardia, nella misura del possibile, della personalità e capacità internazionale degli Stati membri» (pp. 302 s.).

dello che ne risulta»⁽⁹⁵⁾ e che, indirettamente, sostiene ed avvalorata la tesi della «legittimazione internazionale» (o, se si vuole, della capacità internazionale) delle Regioni, muove, coerentemente, secondo il proprio punto di vista, dall'assunto che occorra forse «abbandonare il tentativo» di dedurre, da quella disposizione, «un *sollen* specifico», per individuarne il tratto di fondo non nella «contrapposizione tra due livelli di governo (quello statale e quello federale) fra i quali vengono ripartite le funzioni pubbliche (legislative, amministrative, giurisdizionali) e in cui il livello degli enti locali ha rilievo solo come articolazione interna dello Stato membro», ma nella delineazione di un «sistema policentrico» che si «pone in continuità con l'art. 5, il quale non distingueva fra le diverse autonomie locali riconosciute e promosse dalla Repubblica»⁽⁹⁶⁾.

Il ricorso alla nozione di «sistema policentrico», liberato dal gravame di un *dover essere*, sposta così il rapporto fra enti su un piano descrittivo, pragmatico e strumentale. Sottopone ad una costante negoziazione le aree di intervento dei diversi attori che, proprio nel loro *agire*, giustificano la loro posizione all'interno del quadro delle competenze tracciate in Costituzione.

Il potere estero regionale, in questo quadro, costituisce un portato di tale *effettività* che, tuttavia, non può essere più considerata l'espressione di una possibile espansione non prevista delle competenze formali, e, in questo senso, riconducibile al rassicurante schema regola/eccezione, ma, al contrario, si propone quale modalità di manifestazione di una complessità esterna, che interagisce, volta per volta, con i livelli interni di attribuzione di potestà, autonomizzando gli effetti secondo una logica funzional-sistemica⁽⁹⁷⁾.

⁽⁹⁵⁾ M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, co. 1)*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 39.

⁽⁹⁶⁾ M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, cit., pp. 42 ss.

⁽⁹⁷⁾ Si è fatto notare, sotto questo profilo, come in un'ipotetica graduatoria dell'importanza degli strumenti di regolazione dei processi economici transnazionali, dei quali si può ritenere sia parte integrante l'esercizio del *treaty making power* a-politico delle Regioni, «perde inevitabilmente posizione la *legge*, tradizionalmente espressione massima ed unilaterale dell'autorità e del potere degli Stati-nazione e della loro pretesa di esclusività di disciplina, proprio perché la ricchezza, sconfessando la formula smithiana, sfugge oggi all'impero, necessariamente limitato al territorio di competenza e quindi nazionale, della legge stessa. E ciò a vantaggio del *patto*, sia esso il patto di diritto (internazionale) pubblico, cioè il trattato, con il quale sempre più spesso gli Stati danno vita ad organizzazioni internazionali in grado di esercitare su scala mondiale quei poteri che la dimensione planetaria della ricchezza ormai impone; sia esso il patto di diritto (internazionale) privato, cioè il

La conseguenza più rilevante di questa impostazione, tuttavia, potrebbe consistere nella preferenza, con riguardo alla valutazione delle dinamiche ordinarie, per il giudizio di «utilità», rispetto a quello di «doverosità» e ciò «o dal punto di vista degli interessi in funzione dei quali sono realizzate, o da quello dell'efficacia della tutela apprestata; quali utilità perseguono e se le perseguono bene»⁽⁹⁸⁾. La piena «oggettività» del «sistema policentrico» delle autonomie rischia di trasformare, di fatto, il nuovo Titolo V in una specie di zona di 'sospensione', seppure momentanea (anche se territorialmente permanente) di quel «dover essere» che informa la prima Parte della Costituzione, «in quanto sottratto alla negoziazione, intatto rispetto alle logiche contingenti di breve periodo, e non invalidato da fatti contrastanti: in cui, cioè, il carattere meta-politico, non negoziabile, del nucleo centrale del diritto costituiva l'elemento di integrazione perché esprimeva la certezza del mantenimento di presupposti condivisi (o comunque, per lo meno, conosciuti e accettati) proprio nel loro carattere normativo, di pretese da realizzare, di dover essere cui tendere». Modificando, in tal modo, la stessa percezione della Carta costituzionale, sempre meno considerata «una realtà che svolge una funzione non rinunciabile sul piano della garanzia delle aspettative» e «sempre più come marginale rispetto ai processi di allocazione dei beni»⁽⁹⁹⁾.

E, per non restare nel vago, basta scorrere le bozze o i testi in corso di approvazione (o già approvati) dei nuovi Statuti regionali. Ove, dopo un frettoloso omaggio «a qualche vecchio principio costituzionale» (democrazia, eguaglianza, solidarietà, libertà, Stato di diritto), si assiste al «recepimento dei nuovi

contratto, con il quale le imprese, industriali e finanziarie, autonomamente disciplinano i propri scambi. [...] Sicché, quasi con un processo di inversione storica, è il legislatore nazionale a recepire nel diritto dello Stato istituti creati dall'abilità degli uffici legali delle imprese multinazionali» (A. MASSERA, *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 7).

⁽⁹⁸⁾ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985, p. 24. L'A. si interroga, nella prima parte dell'opera, sulle cause dell'abbandono del metodo giuridico nella scienza costituzionale, individuandone una possibile espressione proprio nel «passaggio della scienza del diritto da scienza che individua e determina le regole che *devono essere* applicate, a scienza che ricerca e ricostruisce le regole che *sono* applicate», «che non ha più il compito di individuare la norma «positivamente giusta», e cioè, quella che, dal punto di vista dell'ordinamento, *deve* essere applicata, ma si limita invece a registrare le norme nelle loro modalità concrete di applicazione, ricostruendo il significato che, attraverso queste modalità, esse manifestano come effettivo» (p. 5).

⁽⁹⁹⁾ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., rispet., p. 21 e 22.

principi introdotti in Costituzione con la riforma del Titolo V (sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, leale collaborazione)», la cui traduzione ordinamentale si fonda sulle «istanze del libero mercato» e sull'apertura, pressoché incondizionata, al «sistema delle imprese» e delle «associazioni imprenditoriali», secondo i valori della libera concorrenza e dei mercati competitivi⁽¹⁰⁰⁾.

L'eterotopia territoriale, quale forma stabile delle Regioni di rapportarsi con l'esterno, soddisfa incrementalmente il bisogno di autogoverno delle comunità territoriali attraverso la pretesa negativa di non assunzione della forma Stato e attraverso la pretesa positiva, di natura prettamente economica, di «conservazione alla comunità ristretta di riferimento della ricchezza da questa prodotta» e «alla separazione o comunque alla esclusione delle comunità territoriali più svantaggiate e alla instaurazione invece di un circuito virtuoso di scambio con comunità territoriali pur appartenenti a Stati diversi, in conformità ad una sorta di regionalismo transnazionale»⁽¹⁰¹⁾.

Il problema non è, allora, quello di una possibile interferenza tra la politica estera dello Stato e il potere estero delle Regioni, ma la valutazione dell'idoneità della legge dello Stato a porsi quale argine non solo procedimentale, ma soprattutto sostanziale, ad una *dislocazione* del governo dell'economia che, lontano dai clamori della soggettività internazionale, il cui peso sarebbe solo di ostacolo ad evidenti strategie di accumulazione flessibile, segue la propria vocazione naturale alla diversificazione geografica e al decentramento nel tentativo di sottrarsi ai vincoli del potere politico.

⁽¹⁰⁰⁾ C. DE FIORES, *Laboratorio presidenzialista*, in *La Rivista del Manifesto*, 2004 (1), p. 15. L'analisi viene condotta attraverso una ricognizione di alcuni articoli dei nascenti Statuti regionali (quali, ad esempio, l'art. 11 dello Statuto della Regione Puglia o l'art. 7 della bozza di Statuto della Lombardia), dai quali, peraltro, si evince l'inquietante intreccio tra questo impianto neoliberista e la proclamazione di valori identitari legati all'esaltazione della purezza del vincolo etnico. D'altra parte, come ha rigorosamente dimostrato U. ALLEGRETTI, *Centralismo e federalismo nell'Italia repubblicana*, in O. JANZ - P. SCHIERA - H. SIEGRIST, *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, Bologna, il Mulino, 1997, pp. 347 ss., la genesi del «neofederalismo» italiano non è tanto da ricercare in legittime istanze di invero del dettato costituzionale (con riferimento ai principi di uguaglianza, lavorista e di decentramento partecipativo), quanto, piuttosto, in rivendicazioni di natura economico-corporativa («l'istanza di realizzare l'autonomia dei produttori», p. 354) e antifiscale. Sul carattere perverso di questo federalismo si rinvia al saggio di G. FERRARA, *Federalismo ed eguaglianza (ovvero del federalismo virtuoso e di quello perverso)*, in ID., *L'altra riforma nella Costituzione*, Roma, Manifestolibri, 2003, pp. 149 ss.

⁽¹⁰¹⁾ A. MASSERA, *Oltre lo Stato*, cit., p. 13.