

## Prefazione

Il volume, dedicato al primo livello delle autonomie, quelle regionali e locali in ambito nazionale, si pone in continuità con le precedenti edizioni di B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, 2006 e 2009. Alla rielaborazione del testo, a dieci anni di distanza, hanno collaborato due giovani studiosi, Federica Fabrizzi e Alessandro Sterpa, con cui – in diverse sedi, in primo luogo nell’esperienza di *federalismi.it*, – condivido le riflessioni su questi temi da oltre un decennio.

In questi anni la dottrina ha diffusamente affrontato i temi oggetto del presente volume attraverso un’ampia e diversificata produzione scientifica che è pressoché impossibile citare compiutamente ed esaustivamente in un lavoro che è pensato per fornire una chiave di lettura complessiva del sistema delle autonomie territoriali in Italia e delle sue specifiche dinamiche, con l’attenzione rivolta sia al versante regionale che a quello locale. Sull’evoluzione del regionalismo e del sistema locale italiano è possibile consultare in particolare i testi di *Diritto regionale* di P. Caretti, G. Tarli Barbieri (2016), A. D’Atena (2017), R. Bin, G. Falcon (2017), M. Carli (2018) e da ultimo di T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, A. Morelli (*Lineamenti di diritto regionale*, 2019), nonché il lavoro di L. Vandelli (*Il sistema delle autonomie locali*, 2018) e quello di R. Di Maria, C. Napoli, A. Pertici (*Diritto delle autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 2019). Il presente volume, per l’appunto, non vuole costituire un “manuale” in senso tradizionale della materia, ma prova – in continuità con le edizioni precedenti del libro – a fornire una lettura complessiva delle autonomie (quindi sia regionali che locali) da parte di Autori che, con sensibilità diverse e ruoli differenti, hanno in questi anni affrontato i “nodi” del sistema italiano, sia nelle attività di studio e di ricerca (in particolare attorno alla rivista *federalismi.it*) che nelle aule universitarie, nel mondo istituzionale e nella esperienza professionale. In ragione di ciò, nel volume sono stati citati espressamente unicamente i contributi della dottrina dai quali è stata direttamente assunta una posizione che è riportata nel ragionamento nonché i lavori degli Autori del volume che, costituendo di fatto la base della riflessione delle presen-

ti considerazioni, hanno in questi anni esplicitato il percorso di ragionamento e di ricerca di ciascuno di loro.

Nell'ottica, illustrata nel Capitolo I, di un ragionamento che deve inevitabilmente partire dalla declinazione dei concetti di sovranità ed autonomia oggi, a questo testo fa da pendant il volume *Quanta Europa c'è in Europa. Profili di diritto costituzionale europeo*, pubblicato nel 2015, e destinato ad una rapida riedizione.

I coautori mi perdoneranno se anche questo testo è dedicato a Francesco Saverio, che scelse tanto tempo fa la copertina, e a Andrea, che in modo diverso e da luoghi diversi seguono le peripezie della vita delle nostre istituzioni.

B.C.

## Prefazione alla II edizione

A tre anni di distanza dalla prima edizione mi è sembrato opportuno procedere ad una nuova edizione del testo, in cui ho tentato di curare maggiormente gli aspetti istituzionali e manualistici, pur mantenendo l'impianto originario.

Il sistema italiano non conosce ancora un definitivo assestamento. Istituzioni di coordinamento non hanno visto la luce; la giurisprudenza costituzionale appare sempre più legata al caso concreto; ancora tutto da attuare è l'art. 119 sul federalismo fiscale. Il cammino è ancora lungo...

All'aggiornamento hanno collaborato i dottori Giuseppe Laneve, ricercatore di diritto costituzionale dell'Università di Macerata, e Alessandro Sterpa, ricercatore di diritto pubblico dell'Università di Roma La Sapienza.



## Prefazione alla I edizione

In questo lavoro, che nasce con una precipua destinazione all'insegnamento universitario, riprendo alcuni studi e riflessioni<sup>1</sup> svolti dopo le riforme del Titolo V della Parte II della Costituzione (legge cost. n. 1 del 1999, legge cost. n. 2 del 2001 e legge cost. n. 3 del 2001), cercando di dare ad essi una veste ed una struttura organiche. Naturalmente, su un tema così delicato e complesso, quale quello dei modelli federali e regionali, la sensazione che il lavoro sia sempre *in progress* non è eliminabile: eppure, credo che – ad un certo punto – debba prevalere nell'autore la voglia di staccarsi dal testo, con la consapevolezza di dover tornare sulle pagine scritte, correggendo e perfezionando le ricostruzioni e le riflessioni che sono state avanzate.

In queste pagine cerco altresì di far tesoro delle esperienze “sul campo” compiute negli ultimi anni come direttore della Rivista telematica “*federalismi.it*” (in cui si potranno trovare molti dei materiali e dei documenti qui citati e in cui ho avuto l'onore di pubblicare contributi di autorevoli studiosi stranieri e italiani, così come di giovani ricercatori); come componente del *Board of Directors* della *International Association of Centers for Federal Studies* (sede in cui ho potuto confrontarmi con i maggiori conoscitori delle esperienze federali come Cheryl Saunders, John Kincaid, Ronald Watts, Ellis Katz, Alan Tarr, Robert Williams, Hans Peter Schneider, Thomas Fleiner, Rudolf Hrdeck, Eric Fossas, Peter Bussjäger, Nico Steyler, Robert Hæzll, Jutta Kramer, Akhtar Mejad, Antonio D'Atena); come direttore di una ricerca su “Le Costituzioni regionali in Europa”, finanziata dall'IRER (Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia) negli anni 2001-2002; come responsabile scientifico di un ampio studio del Comitato delle Regioni del-

---

<sup>1</sup> Tra cui il volume *La Costituzione dopo la Riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie locali tra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002; uno studio sugli Statuti regionali, pubblicato nel volume da me curato *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2004; la voce *Stato federale*, in corso di pubblicazione nel *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2006; alcune relazioni tenute nell'ambito della *International Association of Center for Federal Studies*; alcuni articoli e ricerche su aspetti particolari dell'attuazione della riforma del Titolo V.

l'Unione Europea (*Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione Europea*, Bruxelles, 2004); come componente italiano del Centro Europeo di Monitoraggio sul Razzismo e la Xenofobia; come consulente della Scuola Superiore della pubblica amministrazione locale e dell'Osservatorio legislativo di Unioncamere; come consulente e legale di alcune amministrazioni centrali e di alcune Regioni italiane, tra cui la Regione Lombardia, la cui prassi politica e amministrativa ha notevolmente arricchito le mie conoscenze istituzionali, e la Regione Calabria, nel cui ambito ho seguito prima la redazione dello Statuto e successivamente i profili delle riforme istituzionali. Una grande esperienza è stata quella di aver potuto affrontare molti dei temi qui trattati davanti alla Corte costituzionale, al Consiglio di Stato e ad altre autorità giurisdizionali, italiane e comunitarie.

In queste attività ho potuto riflettere insieme a molti giovani studiosi (Luisa Casseti, Marcello Collevicchio, Antonio Ferrara, Sara Fiorucci, Gabriella Rosa, Giuseppe Allegri, Francesco Clementi, Martina Corrado, Gianfrancesco Costantini, Stefano da Empoli, Andrea de Petris, Francesco Drago, Stefano Duranti, Annalisa D'Urbano, Laura Frosina, Giovanni Grazioli, Gavina Lavagna, Paolo Mezzanotte, Giovanna Pancheri, Maria Grazia Rodomonte, Roberto Santi, Jan Sawicky, Alessandro Sterpa, Massimo Togna, Salvatore Tripodi, Astrid Zei), che hanno a vario titolo collaborato con me negli ultimi anni. Molte riflessioni qui presentate sono state avanzate, saggiate e discusse con i miei studenti nei corsi di laurea magistrale presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma e presso la Facoltà di Giurisprudenza nell'Università "Luiss-Guido Carli" di Roma.

Tra i tanti colleghi e amici con cui ho potuto confrontarmi, mi piace ricordare Fulco Lanchester, Preside della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma "La Sapienza", con cui ho continuamente discusso dei temi qui trattati, e Alexis Lautenberg, Ambasciatore di Svizzera, prima presso l'Unione Europea, poi in Italia e ora in Gran Bretagna, la cui esperienza mi è sempre stata di stimolo.

Non sarà mai abbastanza rimpianto Sergio Panunzio, amico forte e gentile, collega valoroso, sottratto alla comunità scientifica (e a quella – comune – velistica) da un male che ne aveva minato il fisico, ma non l'intelligenza.

Ancora una volta, il libro è dedicato a Francesco Saverio e ad Andrea, con l'augurio di essere – in modo sempre più consapevole – cittadini italiani, europei e del mondo.

## Capitolo I

# **Sovranità e autonomia nel mondo globalizzato. Il significato di un percorso di ricerca e di insegnamento**

Viviamo in un mondo sempre più connesso, sempre più collegato, sempre più interrelato. Un mondo ormai globalizzato dove la geografia funzionale, quella che ci mostra i ponti, i tunnel, le autostrade, gli aeroporti, gli oleodotti, i cavidotti, conta di più della geografia fisica, quella che ci mostra i mari, le terre emerse, monti, i fiumi, le pianure, e addirittura più della geografia politica, quella che ci mostra i confini tra gli Stati, ovvero, all'interno degli Stati, fra le autorità pubbliche locali<sup>1</sup>.

In questo mondo interconnesso, persone, beni, servizi, capitali si muovono sempre più liberamente, provando ad abbattere, grazie ai collegamenti funzionali, quelle barriere naturali imposte dalla geografia fisica e quei confini artificiali dettati dalla geografia politica. L'Europa del dopoguerra è la patria di queste libertà, che, non a caso, stanno tutte insieme e costituiscono il cemento intorno al quale si è sviluppato il progetto europeo, progetto che – nonostante tutto – è stato in grado di attrarre anche Stati che hanno scelto di non far parte dell'Unione e comunque di offrire un modello di *governance* regionale imitato in tutto il mondo. La politica invero, alla ricerca di consensi spesso di breve durata, tenta continuamente di costruire muri, che prima o poi sono destinati a crollare: quello che divideva la Berlino occidentale dalla Berlino sovietica, che alla mia generazione è sembrato eterno, è durato appena 28 anni; quello che Trump

---

<sup>1</sup> Per queste suggestioni P. KHANNA, *Connectography*, 2016, ed. it., Fazi, Roma, 2016; ma vedi già gli scenari preconizzati da C. SCHMITT, *Terra e Mare* (1942), trad. it., Adelphi, Milano, 2002; o ne *Il nomos della Terra* (1950), trad. it., Adelphi, Milano, 1991.

vuole costruire tra Stati Uniti e Messico è destinato a non essere costruito; i fili spinati primo o poi vengono tagliati.

Abbiamo certo bisogno di una dimensione locale, perché, come icasticamente afferma la Costituzione italiana, è «*nelle formazioni sociali che si svolge*» la personalità dell'uomo ed è nelle formazioni sociali che trovano senso «*i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*» (art. 2). Il mondo senza confini che è nato dai fenomeni di globalizzazione ricordati crea invece insicurezza, e l'attacco a tutto ciò che è diverso e estraneo viene sfruttato per coprire, nascondere, dissimulare le paure provocate dalla insicurezza, dalla povertà, dall'ignoranza. Ma nonostante tutto, i ponti fanno parte della natura umana molto più dei muri.

In verità, grazie alle interconnessioni virtuali, si muovono anche i dati; e se la politica qualche volta, per un po' di tempo, riesce a bloccare le persone o le merci, impoverendo i paesi in una distorta spirale autarchica (ma comunque è più difficile bloccare servizi e capitali), i dati non si bloccano, circolano, travolgendo, spesso in modo dirompente, abitudini, costumi, identità. E contribuendo a costruire nuove abitudini, nuovi costumi, nuove identità. Come quella di una ragazza indiana, adottata da genitori calabresi, che rinfacciava a me, figlio di una calabrese di Reggio, di essere – lei sì, in quanto cosentina – calabrese pura, calabrese di montagna<sup>2</sup>.

In questo quadro c'è una vittima designata, lo Stato nazionale, inteso come formazione politica che intende esercitare un potere sovrano, *superiorem non recognoscens*, su di un popolo e su di un territorio.

In un mondo caratterizzato da collegamenti e connessioni fisiche e virtuali, che superano monti, mari, laghi, fiumi, valli, deserti, il territorio non è più il luogo di esercizio indiviso di un potere sovrano; e non solo perché sul medesimo territorio incidono, secondo uno schema noto, poteri statali e poteri degli enti locali, ma perché proprio sul quel medesimo territorio, da un lato, si applica direttamente un diritto di derivazione sovranazionale e, soprattutto, da un altro lato, si svolgono attività che sfuggono totalmente al controllo delle autorità territoriali; in questo senso il territorio, come tradizionale elemento costitutivo dello Stato, non esiste più.

---

<sup>2</sup> Questo episodio è stato ricordato in B. CARAVITA, *Identità europea, identità nazionali, identità locali: il senso e la direzione di una scommessa*, in *federalismi.it*, n. 20, 2008.

E, in un mondo in cui – secondo il Rapporto ONU 2017 sulle migrazioni internazionali – le persone che vivono in un Paese diverso da quello in cui sono nate sono circa 260 milioni<sup>3</sup>, vale a dire il 3 per cento della popolazione mondiale, in un mondo in cui una persona ogni trenta ha cambiato Paese, cifra raddoppiata negli ultimi trent'anni; in un mondo in cui ogni anno quasi settanta milioni di persone (l'uno per cento della popolazione mondiale) emigrano, o meglio fuggono, da uno stato all'altro e da un continente all'altro (dati UNHCR), e centinaia di milioni si spostano per diletto, per turismo, per lavoro, mescolando così identità e culture; in una Europa in cui nel 2016 vivevano 22 milioni di stranieri (poco meno del 4% della popolazione totale), arrivavano 2 milioni di immigrati da paesi terzi e un milione di persone ricevevano la cittadinanza di uno stato UE (dati Eurostat), il popolo non è più il sostrato soggettivo di una nazione, vale a dire una comunità di persone caratterizzata da identità etnica, linguistica, culturale, religiosa; in questo senso, nemmeno il popolo, come tradizionale elemento costitutivo dello Stato, esiste più.

E se non c'è il territorio e non c'è il popolo, si dissolve in verità l'*ubi consistam* della sovranità.

Era stata invero la cultura giuridica dell'Ottocento e della prima metà del Novecento, cioè all'apice della celebrazione della dimensione dello Stato nazionale, ad esaltare il «dogma della sovranità dello Stato, indipendente da altri Stati, unità perfetta in se stesso, che si ammira nei trattati scolastici e si custodisce gelosamente come la gemma più preziosa del patrimonio nazionale»; aveva dato spazio a questa idea “massimamente malefica” dietro la quale vi è «l'attributo sovrano ... di dichiarare la guerra e di firmare la pace» e da questo attributo aveva fatto discendere «tutte le altre qualità dello Stato sovrano e perfetto: di potere, esso solo, esigere ubbidienza assoluta dai suoi cittadini, far leve e riscuotere tributi, impartire giustizia, senza essere soggetto ad alcuna corte giudiziaria posta al di sopra di sé; far leggi obbligatorie per tutti gli enti morali e le persone fisiche viventi entro la cerchia del territorio nazionale; negare la sovranità indipendente di qualsiasi corpo, come la chiesa, esistente entro il

---

<sup>3</sup> A fini statistici, è interessante sottolineare che 89 milioni di migranti, originari di paesi in via di sviluppo, vivono nel Nord del mondo, mentre 97 milioni di migranti, egualmente originari di paesi in via di sviluppo, vivono nel Sud del mondo: non è l'Europa a raccogliere tutta l'immigrazione dalla povertà e dalla guerra.

territorio suo; stipular trattati con altri stati sovrani e denunciarli»<sup>4</sup>.

In realtà, il parametro della sovranità statale è ormai inutilizzabile nel mondo moderno, un mondo talmente globalizzato e interrelato da rendere priva di significato la pretesa statale di escludere altri soggetti dal territorio in cui dovrebbe essere esercitato un dominio supremo; un mondo, d'altra parte, in cui la soggettività internazionale non è più patrimonio esclusivo degli Stati, di essa godendo ampiamente organizzazioni internazionali e sovranazionali<sup>5</sup>.

Tutte le vicende dei primi decenni di questo millennio dimostrano come il mondo ottocentesco della sovranità statale e della esclusiva soggettività internazionale degli Stati sia irrimediabilmente giunto al capolinea: la più grande potenza politico-militare del globo, finita la fase del confronto politico-militare con l'Unione Sovietica, in cui due Stati ritenevano di poter e dover difendere le parti di mondo assoggettate alla loro supremazia, ha dichiarato, già all'inizio del millennio, di trovarsi in guerra, non già con uno Stato, bensì con il terrorismo, sigla dietro la quale si nascondono gruppi, organizzazioni militari, finanziarie, politiche, che talvolta si sovrappongono agli Stati, si nascondono dentro o dietro di essi, ne utilizzano eventualmente le strutture, ma certo non coincidono con essi.

Nella realtà del mondo globalizzato, gli Stati (anche gli Stati Uniti!) sono ormai troppo piccoli per fare (o per sopportare) la guerra (vedi il tradizionale tentativo degli Stati Uniti di costruire alleanze per contrastare il terrorismo o gli "Stati canaglia")<sup>6</sup> e per fare politiche economiche e finanziarie globali, per governare cioè i grandi flussi delle scelte macro-economiche; 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 economiche, sociali, culturali, identitarie

---

<sup>4</sup> Parlava così della sovranità L. EINAUDI, *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni*, in *Il Corriere della Sera*, 28 dicembre 1918, ora in ID., *Dallo Stato nazionale sovrano alla federazione dei popoli europei*, Studio CLAIM, Torino, 1997, p. 9.

<sup>5</sup> Così, tra i tanti, v. già S. CASSESE, *Gli Stati nella rete internazionale dei pubblici poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, p. 321 ss.

<sup>6</sup> V. sempre S. HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà*, trad. it., Garzanti, Milano, 2000, p. 123, secondo cui «la sicurezza militare del mondo dipende sempre più non dalla distribuzione globale del potere e dalle azioni delle superpotenze, bensì dalla distribuzione del potere all'interno di ciascuna regione del mondo e dal modo in cui gli stati guida delle diverse civiltà si muoveranno».

di tipo 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 economiche e sociali; la ricchissima esperienza delle euroregioni è lì a dimostrare questa vicenda; d'altra parte, è noto ormai che non esiste un *optimal size* unico, buono per tutte le politiche, su cui ricalcare una organizzazione politico-amministrativa<sup>7</sup>.

La crisi della sovranità dello Stato non contraddice la tesi avanzata qualche tempo fa da Francis Fukuyama, secondo cui «state-building is one of the most important issues for the world community because weak or failed states are the sources of many of the world's most serious problem»<sup>8</sup>. Invero, la ricostruzione di Fukuyama è rivolta a dimostrare la necessità di forti istituzioni pubbliche, non la riedizione del vecchio e sorpassato modello dello Stato sovrano, come dimostrano gli argomenti da lui usati, laddove riconosce che in Africa «gli investimenti nelle infrastrutture di base come strade e sanità pubblica sono drammaticamente diminuiti negli ultimi venti anni, così come gli investimenti nella scuola primaria e in agricoltura; nello stesso tempo, le spese così dette di sovranità come spese militari, servizi diplomatici, attività connesse alla presidenza sono aumentate vertiginosamente»<sup>9</sup>. Istituzioni pubbliche in grado di controllare il mercato e di distribuire il benessere sono sicuramente necessarie, senza che per costruirle sia necessario scimmiettare gli attributi della sovranità statale ottocentesca, tentativo che negli Stati di più recente formazione e di più debole struttura istituzionale ha condotto a costruire regimi che ben possono essere definiti neopatrimoniali.

Così come sul versante sovranazionale il trinomio Stato-sovranità-Costituzione non è più sufficiente, egualmente sul versante sub-

---

<sup>7</sup> Per quanto riguarda l'Italia, v. la ricerca condotta da B. CARAVITA-S. CALZOLAIO-F. FABRIZZI-F. GRANDI-G. SALERNO, nel volume *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale fra funzioni, reti e servizi*, Universitas Mercatorum Press, Roma, 2018. Le mappe e il testo della ricerca si possono consultare anche in *federalismi.it*, n. 8, 2018.

<sup>8</sup> F. FUKUYAMA, *State building. Governance and World Order in the Twenty-First Century*, Profile Books, London, 2004, p. IX.

<sup>9</sup> F. FUKUYAMA, *op. ult. cit.*, p. 22.

nazionale dobbiamo individuare nuovi parametri per riuscire ad afferrare la natura delle realtà istituzionali di fronte alle quali ci troviamo. Così, nel *continuum* tra Stato unitario e Confederazione di Stati esistono una serie di realtà intermedie, che non possono essere distinte le une dalle altre facendo riferimento al «concetto dogmatico di sovranità come potere originario, assoluto ed illimitato di comando che sarebbe caratteristico dell'ente stato»<sup>10</sup>.

D'altra parte, anche sotto il profilo teorico, le Costituzioni democratiche moderne hanno spostato l'asse della sovranità dallo Stato al popolo.

Questa è stata l'intuizione dei padri costituenti americani: come ne dice Elazar, «il significato profondo della soluzione americana fu quello di escogitare un modo di eludere il problema della sovranità esclusiva degli stati; in altre parole, di fornire un'alternativa moderna per l'organizzazione della comunità politica su una base più democratica di quella dello stato giacobino. Invece di accettare le concezioni europee del XVI secolo dello Stato sovrano, gli americani considerarono che la sovranità appartenesse al popolo. Le varie unità di governo – federali, statali o locali – potevano esercitare solo poteri delegati»<sup>11</sup>.

Questa, ancora, è la posizione scolpita nella Costituzione italiana, all'art. 1, e interpretata dalla Corte costituzionale in una sentenza di qualche anno in cui si afferma con grande forza: «l'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità "appartiene" al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello idea-

<sup>10</sup> G. BOGNETTI, *Federalismo*, Utet, Torino, 2001, p. 7.

<sup>11</sup> D. ELAZAR, *Exploring federalism*, 1987, trad. it., *Idee e forme del federalismo*, Mondadori, Milano, 1998, p. 35.

le, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare» (Corte cost., sent. n. 106 del 2002).

La Corte costituzionale non lo afferma esplicitamente: ma, in realtà, è sotteso al suo argomentare il fatto che l'art. 1 della Costituzione repubblicana ha spostato l'asse della sovranità dallo Stato al popolo, spezzando per la prima volta l'equazione tra Stato (nazionale) e sovranità. E, ancora, la Corte costituzionale non svolge affermazioni dirette sul punto: ma, in realtà, fa esplicito riferimento al fatto che «*il nuovo orizzonte dell'Europa e il processo di integrazione sovranazionale nel quale l'Italia è impegnata (hanno) agito in profondità sul principio di sovranità, nuovamente orientandolo ed immettendovi virtualità interpretative non tutte interamente predicibili*»<sup>12</sup>.

La sovranità, insomma, si è prima diffusa, poi frantumata, infine disintegrata. Quale sovranità c'è più se gli Stati Uniti o la Francia o la Gran Bretagna, solide e storiche potenze nucleari, non riescono a difendere il proprio territorio da attacchi terroristici ripetuti? Quale sovranità esiste se le politiche commerciali vengono decise nel WTO o le politiche della pesca nelle molte organizzazioni internazionali? Di quale sovranità parliamo se in Europa, culla tradizionale degli Stati nazionali, tutti gli Stati membri sono legati da una dimensione comune della disciplina giuridica che tocca quasi tutti gli aspetti della vita associata, e diciotto di essi battono una moneta comune? Di quale sovranità parliamo se una grande ex-potenza coloniale mondiale, come la Gran Bretagna, non riesce ad uscire da oltre tre anni da un livello di governo regionale, quale quello costruito dall'Unione europea? E non è solo tema di organizzazioni terroristiche o di organizzazioni sovranazionali, fenomeni con i quali siamo abituati a convivere. Affianco a queste tradizionali minacce alla sovranità se ne aggiungono oggi altre. E, infatti, di quale sovranità statale parliamo se Google riesce a indirizzare le ricerche in rete nella stessa direzione, a prescindere dal luogo – cioè dal territorio che dovrebbe essere esercizio di presunta sovranità – dove l'utente si trova? Quale sovranità c'è più se *Facebook*, consapevolmente o meno, cede i dati ottenuti dai suoi utenti per indirizzare in un senso o nell'altro le elezioni politiche di questo o quel Paese?

La sovranità è condivisa, vive in una sorta di gigantesco condominio, nel cui cortile si affacciano una pluralità di *player*, ognuno in

---

<sup>12</sup> Corte cost., sent. n. 106 del 2002, in *Giur. cost.*, 2002.

grado di condizionare le scelte dell'altro in modo più o meno significativo. E, a differenza di quanto succedeva ai primordi del diritto internazionale, questi *player* non sono omogenei; alcuni sono Stati, certo; ma sono anche Stati falliti, che hanno ceduto parti della loro presunta sovranità a soggetti interni o esterni, non qualificabili come Stato in senso classico; oppure sono organizzazioni internazionali regionali o mondiali ovvero settoriali, chiamate alla tutela e massimizzazione di un solo interesse; sono operatori economici o titolari di infrastrutture fisiche o virtuali ovvero reti internazionali di soggetti istituzionali presenti a livello nazionale<sup>13</sup>. Sono infine organizzazioni criminali o organizzazioni terroristiche.

Tutti partecipano di un pezzo di sovranità; tutti se la contendono; tutti rivendicano titolarità ed esercizio di una sovranità perduta. Ma nessuno la possiede più integralmente. Tutti sovrani, nessun sovrano. Ma paradossalmente tutti autonomi, in grado cioè di esercitare scelte con un relativo grado di discrezionalità all'interno di quadri in cui l'indirizzo politico, o meglio gli indirizzi politici sono fissati altrove, nei molteplici luoghi con cui quella comunità entra di volta in volta in contatto<sup>14</sup>. In questo senso, ad alcuni soggetti viene attribuita dall'ordinamento generale (che può essere oramai anche quello o quelli sovranazionali) «la possibilità di perseguire, sulla base di scelte autonome (e perciò non soggette agli indirizzi dello Stato o di altri enti ...), obiettivi – di volta in volta illimitati o specificati dalla legge – di interesse della comunità o del gruppo o della consociazione di cui trattasi»<sup>15</sup>.

In questa nuova dimensione, i poteri, pubblici o privati che siano, vivono in una sorta di cerchi, qualche volta concentrici, altre volte parzialmente sovrapponibili e comunque diversamente tra di

---

<sup>13</sup> Fra i tanti esempi possibili, mi piace citare l'*International Competition Network (ICN)*, organizzazione su base volontaria che raccoglie tutte le autorità nazionali Antitrust, coinvolgendole in un convegno annuale, offrendo ad esse una rete continua di relazioni e un luogo permanente di riflessione comune, in grado di orientare le determinazioni di ogni singola autorità nazionale.

<sup>14</sup> Per l'esame del rapporto tra sovranità e autonomia nella Costituzione italiana, v. B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità e gli "istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale"* (Commento alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale), in *federalismi.it*, n. 21, 2007.

<sup>15</sup> Secondo la classica definizione di A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1982, p. 168.