



ASSOCIAZIONE  
EX CONSIGLIERI  
REGIONALI  
DELLA SARDEGNA



Facoltà di Scienze Politiche  
Master Esperti della  
Pubblica Amministrazione in Sardegna  
Cattedra di Storia delle Istituzioni Politiche  
Cattedra di Istituzioni di Diritto Pubblico

1948-2008: 60 ANNI DI AUTONOMIA IN SARDEGNA

## VERSO UN NUOVO STATUTO SPECIALE

Ciclo di seminari e Forum permanente



# L'ORIZZONTE EUROPEO E I RAPPORTI NAZIONALI ED ESTERI

# 3

Cagliari  
Venerdì 4 aprile 2008  
ore 16,30

Sala Conferenze Banca CIS, viale Bonaria

# Interventi

Silvia Niccolai

## Statuti regionali e spazio costituzionale comune europeo: opportunità per riprogettare lo Statuto della Regione Autonoma della Sardegna

Sommario - Premessa. 1. Spazi costituzionali e livelli testuali 2. Sovranità relazionale e pensiero laterale 3. Intersecare l'Europa 4. Il ruolo dei livelli costituzionali non statali: recepimento e rilancio dialogante del modello sociale europeo. L'esempio spagnolo. 5. Opportunità per lo Statuto sardo.

### **Premessa**

Tra i temi che sono in discussione nell'ambito del processo di redazione di un nuovo Statuto di autonomia per la Regione Sardegna, uno è quello del rapporto con l'Unione europea. In questo intervento, vorrei sviluppare due serie di considerazioni intorno a questo tema.

In primo luogo, farò notare che, a seconda di come il processo di integrazione viene rappresentato e interpretato, emergono diverse opportunità, un diverso spazio, un diverso ruolo per gli statuti regionali in relazione all'Europa. Una delle letture che offrono visuali particolarmente valorizzanti, ma anche molto impegnative e responsabilizzanti, per gli statuti, è quella che interpreta l'Europa come uno "spazio costituzionale comune" costituito dall'apporto e dal dialogo tra diversi "spazi" costituzionali, quello della UE, quello nazionale, quello regionale. Si potrebbe subito obiettare che, nel caso della Sardegna, siccome lo Statuto ha valore di legge costituzionale, non c'è particolare bisogno di far ricorso alle opportunità interpretative racchiuse in questo tipo di rappresentazioni. Tuttavia, come cercherò di dire meglio nel corso della mia esposizione, la "capacità costituzionale" che si tratta di esercitare nel contesto della europeizzazione - specialmente se letta come divenire di uno "spazio costituzionale comune" - la capacità costituzionale, ripeto, che da quel contesto è stimolata e messa alla prova, non discende tanto né è garantita solo o prevalentemente, da elementi formali. In quella visuale, semmai, un testo si dimostra "costituzionale" quando si dimostra capace di partecipare alla formazione e allo sviluppo di un comune discorso, di una comune "tradizione interpretativa", di una comune dimensione dei principi. Non solo, ma se un testo rimane fuori da questo comune discorso, o troppo estraneo - magari perché troppo polemico - esso, sia pure formalmente dotato di forza costituzionale rischia di non avere alcun, o ben poco, "valore" costituzionale. In altri termini, nell'esercitare la propria capacità costituzionale, lo Statuto non rivendica né afferma una propria posizione di "potere" o di "privilegio", ma una propria peculiare responsabilità, che si esprime nello scegliere se e come mettersi in dialogo con i percorsi costituzionali che attraversano lo spazio costituzionale comune europeo, e uno dei quali è proprio il percorso costituzionale dell'Europa, che dobbiamo cominciare a prendere sul serio *come tale*, come processo autonomo, distinto, che produce contenuti che con gli altri spazi costituzionali interloquiscono.

In secondo luogo, suggerirò che la materia nella quale ci sono le maggiori opportunità per lo Statuto di dimostrare una propria capacità di interlocuzione con le esperienze costituzionali che lo contornano è dato dalla valorizzazione dei temi riguardanti aspetti sotto certi profili "piccoli" (ma evidentemente grandi sotto altri profili) che sono quelli che potremmo racchiudere nell'espressione "coesione sociale" e in particolare l'istruzione, la formazione, l'assistenza alle persone, la cura dell'infanzia e le politiche del lavoro.

Come ognuno sa, questi temi - altrettanti capitoli centrali delle competenze regionali e locali - sono i capisaldi di un "modello sociale europeo" che ha cominciato a definirsi esplicitamente intorno al 1997, poi con l'Agenda di Lisbona. Il modello sociale europeo si è costruito intorno a un nucleo originario, molto potente, molto centrale nell'integrazione

comunitaria, che è rappresentato dalle politiche antidiscriminatorie e di pari opportunità, il quale si è sviluppato a partire da due direttive della metà degli anni '70, ha generato una enorme giurisprudenza, è stato supportato e diffuso attraverso molteplici programmi di azione. Molti continuano a leggere queste due espressioni (“politiche antidiscriminatorie”; “pari opportunità”) come capitoli di uno svolgimento che riguarda solo o prevalentemente le donne, e a considerare le “politiche di genere” europee solo un tassello di un modello sociale europeo dal carattere composito, risultante incerta della confluenza alluvionale di politiche incentrate ora sulla circolazione dei lavoratori, ora sulla formazione, ora sull’ambiente, per citare alcuni titoli che senza dubbio hanno un ruolo, e portante, nel modello sociale europeo, e che, nel tempo, hanno concorso a comporlo. Tuttavia sono dell’opinione che alle politiche di genere - per la loro estensione, durata nel tempo, per la loro particolarmente estesa capacità di segnare il rapporto tra l’Europa e le società nazionali - andrebbe riconosciuto un ruolo maggiormente caratterizzante, una centralità nel disegno del modello sociale europeo. Questo perché sono le politiche di genere che, del modello sociale europeo, ci aiutano a riconoscere i caratteri essenziali. Infatti tanto “antidiscriminazione” che “parità di opportunità” sono, per come l’Europa le ha intese, le ha giocate, le ha investite, capitoli di un programma di rilettura del rapporto tra società ed economia di mercato, ed è in questa rilettura, che ripensa il rapporto tra società e mercato disegnato dalla cultura costituzionale postbellica, che sta l’essenza del modello sociale europeo. E il fatto che la Regione disponga di notevoli competenze in questi campi le dà l’opportunità di incrociare il percorso europeo proprio in questo punto, che può a ben diritto essere considerato il punto più innovativo del tracciato costituzionale europeo e che è un punto pieno di scommesse formidabili.

### **1. Spazi costituzionali e livelli testuali**

L’interpretazione che legge il processo di integrazione europea come corrispondente al venire in essere di uno spazio costituzionale comune risale come è noto alla lezione di Peter Häberle. È una lettura particolarmente importante da richiamare quando si è alle prese con la progettazione di un testo, perché al livello testuale essa offre una attenzione peculiare.

L’immagine häberliana degli spazi costituzionali si fa preferire a quella dei “livelli”, che si è resa familiare dalla ampia vulgata ricevuta dalla definizione “Europa multilivello”, originariamente coniata da Pernice e che, quali ne fossero le intenzioni originarie, è una immagine che inevitabilmente suggerisce una relazione gerarchica tra i “livelli” costituzionali, mentre “spazio” lascia in piedi la figura della relazione e mantiene aperto il punto se quella relazione sia gerarchica o di altro genere.

Il diritto costituzionale comune europeo è dato, nella lettura häberliana, dalla convivenza e interazione del “livello” o “spazio” costituzionale nazionale, in primo luogo, perché storicamente, nel dopoguerra, lo Stato ha rappresentato la dimensione del costituzionalismo, con l’adozione delle grandi costituzioni post belliche che hanno avviato l’esperienza che oggi viene sintetizzata nella espressione “Stato costituzionale democratico di diritto”; quello dell’Unione europea, perché quest’ultima, nonostante non abbia una “costituzione” dunque né un compiuto set di diritti - almeno fino all’entrata in vigore della Carta dei diritti - né un assetto istituzionale pienamente corrispondente a quelle istanze di democrazia e pluralismo che sarebbero prescritte da un modello “normativo” di costituzione, ha tuttavia attraverso varie strade compiuto un percorso che ha prodotto diritto costituzionale, ha visto l’Europa avvicinarsi al tema dei diritti e, come dirò, svilupparlo in modo proprio; e quello regionale, laddove esistono negli Stati comunità territoriali dotate di autonomia e di una autonomia politica, che si esprime nella potestà legislativa e nella capacità di darsi uno Statuto, certe volte un testo chiamato “costituzione”; e gli esempi classici di questi livelli costituzionali intrastatali sono come si sa l’Italia, la Germania e la Spagna. (Va da sé peraltro che per Häberle il regionalismo è “*Europapolitischer Maxime*”, (cfr. P. Häberle, *Europäische Rechtskultur*, Baden Baden, 2002, p. 210, I ed. 1997).

Quando si chiamano tutte queste esperienze, e in particolare quelle regionali, ma del resto anche quella europea, “spazi” costituzionali si adotta una visuale dove il carattere

costituzionale degli statuti non è tanto ricavato né dovuto né principalmente né essenzialmente alla natura formale di questi documenti, ad una loro forza o efficacia diversa e maggiore di quella di altre norme dell'ordinamento cui fanno riferimento, ma alla loro natura di *testi* in cui trovano espressione idee, visioni, affermazioni di valore, scelte di carattere orientativo che mettono in evidenza priorità, che ambiscono a salvaguardare o promuovere determinati interessi, situazioni o soggetti. Insomma, ciò che viene in rilievo è la loro natura di *testi che, giovandosi di una loro posizione formale visibile di esponenti di una esperienza giuridica, producono immagini e rappresentazioni capaci di esercitare una influenza.*

Le idee di fondo che conducono a, e che ruotano intorno a questa valorizzazione del testo, dell'impresa della testualizzazione ("Gemeinverfassungsrecht ist eher Ausdruck von Wachstumprozessen als von Setzungsvorgängen, so wichtige Impulse von Positivierungen ausgehen können", P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, cit., p.115), sono due. Una, è che *scrivere un testo costituzionale significa mettersi dentro a una tradizione, una cultura*, che, attraverso tutta una serie di *testi*, ha fornito nel tempo altre immagini e rappresentazioni, ha segnalato tutta una serie di priorità, ha individuato valori (si pensi ai diritti fondamentali, ma anche a principi come la salute, l'ambiente, la protezione dell'arte) e che è intrinsecamente storica, cioè reagisce ai cambiamenti e ne forma parte: ogni testo costituzionale è lo sviluppo di una tradizione e un passaggio al suo interno. Dunque nell'immagine häberliana degli spazi costituzionali, nell'idea häberliana di costituzione c'è una enorme attenzione al testo, ma questa attenzione alla testualizzazione non risponde, o non solo né prevalentemente, a preoccupazioni positivistiche (il diritto è quello scritto), al contrario, appartiene alla valorizzazione del diritto come cultura (cfr. la lettura di A.A. Cervati, *Il diritto costituzionale tra metodo comparativo e scienza della cultura*, introduzione a P. Häberle, Stato costituzionale, Treccani, Roma, 2006, e dello stesso le voci nel volume raccolte e già pubblicate nella *Enciclopedia Giuridica Treccani*, e in particolare la voce *Stato costituzionale*, III, La Costituzione dello Stato costituzionale, Roma, 2000), e dunque come parola, come linguaggio che circola e coopera a costituire il mondo come lo vediamo e come lo desideriamo. Questo è anche un grande investimento etico sulla parola e sulla responsabilità legate alla scelta delle parole.

Il secondo grande perno di questa ricostruzione sta nell'altra celebre figura häberliana, quella della "società aperta degli interpreti della costituzione"; è un'idea secondo cui tutti siamo interpreti della costituzione, tutti possiamo svilupparne le implicazioni e approfondirne il progetto; ma questo vuol dire che un testo è costituzionale se e nella misura in cui riesce nell'impresa di farsi riconoscere e di circolare come momento di una cultura vivente (V. l'idea di costituzione come processo aperto nell'opera fondativa di P. Häberle, *Verfassung als öffentlicher Prozess. Materialien zu einer Verfassungstheorie der Offenen Gesellschaft*, Berlin, 1978). Questo significa anche che, in un certo senso, *ogni nuova costituzione è a sua volta una interprete della costituzione, del diritto costituzionale che c'era e che c'è e che si trasforma*; ovvero che, in un contesto di spazi costituzionali molteplici, *ogni nuova costituzione è interprete del diritto costituzionale che c'è intorno ad essa e condiziona il modo in cui quel diritto vivrà, sarà inteso, sentito, applicato.*

## **2. Sovranità relazionale e pensiero laterale**

L'immagine degli spazi costituzionali è interessante per diversi motivi ma quello che qui mi interessa sottolineare è come quella immagine segnali l'avvenuto distacco del diritto, e del diritto "costituzionale" dalla "statualità" e dalla "sovranità"; essa inoltre è profondamente consonante con quelle letture che, di quel distacco, danno l'interpretazione più aperta, più possibilista, più creativa.

Mentre nel dopoguerra queste sovranità statualità e diritto (costituzionale) stavano abbastanza naturalmente insieme, il percorso dell'integrazione europea le sta dislocando diversamente. Ma la questione non è solo europea: dove vadano oggi diritto, statualità e sovranità, che quadro compongano, è un grosso interrogativo non solo per l'Europa ma per la civiltà mondiale, dove una delle grandi sfide della globalizzazione è appunto rappresentata dalla crisi o trasformazione della sovranità statale (Nella nostra letteratura rimane basilare in questo

ambito di temi il saggio di M. Luciani, *L'antisovrano o la crisi delle costituzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino* (1997) dapperutto se ne parla e in certe esperienze, come quella statunitense attuale, la crisi della sovranità, dopo essersi lasciata sin troppo facilmente leggere, per qualche tempo, come inarrestabile ipertrofia di segno "imperiale" (cfr. *Impero* di Negri e Hardt), ora si rivela, come alcuni interpreti sottolineano, piuttosto come crisi radicale dove ad una appena scoperta, e traumatizzante, vulnerabilità alle sfide emergenti da una economia globale che mette a rischio la leadership americana si risponde mettendo altrettanti segni meno al diritto e al diritto costituzionale: meno stato di diritto (Guantanamo) meno capacità di rispettare gli impegni internazionali (Tokio) meno attaccamento ai valori basici della dignità<sup>1</sup>.

In Europa il distacco tra sovranità, statualità e costituzionalità è avvenuto inevitabilmente perché l'Unione, un tempo Comunità, non è uno Stato, non è sovrana, ma ha prodotto diritto; e perché nessuno stato membro è più "sovrano" nei termini tradizionali. Questo processo può essere letto, accompagnato e influenzato, in molti modi, per esempio innescando un framework interpretativo di tipo competitivo che si incentra drammaticamente e riduttivamente sulla questione di quale tra questi due livelli diventerà "sovrano"<sup>2</sup>.

La lettura dell'Europa come spazio costituzionale comune fornisce un importante paradigma per interpretazioni meno ultimative e che permettono di valorizzare adeguatamente certe specificità dell'esperienza europea. L'idea dello "spazio costituzionale comune" ci ricorda infatti che il diritto costituzionale "europeo" è fatto dell'apporto, dello scambio e delle interazioni tra i diversi "spazi" costituzionali che lo compongono<sup>3</sup>. La celebre affermazione del Trattato di Maastricht "l'Unione rispetta le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri" può essere vista come una felice rappresentazione di questo fenomeno: l'Europa è la confluenza di diverse storie e patrimoni costituzionali e il diritto che l'Unione sviluppa si pone nella continuità, dunque nel rapporto, con il diritto costituzionale nazionale. Il riconoscimento delle tradizioni costituzionali comuni vale a qualificarle come "fonti" del diritto europeo<sup>4</sup>.

Questo significa che, nonostante i limiti che permangono - il deficit democratico; tutti i problemi che l'Europa è capace di sollevare, pensiamo al mandato d'arresto europeo e al suo incrocio problematico con la garanzia nazionale della legalità nel diritto penale<sup>5</sup> - noi in Europa siamo rimasti una esperienza che ha continuato ad affiancare o perlomeno a pretendere di affiancare una dimensione costituzionale a processi politici ed economici. Così è avvenuto che, se da una parte il processo di integrazione ha contribuito a sganciare il diritto costituzionale dalla sovranità e dalla statualità, allo stesso tempo esso ha mantenuto il momento costituzionale prossimo alla esistenza politica di una comunità.

E conviene approfondire un poco le implicazioni allo scambussolamento che l'Europa ha portato ai nessi tra sovranità, statualità e diritto. Come tutti sappiamo, la progressiva crescente

---

<sup>1</sup> Cfr. la relazione di J. Butler, *Vulnerabilità, Survivability*, pronunciata a Roma il 27 marzo 2008 nel convegno "Sovranità, confini, vulnerabilità" presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Roma Tre (Atti in corso di pubblicazione a cura di I. Dominijanni). Sono peraltro molto intense le preoccupazioni che, in tema di rispetto dei diritti umani, solleva anche la politica verso l'esterno (poiché di vera e propria politica estera si può ben poco parlare) dell'Unione europea, e in particolare nel campo dell'asilo e delle politiche nei confronti dei rifugiati e degli immigrati, v. sul punto le osservazioni che alle politiche europee di asilo dedica M. Benvenuti, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Cedam, 2007; cfr. altresì Nam-Kook Kim, *Normative Leader or Realistic Compromiser? EU's Conflicting Roles in Human Rights and Security Policies*, relazione al Convegno "Eu Policies in the Making", Tischner University, Cracovia, 18-19 aprile 2008 (atti in corso di pubblicazione a cura di Leszek Jesien); sull'immigrazione: G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Jovene, 2007; cfr. anche la nozione di "ordine pubblico europeo" elaborata da F. Angelini, *L'ordine pubblico europeo*, Novene, 2007 e la sempre più diffusa immagine della comunità europea come "gated" or "walled" community (cfr. A. Gruszczak, *European Union as a Gated Community: the making of EU Area of Freedom, Security and Justice*, relazione al citato convegno di Cracovia, con notevoli affinità alla linea di pensiero proposta da W. Brown, *Porous Sovereignty, Walled Democracy*, sempre nella giornata romana di lavori su "Sovranità, Confini, Vulnerabilità").

<sup>2</sup> O anche negando che l'Europa stia dando vita a una esperienza costituzionale analoga a quella novecentesca; in questa chiave: M. Dogliani; L. Patruno; F. Bilancia.

<sup>3</sup> Cfr. sul punto con chiarezza A.A. Cervati, *Il diritto costituzionale*, cit., che sviluppa le implicazioni dell'affermazione häberliana circa la superiorità della costituzione rispetto allo Stato, prospettiva che non rinuncia al ruolo dello Stato e al tempo stesso "ha dinanzi a sé l'orizzonte di un accentuato sviluppo in senso pluralistico della comunità degli stati".

<sup>4</sup> |Cfr. Balaguer Callejón, *Manual de Derecho Constitucional*, 2007.

<sup>5</sup> Cfr. in particolare su quest'ultimo dibattuto tema i diversi punti di vista raccolti in R. Calvano (a cura di), *Legalità costituzionale e mandato d'arresto europeo*, Napoli, 2007.

articolazione dei “livelli di governo” nella UE, così come il ricorso a politiche di governance che hanno valorizzato soggetti, quelli territoriali, più marginali nel metodo comunitario tradizionale, ha fatto sì che col tempo si siano istituite relazioni crescenti tra la Ue e le articolazioni infrastatali. Si è riproposta a questo fine l’immagine della “sovranità relazionale”. Per alcuni<sup>6</sup>, la questione della sovranità relazionale serve a dire che la crescita della differenziazione istituzionale a livello interno, la devoluzione di autonomie dal centro alla periferia e la crescente integrazione nell’arena sopranazionale dall’altro lavoro, con trasferimento di competenze fuori dallo Stato, non mettono in discussione la sovranità, come relazione giuridica tra un popolo e uno Stato, ma possono essere viste come “elaborazione (da parte dello Stato) di coerenza interna o promozione di una azione esterna più efficace”. In questa lettura, lo scombussolamento europeo mette in gioco più che altro la questione delle competenze e la capacità del diritto di ciascuno dei soggetti coinvolti di sostenere un agire politico che abbia intelligenza e forza contrattuale bastevole per rimanere in gioco, anzi per guadagnare nella competizione con altri. Nello scenario della sovranità relazionale non c’è insomma lo Stato che solo ha rapporti con l’esterno, ma una pluralità di attori dotati di competenze che giocano i propri spazi politicamente.

Cito questa lettura perché se si propone di assicurare che, nella Ue, gli Stati restano sovrani, essa non di meno legge molto bene un fatto, ovvero che i giochi che la sovranità statale fa (devolvendosi all’interno e all’esterno) nello spazio dell’integrazione comunitaria dove poi tutto quello che viene ceduto resta in circolo nello stesso spazio, aprono interessantissime sfide alle entità statali e non statali che devono dimostrare una capacità di essere vincenti come capacità politica di giocare in quello spazio, che è poi, sempre, una capacità di stare in relazione<sup>7</sup>.

Uno strumento di questa capacità politica è il diritto<sup>8</sup>, e lo è anche il diritto costituzionale. La vitalità dei livelli costituzionali di ciascuno di questi soggetti (UE, Stato, Regioni) è decisiva per le chances di esistenza attiva che essi hanno nel quadro europeo, per la loro capacità di contribuire con un apporto attivo, di incidere, su questioni dove si legano la cultura giuridica e i concreti spazi dell’azione politica e ordinamentale.

Ma la lettura “relazionale” della sovranità non interessa solo perché può fornire - come fanno i due autori citati adesso - il suggerimento che le traiettorie della sovranità sganciata dalla statualità offre per l’autovalorizzazione di enti territoriali che sappiano strategicamente approfittare dell’Unione europea come sponda (specialmente economica, ma anche immaginativa e discorsiva) per l’appoggio di proprie politiche più protagonistiche (v. il caso della Scozia<sup>9</sup>).

Suggerimenti ben più notevoli si ricevono seguendo le linee di pensiero di chi, come Mac Cormick<sup>10</sup>, da tempo esplicitamente ha proposto di approfittare delle nuove dinamiche della sovranità per leggere il processo di integrazione come “un mondo nel quale la nostra esistenza normativa e la nostra vita pratica sono ancorate in, o correlate a, una varietà di sistemi istituzionali, ciascuno dei quali ha validità e opera in relazione ad alcune serie di temi, nessuno dei quali è assoluto sopra gli altri e tutti i quali, per la maggior parte dei fini, possono operare senza serio conflitto reciproco in aree di intersezione (overlap)”. Questa lettura, ampiamente ispirata a una concezione retorica e dialettica del diritto, sottolinea che l’integrazione europea può “coinvolgere una diffusione di potere politico e di autorità giuridica”.

Il suggerimento di Mac Cormick, che legge appunto le traiettorie della sovranità “*beyond the Nation State*” come traiettorie di *diffusione* del potere politico e del diritto, ha di particolarmente importante il suo dichiarato carattere, più che di diagnosi dell’esistente, di auspicio, di impegno anche etico in quanto impegno interpretativo, un carattere che - mi piace sottolinearlo - è proprio delle concezioni retoriche e dialettiche del diritto<sup>11</sup>: “La possibilità di

<sup>6</sup> M. Loughlin, *Public Law*, OUP, 2006.

<sup>7</sup> S. Tierney, *Reframing Sovereignty? Sub-State National Societies and Contemporary Challenges to the Nation State*, in *International and Comparative Legal Quarterly*, 2005, p. 161 ss.

<sup>8</sup> M. Loughlin, op. cit.,

<sup>9</sup> E su questo, nella nostra letteratura, I. Ruggiu.

<sup>10</sup> N. MacCormick, *Beyond the Sovereign State*, in *Modern Law Review*, 1993, p. 1 ss.

<sup>11</sup> Mi limiterei a rinviare a A.A. Cervati, in *Dir. Pubbl.*, 2005 e in *Sergio Panunzio. Profilo intellettuale di un giurista*, Napoli, 2007, cur. F. Cerrone, M. Volpi.

questi sviluppi nel mondo pratico dipende da se essi sono catturati (grasped) immaginativamente da coloro che fanno funzionare il mondo pratico”, e questo dipende anche dalla nostra capacità “di fornire una tradizione interpretativa, un set di principi nella luce dei quali comprendere nelle comunità parziali di pensiero ogni particolare sistema e assicurare ad asso la sua compatibilità con gli altri sistemi parzialmente intersecanti”.

Sono proposte che puntano su un “*lateral thinking*” che a sua volta ricorda molto da vicino l’häberliano “*Möglichkeitsdenken*” e che ci danno la possibilità di vedere l’Europa come un processo le cui possibilità di successo sono condizionate dalla capacità delle “comunità politiche e giuridiche di riconoscersi come comunità di principi”.

### 3. Intersecare l’Europa

Tutto questo era per illustrare visuali interpretative - gli spazi costituzionali comuni, la sovranità relazionale - che sottolineano come l’impresa della testualizzazione, lo scrivere un testo - scrivere lo Statuto della Regione autonoma della Sardegna - sia un gesto costituzionale che consiste nel mettersi in dialogo con l’esperienza circostante, contribuire a costruirla. Nello spazio costituzionale comune europeo la Sardegna, in altri termini, non scrive il suo Statuto solo per sé o per la propria comunità territoriale; ma lo scrive verso e dentro una comunità più ampia, con la quale è chiamata a interloquire, sulla quale può influire, che essa contribuisce a costruire come comunità.

Ed è tempo allora di dire qualcosa su dove, secondo me, questo incontro con uno spazio più ampio può avvenire, questa attività “community building” dello Statuto può compiersi, e di dire perché penso che, come ho detto in apertura, questo spazio sia specialmente quello delle “politiche sociali”.

Devo ricordare a questo punto che, per parecchio tempo, il processo di integrazione europea è stato letto principalmente nella direzione (che è del resto quella segnalata dalla espressione “La Ue riconosce le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri”) per cui l’Europa si giocava la sua capacità costituzionale nel fatto di dimostrarsi intenzionata e in grado di “ereditare” il patrimonio costituzionale nazionale. Ma oggi, specialmente dopo che l’Europa ha imboccato esplicitamente una dimensione “sociale” è diventato evidente che la Ue non solo “eredita” ma *trasforma* i principi che eredita e spesso li trasforma così tanto che alla fine non possiamo negare che sta creando cose nuove, e non tanto rispetto alla tradizione di questo o quel singolo Stato, ma rispetto alla tradizione costituzionale europea delle origini, del dopoguerra. Questo crea anche notevole contestazione (a tutti è familiare la polemica contro un’Europa troppo orientata al mercato di quanto non lo consentirebbero le culture costituzionali nazionali) ma io direi che proprio nel mentre crea contestazione crea interpretazione e dunque diritto costituzionale.

L’Europa produce una sua interpretazione costituzionale che non è tutta nella linea dell’eredità costituzionale nazionale precisamente per come affronta il rapporto tra società ed economia di mercato<sup>12</sup>. Quest’ultima, a differenza di quanto accadeva nelle costituzioni degli Stati fondatori, e segnatamente nella nostra, è non solo accettata dalla UE, ma promossa e favorita; il mercato e la partecipazione al mercato del lavoro sono intesi dall’Europa come fattori inclusivi<sup>13</sup>. Questo è un fatto del massimo rilievo costituzionale perché riguarda la lettura del rapporto tra società ed economia, un rapporto che la UE ha profondamente ripensato rispetto ai tracciati del costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra. Mentre nel 1948 noi abbiamo rappresentato il mercato come il potenziale attentatore della dignità, della libertà e della sicurezza dei lavoratori, secondo il disposto bello e commovente dell’art. 41 della Costituzione italiana, il processo di integrazione comunitaria ha sempre guardato al mercato e

---

<sup>12</sup> C. Joerges, *What is Left in the European Economic Constitution?*, in *European Law Review*, 2005. p. 461 ss., pubblicato anche in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 2005, p. 35 ss., col titolo “*Che cosa resta della Costituzione economica europea?*”; v. anche, specialmente sul punto del rapporto tra economico e sociale, R. Bin, *Che cos’è la Costituzione?*, in *Quad. Cost.*, 2007, p. 11 ss.; M. Dani, *Il diritto costituzionale nell’epoca della circolazione dei fattori di produzione*, *ib.*, p. 795 ss.

<sup>13</sup> S. Sciarra, *La costituzionalizzazione dell’Europa sociale*, in *Quad. Cost.*, 2004, p. 281 ss.

alla partecipazione ad esso come un fattore di dignità e di libertà, e innegabilmente come il fattore dal quale si crea la comunità europea anche nella sua dimensione di “società”.

In questa visione hanno fatto da battistrada antidiscriminazione e pari opportunità, funzionando esplicitamente - e spesso con un forte grado di differenziazione, testimoniato da innumerevoli decisioni della Corte di giustizia, rispetto a molte politiche nazionali - non come principi di tutela e fonti di speciali garanzie a favore di un sesso, quello tradizionalmente “svantaggiato” in modo che esso potesse anche svolgere la sua funzione familiare, ma come principi di abbattimento di tutte quegli ostacoli che precludono un pieno ingresso di ambo i sessi nel mondo del lavoro; e questi ostacoli sono spesso stati riconosciuti proprio nelle norme di garanzia, che eccedono le tutele per la gravidanza e il parto, non meno che negli “stereotipi” sociali e gli stili di vita che tendono a ripartire in un certo modo tra i sessi i compiti di cura. In tutto questo processo la Ue non ha inteso tanto promuovere gli interessi delle donne, quanto valorizzare le risorse economiche della società, o valorizzare la società come risorsa per l’economia, e ha compiuto una rotazione di valore molto forte rispetto alle scelte che si depositavano nelle costituzioni degli stati fondatori, i quali come dicevo tendevano piuttosto a considerare ruolo del “pubblico” quello di proteggere la società davanti al mercato e spesso lo facevano proprio segnalando spazi (la famiglia, l’attività di cura) da salvaguardare rispetto al mercato perché attribuiti alla funzione riproduttiva del sesso femminile. In tal modo la Ue si è discostata dalla visione pessimista, interamente moderna, del mercato, che stava alla base di molte costituzioni nazionali; e ha fornito una rilettura che potrebbe essere considerata “postmoderna” del rapporto economia-società, in cui la società non va più difesa dal mercato ma va incoraggiata a farsi mercato e in cui si assume una lettura dei sessi sganciata dalla possibilità di pensare questi ultimi come ancorati a ruoli stabili e prefissati<sup>14</sup>. È importante considerare che ciò non è frutto solo di una scelta tecnocratica dall’alto, ma ha intercettato fenomeni di trasformazione sociale importanti e innegabili, come la rivoluzione sessuale della fine degli anni ’60 primi anni ’70 e il conseguente massivo ingresso delle donne nel mercato del lavoro come fatto di indipendenza<sup>15</sup>.

Nello sviluppare la sua lettura del principio di uguaglianza (non più, in essenza, orientata alla tutela di soggetti svantaggiati ma piuttosto intesa come rimozione degli impedimenti - comprese certe tutele che si traducono in discriminazioni - all’ingresso nel mercato), con le direttive, la giurisprudenza, i fondi strutturali, la Ue ha messo al centro, spesso prendendole in prestito dal pensiero femminile, idee come conciliazione, child care, formazione permanente, che sono i capisaldi della sua azione sociale dove al centro stanno, insieme, la scambiabilità dei ruoli tra i sessi e l’occupabilità.

Per questo dico che se molto delle politiche sociali europee è nato dalle politiche di genere, queste ultime non hanno un obiettivo di genere, semmai quello di trasformare il patto sociale tra i sessi e creare una società più adatta a rispondere alle sfide competitive della contemporaneità. Così, insieme al cambiamento della visione del rapporto economia/società c’è insieme, come è inevitabile un forte aggiornamento, ma direi senz’altro un cambiamento, dell’immagine della persona umana, della vita normale e dignitosa, aggiornati rispetto a un ruolo dell’economia molto più centrale e certamente cambiato di segno rispetto alla figura adottata nelle costituzioni degli stati fondatori.

In questo quadro c’è molto da fare, nello spazio costituzionale comune europeo, perché la costruzione rimanga aperta. Precisamente, c’è un dialogo da tentare con le visioni più sociali della dignità ancora forti a livello nazionale ma che non possono sopravvivere se non escogitano forme convincenti di interrelazione con la proposta europea. C’è da cogliere la sfida interpretativa di un oltrepasamento delle tradizionali visioni pessimiste del mercato che non si traduca in una resa ma nemmeno si fermi a una resistenza inefficace.

---

<sup>14</sup> V. su ciò se vuoi, più ampiamente, S. Niccolai, *I rapporti di genere nella costruzione costituzionale europea*, in *Pol.del Dir.*, 2006, p. 573 ss.

<sup>15</sup> C. Hoskyns, *Integrating Gender*, Verso, 1996.

#### **4. Il ruolo dei livelli costituzionali non statali: recepimento e rilancio dialogante del modello sociale europeo. L'esempio spagnolo.**

Che in questa sfida un ruolo importante abbiamo i livelli costituzionali non statali si è visto con evidenza recentemente, nel processo di riforma degli statuti spagnoli di autonomia, dove alcune comunità autonome hanno dettato norme "sociali" molto nuove - anche rispetto agli anni '80, epoca della prima stesura - nelle quali l'accento fa fortemente su norme antidiscriminatorie e su tecniche di approccio alla vita sociale che mettono al centro conciliazione, formazione, custodia dei bambini. Norme sull'appoggio alla famiglia diretto a garantire la conciliazione tra vita lavorativa e familiare; sulle pari opportunità, sulle politiche di accesso all'impiego, sulla formazione e promozione; norme sui piani educativi, chiamati a incorporare il valore dell'uguaglianza; impegno delle istituzioni a un uso non discriminatorio del linguaggio; e anche democrazia paritaria, che lascerò però qui da parte.

Alcuni commentatori hanno chiaramente visto che in questo modo gli statuti hanno rammodernato una immagine dell'uguaglianza, quella che permane nella costituzione spagnola, più giocata sul piano dei diritti e nel rapporto verticale singolo/pubblici poteri, per andare verso una lettura che tiene insieme esigenze della persona ed esigenze della sfera economica. Gli statuti sono considerati *più aggiornati e più avanzati della stessa costituzione nazionale*<sup>16</sup> nella capacità di prendere spunti dal percorso europeo, di recepirlo negli svolgimenti in cui esso ha messo in movimento l'immagine costituzionale della persona umana, della ripartizione dei ruoli tra i sessi, del rapporto tra dignità e lavoro.

Si può dire che gli statuti spagnoli in realtà sono stati il primo momento in cui il discorso valoriale della UE concernente la persona umana ha trovato una dimensione testuale costituzionale di ritorno dentro uno degli spazi che compongono il diritto costituzionale comune europeo<sup>17</sup>. Questa operazione di "testualizzarsi" riesce meno o per niente alla stessa UE, che lascia le sue idee costituzionali vagare tra strategie di Lisbona e altri medium, ma è una operazione molto importante, perché dando una sede testuale a queste immagini le si mette in relazione con quello che esisteva prima e si riesce a comporre un quadro più articolato e plurale in cui rispecchiarci come comunità di principi. È una operazione che riveste anche una influenza sul potenziale racchiuso dalla Carta dei diritti. Quest'ultima, destinata a diventare parte formale dei Trattati con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e già capace di esprimere un ruolo nelle movenze interpretative della Corte di giustizia e delle Corti nazionali, si fa portatrice di una visione "sociale" della dignità che rivendica una perdurante valenza alle aspirazioni storicamente più tradizionali delle cultura nazionali; né questo è un caso, essendo stata la Carta il frutto non immediato del lavoro delle istituzioni comunitarie, ma di un soggetto, la Convenzione, che ha inteso per l'appunto selezionare la parte più importante delle tradizioni costituzionali nazionali. Sicché oggi siamo all'alba di un momento del tutto nuovo nello spazio costituzionale europeo, quello che vede lo stesso diritto costituzionale dell'Unione europea costituirsi come spazio plurale nel quale concorrono accentuazioni diverse dell'idea di dignità, quella proveniente, secondo la traiettoria che ho brevemente sottolineato, dai moventi più interni e caratteristici del percorso dell'integrazione - che come ho detto ha puntato soprattutto sul potenziale inclusivo del mercato - accanto a quello più sensibile ad esigenze di correzione e guida dell'economia in nome di preoccupazioni sociali, che risale alle tradizioni nazionali. In questo quadro articolato e ricco, testimoniato dalle "incertezze" ma direi meglio dall'ampiezza dei bilanciamenti a cui oggi la stessa Corte di Giustizia si apre davanti ai temi dell'Europa sociale<sup>18</sup>, la presa di parola dei livelli, o degli spazi, costituzionali nazionali e infranazionali può avere un ruolo decisivo nello spostare nell'una o nell'altra direzione gli accenti dei percorsi costituzionali europei.

---

<sup>16</sup> F. Balaguer Callejón, *Derechos, principios y objetivos relacionados con la igualdad de género*.

<sup>17</sup> Diverso essendo stato il fenomeno che ha visto alcune costituzioni nazionali introdurre al proprio interno modifiche considerate necessarie per permettere la ratifica del Trattato di Maastricht, e, successivamente, in vista della ratifica del Trattato costituzione.

<sup>18</sup> Cfr. Corte di Giustizia, Lavan et Partneri, 2004.

## 5. Opportunità per lo Statuto sardo.

Per quanto riguarda l'Italia, non si può non notare una certa resistenza della nostra cultura ad aprirsi a una considerazione più distesa del carattere costituzionale degli statuti, a rendersi disponibili alle sfide e alle opportunità di quello che potremmo chiamare il diritto costituzionale del tempo della sovranità relazionale.

La nostra Corte, sia quando si è pronunciata sulle norme "di principio" degli statuti ordinari - dicendo che non hanno 'valore vincolante' - sia quando ha detto che la Consulta sarda non poteva chiamarsi "per la sovranità" (perché questa è solo dello Stato); sia quando ha detto che i consigli regionali non si possono chiamare parlamenti (perché solo quello nazionale può ambire a questo nome, quasi che quelle regionali non fossero leggi, allora); ma anche quando, di recente, ha riletto i rapporti tra l'Italia e gli ordinamenti sopranazionali in cui è immersa, Cedu e Ue, per tornare a dire che siccome solo nel secondo caso c'è la "limitazione di sovranità" allora ci può essere una "efficacia diretta", in tutti questi casi la Corte si dimostra fedele al trinomio costituzione-stato-sovranità, col risultato alquanto riduttivo di dire tutto ciò che non è statale non è allora né sovrano né costituzionale, una visuale che non può che impoverire il diritto costituzionale, la sua diffusività e la sua capacità di accompagnare i difficili tornanti storici che viviamo.

Di questo atteggiamento che non esiterei a definire formalista si sono d'altro canto resi agenti a loro volta gli statuti regionali ordinari, che hanno nella maggior parte dei casi dimostrato una fantasia invero scarsa. Fatto il tentativo ritualistico di rinchiudere nelle "norme di principio" le proprie ambizioni costituzionali, essi hanno lavorato molto poco in quegli spazi aperti che sono le norme su singole materie e che sono altrettante opportunità, specialmente quelle relative alla dimensione sociale, alla sanità, all'istruzione e formazione, alla assistenza sociale e ai servizi per la persona e per l'infanzia, di mettersi in dialogo con le proposte europee che la dimensione sociale leggono nella chiave dell'antidiscriminazione e del sostegno all'occupazione.

Il mio suggerimento nella redazione dello Statuto sardo si faccia tesoro di questa esperienza ma si prenda a confronto quella più ambiziosa riuscita ad alcune comunità spagnole, e, senza farsi schermo del carattere formalmente costituzionale, si investa su quegli spazi discorsivi in cui il testo statutario può farsi coagulo e rilancio del comune disegno di un modello sociale europeo in formazione, di un rapporto aggiornato società/economia. Il ruolo costituzionale di un testo è nei suoi contenuti, non nella sua forma; oggi, la chance di un ruolo pienamente costituzionale viene allo Statuto dall'esercitare la consapevolezza di essere espressione di realtà politiche e sociali dialoganti che hanno la capacità l'opportunità e il desiderio di ritessere insieme frammenti diversi di tradizioni. Il luogo di questo dialogo non dovrebbero essere tanto le grandi dichiarazioni di principio ma l'attenzione alle cose piccole: la sottolineatura di importanza della formazione, del sostegno all'occupazione, dell'assistenza sociale nella consapevolezza che questi ambiti sono oggi quelli più intensamente chiamati ad essere altrettanti campi in cui tutela della persona, dignità umana, e sostenibilità di un sistema economico.

In alcuni casi, le leggi regionali esistenti - testimonianza di una esperienza pratica e di un lavoro di elaborazione esistente in Regione e perciò da valorizzare - possono fornire materiale da approfondire e rielaborare, penso alla legge regionale 5 dicembre 2005, n. 20, in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro, che all'art. 1, "diritti del cittadino" (che suona molto bello e molto esatto nel legare lavoro a cittadinanza), dopo aver sottolineato l'impegno della Regione a promuovere le condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro, nel comma 4 menziona il principio di pari opportunità e le politiche di conciliazione. Questo potrebbe essere trasportato nello Statuto, con alcuni arricchimenti che possono "prendere" messaggi europei e rielaborarli per provare movimenti di rilancio.

Per esempio, si potrebbe dichiarare che la Regione è consapevole che l'esistenza di servizi di accoglienza per l'infanzia, nidi ed asili, e di sostegno alla cura delle persone anziane e disabili costituisce una premessa indispensabile alla effettività del diritto al lavoro di uomini e donne; che la Regione favorisce l'apprendimento di stili di vita improntati allo scambio tra i sessi delle funzioni familiari e di cura. Questo sarebbe mettere nello Statuto una "immagine

della persona umana” basata sullo scambio dei ruoli e sostenuta da un impegno solidale. Così, senza bisogno di grandi principi, lo Statuto potrebbe essere una fonte di una immagine rinnovata della persona e del nesso tra dignità ed economia molto importante nel diritto italiano e in quello europeo.

Da questa immagine della persona è anche possibile partire per esprimere posizioni anche di critica a certe posizioni europee. Per esempio, stando al tenore del comma 5 della legge in discorso (“La Regione definisce politiche di effettivo contrasto alla precarizzazione del lavoro e alla condizione dei vita dei lavoratori”), la Regione non condivide un approccio troppo neoliberale e market-oriented; ma per difenderlo a mio avviso non ci si deve mettere “in contrasto”; questo può piacere a un certo elettorato, ma non significa nulla nel mondo dell’economia globalizzata. Piuttosto che mettersi in contrasto con il mercato globale, la Regione potrebbe dichiarare di volersi alleare coi desideri, i progetti di vita e i percorsi liberi degli uomini e delle donne sarde. Per comunicare un messaggio del genere, si potrebbero utilizzare alcuni tradizionali paradigmi europei, come la lotta agli stereotipi di genere, per non limitarsi a dire, come l’Europa fa troppo spesso, lotta agli stereotipi tradizionali che limitano le carriere femminili e riducono il tasso di occupazione, ma lotta a ogni tipo di stereotipo (implicitamente, anche quelli che la Ue ricostruisce quando modella un’immagine della vita umana interamente data al mercato e regolata da esso) che limitano l’immaginazione delle persone circa il proprio disegno di vita, sia esso carrieristico o non.

Richiamare espressamente passaggi testuali anche della Carta dei diritti dell’Unione europea potrebbe costituire un importante segnale della aspettativa che si ripone nello spazio costituzionale europeo sulla capacità di quest’ultima di movimentare e arricchire il quadro valoriale europeo<sup>19</sup>. È infatti assai importante contromisura a una costruzione troppo “economicista” della visione della persona, che risulti chiaro che una comunità rispetta anche la persona che sta a casa, ma non intende lasciarla sola lì, e aspira a che, se una persona sceglie il lavoro domestico di cura, sia perché è questo che vuole. Espressioni ampie di questo tenore possono essere utili menzioni del fatto che lo sguardo dello Statuto va verso un modello aristotelico delle “capacità personali”<sup>20</sup>, piuttosto che oscillare tra le sponde opposte di neoliberismo sfrenato e antiquato protezionismo. Un riferimento in questo senso c’è già in questa disposizione che sto citando, nel riferimento allo “sviluppo della capacità e attitudini di ciascuno” e si dovrebbe dire “di ciascuna” non in omaggio al politically correct ma perché un testo che si riferisce a un mondo fatto di uomini e di donne è un testo più sonoro, è abitato dalla vita, è meno burocratico.

Riferimenti potrebbero essere dedicati alla formazione permanente, destinata non solo - come la UE sottolinea - al reinserimento o all’inserimento nel mercato del lavoro, ma soprattutto alla socializzazione e allo sviluppo della personalità; l’ampia attività regionale di sostegno all’imprenditoria femminile e alla piccola e media imprenditoria dovrebbe trovare spazio nello Statuto, come impegno verso un mondo del lavoro plurale e creativo e verso un lavoro “compatibile” coi tempi e i progetti di vita; spazio dovrebbe trovare altresì il principio di conciliazione, non come norma per le donne, ma come norma per uomini e donne.

Infine, evitare le immagini svalorizzanti: portare se si vuole le pari opportunità nello Statuto, ma non per riferirle al “superamento delle disposizioni ancora esistenti”, semmai nei termini positivi di supporto alla disposizione femminile verso i diversi ambiti occupazionali, perché dobbiamo partire da un rispetto abbastanza grande per le donne, da riconoscere che esse vanno già dove vogliono. Un analogo spostamento di parti del testo verso lo Statuto e ripensamento delle espressioni usate in modo da impostare un dialogo (di recepimento e rilancio) con il discorso europeo sul rapporto tra società ed economia potrebbe essere fatto con la legge 23/2005 sul sistema integrato dei servizi alla persona.

---

<sup>19</sup> E una significativa contromossa rispetto a un Trattato di Lisbona che riconosce alla Carta lo stesso valore dei trattati ma non ne riporta il testo e, ciò che più conta, non fa ad esso alcun riferimento nelle disposizioni del Trattato che toccano materie disciplinate dalla Carta, come nota criticamente J. Ziller, *Il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2007.

<sup>20</sup> Nussbaum, Sen.