

I diritti dell'altro

**Un'analisi comparata dei processi di integrazione
nell'area euromediterranea**

a cura di Giulio M. Salerno

eum

Indice

Isbn 978-88-6056-131-2
Prima edizione: ottobre 2008
© 2008 eum edizioni università di macerata
Vicolo Tornabuoni, 58 - 62100 Macerata
info.ceum@unimc.it
<http://ceum.unimc.it>
Realizzazione e distribuzione:
Quodlibet società cooperativa
Via S. Maria della Porta, 43 - 62100 Macerata
www.quodlibet.it
Stampa: Grafica Editrice Romana, Roma

Opera pubblicata con fondi del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica nell'ambito del Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale (Prin 2005) su «Cosmopolitismo costituzionale e dimensione giuridico-politica delle libertà nell'area euro-mediterranea».
Università degli Studi di Macerata – Università degli Studi di Teramo

- 7 Giulio M. Salerno
Introduzione

Parte Prima Sui principi dell'integrazione

- 15 Francesco Bilancia
Il valore del lavoro come principio costituzionale di integrazione
- 33 Maria Ersilia Corrao
La tutela del multiculturalismo nel diritto internazionale privato
- 49 Luigi Cozzolino
Virtù e rischi del pluralismo costituzionale negli ordinamenti federali

Parte seconda Sulle possibilità dell'integrazione

- 63 Barbara Malaisi
L'accesso al territorio nazionale dello straniero non comunitario
- 81 Flavia Zorzi Giustiniani
La tutela dei diritti dei residenti extracomunitari nell'Unione Europea. A proposito di ricongiungimento familiare e di espulsione

Luigi Cozzolino

Virtù e rischi del pluralismo costituzionale
negli ordinamenti federali

1. *Introduzione*

Gli ordinamenti federali sono caratterizzati, come è noto, da un duplice livello costituzionale¹. Non è solo l'unità centrale ad essere dotata della competenza a dettare disposizioni di carattere costituzionale, siano esse quelle destinate a comporre il documento costituzionale originario, siano esse quelle atte a revisionare quel testo o comunque ad arricchire il livello superprimario delle fonti. Anche le unità decentrate² sono titolari della medesima competenza.

¹ Per alcuni Stati federali che partecipano al processo di integrazione europea, come ad esempio per la Repubblica federale tedesca, i livelli costituzionali sono addirittura tre, affiancandosi ai due tipici di tutti gli ordinamenti federali anche il livello costituzionale proprio dell'Unione europea. Infatti, benché appaia controverso ritenere che l'Unione europea sia dotata di una propria costituzione, è innegabile che esistano settori degli ordinamenti degli Stati partecipanti al processo d'integrazione europea i quali non sono più sottoposti alle disposizioni costituzionali nazionali ma a disposizioni che trovano il loro fondamento nell'ordine europeo. Sul diritto costituzionale di due tipi si vedano ad esempio A. von Bogdandy, *Zweierlei Verfassungsrecht, Europäisierung als Gefährdung des gesellschaftlichen Grundkonsenses?*, in *Der Staat*, 2000, 167, e I. Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 2001, 176. Sulla questione se ci sia già una Costituzione dell'Unione europea i riferimenti dovrebbero essere numerosissimi. Si vedano, perlomeno, A. Ruggeri, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. Costanzo-L. Mezzetti-A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2006, 1 sgg.; R. Bin-P. Caretti, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2005, 142-143.

Sulla diversa questione se possa darsi in seguito una Costituzione dell'Unione europea, questione che si pone qualora si ritenga che non ci sia già al presente una tale costituzione, si veda Pinelli C., *Forme di Stato e forme di governo*, Jovene, Napoli, 2006, 259-260.

² La competenza degli enti decentrati a darsi una propria costituzione costituisce caratteristica propria della quasi totalità degli ordinamenti federali, anche se non mancano delle eccezioni. Appartengono alla categoria delle eccezioni la Costituzione federale indiana del 26 novembre 1949 e la Costituzione federale nigeriana del 3 maggio 1989.

Il diritto a darsi una propria costituzione assume, in quest'ultimo caso, caratteristiche proprie: il pluralismo costituzionale, infatti, non è incondizionato ma incontra i limiti dettati dall'ordinamento generale.

Gli ordinamenti federali appaiono contrassegnati, infatti, anche a livello di disposizioni primarie, da una tensione tra pluralismo ed unità: da una parte si riconosce il valore di una duplice sfera costituzionale, dall'altra si temono i possibili rischi che un tale riconoscimento senza limiti potrebbe causare.

In queste note cercheremo di evidenziare le opposte ragioni che negli ordinamenti federali spingono, da una parte, nella direzione del più ampio riconoscimento del pluralismo costituzionale e, dall'altra, nella direzione di un suo contenimento.

2. Le virtù del pluralismo costituzionale

Gli ordinamenti federali sono caratterizzati, come si è detto, dalla presenza di un duplice livello costituzionale.

Questa caratteristica spiega, innanzitutto, effetti virtuosi per questa tipologia di ordinamenti.

Il diritto a darsi una propria costituzione comporta, infatti, per gli enti ai quali viene riconosciuto la libertà di articolare autonomamente ed in modo potenzialmente diverso una serie di scelte su aspetti sia di natura formale sia di natura materiale. Nel primo senso la libertà si può esercitare nella definizione delle modalità di adozione e di revisione del documento costituzionale, nella scelta delle caratteristiche redazionali, nelle opzioni relative alle modalità strutturali e stilistiche. Nel secondo, invece, la discrezionalità investe i contenuti dei documenti costituzionali: da una parte l'organizzazione fondamentale dello Stato, *the plan of government*, e dunque la determinazione degli organi dello Stato, la scelta dei criteri per la loro designazione, quella delle loro competenze nonché la definizione delle condizioni del loro esercizio; dall'altra l'azione dello Stato, ossia la libertà di limitare e di orientare questa azione definendo allo stesso tempo la posizione dei cittadini nella società. Le scelte in quest'ultimo caso ricomprendono sia la facoltà di riconoscere agli individui i diversi diritti di libertà e diritti sociali, sia la possibilità di prevedere disposizioni che

impongono determinate finalità o determinate scelte programmatiche all'attività statale.

Le facoltà appena ricordate³, racchiuse nel diritto a darsi una propria costituzione, hanno, come si accennava, una serie di effetti virtuosi per gli ordinamenti federali.

Un primo effetto virtuoso, che potremmo definire di equilibrio generale, è legato alla funzione simbolica che le costituzioni locali possono esercitare. La diversità delle scelte articolate a livello locale determina innanzitutto un effetto positivo sull'autocoscienza degli enti decentrati come forze politiche e sulla coscienza dei suoi cittadini per il livello di governo politico locale^{4,5}.

Un secondo effetto virtuoso per l'ordinamento nel suo complesso legato al pluralismo regolativo è quello che potremmo etichettare come effetto di completamento. Le alternative normative consentono infatti un gioco di scambio tra regolazioni diverse ed egualmente legittime, una complementarietà delle soluzioni che rende possibile colmare i deficit della costituzione federale attraverso il ricorso alle costituzioni locali⁶.

Infine, un ulteriore effetto positivo può essere individuato nella circostanza che i principi giuridici comuni ai due livelli costitu-

³ Sulle diverse facoltà che compongono il diritto di darsi una propria costituzione si veda V. Martenet, *L'autonomie constitutionnelle des Cantons*, Helbing & Lichtenhahn, Bale, Geneve, Munich, 1999, 43 sgg.

⁴ Cf. J. Menzel, *Landesverfassungsrecht- Vefassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat*, Boorberg, Stuttgart, 2002, 152-153.

⁵ Cfr. C. Pestalozza, *Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart*, in *Neue Verwaltung Zeitschrift*, 1987, 743. Sulle possibilità che le scelte di valore compiute dal legislatore costituzionale locale hanno di contribuire a formare un senso d'identificazione per i cittadini delle unità decentrate, contribuendo al processo continuo d'identificazione in una comunità si veda anche M. Sachs, *Was kam eine Landesverfassung heute leisten?*, in *Kritische Vierteljahrschrift*, 1996, 131-134.

⁶ Si vedano in questo senso R. Wahl, *Grundrechte und Staatszielbestimmungen im Bundesstaat*, in *Archiv Öffentliche Recht*, 1987, 29-33; C. Pestalozza, *Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart*, cit., 743; cfr. S. Storr, *Verfassunggebung in den Ländern- Zur Verfassunggebung unter den Rahmenbedingungen des Grundgesetzes*, Boorberg, Stuttgart, 1995, 175-176; J. Menzel, *Landesverfassungsrecht- Vefassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat*, cit., 153-154.

La funzione di riserva delle Costituzioni statali negli ordinamenti federali viene sottolineata anche da M. Olivetti, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni- Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002, 40. Più in generale sul ruolo delle Costituzioni locali e del diritto costituzionale statale si veda S. Mangiameli, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, 68 sgg.

zionali possano consentire ai giudici federali di orientare l'interpretazione del dettato della Costituzione federale secondo le soluzioni regolative offerte dalle costituzioni locali.

3. I rischi del pluralismo costituzionale

Il pluralismo costituzionale non presenta solo opportunità per i sistemi federali ma appare in grado di produrre anche rischi.

La libera determinazione dei contenuti costituzionali potrebbe provocare, innanzitutto, quelli che sono stati definiti i conflitti esistenziali.

Il pericolo di un conflitto esistenziale, in presenza di principi istituzionali divergenti, è stato evidenziato in tempi risalenti. Nell'opera *Lo spirito delle leggi*, Montesquieu porta la sua attenzione sulle repubbliche federative, ossia, nella sua ricostruzione, quelle forme di governo che traggono «origine da una convenzione in base alla quale numerosi corpi politici consentono a divenire parti di uno Stato più grande che tutti insieme intendono formare»⁷. L'osservazione di alcune esperienze storiche fondamentali dimostrerebbe, secondo Montesquieu, che l'omogeneità del principio politico costituisce uno dei requisiti necessari di queste repubbliche. Una sua diversità, infatti, comporterebbe il perseguimento di politiche divergenti. Le monarchie perseguirebbero la guerra e l'espansione territoriale, le repubbliche la pace e la moderazione⁸. La coesistenza imperfetta tra i due tipi di governo potrebbe avvenire solo «in maniera forzata» e, pare di capire, avrebbe comunque un destino segnato.

Le considerazioni di Montesquieu sono state più volte riprese. Tra i diversi autori⁹ che hanno affrontato la tematica on questione, un'attenzione particolare merita Carl Schmitt¹⁰.

⁷ Cfr. Ch. Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, trad. it. a cura di S. Cotta, vol. I, Utet, Torino, 1996, 237-238.

⁸ Cfr. Ch. Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, cit., 239-240.

⁹ Si veda il 43° saggio del Federalista in A. Hamilton- J. Madison- J. Jay, *Il Federalista*, ed. it. a cura di M. D'Addio e G. Negri, Il Mulino, Bologna, 1987, 403 sgg., in particolare 406-407.

¹⁰ Si veda C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, ed. it. a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1984, 483 sgg., ed in particolare 490.

Secondo Schmitt un problema di conflitti esistenziali e conseguentemente un fabbisogno di omogeneità si pone per ogni Federazione, senza distinzione tra Stato federale e federazione di Stati, ossia per tutte le associazioni permanenti, basate su un libero accordo, e che perseguano il fine comune di autoconservazione politica dei membri componenti e che comportino per gli stessi membri la modifica dello status politico complessivo.

Le cause del fabbisogno di omogeneità vanno ricercate, secondo Schmitt, nelle tre antinomie tipiche di ogni Federazione.

La prima consiste, nel pensiero dell'Autore, nel diritto di autoconservazione di ogni membro. Se da una parte, infatti, la Federazione persegue l'autoconservazione e dunque la conservazione dell'autonomia politica di ogni membro, dall'altra l'appartenenza ad una federazione porta con sé una diminuzione di questa autonomia. Essa infatti si fonda sulla rinuncia all'autodifesa.

La seconda antinomia concerne il diritto di autodeterminazione dei membri della federazione. Anche in questo secondo caso la Federazione comporta una contraddizione latente. Da una parte vi è l'aspettativa dei membri di conservare la propria indipendenza politica. Dall'altra la Federazione non può astenersi dal perseguire la propria sicurezza dall'intervenire negli affari interni dei propri membri, intaccando l'impermeabilità degli ordinamenti degli Stati membri.

La terza antinomia, evidenziata da Schmitt, la più generale, riguarda l'esistenza politica stessa dei membri della Federazione. Questa unione, infatti, sarebbe caratterizzata, tra l'altro, da una duplicità di esistenze politiche, da una parte quella del tutto, ossia della Federazione, dall'altra, quella dei singoli, ossia degli Stati membri. L'essenza della Federazione consisterebbe «in un dualismo di esistenza politica, in un intreccio di coesione federale e di unità politica, per un verso, con la sussistenza di una molteplicità, di un pluralismo di singole unità politiche, per l'altro verso»¹¹, e in una molteplicità di entità autonome, esistenti politicamente, è sempre configurabile un conflitto esistenziale, una questione relativa alla sopravvivenza dell'esistenza politica di ciascun dei suoi componenti, ossia, per usare un'espressione dell'Autore, è sempre possibile che venga posta una questione di sovranità.

¹¹ Si veda C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, cit., 484.

La soluzione va individuata, secondo Schmitt, «nel fatto che ogni federazione si basa su un presupposto essenziale, ossia sull'omogeneità di tutti i membri, cioè su un'affinità sostanziale, che fonda un accordo concreto, effettivo degli Stati membri e fa sì che il caso estremo di conflitto non abbia luogo all'interno della federazione». L'omogeneità, secondo l'Autore, potrebbe appartenere a diversi ambiti della vita umana, ossia consistere in una speciale coscienza politica, oppure riguardare la religione, la civiltà o altre caratteristiche, ma l'affinità sostanziale tra i membri che permetterebbe di evitare che il dualismo di esistenza politica, caratteristico di ogni federazione venga negato a favore di una delle due, sembra riguardare essenzialmente il principio politico e la nazionalità della popolazione, ossia la lingua, i destini storici, le tradizioni, i ricordi gli obiettivi e le speranze politiche¹².

La sopravvivenza dei sistemi è stata legata, anche di recente, alla garanzia di un minimo di omogeneità delle carte costituzionali delle unità componenti. In particolare il fabbisogno di omogeneità degli ordinamenti di natura federale riguarderebbe i requisiti della democrazia e dello stato di diritto, mentre meno essenziale si profilerebbe l'omogeneità relativa ad altri requisiti strutturali¹³.

Particolare attenzione è stata data all'approfondimento della cause di instabilità dei sistemi federali da ricondursi all'interdipendenza che in più punti connota la relazione tra i livelli costituzionali in questi ordinamenti¹⁴.

Essa è ricollegata, innanzitutto all'impatto del potere federale negli ordinamenti delle unità componenti. Il potere pubblico federale, infatti, dispiega effetti in maniera massiccia all'interno degli ordinamenti nazionali. Esso da un lato detta norme che si rivolgono direttamente ai cittadini degli Stati membri, ampliandone o riducendone la loro sfera giuridica, o emana norme che i legislatori nazionali devono attuare, dall'altro esige la collaborazione delle competenti autorità nazionali per l'esecuzione delle sue

¹² Si veda, ancora, C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, cit., 490.

¹³ Si veda T. Giegerich, *Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozess: Wechselseitige Rezeption, Konstitutionelle Evolution und föderale Verflechtung*, Springer, Heidelberg, 2003, 401.

¹⁴ Così, ancora, T. Giegerich, *Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozess: Wechselseitige Rezeption, Konstitutionelle Evolution und föderale Verflechtung*, cit., 380 sgg.

norme. La conseguenza di quest'impatto così ampio sugli ordinamenti nazionali è che il grado di osservanza dei principi di democrazia e dello stato di diritto in questi ordinamenti appare funzione del loro rispetto da parte del potere pubblico federale.

Essa sarebbe causata, ancora, dagli intrecci istituzionali che si determinano ad esempio in relazione alla composizione di alcuni organi federali secondo regole proprie dei diritti costituzionali nazionali. Essi determinano un influsso rilevante delle costituzioni degli Stati membri sul livello federale, e dunque una dipendenza strutturale del potere pubblico europeo dagli ordinamenti nazionali.

L'interdipendenza, infine, sarebbe da addebitare agli intrecci che si determinano tra i diversi ordinamenti dal punto di vista contenutistico, che sono all'origine della rilevanza che la struttura del potere pubblico in ciascun ordinamento nazionale ha anche per gli altri ordinamenti che compongono l'ordinamento complessivo.

Viene sottolineato, a questo proposito, sia il ruolo del cosiddetto diritto interfederale, ossia delle regole frutto di accordi stipulati tra l'ordinamento federale e gli Stati membri, sia del cosiddetto diritto federale comune ossia di quei principi che i giudici distillano dall'osservazione degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, così come l'influsso indiretto che i singoli ordinamenti esercitano sul diritto federale *tout cour*.

I veri rischi che il pluralismo costituzionale senza limiti potrebbe comportare nei sistemi federali¹⁵ vanno individuati, però, non

¹⁵ È questa la posizione sostenuta, tra gli altri, da P. Werner, *Wesensmerkmale des Homogenitätsprinzip und ihre Ausgestaltung im Bonner Grundgesetz*, Verlag Franz Vahlen GMGH, Berlin und Frankfurt a.m., 1967, 18-21, e da T. Schmitz, *Integration in der Supranationalen Union*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001, 305-307. Questi Autori non solo rifiutano l'eccessiva drammatizzazione che in più parti traspare dalla visione schmittiana dell'omogeneità costituzionale. Pensiamo alla caratterizzazione operata del dualismo di esistenza politica come essenza degli ordinamenti di natura federale, attribuendo un peso eccessivo al conflitto esistenziale come esito sempre possibile di quel dualismo e alle virtù preventive di quel conflitto riconosciute all'omogeneità. Pensiamo, ancora, alla scelta di Schmitt di dimostrare la diminuzione dell'autonomia politica dei membri della Federazione attraverso la menzione della rinuncia alla guerra, e non più semplicemente, richiamando l'abdicazione ad un'autonoma realizzazione delle proprie idee e dei propri interessi. Essi stigmatizzano le stesse premesse della sua ricostruzione concettuale dell'omogeneità come requisito indispensabile della Federazione. Werner, ad esempio, sostiene che già il punto di partenza delle argomentazioni di Schmitt, ossia che scopo della Federazione sia la conservazione dell'autonomia politica di ogni membro appare dubbio, in considerazione dell'importanza sempre più marcata che assume il profilo dello stato di diritto per l'organizzazione federale, e che, pertanto, incerta appare la validità generale

nei conflitti esistenziali ma, come evidenziato dalla riflessione più convincente, nei conflitti funzionali.

Il parallelismo, l'intreccio e la compenetrazione tra le attività esercitate dall'ente centrale e dagli enti decentrati dotati di autonomia politica racchiude, infatti, il pericolo costante di contrasti, conflitti ed intoppi.

Ciò è evidente già nell'ipotesi in cui i due enti si limitino, nei confronti degli stessi destinatari, a porre in essere atti di esercizio di una competenza propria, seguendo metodi e percorsi formali diversi e sotto l'egida di principi materiali divergenti.

Il pericolo d'intoppi e di contrasti è ancora più evidente, invece, nel caso in cui si è in presenza dell'esercizio di funzioni concatenate, allorché, ad esempio, gli enti decentrati sono chiamati ad eseguire le leggi emanate dall'ente centrale, o, ancora, allorché essi chiamati ad agire in una sfera discrezionale, si muovano secondo principi che contrastano con le idee del legislatore centrale.

Una probabilità ancora maggiore che insorgano conflitti di questa specie si realizza nell'ipotesi in cui i due diversi enti sono chiamati a concorrere nell'esercizio di alcune funzioni, come potrebbe essere il caso della funzione legislativa o di quella giurisdizionale, seguendo principi divergenti.

Questi potenziali conflitti sono ovviabili attraverso una certa concordanza nei principi costituzionali, formali e materiali, tra ente centrale ed enti decentrati. L'omogeneità costituzionale esclude, dunque, le suddette cause assicurando, in prima battuta la funzionalità dei sistemi federali. La prevenzione dei conflitti funzionali, o almeno una loro maggiore tollerabilità finisce, peraltro, per ridurre anche le occasioni di un conflitto esistenziale¹⁶.

delle antinomie da lui considerate come tratto caratterizzante dello Stato federale. Schmitz, invece, ritiene che bisogna guardarsi da un'acritica accettazione della ricostruzione dell'omogeneità operata da Schmitt sia perché essa va inquadrata nella sua dottrina della Federazione che non riconosce validità alla distinzione tra Stato federale e Federazione di Stati, sia, soprattutto, perché essa, da una parte, è influenzata profondamente dalla contrapposizione schematica, tipica in generale del suo pensiero, tra amico e nemico, e, dall'altra, appare fondata sulla valutazione di legittimità della guerra come mezzo di risoluzione dei conflitti internazionali.

¹⁶ T. Schmitz, *Integration in der Supranationalen Union*, cit., 306, sostiene, a questo proposito, che in considerazione dell'illimitata propensione degli uomini verso l'irrazionalità anche politica, appare più opportuno parlare, in uno Stato federale omogeneo, dei conflitti esistenziali nei termini di improbabilità e non di assoluta esclusione.

Un terzo tipo di rischi che il pluralismo costituzionale può portare con sé è rappresentato dai conflitti che potremmo definire di fedeltà.

Le costituzioni, come è noto, sono i luoghi in cui vengono documentate le grandi decisioni sui valori e sulle idee fondamentali. Questa articolazione di valori ed idee fondamentali dovrebbe contribuire allo sviluppo di un senso di identificazione e di appartenenza comuni tra i cittadini di un dato ordinamento. Il pluralismo costituzionale degli ordinamenti federali deve trovare, allora, un suo necessario limite, se si vuole evitare che un pluralismo di valori sfoci in un conflitto tra gli stessi e si voglia impedire una situazione in cui i cittadini di un ordinamento federale, destinatari di disposizioni della costituzione federale che divergono nei loro fondamenti di valore da quelle proprie di una costituzione locale o viceversa, siano costretti a dover scegliere tra l'obbedienza all'una piuttosto che all'altra¹⁷.

Tutte e tre le categorie di pericoli ricordate impongono dunque di limitare il pluralismo costituzionale perseguendo un'omogeneità costituzionale¹⁸ tra l'ente centrale e gli enti decentrati, ossia un'affi-

¹⁷ Sottolineano i rischi del conflitto tra i valori dei due livelli costituzionali S. Storr, *Verfassungsgebung in den Ländern- Zur Verfassungsgebung unter den Rahmenbedingungen des Grundgesetzes*, cit., 174; J. Menzel, *Landesverfassungsrecht- Verfassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat*, cit., 155.

¹⁸ Secondo alcuni, peraltro, l'omogeneità costituzionale costituirebbe solo uno dei tipi di omogeneità di cui gli ordinamenti federali necessiterebbero. Abbiamo già ricordato nel testo la posizione espressa da C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, cit., 490, che attribuisce un ruolo determinante non solo all'affinità del principio politico, ma anche all'affinità nazionale della popolazione. Il tema dei tipi di omogeneità sui quali gli ordinamenti federali dovrebbero fondarsi è stato affrontato, di recente, da T. Schmitz, *Integration in der Supranationalen Union*, cit., 304 sgg. Quest'Autore afferma che negli ordinamenti di natura federale l'omogeneità necessaria non sia solo quella relativa ai valori e ai principi giuridici fondamentali. Ogni unione federale per essere vitale deve fondarsi, secondo Schmitz, innanzitutto su un'affinità delle condizioni di vita, ossia, in primo luogo, delle condizioni di civiltà come l'edilizia, il traffico, le infrastrutture, l'igiene, la tecnica spicciola; in secondo luogo, delle condizioni economiche ossia del livello delle prestazioni e delle scelte fondamentali in materia economica; in terzo ed ultimo luogo un'omogeneità delle condizioni sociali. Ogni unione federale deve, poi, poter contare su un'affinità delle culture, cioè su un adattamento reciproco tra le stesse. «Gli uomini che sono cresciuti in una cultura, devono, nonostante tutte le differenze, potersi sentire a proprio agio qualora si trovino ad entrare nella sfera propria di un'altra cultura». Per raggiungere questo risultato sarebbe pertanto necessario un grado minimo di concordanza. Questa concordanza consisterebbe, in circostanze positive, nella possibilità che gli uomini ritrovino anche negli altri Stati membri le numerose caratteristiche culturali tipiche della propria patria, anche se unicamente in

unità di natura e non un'eguaglianza della stessa¹⁹, una concordanza non totale ma limitata ai tratti costitutivi²⁰ degli enti interessati.

I conflitti appena ricordati con il conseguente fabbisogno di omogeneità costituzionale che ne deriva non esauriscono, però, il novero degli inconvenienti che un illimitato pluralismo costituzionale negli ordinamenti federali potrebbe causare.

La coesistenza di una duplicità di ordini costituzionali può comportare, infatti, la compresenza di disposizioni divergenti che reclamano una attuazione contemporanea. Il pluralismo costituzionale, dunque, può mettere in gioco uno dei principi essenziali dello Stato moderno, ossia la chiarezza e la determinatezza delle disposizioni applicabili per la risoluzione di una questione giuridica concreta. Questi possibili inconvenienti chiamano in causa l'esigenza di una disciplina delle ipotesi di collisione che possa garantire chiarezza sulle disposizioni giuridiche applicabili e sulle relazioni tra le diverse discipline rilevanti.

4. Conclusioni

Gli ordinamenti federali, come si è detto, sono contrassegnati anche a livello costituzionale, da una tensione tra pluralismo ed

una forma simile; in circostanze negative, nella possibilità che essi comunichino e talvolta vivano assieme, senza dover sempre far ricorso ad una cortesia di tipo formale che, se appare necessaria nei contatti con le culture differenti, non consente, d'altra parte, di pervenire ad uno scambio giornaliero non forzato.

¹⁹ C. Gasteyer, *Die politische Homogenität als Faktor der Föderation*, Funk, Berlin, 1957, 29 sgg., ha sottolineato come il concetto di omogeneità sia, anche se solo in parte, accostabile al concetto di uguaglianza. Da un lato, infatti, entrambi sono concetti di relazione, ossia l'omogeneità e l'uguaglianza si possono predicare di due enti in relazione ad un *tertium comparationis*, dall'altro, invece, mentre l'uguaglianza denota la totale corrispondenza tra i due enti in relazione al *tertium comparationis*, l'omogeneità designa, più modestamente la pertinenza al medesimo genere per quanto attiene a quel profilo.

²⁰ P. Werner, *Wesensmerkmale des Homogenitätsprinzips und ihre Ausgestaltung im Bonner Grundgesetz*, cit., 11 sgg., afferma che l'omogeneità non potrebbe essere predicata per qualsiasi oggetto, ma unicamente in rapporto a caratteristiche costitutive delle unità coinvolte, senza potersi spingere sino alle più interne sfere dei rispettivi ordinamenti. In quest'ultimo caso, infatti, non potremmo più parlare di omogeneità, ma si avrebbe un influsso diretto di un ordinamento sull'altro, volto a garantire non più semplice affinità tra i due enti ma l'unità tra gli stessi. In quest'ultimo caso verrebbe compromessa quella che appare una caratteristica imprescindibile dell'omogeneità, ossia la fondamentale autonomia tra i due o più enti in questione.

unità. Da una parte essi si fondano su una duplicità di sfere costituzionali, dall'altra delimitano il pluralismo costituzionale per garantire altri valori ed esigenze ritenute irrinunciabili.

L'individuazione dell'equilibrio tra i due poli della detta contrapposizione è affidata nei diversi ordinamenti federali ad una trama, di volta in volta più o meno fitta, di disposizioni.

Pensiamo innanzitutto alle disposizioni con le quali è disciplinata l'estensione orizzontale del diritto degli enti decentrati a dettare le proprie norme costituzionali. Ad esse è assegnato il compito, innanzitutto, di configurare il diritto degli enti decentrati a delineare la propria costituzione come una competenza piena, capace di dispiegarsi potenzialmente su tutte le materie tipicamente costituzionali o, al contrario, caratterizzarlo come una competenza limitata, esercitabile solo nelle materie legislative per le quali il catalogo non prevede un'abilitazione a favore del legislatore centrale.

Ad esse spetta, in secondo luogo, tratteggiare la competenza del legislatore costituzionale locale come esclusiva, o, al contrario, prevedere che anche il legislatore costituzionale centrale possa approvare disposizioni di diritto costituzionale locale o comunque emanare disposizioni di diritto federale che possano comunque influenzare il diritto costituzionale locale.

Pensiamo poi, alle disposizioni con le quali viene regolata l'ipotesi della concorrenza sulla stessa materia di regole proprie del diritto costituzionale federale e regole proprie del diritto costituzionale locale, disposizioni che possono incidere solo sull'efficacia del diritto costituzionale locale o, al contrario, possono limitare la stessa libertà del legislatore costituzionale decentrato.

Pensiamo, infine, alle disposizioni con le quali è modellata l'estensione verticale del diritto degli enti decentrati a darsi una propria costituzione, le quali possono incidere variamente sulla libertà delle scelte operabili con l'apposizione di limiti materiali più o meno pregnanti.