Consiglio Nazionale delle Ricerche

ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM

Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR

PETER HÄBERLE

Federalismo e regionalismo come pluralismo territoriale e divisione dei poteri culturali*

SOMMARIO: 1. Federalismo: lo "Stato federale della cultura"; la concezione dello Stato federale dal punto di vista della scienza della cultura; la teoria "mista" dello Stato federale – 1.1. Fondamenti – 1.2. In particolare: vecchio e nuovo su Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat (1980) – 1.2.1. Premessa – 1.2.2. Letteratura di recensione e recezione dell'opera del 1980 – 1.2.2.1. Recensioni – 1.2.2.2. Recezioni – 1.2.2.3. Ulteriori sviluppi nella scienza e nella politica – 1.2.2.3.1. La scienza giuridica alla ricerca del tema della cultura. – 1.2.2.3.2. La politica (tedesca) sulla strada della cultura come tema costituzionale – 1.2.3. Nuovo diritto costituzionale culturale in Svizzera – 1.2.3.1. Il livello cantonale – 1.2.3.1.1. "Laboratorio Svizzera" – 1.2.3.1.2. Diritto costituzionale della cultura – 1.2.3.2. Il livello federale – 1.2.4. Nuovo diritto costituzionale culturale nella Repubblica federale tedesca – 1.2.4.1. Nuovo diritto costituzionale della cultura a livello statale pre-1989 – 1.2.4.2. Nuovo diritto costituzionale culturale a livello federale nel corso della riunificazione tedesca (1990) – 1.2.4.3. Nuovo diritto costituzionale culturale nei cinque nuovi Länder – 1.2.4.4. La Föderalismusreform tedesca tra fallimento e successo (dal 2004 al 2006) – 1.2.4.5. Considerazioni di sintesi – 1.2.4.5.1. Le – sette – basi di legittimazione del federalismo tedesco – 1.2.4.5.2. Breve richiamo alla dottrina dello Stato federale come scienza della cultura – 1.2.4.5.3. L'Europa e il federalismo – 1.2.5. Nuovo diritto costituzionale culturale nello Stato federale austriaco – 1.2.5.1. Il livello dei Länder – 1.2.5.2. Il livello federale – 1.2.6. Excursus: diritto costituzionale culturale negli Stati regionali europei (selezione) – 1.2.6.1. Spagna – 1.2.6.2. Italia – 1.2.6.3. Stati ex-socialisti dell'Europa dell'Est e Balcani – 1.2.7. Diritto costituzionale culturale europeo – 1.2.8. Diritto costituzionale culturale negli Stati federali d'oltremare (selezione) – 1.2.9. Prospettive – 2. Regionalismo: il regionalismo nell'ottica della scienza comparata della cultura – 2.1. Il concetto costituzionale di "regione": un insieme aperto di parametri differenziati misti testuali e dimensionali, l'immagine della "scala" – 2.2. I sette fondamenti di legittimazione del (federalismo e del) regionalismo – 2.3. Incursus: diritto regionale costituzionale; i nuovi Statuti regionali in Italia – 2.3.1. Introduzione – 2.3.2. Il punto della situazione – 2.3.2.1. Preamboli – 2.3.2.2. Disposizioni di principio – 2.3.2.3. Speciali articoli sull'identità regionale, in particolare sulle bandiere e gli stemmi – 2.3.2.4. Articoli sull'Unione Europea (Europa-Artikel) – 2.3.2.5. Dignità personale, diritti umani, diritti fondamentali e obiettivi regionali correlati – 2.3.2.6. Disposizioni sulla democrazia – 2.3.2.7. Varie – 2.3.3. Una cornice teorica: gli statuti regionali come "piccole Costituzioni" in divenire.

1. Federalismo: lo "Stato federale della cultura"; la concezione dello Stato federale dal punto di vista della scienza della cultura; la teoria "mista" dello Stato federale

1.1. Fondamenti

Accanto ai singoli diritti "culturali" fondamentali, accanto alle finalità educative e alle obiettive garanzie di ambiti materiali secondo le speciali clausole sul "mandato culturale"

* Traduzione di Gianluca Cosimelli.

(*Kulturauftrag*) così come accanto al "diritto costituzionale comunale della cultura", c'è una struttura costituzionale, che spesso viene intesa come mero "principio di organizzazione dello Stato", ma che oggi costituisce un postulato essenziale della *Kulturverfassung*: la statualità federale.

La teoria "mista" dello Stato federale può qui essere schizzata solo con riferimento alla Repubblica federale tedesca (dal 1990, alla Germania unita). La dimostrazione della tesi – valida, a mio avviso, anche per gli altri Stati federali del mondo – presuppone, infatti, un'elaborazione ad ampio spettro delle vicende e dei contenuti relativi agli stadi di evoluzione testuale stranieri, che qui non è possibile nemmeno in accenno[1]. Si è comunque già reso evidente sinora che il "laboratorio" mondiale sullo Stato federale, e i processi di produzione e recezione che si svolgono al suo interno, dai classici *Federalist Papers* (*separative federalism*) fino al *cooperative federalism*, riguardano sempre soltanto parti, frammenti, tasselli di un tutto: mai una teoria, un modello, vengono recepiti per intero, ovvero composti in un'unità priva di contraddizioni. Le singole nazioni, e i processi di scambio reciproco sono troppo condizionati dalla multiformità e dalla complessità del reale. Anche qui, le teorie "pure" non raffigurano l'intera realtà, né sono in grado di governarla; i modelli di spiegazione del federalismo costruiti su "una" idea non portano nessun risultato scientifico.

Di questa (apparente) *necessità*, che è l'assenza di un'unica teoria federale "corretta", occorre fare una *virtù*: la teoria mista dello Stato federale. Essa consente flessibilità, pone premesse di apertura ad ulteriori sviluppi, e rende possibile una pragmatica integrazione di elementi teoretici, senza correre il rischio di coartare la realtà nell'interesse di una teoria che pretenda di imporre verità scientifiche. La teoria mista integra la pluralità dei molti che si battono per un "buono" Stato federale e può forse perfino richiamarsi al potenziale argomentativo della classica dottrina della "Costituizione mista" (*gemischte Verfassung*)[2]. È possibile che quanto qui viene proposto come teoria "mista" dello Stato federale venga rimproverato di "sincretismo". Ma questo sincretismo, preteso o reale, rivolto in positivo, non è che una conseguenza della "Costituzione del pluralismo". La "pluralità del potere di direzione politica" (*Pluralität der politischen Leitungsgewalt*) nello Stato federale, come la definisce Klaus Stern, può essere afferrata, anche proprio sotto il profilo epistemologico, solo attraverso un modello pluralistico: quale, appunto, la teoria mista dello Stato federale. La tesi qui tratteggiata è, infine, sufficientemente flessibile da comprendere i mutamenti nello spazio e nel tempo: nello spazio, in quanto i diversi Stati federali nazionali

[1] Spec. in prospettiva comparata: C. STARCK (a cura di), *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat*, 1988. D. SCHINDLER, *Differenzierter Föderalismus*, *FS Häfelin*, 1989, 371 ss., pone un proprio, nuovo accento su base comparata. V. ancora P.L. MÜNCH, *Die Entwicklung des australischen Föderalismus*, in *Der Staat*, 35 (1996), 284 ss.; G. CRAVEN (a cura di), *Australian Federation*, 1992; J. RÖHMER, *Grundlegende Entwicklungen des australischen Bundesverfassungsrechts*, in *JöR*, 60 (2012), 689 ss.; P. PERNTHALER, *Der differenzierte Bundesstaat*, 1992; J. ANNAHEIM, *Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat*, 1992. P. PERNTHALER (a cura di), *Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus*, 1997; F. PALERMO, *Germania ed Austria: Modelli Federali*, 1997.

[2] Sul punto K. STERN, *Staatsrecht*, I, II ed., 1984, 735 ss.

combinano i singoli elementi teorici in modo variabile e per ciascuno del tutto individuale; nel tempo, in quanto l'evoluzione costituzionale dei singoli Stati federali e la storia dei corrispondenti stadi testuali conosce fasi nelle quali ora l'uno, ora l'altro elemento teorico, rispettivamente, viene in risalto oppure retrocede. Mette appena conto di osservare che la teoria "mista" dello Stato federale, qui schizzata, corrisponde all'idea del "concetto aperto di cultura" (*offenes Kulturkonzept*).

La struttura dello Stato federale è – specialmente nella Germania riunificata – parte integrante del nostro Stato costituzionale. Nel quadro di una dottrina costituzionalistica comparata intesa come scienza giuridica del *testo* e della *cultura*, è inevitabile, anche quando si prende in considerazione lo Stato federale, che l'accento venga posto sugli aspetti *culturali*, nonostante l'importanza mantenuta dai risvolti economici, in quanto sostrato, e malgrado molti altri modelli teorici conservino la loro relativa ragione. In quest'ambito viene in rilievo tanto il concetto più stretto (educazione ed istruzione, scienza e arte, tutela dei beni culturali e mezzi di informazione), quanto quello più ampio (ad es. arte popolare e sport), di "cultura"[3]. E proprio la natura eminentemente pragmatica dell'evoluzione di ciascuno Stato federale raccomanda, dal punto di vista teoretico, il modello misto. Il concetto di "federalismo culturale" è un'espressione indovinata, che rispecchia fedelmente, e con immediatezza comunicativa, il collegamento tra Stato federale e cultura esistente – storicamente come attualmente – in Germania. Il "concetto aperto di cultura" e il "pluralismo dei portatori di cultura"[4] rappresentano la generalizzazione giuridica di questa idea.

Seguendo Klaus Stern[5], è possibile caratterizzare in sette pregnanti punti l'impronta positiva del principio dello Stato federale nella Legge fondamentale, in cui questa serie di "norme costituzionali, principi e istituzioni" è riconducibile a "una qualche forma di pluralità del potere direttivo politico" (*two centres of government*):

a) La rispettiva statualità del *Bund* e dei *Länder*, che lascia a questi ultimi un "proprio margine di discrezionalità politica" (cfr. *BVerfGE* 1, 14 (34); 36, 342 (360 f.)), all'interno di spazi costituzionali di reciproca autonomia (BVerfGE 4, 178 (189); 36, 342 (360 f.); cfr. da ultimo E 108, 169 (181f); 119, 331 (364 ff.));

b) Il riparto di competenze tra *Bund* e *Länder* come "importante concretizzazione del principio federale [...] e al contempo come un elemento di ulteriore divisione funzionale dei poteri[, che] distribuisce il potere politico e fissa al suo esercizio una cornice costituzionale" (*BVerfGE* 55, 274 (318 f.)). Ai *Länder* restano tuttora, in base al GG: l'organizzazione del proprio ambito statale, la materia comunale, polizia e ordine pubblico, il settore culturale

[3] In proposito cfr. P. HÄBERLE, *Vom Kulturstaat zum Kulturverfassungsrecht*, in ID. (a cura di), *Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht*, 1982, 1 (20 ss.); v. anche U. STEINER, *Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen*, in *VVDStRL* 42 (1984), 7 (8 ss.); D. GRIMM, *ibid.*, 46 (60 s.).

[4] Cfr. P. HÄBERLE, *Kulturpolitik in der Stadt*, cit., 34 s., 37; ID., *Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat*, 1980, 14 s. e *passim*; ora diffusamente K. STERN, in ID., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, IV/2, 2011, 329 ss.

[5] K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, I, II ed. 1984, 667 ss.

(soprattutto istruzione inferiore e superiore) e il campo della programmazione dei propri compiti;

c) Come "principio costituzionale non scritto", il rapporto collaborativo del *Bund* nei confronti degli Stati membri e degli Stati membri nei confronti del *Bund* (BVerfGE 1, 299 (315); 8, 122 (138); 12, 205 (254); 31, 314 (354); 34, 9 (20); 43, 291 (348; 61, 149 (205); 81, 310 (337); 103, 81; 104, 238), il quale ora, a seguito dell'unificazione tedesca, dovrebbe vigere specificamente anche tra i *Länder* della Germania occidentale e il *Bund* nei confronti dei *Länder* orientali (c.d. "federalismo fiduciario"), rinforzato dalla garanzia dell'"ordinamento cosituzionale" da parte del *Bund* ai sensi dell'art. 28, co. 3 GG (v. anche il "Progetto comune per lo sviluppo dell'Est", da ultimo: *BVerfGE* 92, 203 (230 f.));

d) Il principio di omogeneità (cfr. art. 28, co. 1 e 3 GG), inteso come "standard medio" di concordanza tanto tra i membri della Federazione quanto tra gli stessi e il *Bund*, il quale, bilanciato d'altro canto dalla pluralità, rende possibile fino in fondo la comprensione dello Stato federale come parte di una divisione pluralistica dei poteri. Si osservi, di passaggio, che la "clausola di garanzia strutturale" di cui all'art. 23, co. 1, primo periodo, GG, nel testo novellato, contiene una sorta di principio di omogeneità europeo;

e) I poteri di ingerenza del *Bund* nei confronti dei *Länder* (ad es. attraverso il controllo e la coercizione federale), compensati però attraverso la previsione di possibilità di intervento dei *Länder* nei confronti del *Bund* (si v. il *Bundesrat* ai sensi dell'art. 50 GG);

f) La prevalenza del diritto federale (conforme a Costituzione) sul diritto dei *Länder* (Art. 31 GG);

g) Il concorso dei *Länder* nella formazione della volontà federale[6], attraverso il *Bundesrat* come "organo costituzionale federativo".

Questi sette elementi sono caratterizzanti, nel complesso, del "tipo" Stato federale, pur restando le esperienze nazionali altamente ricche di varianti. Quanto alle sicure possibilità di analogie con il "fratello minore", il regionalismo, non v'è che da farvi rinvio. Nello specifico, in Germania troviamo un *mix* di *separative federalism* (federalismo competitivo), di federalismo "unitario", "cooperativo" e "fiduciario" (per la Germania dell'Est).

Il quadro teorico proprio dello scrivente può essere anch'esso abbozzato solo per parole-chiave, trattandosi di argomenti già sviluppati altrove: sovranità culturale come "anima del federalismo"[7], teoria "mista" dello Stato federale[8]. Ciò vale a dire che non esiste un'unica teoria dello Stato federale corretta, "pura", ma occorre piuttosto pensare in maniera integrata e flessibile gli elementi ricavabili dall'evoluzione delle tante realtà federali, e ricombinarli praticamente insieme. Si pensi, in quest'ottica, all'elemento della *separazione* (*dual federalism*, *separative federalism*, "federalismo competitivo"), ora

[6] Cfr. K. STERN, cit., I, 726 ss.

[7] V. anche il contributo dello scrivente *Kulturhoheit im Bundesstaat*, in *AöR*, 124 (1999), 549 ss., Convegno di Seeon per il 50° anniversario del *Bundesrat*.

[8] Cfr. sul punto dello scrivente: *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, II ed. 1998, 776 ss.

nuovamente in ascesa nell'ordinamento tedesco grazie alla *Föderalismusreform* del 2006 (che ha ad es. abrogato la competenza federale ad adottare leggi-cornice – *Rahmengesetze* – in un certo numero di materie), dopo che il "federalismo cooperativo" ha trovato il suo punto più alto in Germania nel 1968 (parole-chiave: compiti comuni, intrecci di competenze tra *Bund* e *Länder*). O, ancora, al *federalismo unitario*[9], che continua a rivestire un ruolo di primo piano in Austria, mentre sarebbe inconcepibile in Svizzera. Nonché, infine, al *federalismo fiduciario*, vale a dire l'obbligo temporaneo di più intensa solidarietà tra *Bund* e *Länder* (come è avventuto dopo la riunificazione di Est e Ovest nel 1990 riguardo agli aiuti di ogni genere a favore dei cinque nuovi Stati membri)[10]. Dato questo quadro integrato di singoli elementi, misto e flessibile, era insensata la pretesa di ancorare nella Legge fondamentale, nel quadro della *Föderalismusreform* del 2006, un assoluto divieto del principio cooperativo (ad esempio per gli ambiti dell'istruzione superiore e dell'educazione). Simili soluzioni "pure" avrebbero distorto il sottile equilibrio tra i diversi elementi e le rispettive dimensioni (a ragione la SPD si è pronunciata in senso contrario). La statualità federale è *anche* una "comunità solidale" (cfr. per tutte *BVerfGE* 101, 158 (221 ss.)). La modifica dei "compiti in collaborazione" (Cap. VIIIa, GG) precedentemente previsti segna un tendenziale allontanamento dal federalismo cooperativo e per questa via un ritorno al *separative federalism* (v. però la possibilità di "intese" secondo l'art. 91b, nuovo testo, GG). In questo contesto si inscrive anche la disputa (che lo scrivente da tempo respinge[11]) sulla riarticolazione territoriale[12].

[9] K. HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, 1962; ID., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, XX ed. 1995, 96 ss. Cfr. ora nella manualistica B. FASSBENDER, *Der offene Bundesstaat*, 2007. Tra i commentari si segnala H. BAUER, *Art. 20 (Bundesstaat)*, in H. DREIER (a cura di) *Grundgesetz-Kommentar*, II., II ed., 2006, Rd. Nr. 17-45.

[10] Su questa proposta terminologica cfr. P. HÄBERLE, *Aktuelle Problem des deutschen Föderalismus*, in *Die Verwaltung*, 24 (1991), 169 ss.; ID., *Verfassungslehre*, cit., 790, 796.

[11] In proposito cfr. P. HÄBERLE, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, II. ed. 1998, 797 ss. Sulla fallita riarticolazione dei *Länder* Berlino e Brandeburgo cfr. U. KEUNECKE, *Zur gescheiterten Neugliederung Berlin-Brandenburg*, 2001.

[12] Per la letteratura fondamentale cfr. soprattutto H. BAUER, *Bundesstaatstheorie und Grundgesetz*, in *Verfassung im Diskurs der Welt, liber amicorum P. Häberle*, 2004, 645 ss.; nella letteratura sul federalismo più risalente cfr. il Convegno di Monaco con i contributi di H. MAIER e J. ISENSEE, in *AöR*, 115 (1990), 213 ss. e spec. 248 ss.; P. HÄBERLE, *Aktuelle Probleme des deutschen Föderalismus*, in *Die Verwaltung*, 24 (1991), 169 ss.; ID., *Kulturföderalismus in Deutschland, Kulturregionalismus in Europa*, in *FS Fleiner*, 2003, 61 ss.; S. OETER, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaat*, 1998; nella *manualistica* cfr. M. JESTAEDT, *Bundesstaat als Verfassungsprinzip*, in *HStR*, II, III ed., 2004, § 29; J. ISENSEE, *Idee und Gestalt des Föderalismus im* GG, in *HStR* VI, III ed., 2008; tra gli scritti in onore cfr. P. BADURA, *Die „Kunst der föderalen Form"*, in *FS Lerche*, 1993, 374 ss. J. ISENSEE, *Der Bundesstaat – Bestand und Entwicklung*, in *FS 50 Jahre BVerfG*, II, 2001, 710 ss.; R. HRBEK, *Der deutsche Bundesstaat in der EU*, in *FS Zuleeg*, 2005, 256 ss. Una eccellente *monografia* è quella di J. MENZEL, *Landesverfassungsrecht*, 2002. Tra i *commentari* cfr. H. BAUER, in H. DREIER (a cura di), *Grundgesetz-Kommentar*, II, II ed., 2006, *Art. 20 (Bundesstaat)*; fra le *dissertazioni* cfr. G. MULERT, *Die Funktionen zweiter Kammern im Bundesstaat*, 2006.

1.2. In particolare: vecchio e nuovo su *Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat* (1980)

1.2.1. Premessa

Quando a un vecchio autore è concesso[13] di tornare sulle sue vecchie tesi, ci sono due possibilità: può curare un'altra edizione del suo volume, "interamente riveduta" nel testo e nelle note, oppure può accontentarsi di "aggiornarlo" mediante una nuova "prefazione" o qualche tipo di "appendice" in forma di saggio. A mio giudizio, la "letteratura di aggiornamento" ha già dato più volte buona prova, poiché rende possibile riconoscere ed apprezzare, da una certa distanza temporale, gli eventuali meriti pionieristici della prima edizione. Ma, sui "grandi" temi, in genere si stratifica una grande mole di letteratura secondaria, se non terziaria, che tende a "coprire" l'originalità del primo saggio. Non v'è dubbio, allora, che un Autore non debba riporre su sé stesso aspettative eccessive rispetto alla realtà in cui opera: un grande patto generazionale scientifico, sfaccettato e plurale, all'interno del paradigma degli stadi di evoluzione testuale (*Textstufenparadigma*). Nondimeno, deve essere consentito di guardare indietro alla "versione originaria" di un'opera scientifica, scrivendo in un secondo momento un semplice "aggiornamento", se del caso anche del tutto autocritico. L'Autore di questo scritto ha deciso qui di aggiornarne una parte (2012).

La "letteratura di aggiornamento", *sub specie* di "prefazione", conosce in epoca recente convincenti esempi da parte degli Autori più anziani. Peter Lerche, ad esempio, ha ampliato la sua opera fondamentale, *Übermaß und Verfassungsrecht* (I ed. 1961), alcuni decenni più tardi, con un "aggiornamento" (II ed. 1999). E così pure Hans Hofmann ha (solamente) completato diverse delle sue monografie in successive edizioni[14]. Anche l'Autore di queste righe si è più volte azzardato a "proseguire" le proprie opere in versioni successive, per mezzo di *addenda*. Questo vale, ad esempio, per il saggio *Verfassung als öffentlicher Prozess* (I ed. 1978, II ed. 1996, III ed. 1998), per la raccolta di scritti *Kommentierte Verfassungs-rechtsprechung* del 1979, in cui quasi tutti i contributi vengono completati da aggiornamenti, nonché per i lavori più tardi: *Das Menschenbild im Verfassungsstaat* (I. ed. 1988, II ed. 2001, III ed. 2005, IV ed. 2008), lo scritto di abilitazione friburghese *Öffentliches Interesse als juristisches Problem* (I ed. 1970, II ed. 2006) e, da ultimo, lo studio *Der Sonntag als Verfassungsprinzip* (I ed. 1988, II ed. 2006) così come la monografia *Nationalhymnen als kulturelle Identitätselemente des Verfassungsstaates* (2007, in spagnolo 2012).

[13] Per il prosieguo, cfr. P. HÄBERLE, *Altes und Neues zum Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat*, ora rivisto, in *JöR*, 57 (2009), 301 ss.

[14] Cfr. lo scritto *Repräsentation*, I ed. 1974, IV ed. 2003, con una „nuova introduzione", o il suo libro *Legitimität gegen Legalität*, I ed.. 1964, IV ed. 2004, sempre con una "nuova introduzione".

Nello specifico, in questo genere di letteratura può rendersi visibile (quale fonte di ispirazione per gli stadi di sviluppo dei testi costituzionali) un pezzo di storia dell'evoluzione scientifica e dottrinale, in cui è lecito che l'opera di un determinato Autore si trovi ad essere assoluta protagonista, qualora abbia saputo inizialmente apportare un contributo scientificamente innovativo. Nel complesso, in realtà, resta pur sempre anch'essa, nel migliore dei casi, la tessera di un mosaico: nella specie, il grande mosaico della storia dell'evoluzione, dalle teorie, del *tipo* "Stato costituzionale" e dei suoi stadi testuali.

In retrospettiva, lo scritto del 1980 rappresenta l'energico avvio di un approccio costituzionalistico comparato, caratterizzato da parole-chiave quali "comparazione dei diritti fondamentali come comparazione culturale" (cfr. P. Häberle, *Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 3* GG, III ed. 1983, 407 ss.), "comparazione come quinto canone dell'interpretazione giuridica" (Id., *Rechtsvergleichung als fünfte Auslegungsmethode*, 1989)[15].

Il presente aggiornamento tenta di riallacciarsi, anche dal punto di vista storico-scientifico, al tema del 1980, andando per punti.

1.2.2. Letteratura di *recensione* e *recezione* dell'opera del 1980

1.2.2.1. Recensioni

La *prima* tappa di un processo di recezione scientifica consiste nelle recensioni critiche. La "scienza costituzionalistica recensita" – così titola un volume curato dallo scrivente (*Rezensierte Verfassungsrechtswissenschaft*, 1982) – è indispensabile per il dibattito scientifico, benché nel suo "mestiere" il recensore possa spesso andare incontro a vie tortuose, ritardi, errori di valutazione, ingiustizie o altre mancanze. Talvolta è richiesto un "lungo respiro". Lo scrivente ha avuto fortuna: il suo studio del 1980 ha formato immediatamente oggetto di attenzioni e di valutazioni imparziali nella pubblicistica periodica di lingua tedesca, non di rado per mano di autorevoli recensori[16].

Indubbiamente, la fase di recensione è solo *una* prima tappa, essendovi bisogno della recezione da parte della successiva dottrina, in tutti i possibili generi letterari, affinché un'opera possa "fare effetto". Nondimeno, essa rappresenta un veicolo per l'avvio del processo di recezione, il quale spesso percorre vie tortuose, conosce ritardi o richiede un respiro lungo.

---

[15] Cfr. P. HÄBERLE, *Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat – Zugleich zur Rechtsvergleichung als „fünfter" Auslegungsmethode*, in *JZ*, 1989, 913 ss. (sul punto ora anche K.-H. LADEUR, *Verfassungsfragen der Rundfunkfreiheit im Kleinstaat*, in *LJZ*, 2006, 41 (43)). Cfr. anche la raccolta curata dallo scrivente *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates*, 1992.

[16] Cfr. ad es. T. MAUNZ, in *BayVBl.*, 1981, 157 s.; E. PAPPERMANN, *Verwaltungsrundschau*, 1981, 288; H.E. THEIS, in *MDR*, 1981, 702; B.-O. BRYDE, in *AöR*, 107 (1982), 324 s.; H. STOLZLECHNER, in *ZÖR*, 39 (1988), n. 2.

1.2.2.2. Recezioni

I passaggi della fase di recezione possono in questa sede essere ripercorsi solo per sommi capi, dovendo, e volendo, limitarsi a tratteggiare quale effetto ha avuto il libro, e in che modo. In proposito, occorrerebbe distinguere le recezioni *aperte* (esplicite) da quelle "*nascoste*" (non dichiarate apertamente). Molto è dovuto anche al c.d. "spirito del tempo" (*Zeitgeist*). Un tema si trova, per così dire, "nell'aria", e gli Autori che se ne interessano in un momento successivo non per questo commettono un "plagio". Nel processo scientifico (come nell'arte) non si riesce a distinguere nettamente ("o-o") fra *post* e *propter*. Spesso prevale un dare e prendere generalizzato, anche se a ciascun Autore deve a buon diritto riconoscersi il vanto di una "scoperta", o dell'elaborazione di un nuovo personale paradigma, a piccolo risarcimento per il tanto lavoro, impegno e abnegazione che spesso precedono una nuova acquisizione scientifica.

Ecco alcune dimostrazioni: già nella prefazione a *Föderalistische Kulturpolitik* (1987, 7), Peter Pernthaler rimanda al "fondamentale contributo" dello scrivente del 1980 (cfr. anche *ibid.*, 15). Harald Stolzlechner nella sua recensione del 1988 parla di uno "scritto rivoluzionario"[17]. Udo Steiner[18] cita, in relazione tra l'altro alla prima edizione del saggio del 1980, i lavori di Peter Häberle, richiamando la dottrina costituzionalistica di allora all'interesse verso il principio dello Stato culturale. Oggi, poi, bisogna ringraziare Klaus Stern per un amichevole omaggio all'opera in discorso e al pluriennale impegno del suo Autore sul tema della cultura[19].

1.2.2.3. Ulteriori sviluppi nella scienza e nella politica

1.2.2.3.1. La scienza giuridica alla ricerca del tema della cultura

Tra i contributi pubblicati in argomento dallo scrivente, come autore o come curatore, a parte i saggi editi negli negli anni 1979/80, 1982 e 1988, va menzionata la raccolta collettanea *Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht* (1982). Si tenga presente,

[17] V. anche la vivace, a tratti ironica, recensione di U. STEINER, *Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen*, *VVDStRL*, 42 (1984), 1 (12 s.). Nella letteratura secondaria cfr. M. NAUCKE, *Der Kulturbegriff in der Rechtsprechung des BVerfG*, 2000; C. LEWKE, *Der verfassungsrechtliche Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, 2007. Nella *manualistica*, W. MAIHOFER, *Kulturelle Aufgaben des modernen Staates* in *Handbuch des Verfassungsrechts*, II ed., 1994, 1209 ss. (e spec. 1204, 1219, 1226, 1235); M. HERDEGEN, *Institute des Verfassungsrecht der Länder*, in *HStR*, IV, 1990, § 97, 507, nt. 239; E. DENNINGER, *Freiheit der Kunst*, *HStR*, VI, 1989, § 146, 86, nt. 85. Tra le voci enciclopediche cfr. ora L. MICHAEL, voce *Kultur*, in *EvStl.*, nuova ed. 2006, spec. 1353 ss.

[18] Cfr. ID., *Kulturpflege*, in *HStR*, III, 1988, § 86, 1237, nt. 10.

[19] K. STERN, *Vorbemerkungen*, in ID., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, IV/2, 2012, 332, 352.

poi, che nella prima edizione della prolusione insbrucchese del 1980 viene formulata *per la prima volta* (cfr. p. 59) la proposta di una "clausola culturale" (*Kulturstaatsklausel*) per il GG. La dottrina costituzionalistica tedesca si è avviata alla "ricerca" del tema della cultura in occasione di due convegni: il primo nel 1983 a Colonia, con le relazioni di Udo Steiner e Dieter Grimm (cfr. *VVDStRL* 42, 1984), e, più recentemente, a Francoforte, con otto relatori coinvolti sul tema generale "Cultura e scienza" (cfr. *VVDStRL* 65, 2006). È bene ricordare questi fatti, sui quali si tornerà di tanto in tanto nel prosieguo. Il tema "Costituzione e cultura" ha una storia estremamente variegata, a cui a poco a poco hanno preso parte, in forme diverse, numerosi Autori. Tra questi, Winfried Brugger, di cui lo scrivente accoglie con gratitudine l'affermazione secondo cui Peter Häberle ha reso "prominente" la "dottrina costituzionalistica come scienza della cultura" in relazione al GG[20]. A questo contesto può essere accostata anche la monografia di Oliver Scheytt *Kommunales Kulturrecht* (2005), tanto più che essa si basa in ogni sua parte sui lavori dello scrivente, e li sviluppa ulteriormente.

Negli anni successivi al 1980, questi studi hanno ricevuto notevole sostegno teorico e ulteriore impulso dall'Austria. Merita espressa menzione il convegno (lo scrivente, all'epoca chiamato a partecipare in veste di relatore, dovette a malincuore declinare l'invito) promosso dall'*Institut für Föderalismusforschung* di Innsbruck, sul tema "Politica culturale federale" (*Föderalistische Kulturpolitik*), i cui atti sono stati pubblicati nel 1988 come *Band* 45 nella collana dell'Istituto, così come la prima edizione dell'opera del 1980. La c.d. "Scuola di Innsbruck", incarnata nei nomi di Hans Richard Klecatsky, Peter Pernthaler[21], Siegbert Morscher, e ora Peter Bußjäger, ha fatto molto per il federalismo austriaco, irradiandosi nell'Europa intera. È evidente in tutto ciò il ruolo centrale conquistato dal tema "cultura".

L'elenco dei temi del dibattito federale e regionale tributari di "voci" austriache è tanto ricco quanto proficuo e denso nei contenuti. Eccone una selezione: Felix Ermacora, nel 1976, descriveva il federalismo austriaco con le parole "*Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat*" (*Band* 3 della collana dell'Istituto per il federalismo di Innsbruck). Ad esso seguiva l'opera pionieristica curata da Fried Esterbauer, ormai considerata un classico, *Regionalismus*, edita nel 1978. Nel 1991 Peter Pernthaler e Fried Esterbauer curano congiuntamente lo studio comparatistico *Europäischer Regionalismus am Wendepunkt*. Nel 1992 Peter Pernthaler cerca, insieme ad altri Autori austriaci, *Neue Wege der Föderalismusreform*; nel 1999, sempre unitamente ad altri studiosi austriaci, avvia un'indagine sulle "ripercussioni del diritto dell'Unione europea sui *Länder*". Lo stesso Pernthaler nel 1992 aveva azzardato la tesi dello "Stato federale differenziato" (sempre nella collana dell'*Institut für Föderalismus*), tesi non condivisa dallo scrivente, che tuttavia la

[20] Così in *AöR*, 126 (2001), 271.

[21] Cfr. gli scritti in onore di alcuni „*Innsbrucker*": H.R. KLECATSKY (1990, 2010), P. PERNTHALER (2005). È stata estremamente utile la Prolusione al corso di diritto dello Stato tenuta a Passau da B.-C. FUNK, *Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart*, *VVDStRL*, 46 (1986), 57 ss.

fa propria con riferimento agli ordinamenti regionali ("regionalismo differenziato")[22]. Negli ultimi anni, sono degne di nota le iniziative editoriali che si devono a Peter Bußjäger nella veste di co-curatore, quali: *Ökonomische Aspekte des Föderalismus*, 2001 (con Peter Pernthaler); *Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten Europäischer Union*, 2006 (insieme ad Anna Gamper); *Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich*, 2005 (insieme a Daniela Larch). Peter Bußjäger si è inoltre cimentato, nel 2005, nell'impegnativo scritto *Klippen einer Föderalismusreform*, *Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus*; nel 2006, invece, ha contribuito a curare i volumi *Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration* e *Homogenität und Differenz*.

1.2.2.3.2. La politica (tedesca) sulla strada della cultura come tema costituzionale

Occorre qui menzionare numerosi avvenimenti, che hanno ricevuto dall'elaborazione scientifica un fattivo accompagnamento, quando non un vero e proprio stimolo. Anzitutto, la c.d. "Commissione *Denninger*" del 1983, che si è occupata della questione di come la cultura dovrebbe essere inserita nel GG[23]. In secondo luogo, la domanda, da sempre discussa, del se e in che forma andrebbe ivi introdotta una *Kulturstaatsklausel* (al riguardo cfr. la citata proposta dello scrivente nella prima edizione del 1980, 59). La questione è stata affrontata, da ultimo, dai membri del *Bundestag*, sotto la coalizione rosso-verde maggioritaria a Berlino fino al 2005, in occasione di un'audizione di esperti (Max-Emanuel Geis, Friedhelm Hufen, *et al.*), cui l'Autore di queste pagine ha partecipato con un parere scritto, pubblicato in *BT K Drs.* 15/165 (2004).

Non verranno qui ripetuti i *pro* e i *contra* generali, piuttosto si è ritenuto preferibile limitarsi ad aggiornare la presente trattazione soltanto nelle note, con l'eccezione delle precisazioni che seguono:

1) Occorre propendere *per* un ancoraggio della cultura come obiettivo dell'ordinamento statale (*Staatsziel*) nel GG, perché con ciò, da un lato, troverebbe espressione nel diritto positivo il collegamento teorico generale tra Costituzione e cultura, o meglio tra diritto e cultura[24], dall'altro verrebbe percorsa un'ulteriore tappa nel lungo cammino della discussione scientifica sul tema (dalla proposta formulata nel 1980 in P. Häberle, *Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat*, 59, fino alla c.d. *Staatszielkommission* del 1983, di cui cfr. il relativo *Bericht*, 104 ss.), e infine perché uno sguardo comparatistico rivela che molte

[22] Da ultimo cfr. P. HÄBERLE, *Föderalismus/Regionalismus…*, in *JöR*, 54 (2006), 569 (570 s.).

[23] Sul punto cfr. la Relazione della Commissione di esperti ("*Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufträge*"). V. anche il contributo di T. OPPERMANN, *Ergänzung des GG um eine Kultur(staats)klausel?*, in *FS Bachof*, 1984, 3 ss., e in precedenza la sua opera pionieristica *Kulturverwaltungsrecht*, 1969. Da ultimo in dottrina cfr. M. KLOEPFER, *Staatsziel Kultur?*, in *FS Mußgnug*, 2005, S. 3 ss.

[24] V. anche i concetti, proposti dallo scrivente nel 1979 e nel 1982, di *Grundrechtskultur* e *Verfassungskultur*, in *Kommentierte Verfassungsrechtsprechung*, 1979, 88 ss., nonché *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, I ed., 1982, 20 ss. *Adde* P. HÄBERLE, *Verfassung als Kultur*, in *JöR*, 49 (2001), 125 ss.

delle nuove Costituzioni si occupano in modo ampio ed intenso del tema della cultura (ad es. la Costituzione svizzera del 1999, cfr. artt. 2, co. 2 e 69; la Costituzione polacca del 1997, art. 6; infine il progetto di costituzione del Perù del 2002, principi III e VIII del titolo preliminare e artt. 7 e 8).

La proposta dello scrivente per l'art. 28 GG (*Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat*, 1980, 59), era così formulata:

"L'ordinamento costituzionale dei *Länder* deve corrispondere ai principi dello Stato di diritto repubblicano, sociale e democratico ai sensi della Costituzione federale e al principio dello Stato culturale".

La *Staatszielekommission* (1983, p. 106), ha proposto la seguente variante:

"Art. 20, co. 1: La Repubblica federale tedesca è uno Stato di diritto democratico e sociale. *Preserva e tutela la cultura e i fondamenti naturali della vita umana*".

"Art. 28, co. 1, primo periodo: L'ordinamento costituzionale dei *Länder* deve corrispondere ai principi dello Stato di diritto repubblicano, sociale e democratico ai sensi della presente legge fondamentale *e alla responsabilità dello Stato per la cultura e l'ambiente naturale*".

Da ultimo, può ricordarsi come anche il Presidente federale Johannes Rau, poco prima della fine del suo mandato nella primavera del 2004, si sia dichiarato favorevole alla cultura come compito obbligatorio per tutti i livelli statali.

2) Gli argomenti seguenti depongono *in favore di una Kulturstaatsklausel* (meglio: una norma costituzionale sulla cultura o *Kulturklausel*) nel GG:

a) il contraltare che in tal modo viene posto *contro* la penetrante *economizzazione* che, conformemente allo spirito del tempo, investe tutti gli ambiti di vita, e la assolutizzazione del "mercato" (fin dentro le Università), malgrado ciò rivesta un significato solo strumentale (!), in un duplice senso. Anzitutto, come bilanciamento nei confronti dell'onnipresente "globalizzazione" (*Weltmarkt*), tenuto conto che l'uomo, e cittadino, precipita letteralmente in un abisso, se non è in grado di rivendicare *in loco*, nei singoli livelli della sua patria culturale (comunale, regionale, nazionale, europeo), quella parte della propria identità che gli deriva dalla cultura. Per altro verso, come presa di coscienza dell'instaurazione di un ponte verso l'*europeizzazione*, considerato che, da un lato, nel diritto costituzionale europeo è positivamente previsto un articolo in materia culturale (cfr. ad es. art. 151 TCE e successivamente l'art. III-181 del progetto di costituzione europea adottato dalla CIG a Bruxelles nel 2003; cfr. inoltre per il riferimento al "patrimonio culturale", il preambolo dello stesso progetto, nonché l'art. II-22 sulla "diversità culturale"), e che, dall'altro si accresce – proprio a partire dalla cultura – la consapevolezza per una tutela a più livelli dell'identità nazionale (parola-chiave: "eco" nel GG al diritto costituzionale culturale europeo, grazie a una clausola culturale!).

b) gli *argomenti contrari* ad una *Kulturklausel*, e i pericoli insiti in essi, vanno chiamati per nome: potrebbe infatti formarsi un "vortice centralistico" in grado di sbilanciare il labile e sensibile assetto dello Stato federale e di far dimenticare che la "libertà tedesca è una

libertà *federativa*". Ad onta della "cultura della capitale", del "Ministero federale della cultura", della *Kulturstiftung des Bundes* e della *Blaue Liste*, è opportuno che le competenze della Federazione in materia culturale restino di natura *puntuale*[25]. La sovranità culturale dei *Länder* è ben lungi dall'essere mero "folklore costituzionale", come ha (erroneamente) dichiarato tempo addietro – in contrasto con le nozioni fondamentali che si insegnano agli studenti di giurisprudenza già dal primo semestre[26] – un *Kulturbeauftragter*, ma appartiene all'"anima" dello Stato federale tedesco. Per questo non è accettabile una sua erosione, manifesta o surrettizia. Ultimo controargomento: la Costituzione non può essere sovraccaricata con troppi obiettivi statali, perché gli organi statali non avrebbero più margini di discrezionaltà, e i testi costituzionali perderebbero in leggibilità e "vicinanza ai cittadini" (*Bürgernähe*). Ragion per cui la *Kulturklausel* deve essere pregnante dal punto di vista linguistico.

3) Quanto al collocamento *sistematico* di una norma costituzionale sulla cultura nel GG, già nelle proposte più risalenti si ipotizzava di inserire la *Kulturstaatsklausel* nel contesto dell'art. 20, come nuovo art. 20b subito dopo l'art. 20a, o, come ipotesi alternativa, nell'ambito della clausola di omogeneità di cui all'art. 28 GG. Il nuovo testo potrebbe essere il seguente: "La Repubblica federale riconosce, nei limiti del riparto costituzionale delle competenza, il proprio patrimonio culturale e la propria responsabilità per un futuro culturale pluralistico (sin dal livello comunale)". Sarebbero, così, ben riconoscibili e tangibili i profili strutturali di quella che, un tempo, si sarebbe detta la "nazione culturale tedesca".

4) L'ipotetico inquadramento di una norma costituzionale sulla cultura nel GG dovrebbe inoltre considerare quanto segue:

a) Dal punto di vista *storico*, potrebbe essere portato a compimento un processo evolutivo che da 27 anni viene tracciato dalla scienza giuridica. Si ricordi anche l'espressivistica *Kulturklausel* contenuta nel Trattato di unificazione (*Einigungsvertrag*) del 1990, la quale verrebbe in tal modo "aggiornata"[27].

L'art. 35 del Trattato recita:

"Art. 35 (Cultura) – (1) Negli anni della divisione della Germania, l'arte e la cultura – nonostante uno sviluppo differenziato nei due Stati – hanno costituito un fondamento della persistente unità della nazione tedesca. Esse apportano un contributo autonomo e irrinunciabile nel processo di unità statale dei tedeschi sulla via dell'unificazione europea. La posizione e la considerazione di una Germania unita nel mondo dipendono oltre che dal suo peso politico e dalla sua potenza economica, anche dalla sua importanza come Stato culturale [...]".

---

[25] Cfr. al riguardo P. HÄBERLE, *Kulturhoheit im Bundesstaat – Entwicklungen und Perspektiven*, in *AöR*, 124 (1999), 545 ss.

[26] V. già la mia critica in *FAZ* del 31 agosto 2002, 36: „provinciale è solo il ministro della cultura". Da ultimo ID., *Die deutsche Universität darf nicht sterben*,in *JZ*, 2007, 183 s.

[27] Sul punto v. anche *JöR*, 40 (1991/1992), 291 (317 ss.).

b) Dal punto di vista *sistematico*, la nuova norma costituzionale potrebbe produrre i seguenti effetti:

- la *dignità umana*, come valore supremo del GG e norma base della maggior parte dei diritti fondamentali, verrebbe dalla cultura "contestualizzata": l'uomo e cittadino trova la "dignità" nella *cultura*, anche se la possiede "per natura" (cfr. Arnold Gehlen, *Zurück zur Kultur*). Le classiche opere di Hilmar Hoffmann, *Kultur für alle*, e di Joseph Beuys, *Jeder Mensch ein Künstler* ("tutti sono artisti", ma certo non tutti sono dei Beuys!), restano testi provocatori;

- in relazione ai diritti fondamentali, si acquisterebbe la consapevolezza, sul piano astratto, che tutte le libertà fondamentali sono in fondo libertà *culturali*[28]; la libertà prende vita da contesti culturali, le cui coordinate essenziali, per quanto riguarda le giovani generazioni, sono scandite in tutta la Germania – dall'art. 28, Cost. Brandeburgo, fino all'art. 131, Cost. Baviera – dal canone degli obiettivi educativi. Ed è appunto a questa nozione di libertà che – sia detto per inciso – l'"equità intergenerazionale" dovrebbe presto avvicinarsi. Sul piano concreto, una clausola culturale potrebbe servire alla legittimazione e al rafforzamento dei diritti fondamentali, specie nell'ambito dell'educazione e dell'istruzione (dimensione partecipativa dei diritti fondamentali culturali); inoltre, si potrebbe riuscire a gettare un ponte verso i diritti fondamentali europei in materia culturale, quali quelli racchiusi nella Carta dei diritti fondamentali (cfr. art. 25, diritto di partecipazione culturale degli anziani; art. 14, diritto all'istruzione);

- il rapporto con la ripartizione delle competenze *Bund/Länder* resta – come sempre nello Stato federale – precario, sensibile e problematico; semplicemente, le puntuali competenze del *Bund* fin qui concepite come "non scritte" diventerebbero ora "scritte", venendo allo scoperto; tuttavia – si badi – in nessun caso la nuova clausola deve comportare uno spostamento di competenze;

- in relazione ai Comuni, occorre ricordare il loro *kommunales Kulturverfassungsrecht*[29], ribadito nelle norme costituzionali dei nuovi *Länder* (cfr. ad es. art. 16 Cost. Meclemburgo-Pomerania Anteriore, artt. 29 e 30, Cost. Turingia, in combinato disposto con l'art. 91). I Comuni vivono – e non da ultimo – della loro autonomia in materia culturale: un ancoraggio della clausola culturale all'art. 28 GG potrebbe sottolineare questo aspetto. In ambito europeo possono ricordarsi, ad esempio, il classico testo di Adolf Gasser, *Gemeindefreiheit in Europa* (1946), la Carta europea delle autonomie locali del Consiglio

[28] Cfr. P. HÄBERLE, *Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht*, 1982, spec. 34 ss. e 42 ss.; v. anche D. GRIMM, *Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen*, in *VVDStRL*, 42 (1984), 46 (64, 67). Nella letteratura generale, cfr. U. STEINER, *Kulturpflege*, in *HStR*, III, 1988, § 86; E. DENNINGER, *Freiheit der Kunst*, in HStR, VI, 1989, § 146, 869: „federalismo della cultura come dovere costituzionale"; U. VOLKMANN, *Kultur im Verfassungsstaat*, in *DVBl.*, 2005, 1061 ss.; K.-P. SOMMERMANN, *Kultur im Verfassungsstaat*, in *VVDStRL*, 65 (2006), 7 ss.; A. UHLE, *Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität*, 2004; M. HAAG, *Kulturgüterschutz*, in *JöR*, 54 (2006), 95 ss.; K. STERN, cit.; U. STEINER, *Neue Entwicklungen des Kulturverfassungsrechts*, in *FS Starck*, 2007, 449 ss.

[29] Cfr. P. HÄBERLE, *Kulturpolitik in der Stadt – ein Verfassungsauftrag*, 1979, 21 ss., in relazione all'art. 83, co. 1, Cost. Baviere, „tutela della cultura locale").

d'Europa (1985) e la tesi dei Comuni come antica "forma costituzionale" europea. Lo smantellamento della cultura proprio a livello comunale, con il nuovo principio di connessione (*Konnexitätsprinzip*) *sub specie* di perequazione finanziaria (cfr. ad es. art. 83, co. 3 Cost. Baviera), non arginato a sufficienza, deve cessare. In particolare, poi, la "autodefinizione" delle attribuzioni in materia culturale dovrebbe essere rafforzata attraverso l'espressa inclusione dei Comuni nella eventuale *Kulturklausel* ("anche a livello comunale");

- nel quadro della *divisione dei poteri*, occorre prestare attenzione a che, con l'introduzione di una clausola culturale, non si verifichi alcuno spostamento di poteri a svantaggio delle attribuzioni culturali dei *Länder* e dei Comuni. In proposito aiuta il riferimento al "pluralismo dei portatori di cultura" (*kultureller Trägerpluralismus*)[30], cui si allude nella Costituzione del Baden-Württemberg del 1953 (art. 12, co. 2). Sul piano teorico è utile invece richiamare alla mente la concezione "plurale" e "aperta" della cultura, teorizzata dallo scrivente;

- il rapporto tra le *Costituzioni dei Länder* e la legislazione locale deve essere preservato conformemente al GG.

c) Sia consentito aggiungere ancora un punto: nel pensare ad una "nuova" norma per la Costituzione di uno stato nazionale, occorre oggi tenere conto fin dal principio (anche sul piano sistematico) della dimensione costituzionale *comparata* ed *europea*. La comparazione giuridica come "quinto" canone dell'interpretazione (dopo i quattro individuati nel 1840 da F.C. von Savigny) è un concetto-chiave elaborato dallo scrivente già dal 1989. E la forza creativa della comparazione è un motore della politica costituzionale. All'attuale stato di sviluppo delle Costituzioni nazionali, si moltiplicano le clausole culturali, generali o speciali (cfr. già *supra* e artt. 79-79 Cost. Portogallo, Capo I, par. 2, commi 2 e 4 Cost. Svezia, Capo II, nn. 29-31 Cost. Sudafrica). Proprio nel "laboratorio dello stato federale", si vedono in essere, e in ulteriore prosecuzione, tanto a livello regionale che centrale, ampi processi di produzione e recezione nell'ambito dei testi costituzionali, delle teorie e della giurisprudenza. Grazie a una *Kulturklausel*, la Legge fondamentale tedesca guadagnerebbe un collegamento con gli sviluppi, "congeniali" per lo Stato costituzionale, già raggiunti in altre esperienze. Inoltre, il GG aprirebbe in tal modo al diritto costituzionale culturale proprio dell'Europa in senso stretto, e cioè dell'Unione europea (cfr. il nostro *Europäische Verfassungslehre*, VII ed., 2011, 489 ss.) così come dell'Europa in senso ampio (si allude al Consiglio d'Europa, alla Convenzione culturale europea del 1954, all'art. 2 del Protocollo addizionale del 1952 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sul diritto all'istruzione).

5) La *tutela della cultura* dev'essere e rimanere, per i pubblici poteri, un compito in parte volontario, in parte obbligatorio: si pensi, ad es., in quest'ultima ipotesi, alle competenze in materia di istruzione ai sensi dell'art. 7, GG, e, nell'altra, alle Fondazioni per la cultura

[30] Cfr. P. HÄBERLE, *Kulturpolitik*, cit., 22, 34 s.

(*Kulturstiftungen*) federali e statali. Nell'ambito della *Kulturpflege*, si pone per altro verso la questione dei "livelli essenziali", la cui applicabilità in materia culturale risale ad un'intuizione della giurisprudenza, elaborata in una pronuncia in tema di radiotelevisione pubblica dall'allora relatore Konrad Hesse (*BVerfGE* 73, 118 (157 ss.)). I "livelli essenziali della cultura" dovrebbero essere generalizzati come figura giuridica e tradotti in corrispondenti sfere di competenza del *Bund* e dei *Länder*. Il che rappresenterebbe appunto una delle conseguenze di una innovativa clausola culturale nel GG. Sempre in tema di servizio pubblico radiotelevisivo, poi, può osservarsi criticamente come la sua presunta "auto-commercializzazione", frequentemente evocata, sia purtroppo solo una parola, che rischia di essere minacciata dai pericoli derivanti – come si è detto all'inizio – dalla logica del profitto, dal mercato e da certi *media*. Mentre, attraverso una clausola sulla (conservazione e promozione della) cultura, potrebbe essere finalmente messa in discussione, o quantomeno controbilanciata. "Aperto alla cultura" (cfr. il Preambolo del Progetto di Costituzione per l'Europa del 2004), è un motto valido, per l'ordinamento federale tedesco, anche all'"interno".

6) Alcuni effetti giuridici di una *Kulturklausel* sono già stati accennati. A completamento di quanto detto, valga il richiamo alla forza direttrice di una clausola di questo tipo non solo in ordine agli spazi di libertà del legislatore *e* dell'amministrazione (in una parola, l'ambito di discrezionalità!), ma anche nei processi decisionali dei giudici. È evidente un limitato parallelismo con l'art. 20a GG. Anche gli effetti meramente programmatici che da una clausola culturale sarebbe legittimo attendersi non vanno sottovalutati. In termini di politica giuridica, potrebbe rafforzarsi, a parere di chi scrive, l'attrattiva per il modello della "eccezione culturale" di cui la Francia è precursore, da poco favorevolmente accolto anche dall'ONU[31] (v. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 22 luglio 2004, 34).

Ma, soprattutto, occorre ricordare i possibili effetti "pedagogici", simbolici: la diffusa consapevolezza in Germania dell'alto valore della "cosa" cultura potrebbe essere rafforzata presso tutti i soggetti coinvolti nella futura evoluzione del GG, dagli organi statali e in particolare costituzionali, ai *media*, fino ai cittadini. Anche nello Stato costituzionale liberale, d'altronde, è consentito, anzi perfino raccomandato (come testimoniano i Preamboli), fare della "pedagogia civile": a questo potrebbe servire una clausola culturale, specialmente nel contesto della cultura giuridica e costituzionale europea. La "identità nazionale" della Germania nei sensi di cui all'art. 4, co. 2 TUE, e alle successive norme del Trattato costituzionale di Bruxelles (cfr. art. I-5, co. 1 del progetto di Costituzione europea adottato nel giugno 2004), dovrebbe essere intesa in quanto essa in ultima analisi è, e può essere: e cioè come identità *culturale*[32].

[31] Sulla "eccezione culturale" cfr. K.-P. SOMMERMANN, *Kultur im Verfassungsstaat*, in *VVDStRL*, 65 (2006), 7 (31 ss.).

[32] Nei trattati costituzionali di Lisbona (2007) la materia "cultura" viene in risalto in varie occasioni: nel Preambolo al TUE ("patrimonio culturale europeo"), all'art. 3, *ibid.* e all'art. 167 TFUE ("cultura").

La Commissione d'inchiesta *Kultur in Deutschland*, nel suo *Zwischenbericht* del 1 giugno 2005 (cfr. *Bundestag*, XV legislatura, *Drs. 15/5560*), ha proposto la seguente clausola (come nuovo art. 20b GG): "lo Stato promuove e tutela la cultura" (cfr. *ibid.*, 2, 12). Il che è, a mio avviso, troppo poco e troppo generico.

1.2.3. Nuovo diritto costituzionale culturale in Svizzera

1.2.3.1. Il livello cantonale

1.2.3.1.1. "Laboratorio Svizzera"

L'espressione "laboratorio Svizzera", riferita alle questioni dello Stato costituzionale[33], dagli anni 60 ad oggi si è dimostrata vera. Gli impulsi maggiori sono provenuti, e continuano a provenire, dalle revisioni totali delle Cosituzioni cantonali, che osano il nuovo e si rivelano feconde non solo reciprocamente ma anche per il livello federale. Questo vale per molti temi costituzionali del nostro tempo, ad esempio nel campo dei diritti fondamentali, per le espressioni della sussidiarietà e i cataloghi di obiettivi statali, nonché per la tutela dell'ambiente e della fauna, fino alla tutela generazionale. Soprattutto i Preamboli sono altamente innovativi; ma è rispetto ai complessi normativi e tematici concernenti la "cosa" cultura, che i legislatori costituzionali svizzeri risultano particolarmente multiformi e originali. Si è quasi tentati di parlare di un ricco "paesaggio culturale costituzionale".

1.2.3.1.2. Diritto costituzionale della cultura

Se si rielaborano sistematicamente i temi e le disposizioni in materia culturale delle Costituzioni cantonali novellate, o anche solo una loro selezione, non si avrà difficoltà a rintracciare, in molti "luoghi", elementi riconducibili al tipo "Costituzione dello Stato costituzionale": a tal fine occorre prendere in considerazioni i testi revisionati integralmente dalla fine degli anni sessanta fino ai tempi più recenti (tra i quali le Costituzioni dei Cantoni di Zurigo, Basilea Città, Appenzello esterno, San Gallo,

[33] Cfr. P. HÄBERLE, *Neuere Verfassungen und Verfassungsvorhaben in der Schweiz insbesondere auf kantonaler Ebene*, in *JöR*, 34 (1985), 313 ss.; ID., *„Werkstatt Schweiz", Verfassungspolitik im Blick auf das künftige Gesamteuropa*, in *JöR*, 40 (1991/92), 167 ss.; ID., *Die Kunst der kantonalen Verfassunggebung*, in *JöR*, 47 (1999), 149 ss. (ogni volta ocn allegati). Nella pubblicistica svizzera: R. RHINOW, *Die Bundesverfassung 2000*, 2000; B. EHRENZELLER *et al.* (a cura di), *Die Schweizer Bundesverfassung, Kommentar*, 2000 (II ed. 2007); *R.J. SCHWEIZER, Die Schweizer Kantone vor den europäischen Herausforderungen*, in *JöR*, 40 (1991/92), 66 ss.; U. HÄFELIN, W. HALLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, VI ed., 2005, 265 ss.; G. BIAGGINI, *Föderalismus im Wandel: das Beispiel des schweizerischen Bundesstaates*, in ZÖR, 57 (2002), 359 ss. Per le Costituzioni cantonali più recenti v. *JöR*, 56 (2008), 305 ss.; R. RHINOW, M. SCHEFER, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, II ed., 2009, 35, 123. Da ultimo, dal punto di vista della Germania, cfr. A. WEBER, *Europäische Verfassungsvergleichung*, 2010, 381 ss.

Friburgo, Grigion e il Progetto del Canton Lucerna del 2005). La materia "cultura" viene in rilievo:

- spesso già dai *Preamboli*: v. ad es. il Progetto del Canton Lucerna del 2005, "Responsablità davanti a Dio"; Cost. Grigioni del 2003, "promuovere il trilinguismo e la varietà culturale"; Cost. Zurigo del 2005, "Stato membro [...] aperto sul mondo ed economicamente, culturalmente e socialmente forte"; Cost. Friburgo del 2005, "multiculturalità"; Cost. Argovia del 1980, "davanti a Dio la propria responsabilità verso l'essere umano, la collettività e l'ambiente"; Cost. Ticino del 1997, "compito storico di interpretare la cultura italiana nella Confederazione elvetica"; Cost. Vaud, " il Creato come culla delle generazioni future"; Cost. Neuchâtel del 2000, "rispettoso delle diversità culturali e regionali";

- con riferimento agli *obiettivi e compiti dello Stato*: cfr. ad es. § 10 Cost. Lucerna, formazione (lett. *c*), cultura (lett. *i*); § 17 Cost. Basilea Città del 2005, "Principi in materia di formazione ed educazione", § 21 ss., "Formazione professionale ed educazione degli adulti", § 35 co. 1 (rubricato "Cultura"), "Lo Stato promuove la creazione culturale, la mediazione nel campo culturale e gli scambi culturali"; artt. 89–91 Cost. Grigioni, istruzione, cultura, attività ricreative e sport; artt. 88–92 Cost. Sciaffusa del 2002, Formazione, cultura, protezione del patrimonio culturale, tempo libero; arrt. 118–121 Cost. Zurigo, promozione di scuole universitarie, formazione professionale, educazione degli adulti, cultura, arte e sport; art. 87 Cost. Fribourg, cultura; § 36 2 Cost. Argovia del 1980, "politica culturale";

- in relazione alle *garanzie dei diritti fondamentali*: ad es. § 11 Cost. Basilea Città del 2005, "diritto all'istruzione" (lett. *n*), libertà di arte e scienza (lett. *p* e *q*); § 14 e) Cost. Argovia del 1980, libertà di arte e scienza; art. 12 Cost. Sciaffusa del 2002, libertà di insegnamento, di ricerca e di espressione artistica; artt. 14 e 15 Canton Zurigo, diritto alla formazione, libertà scolastica; art. 140 co. 1 Cost. Friburgo, riconoscimento del "ruolo importante delle Chiese e delle comunità religiose nella società"; art. 12 Cost. Ticino del 1997, dovere di ciascuno di "salvaguardare il diritto all'autodeterminazione delle generazioni future"; art. 24 Cost. Neuchâtel, diritto fondamentale della libertà di lingua; art. 21 e 22 Cost. Berna del 1993, libertà dell'insegnamento, della scienza e della "espressione scientifica" (analogamente agli artt. 13 e 14 Cost. Appenzello esterno del 1995);

- nella indivduazione degli *obiettivi educativi e formativi*: ad es. art. 36 Cost. Appenzello esterno del 1995; § 17 Cost. Basilea Città;

- infine, in *vari altri ambiti tematici*: ad es. art. 6 co. 4 Cost. Friburgo del 2004, promozione del bilinguismo; art. 47 Cost. Berna, (riposo domenicale), e *ibid.*, art. 48 co. 2: "multiculturalità del Cantone").

Già questi testi mostrano quanto intensamente la Svizzera viva il suo federalismo come federalismo *culturale*, e cioè lo lasci prosperare attraverso l'autonomia dei propri *Länder*, fondata sulla cultura. Rispetto all'ordinamento elvetico, una teoria culturale dello

Stato federale, quale quella che lo scrivente porta avanti da anni[34], trova legittimazione in modo particolamente agevole. Se a quanto detto si aggiungono anche i c.d. *Privatentwürfe* (cfr. ad es., a livello cantonale, Tobias Jaag, Alfred Kölz, 1993[35], e, a livello federale, il testo ormai classico di Alfred Kölz, Jörg Paul Müller, I ed. 1984, III ed. 1995[36]), se ne ricava un quadro d'insieme estremamente ricco in materia di diritto costituzionale della cultura. Per essere completato, il discorso richiede ora di volgere lo sguardo al livello federale.

1.2.3.2. Il livello federale

Qui occorre menzionare, da un lato, il progetto di revisone totale del 1977[37], che conteneva diversi riferimenti alla materia culturale[38], e, dall'altro, la nuova Costituzione del 1999. Ne deriva il quadro che segue. L'art. 69 co. 1 recita lapidario: "Il settore culturale compete ai Cantoni". Il secondo comma autorizza la Federazione a "sostenere attività culturali d'interesse nazionale". L'art. 41, co. 1, lett. *g)* consente al *Bund* e ai Cantoni di sostenere "i fanciulli e gli adolescenti [...] nella loro integrazione sociale, culturale e politica". Può farsi, poi, un rinvio alle singole puntuali competenze del *Bund* in materia culturale (art. 71, co. 1, "cultura cinematografica"; art. 64, co. 1, promozione della ricerca scientifica; v. anche art. 68, co. 1, promozione dello sport e dell'educazione sportiva).

Nel complesso, le disposizioni costituzionali in materia culturale a livello federale sono formulate in modo da lasciare sufficiente spazio ai Cantoni. Il *Bund* interviene nella cultura solo per aspetti molto puntuali. Il che corrisponde alla concezione di sé che la Svizzera ha, e mostra, una volta di più, che non sussiste alcuna disparità di trattamento tra i Cantoni di lingua tedesca e gli altri *Länder* svizzeri.

1.2.4. Nuovo diritto costituzionale culturale nella Repubblica federale tedesca

Occorre qui operare una distinzione tra gli sviluppi aventi natura meramente puntuale verificatisi *prima* del 1989, e quelli avvenuti *dopo* l'unificazione tedesca nel 1990 (vale a dire, soprattutto, quelli anteriori alla creazione dei cinque nuovi *Länder*).

1.2.4.1. Nuovo diritto costituzionale della cultura a livello statale pre-1989

[34] Cfr. dello scrivente *Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat*, 1980; ID., *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, I ed., 1982, 68 s., II ed. 1998, 776 ss.
[35] Cfr. *JöR*, 47 (1999), 239 ss.
[36] Cfr. *JöR*, 47 (1999), 323 ss.; P. HÄBERLE, *Der „private" Verfassungsentwurf A. Kölz/J.P. Müller (1984)*, in ZSR, 104 I (1985), 353 ss.
[37] Pubblicato in *JöR*, 34 (1985), 536 ss.
[38] Ad es.: Preambolo, art. 2, co. 7, art. 14, art. 36, art 51, co. 1, lett. *d)* (primaria responsabilità dei Cantoni per scuola e istruzione), art. 52 (promozione della cultura).

Il primo posto spetta alla nuova versione della *Kulturstaatsklausel* all'art. 3, Cost. *Baviera* del 1984. Il secondo comma recita: "Lo Stato tutela le basi naturali della vita umana e la tradizione culturale". Le revisioni costituzionali in Baviera hanno arricchito anche il catalogo degli obiettivi educativi[39] (art. 131 co. 2: "senso di responsabilità per la natura e l'ambiente").

La Costituzione dello *Schleswig-Holstein* del 13 giugno del 1990 contiene nuovo diritto costituzionale in materia culturale ad es. all'art. 5, co. 2 ("autonomia culturale delle minoranze nazionali e dei gruppi etnici").

1.2.4.2. Nuovo diritto costituzionale culturale a livello federale nel corso della riunificazione tedesca (1990)

Il Trattato di unificazione (del 31 agosto 1990) contiene una *Kulturstaatsklausel* di valore esemplare, già citata *supra*. Appare opportuno riproporla appositamente in questa sede:

"Negli anni della divisione della Germania, l'arte e la cultura – nonostante uno sviluppo differenziato nei due Stati – hanno costituito un fondamento della persistente unità della nazione tedesca. Esse apportano un contributo autonomo e irrinunciabile nel processo di unità statale dei tedeschi sulla via dell'unificazione europea. La posizione e la considerazione di una Germania unita nel mondo dipendono oltre che dal suo peso politico e dalla sua potenza economica, anche dalla sua importanza come Stato culturale. Scopo prioritario della politica culturale estera è lo scambio culturale fondato sulla partecipazione alla comune collaborazione".

L'essenza culturale del contesto evocato dall'art. 3 del Trattato non può essere messa in discussione.

L'adempimento dei compiti in campo culturale, incluso il relativo finanziamento, deve essere assicurato tenendo presente che, conformemente al riparto di competenze della Legge fondamentale, la tutela e la promozione dellla cultura e dell'arte spettano ai nuovi *Länder* e ai comuni.

1.2.4.3. Nuovo diritto costituzionale culturale nei cinque nuovi *Länder*.

Le identità dei futuri nuovi *Länder* hanno cominciato a risvegliarsi immediatamente dopo la caduta del Muro (1989). Attingendo alla propria storia culturale, Turingia, Sassonia, Brandeburgo, ecc., hanno maturato la consapevolezza della riconquistata identità ben prima della loro istituzione formale: già dal 1990, ad esempio, potevano vedersi

[39] In generale sull'argomento: P. HÄBERLE, *Erziehungsziele und Orientierungswerte im Verfassungsstaat*, 1981.

circolare le bandiere locali[40]. Non c'è da meravigliarsi, pertanto, che anche i rispettivi legislatori costituzionali abbiano accordato alla (propria) cultura un rango particolarmente elevato nei molti progetti costituzionali e nei testi definitivi. La ricchezza dei lavori preparatori non potrà trovare integrale rappresentazione nella sistematizzazione che segue. Basterà dare conto della elaborazione tipologica del nuovo diritto costituzionale positivo in materia culturale nella Germania orientale. In questo contesto, ritroviamo la "cosa" cultura nei seguenti complessi normativi e gruppi testuali:

- nei *Preamboli*: ad es. Cost. Sassonia del 1992, "tradizioni della storia costituzionale sassone"; Cost, Sassonia-Anhalt del 1992, "responsabilità davanti a Dio", come pure Cost. Turingia del 1993; Cost. Meclemburgo-Pomerania Anteriore del 1993, "responsabilità verso le generazioni future";

- con riferimento agli *obiettivi e compiti dello Stato*: ad es. art. 2, co. 1 Cost. Brandeburgo, "*Land* democratico, impegnato alla tutela della cultura", nonché *ibid.*, art. 25 co. 1, preservazione della "autonomia culturale dei Sorabi"; art. 1, secondo per. Cost. Sassonia del 1992, "Stato sociale impegnato alla tutela della cultura"; art. 20, co. 2, Cost. Berlino del 1995, "il *Land* tutela e preserva la vita culturale";

- in relazione ai *diritti fondamentali*: ad es. art. 11, co. 2 Cost. Sassonia diritto di partecipazione "alla cultura nella sua varietà"; art. 20 co. 1, primo per., Cost. Berlino, "diritto all'educazione";

- nella *clausola sul patrimonio culturale*: ad es. art. 34, co. 2, Cost. Brandeburgo;

- quanto agli *obiettivi educativi*: ad es. art. 28, Cost. Brandeburgo; art. 22 co. 1 Cost. Turingia, "pacificità e solidarietà nella convivenza delle culture e dei popoli"; art. 27, co. 1, Cost. Sassonia-Anhalt, "spirito di tolleranza";

- infine in *ulteriori luoghi e ambiti testuali*: ad es. le clausole di identità di cui all'art. 5, co. 2, Cost. Sassonia in relazione alle minoranze, e all'art. 37, co. 1 Cost. Sassonia-Anhalt con analogo riferimento alle minoranze etniche; v. anche art. 112, co. 2, Cost. Sassonia, "opere d'arte ecclesiastiche e delle comunità religiose" come "bene culturale della collettività".

Nel complesso, il diritto costituzionale culturale dei *Länder* tedeschi (orientali) si intensifica, si arricchisce, è innovativo, "cresce". Questo vale anche per i "vecchi" *Länder*, interessati da piccole revisioni costituzionali: ad es., art. 9, Cost. Schleswig-Holstein; art. 11b Cost. Brema; art. 7 co. 2 Cost. Renania Settentrionale-Vestfalia; art. 17, co. 3 Cost. Renania-Palatinato. Per il resto, occorre dare uno sguardo alla Costituzione della Bassa Sassonia (maggio 1993). Qui una novella ha introdotto nel Preambolo una invocazione alla divinità (1994). Già nella Costituzione del 1993 si trovano i "simboli dello Stato" (art.

[40] Su questi sviluppi cfr. P. HÄBERLE, *Das Problem des Kulturstaates im Prozeß der deutschen Einigung - Defizite, Versäumnisse, Chancen, Aufgaben*, in *JöR*, 40 (1991/1992), 291 ss.; ID., *Die Verfassungsbewegung in den fünf neuen Bundesländern*, in *JöR*, 41 (1993), 69 ss.; ID., *Die Schlussphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern (1992/93)*, in *JöR*, 43 (1995), 355 ss. Sull'art. 35 dell'*Einigungsvertrag* v. anche H. SCHULZE-FIELITZ, *Art. 35 Einigungsvertrag – Freibrief für eine Bundeskulturpolitik?*, in *NJW*, 1991, 2456 ss.

1). L'art. 6 *b*, introdotto nel 1997, disciplina la tutela della fauna: anch'essa fa parte della cultura.

Il "parallelo" con la Svizzera, qui intenzionalmente instaurato, si lascia condurre – nei limiti del possibile – anche con riferimento all'Austria. La necessarietà di un'indagine rivolta in questi termini al diritto culturale costituzionale nei *Länder* è emersa, in tutta la sua evidenza, in occasione del Convegno dell'Associazione tedesca dei costituzionalisti tenutosi a Francoforte nel 2005. In questa sede è stata sollevata senza mezzi termini, da parte di uno dei relatori, la questione della eclatante trascuratezza del diritto costituzionale culturale dei *Länder* tedeschi, i cui *deficit* in proposito andrebbero ripianati[41]. Al riguardo non vanno assolutamente sottovvalutati i processi di crescita del diritto culturale costituzionale nella Germania dell'Est. La comparsa di nuovi stadi di evoluzione testuale, il reciproco dare e prendere grazie alla comparazione dei testi costituzionali all'interno dello Stato federale, insegnano una volta di più che il tema "diritto costituzionale della cultura nello Stato federale" resta all'ordine del giorno della scienza giuridica.

1.2.4.4. La *Föderalismusreform* tedesca tra fallimento e successo (dal 2004 al 2006)

Prima di procedere con alcune annotazioni finali, è bene soffermarsi sulla riforma federale[42], fallita in un primo momento nel 2004[43] e poi "passata" nel 2006 sotto la *große Koalition*. Con essa i *Länder* si vedono restituite non poche competenze, ad esempio nel campo dell'istruzione e dell'università, e la loro identità ne esce rafforzata: si pensi alla possibilità di introdurre la propria legislazione in deroga (*Abweichungsgesetzgebung*) ai sensi dell'art. 72, co. 3, nn. 2 e 6, così come alla nuova versione dell'art. 23, co. 6, primo per., sugli affari europei. Può citarsi in proposito anche il nuovo testo dell'art. 91b GG, sugli accordi federali (c.d. *Vereinbarungen*).

Quanto al resto, in tema di diritto costituzionale culturale si segnalano altre novità più di dettaglio: così, contesutalmente alla creazione di una (nuova) "norma sulla capitale"

[41] Cfr. i contributi alla discussione critici, anche su questo punto, sulla relazione, tutti in *VVDStRL*, 65 (2006), di S. HUSTER, 51 ss.; P. HÄBERLE, 88 (89) e M. MÖSTL, 99 s.

[42] In dottrina cfr.: P. HÄBERLE, *Föderalismus/Regionalismus, eine Modellstruktur des Verfassungsstaates …*, in *JöR*, 54 (2006), 569 (574 ss.); B. MERK, *Zu den Problemen der Föderalismusreform*, in *BayVBl.*, 2006, 398 ss.; R. PEFFEKOVEN, *Klare Verantwortlichkeiten*, in FAZ del 19 agosto 2006, 11; J.J. HESSE, *Das Scheitern der Föderalismuskommission*, in *ZSE* in 2005, 109 ss.; H.-G. HENNEKE, *Die Kommunen in der Föderalismusreform*, 2005; R. HRBEK, *Ein neuer Anlauf zur Föderalismus-Reform*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, 2006, 139 ss.; P. BUßJÄGER, R. HRBEK (a cura di), *Projekte der Föderalismusreform, Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*, 2005. Cfr. inoltre DEUTSCHER BUNDESTAG, BUNDESRAT, ÖFFENTLICHKEITSARBEIT (a cura di), *Zur Sache 1/2005. Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, Berlin, 2005. Si v. altresì W. KLUTH (a cura di), *Föderalismusreformgesetz*, 2007; U. HÄDE, *Zur Föderalismusreform in Deutschland*, in *JZ*, 2006, 930 ss.; P. SELMER, *Die Föderalismusreform …*, in *JuS*, 2006, 1052 ss.; G. MULERT, *Der Bundesrat im Lichte der Föderalismusreform*, in *DÖV*, 2007, 25 ss.; C. STARCK, *Föderalismusreform 2006*, 2007; I. HÄRTEL, *Föderalismusreform I*, in *JZ*, 2008, 437 ss.; P. BADURA, *Staatsrecht*, IV ed., 2010, 57 ss., 649 ss.

[43] Cfr. P. HÄBERLE, cit., 569 (574 ss.).

(*Hauptstadt-Artikel*)[44] all'art. 22 GG, viene garantita anche la "cultura della capitale". Il nuovo testo, al primo comma, primo e secondo periodo, recita: "Berlino è la capitale della Repubblica federale tedesca. È compito della Federazione assicurare la rappresentanza dello Stato complessivo nella capitale". Per altro verso, secondo l'art. 73, co. 1, n. 5a GG, il *Bund* ha ora potestà legislativa esclusiva nella "tutela del patrimonio culturale tedesco dai trasferimenti all'estero". Qui è la federazione ad ottenere un pezzo di competenza in materia culturale.

1.2.4.5. Considerazioni di sintesi

Federalismo e cultura in Germania vanno così strettamente di pari passo, che è divenuto corrente il concetto plastico di "federalismo culturale". Lo Stato federale rappresenta quasi l'"alloggiamento" ideale per la diversità culturale, non già in base al GG, ma sotto e "dentro" di esso, in misura ancora più accentuata dall'aggiunta dei cinque nuovi *Länder*.

L'espressione secondo cui *la libertà tedesca è libertà federativa*, ha l'intenzione e la capacità di esprimere che in Germania l'elemento federativo si trova *alle radici della libertà*, esattamente come oggi in Spagna la componente regionale. Già qui è evidente che in Germania il diritto federale non è solo tecnica esteriore, ma prima d'ogni altra cosa fondamento della libertà. Questo "radicale" pensare insieme libertà e federalismo e, di qui, cultura e federalismo, esige un breve richiamo alla concezione tedesca dello Stato federale.

1.2.4.5.1. Le – sette – basi di legittimazione del federalismo tedesco

Occorre distinguere, schematicamente:

1) la legittimazione dalla teoria dei diritti fondamentali (compresa la libertà "sul posto", "nel piccolo", ottenuta dalle libertà culturali);
2) la legittimazione dalla teoria della democrazia (inclusi gli aspetti etnici, in una parola la tutela delle minoranze);
3) la legittimazione dalla separazione verticale dei poteri (argomento del controllo, *Kontroll-Argument*);
4) la legittimazione economica, connessa alla politica dello sviluppo (incluso l'argomento della tutela della concorrenza);
5) la funzione di integrazione come argomento-federalismo (equilibrio tra omogeneità e pluralità, tra differenza e unità);
6) la dimensione del decentramento e della distribuzione delle competenze (argomento della sussidiarietà);

[44] Sul punto P. HÄBERLE, *Die Hauptstadtfrage als Verfassungsproblem*, in *DÖV*, 1990, 989 ss.

7) specificamente in Europa, argomento della politica europea (parole-chiave: dalla Germania all'Europa, "cultura come varietà e unitarietà").

1.2.4.5.2. Breve richiamo alla dottrina dello Stato federale come scienza della cultura

A mio giudizio, continua ad essere richiesta, a formare lo sfondo, la *comprensione dello Stato federale come scienza della cultura*[45], come cornice per tutte le varie "miscele" ed esperimenti costituzionali di cui il federalismo (culturale) ha occasione di farsi laboratorio. Il federalismo in Germania trae la propria legittimazione, in primo ed ultimo luogo, dalla diversità culturale. Perciò deve rifiutarsi l'inconcepibile riarticolazione territoriale giustificata da motivazioni prettamente finanziarie ed economiche, purtroppo sempre rivendicata anche dalla Baviera[46]. Lo scrivente appartiene al riguardo ai pochi costituzionalisti tedeschi che sono stati, oltre che compiaciuti, grati al popolo del Brandeburgo quando nel 1998 votò *contro* la fusione dei due *Länder* caldeggiata da Berlino per ragioni economiche, di efficienza e di spazio: l'autonomia della cultura costituzionale brandeburghese, dal 1992 cresciuta e divenuta "adulta" in pochi anni, fu preservata. Si tratta di una rimarchevole nota di colore nella "casa comune tedesca", le cui sedici "stanze", tra dissonanze e consonanze, formano un "*Hauskonzert* federalistico", nel quale ciascuna parte rappresenta una "voce" indispensabile nella partitura generale. Così, il ripristino quasi improvviso dei cinque nuovi *Länder* nel 1989/90 è una prova dell'approccio *kulturwissenschaftlich*: nonostante la pesante copertura del socialismo di Stato della *DDR*, rimase intatto nella memoria collettiva dei tedeschi dell'Est il ricordo della molteplicità nella Germania orientale[47]. Fondamento e limiti potevano, e possono consistere solo nella diversità della cultura: *Wanderungen durch die Mark Brandenburg* di Theodor Fontanes, la Lipsia di J.S. Bach in Sassonia o la Weimar di Goethe e Schiller in Turingia erano e sono ancora oggi punti di cristallizzazione, intorno ai quali "*Länder* autonomi" possono ricostituirsi e svilupparsi. In altri termini: i "paesaggi culturali" costituiscono le fondamenta per il veloce ripristino dei *Länder* della Germania orientale. Oltre a ciò, la riunificazione è stata una prova completamente riuscita per il federalismo in Germania. I cinque nuovi *Länder* sono – anche per quanto riguarda la politica costituzionale differenziata – un arricchimento per l'*intero* Stato federale. Sul piano dei livelli costituzionali e legislativi, esso si mostra come un grande "laboratorio" sullo Stato

[45] Al riguardo cfr. P. HÄBERLE, *Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat*, 1980.

[46] Cfr., dello scrivente, lo scritto celebrativo del 50° anniversario della Costituzione del Land di Brema, *Die Zukunft der Landesverfassung der Freien und Hansestadt Bremen*, in *JZ*, 1998, 57 (62); ulteriori argomenti in ID., *Das Grundgesetz zwischen Verfassungsrecht und Verfassungspolitik*, 1996, 233. Da ultimo nuovamente l'*Institut für Wirtschaft und Gesellschaft* di Bonn: „Da sedici i *Länder* devono diventare sette" (FAZ del 28 marzo 1998, 14), pubblicato come volume *Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit*, 1998; A. VOßKUHLE, *Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit im föderalen und europäischen Verfassungsverbund*, in *JöR*, 59 (2011), 215 ss.

[47] In merito cfr. il mio contributo: *Das Problem des Kulturstaates im Prozess der deutschen Einigung, Defizite, Versäumnisse, Chancen, Aufgaben*, in *JöR*, 40 (1991/92), 291 ss.

costituzionale, che ha dato spazio ad una normazione costituzionale sperimentale: basti confrontare il diverso "spirito" e la formulazione letterale della coraggiosa Costituzione del Brandeburgo (1992), da un lato, con il più limitativo testo della Costituzione della Sassonia-Anhalt (1992), dall'altro.

1.2.4.5.3. L'Europa e il federalismo

È essenziale chiedersi se, e come, l'"Europa" modifichi il nostro tema o dischiuda nuove prospettive. Il concetto dell'"Europa delle Regioni" e dell'"Europa dei cittadini"[48] equivale, per il federalismo tedesco, ad un rafforzamento: i sedici *Länder* tedeschi diventano *europaunmittelbar* ("Stato federale aperto"). I *Länder*, in quanto tali, vengono collocati fin da principio in Germania *e* in Europa, ricevendo una nuova forma di legittimazione europea con il testo di Maastricht, e in particolare con il Trattato di Amsterdam, attraverso il "Comitato delle regioni" (artt. 198A-198C e in seguito artt. 263-265 TCE, ora artt. 305-307 TFUE). A qualcosa di simile si assiste in Italia, non solo in Alto Adige[49], ma anche per le altre Regioni.

Il *Kulturartikel* europeo (art. 151 TCE, dal 2007 art. 167 TFUE) deve essere letto anche come incoraggiamento per la sovranità culturale dei *Länder* tedeschi (arg. dalla "diversità regionale"). Nel "patrimonio culturale comune", d'altra parte, è compreso anche lo specifico apporto dei *Länder*. La legittimazione del *federalismo dalla cultura* sperimenta in qualche modo, da "Maastricht" fino ad "Amsterdam" e a "Lisbona", un nuovo livello aggiuntivo di legittimazione: sperando che i *Länder* tedeschi si lascino in ciò coinvolgere coraggiosamente e con coscienza. Proprio nel mondo della globalizzazione, il mondo della "provincia", del "piccolo", è una patria che offre stabile sostegno. Il cittadino precipiterebbe in un abisso senza di essa, senza la sua cultura! La memoria culturale – anche collettiva – gli assicura un punto fermo[50]. Questa concezione deve essere tenuta presente anche da una dottrina costituzionalistica che si affermi universale.

Dal punto di vista della teoria dello Stato (federale), con l'"Europa" c'è da fare sul serio. A cominciare da subito. Si è detto, in maniera suggestiva, il 1 aprile del 1998 – vale a dire al momento dell'entrata in vigore dell'accordo di Schengen per Austria ed Italia – che il Tirolo si fosse "riunificato". In aggiunta a ciò va ricordato che, nell'Europa dell'UE, i cittadini degli Stati membri non sono più reciprocamente "stranieri". I francesi, che chiedono a gran voce, da noi e per noi, un ministro federale della cultura (ad es. John

[48] In dottrina: M. HILF, T. STEIN, *Europäische Union …*, in *VVDStRL*, 53 (1994), 8 ss. e spec. S. 27 ss.; I. PERNICE, *Deutschland in der Europäischen Union*, in *HdBStR*, VIII (1995), 225 ss.

[49] Cfr. P. PERNTHALER, S. ORTINO (a cura di), *Europaregion Tirol*, 1997.

[50] Il significato identitario del concetto di *Kulturerbe*, "patrimonio (lett. "eredità") culturale" non va assolutamente sopravvalutato: basti pensare che dai Paesi in via di sviluppo, agli Stati *ex*-socialisti dell'Europa orientale, da Israele al Sudafrica al Sudamerica (cfr. ad es. art. 9 Cost. Venezuela del 1999, art. 3 n. 5 Cost. Ecuador del 2008), ovunque si disputa sul vasto spettro di ciò che debba essere inteso con questa espressione. Problemi analoghi si pongono a proposito della locuzione "memoria collettiva".

Lang)[51], nell'Europa unita sono adesso nostri "concittadini", pur restando naturalmente francesi. Tutte le forme di manifestazione dell'"Europa delle regioni", specificamente in ambito culturale, come ad esempio la Euroregione transfrontaliera tra porzioni di Borgogna e Saar, oppure – con riferimento al diritto europeo in senso stretto – la "*Euregio Basilensis*"[52] o "*Egrensis*", si possono reputare delle "potenze" per una trasformazione della "sovranità culturale" dei *Länder*, che diventa transnazionale-europea. La nuova versione dell'art. 24, co. 1° GG, e una nuova interpretazione degli artt. 29 e 32, fanno il resto[53]: anche la cultura, compatibilmente con le attribuzioni costituzionali dei *Länder*, viene "europeizzata", dando l'opportunità di coltivarla "a mani unite". Simili sviluppi, e possibilità di ulteriore sviluppo, devono essere tenuti in vista da tutti i portatori di cultura statali, e cioè a livello federale, regionale e comunale (europeizzazione della cultura e della cultura giuridica). Nondimeno, essi investono anche gli altri portatori culturali nell'ambito della società, e con ciò l'intero spettro del "pluralismo dei portatori di cultura" (*kultureller Trägerpluralismus*).

1.2.5. Nuovo diritto costituzionale culturale nello Stato federale austriaco

1.2.5.1. Il livello dei *Länder*

Si inizia consapevolmente da qui, dal livello dei *Länder*: il federalismo austriaco, infatti, è tanto "unitario", in confronto alla Svizzera e alla Germania (ma anche al Belgio), da far apparire sorprendente la formazione, nel corso degli ultimi anni, in alcune revisioni delle Costituzioni locali, di considerevoli "anelli di accrescimento" della propria tematica costituzionale. Questo vale anche, sebbene non esclusivamente, per il tema "cultura".

Tenendo ferma la sistematizzazione già adottata nei precedenti paragrafi, possono qui osservarsi i seguenti *Kulturartikel*, relativamente agli elementi culturali trasfusi nei rispettivi testi[54]:

---

[51] Cfr. J. LANG, *Bitte etwas lauter, Europa vermisst einen Bundeskulturminister*, in *FAZ* del 19 maggio 1998, 45, con l'ulteriore proposta di nominare a Bruxelles un ulteriore membro della Commissione con compitenze in materia culturale.

[52] Sul punto in dottrina cfr. B. SPEISER, *Der grenzüberschreitende Regionalismus am Beispiel der oberrheinischen Kooperation*, 1993. – Sul regionalismo come principio strutturale „in divenire" dello Stato costituzionale e come massima del diritto europeo, cfr. il mio omonimo contributo *Zum „Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime*, in AöR, 118 (1993), 1 ss.

[53] Cfr. in proposito il mio *Ein Zwischenruf zur föderalen Neugliederungsdiskussion in Deutschland*, in *FS Gitter*, 1995, 315 (329); J. SCHWARZE, *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen i.S.d. Art. 24 I a* GG, in *FS Benda*, 1995, 311 ss.; M. KOTZUR, *Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa*, 2004. Sulla riarticolazione di recente cfr. P. BADURA, *Staatsrecht*, IV ed., 2010, 401 ss.; cfr. altresì in particolare U. KEUNECKE, *Die gescheiterte Neugliederung Berlin- Brandenburg*, 2001. Da ultimo C. PODEHL, *Neugliederung des Bundesgebietes oder Kooperation der Bundesländer? (Bericht)*, in *DÖV*, 2012, 154 ss.

[54] Si rinvia per i riferimenti testuali a *JöR*, 54 (2006), 384 ss. Qui viene tentato anche un commento. Lo scrivente, come curatore dello *JöR*, 1983, ha affidato il contributo ad H.-U. EVERS, *Kulturverfassungsrecht in Österreich*, in *JöR*, 33 (1984), 189 ss.

- *Preamboli*: ad es. Cost. Tirolo del 1988, "fedeltà [...] al patrimonio culturale, l'unità spirituale e culturale dell'intero *Land* [...] da tutelare";

- *obiettivi e compiti dello Stato*: ad es. art. 4, n. 5, Cost. Bassa Austria del 1979/2004, promozione di "arte e cultura", "scienza, istruzione e tutela dei beni culturali e ambientali" a "salvaguardia della loro libertà e indipendenza"; art. 10 Cost. Tirolo del 1988, promozione di "scienza cultura e tutela dei beni culturali e ambientali"; art. 14 Cost. Alta Austria del 1993, impegno alla "tutela della scienza, dell'istruzione, dell'arte, dello sport così come del proprio sviluppo culturale e delle propria identità anche sotto il profilo linguistico"; art. 7a, co. 2, n. 4 Cost. Carinzia del 1996, conservazione del "paesaggio e dei beni naturali"; Art. 9 Cost. Salisburgo del 1999, "ulteriore sviluppo di scienza, arte e cultura", custodia "dei valori culturali degni di conservazione"; art. 9 Cost. Vorarlberg del 1999, impegno per la "tutela di scienza, istruzione e arte" così come per la tutela dei beni culturali e ambientali (*Heimatpflege*);

- *diritti fondamentali*: ad es. art. 10, co 2. Cost. Tirolo, rispetto della "libertà della vita culturale" e promozione "della sua pluralità"; art. 14, co. 1, Alta Austria, promozione della "partecipazione e collaborazione di ciascuno allla vita culturale", analogamente all'art. 9, secondo per., Cost. Vorarlberg del 1999;

- *ulteriori complessi normativi*: ad es. i "simboli dello Stato" nell'art. 7, Cost. Bassa Austria del 1979/2004; analogamente art. 8 Cost. Burgenland del 1981; art. 9, Cost. Salisburgo, in fine, garanzia del riposo domenicale; art. 1, co. 1 Cost. Vorarlberg del 1999, riconoscimento del "significato delle confessioni religiose riconosciute dalla legge e delle comunità religiose per la conservazione e il rafforzamento dei fondamenti religiosi e morali della vita umana"; articoli sulle lingue, con salvezza della tutela federale delle minoranze linguistiche, come ad es. il § 5 Cost. Carinzia del 1996, il § 5 Cost. Stiria del 2010, nonché l'art. 14, co. 1, Cost. Alta Austria, che si richiama al suo "sviluppo culturale e identità, inclusa la lingua".

Nel complesso, inizia a prodursi una nuova fase di crescita della *autonomia costituzionale dalla cultura*. Questo non può non avere effetto, a lungo andare, sul federalismo austriaco *nella sua interezza*. Il sistema federale austriaco[55] non può essere compiutamente illustrato in questa sede, ma si cercherà piuttosto di dare un rapido sguardo, per appunti minimi, al livello federale. Si tenga altresì presente che i singoli *Länder* austriaci, per le loro disposizioni in materia di cultura, hanno tratto, più o meno

[55] Cfr. P. PERNTHALER, *Österreichisches Bundesstaatsrecht*, 2004; A. GAMPER, *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit*, 2004, 359 ss.; H. SCHAMBECK, *Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich*, in D. MERTEN (a cura di), *Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht*, 1997, 16 ss.; B.-C. FUNK, *Reform der Gesetzunggebungskompetenzen im Bundesstaat*, in *FS Pernthaler*, 2005, 127 ss.; A. GAMPER, *„Arithmetische" und „geometrische" Gleichheit im Bundesstaat*, *ibid.* 143 ss.; K. WEBER, *Zwei- oder dreigliedriger Bundesstaat?*, *ibid.*, 413 ss. Cfr. inoltre i classici di F. KOJA, *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*, ´1967, II ed., 1988; in seguito T. ÖHLINGER, *Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität*, 1976; A. WEBER, *Europäische Verfassungsvergleichung*, 2010, 377 ss.

apertamente, ispirazione dai Cantoni e dai *Länder* degli altri due Stati costituzionali di lingua tedesca. I parallelismi e le analogie sono fin troppo evidenti.

1.2.5.2. Il livello federale

Da ultimo, dunque, un'occhiata alla Costituzione federale vigente, il cui tentativo di "rinnovamento" nel c.d. *Österreich-Konvent*[56] è fallito. Servirebbe uno sguardo ai progetti della Commissione di riforma, non accessibili allo scrivente[57]. In Austria, secondo l'art. 8, co. 1 *B-VG*, la "lingua di Stato" della Repubblica è il tedesco. Il co. 2 contiene invece il richiamo da parte della Repubblica "alla propria maturata diversità linguistica e culturale". L'art. 14, co. 1 attribuisce scuola ed educazione alla competenza del *Bund*. Secondo la "Legge fondamentale statale" (*StGG*) austriaca del 1867, la scienza e il suo insegnamento sono liberi (art. 17, co. 1). L'art. 17a, aggiunto nel 1982, recita: "la creazione artistica, la diffusione dell'arte così come il relativo insegnamento sono liberi"[58] [59] (al riguardo cfr. già *Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat*, 1980, 43 ss.).

Lo Stato federale del *Belgio* – sempre scosso da tensioni tra i gruppi linguistici – merita di figurare qui, perlomeno a titolo di appunti[60]. È ormai dimostrato che gli stati regionali *possono* diventare federali. Da ciò si giustifica il seguente *excursus*.

[56] Cfr. P. BUßJÄGER, R. HRBEK (a cura di), *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*, 2005; P. BUßJÄGER, *Klippen...*, cit., 11 ss., 21 ss.; P. BUßJÄGER, D. LARCH (a cura di), *Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents*, 2004. W. BERKA, H. SCHÄFFER, H. STOLZLECHNER, F. WIEDERIN (a cura di), *Verfassungsreform 2004*; B.-C. FUNK, *Der Österreich-Konvent in der Halbzeit*, in *JRP*, 2004, 1 ss.; T. ÖHLINGER, *Das Völkerrecht und das Europarecht im Österreich-Konvent*, in *FS Schäffer*, 2006, 555 ss.

[57] Stando ad un provvisorio bilancio (cfr. *Informationsblatt des Instituts für Föderalismus*, *Sonderausgabe*, 1 aprile 2004), l'organizzazione federale appare la questione più controversa di tutti i lavori preparatori. Nella discussione spicca un modello di riparto delle competenze definito „delle tre colonne" („*Drei-Säulen-Modell*"), fondato sulle rispettive competenze esclusive del *Bund* e dei *Länder* oltre che su una "terza colonna" di competenze comuni o ripartite. Come si evince dalla Relazione, oggetto di dispute è tanto la concreta riconduzione di determinate materie legislative a una di queste colonne, quanto il meccanismo che regola il riparto nella terza colonna. Si discute, tra l'altro dell'introduzione di una clausola di necessità sul modello dell'art. 72 GG, mentre non sono riuscite finora a farsi strada le proposte per una legislazione-quadro o di principio.

[58] Cfr. H.R. KLECATSKY, S. MORSCHER, B. OHMS (a cura di), *B-VG*, XI ed., 2005.

[59] Sulla tutela delle minoranze (linguistiche) in Austria, cfr. W. KAHL, *Sprache als Kultur- und Rechtsgut*, in *VVDStRL*, 65 (2006), 386 (401). Sulla politica culturale nei *Länder* austriaci cfr. R. BERNHARD, in P. PERNTHALER (a cura di), *Föderalistische Kulturpolitik*, 1988, 67 ss.

[60] Il Belgio, divenuto nel 1994 uno Stato federale, ha introdotto una serie di specifiche norme costituzionali in materia culturale: art. 4 (regioni linguistiche), art. 23, co. 2, n. 5 ("diritto allo sviluppo culturale e sociale"), art. 130 § 1, n. 1 (competenze in materia culturale del "Parlamento della Comunità germanofona", analogamente a quanto disposto per le Comunità francofona e fiamminga dall'art. Art. 127 § 1, n. 1). La competenza in materia di insegnamento è ripartita (cfr. art. 127 § 1, n. 2; art. 130 § 1, n. 3). In dottrina cfr. A. GAMPER, *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit*, 2004, 197 ss.; A. ALEN, *Der Föderalstaat Belgien*, 1995; R. MÖRSDORF, *Das belgische Bundesstaatsmodell im Vergleich zum deutschen Bundsstaat des* GG, 1995, 272 ss.

1.2.6. *Excursus* sul diritto costituzionale culturale negli Stati regionali europei (selezione)

1.2.6.1. Spagna

La "invenzione" spagnola delle "Comunità autonome" (1978), specie se confrontata con altre esperienze, non può essere sottovalutata. E ciò a dispetto della attuale crisi costituzionale: si allude, soprattutto, ai "piani di libera associazione" dei Paesi Baschi e alla rinvendicazione di maggiore autonomia da parte della Catalogna. Tanto più che già dal 1983[61] si credeva di poter riconoscere, nel sistema spagnolo, un possibile "prototipo" dei Paesi Baschi. Nondimeno, alla dottrina costituzionalistica comparata resta il compito di distinguere chiaramente l'uno dall'altro il federalismo e il suo "fratello minore", il regionalismo[62]. Perciò, nel quadro del presente studio, il tema del "diritto costituzionale della cultura nello stato federale", affrontato con riferimento alla Spagna, vale (ancora?) solo come *excursus*. Lo stesso dicasi per l'Italia (su cui cfr. subito appresso). Si provi allora ad azzardare almeno l'*excursus*. In Spagna, da un lato si trova, a livello dello Stato complessivo, in virtù della Costituzione del 1978 e delle sue poche novelle successive, un diritto costituzionale culturale molto ricco di idee, dall'altro, a livello locale, tracce di diritto costituzionale culturale possono rinvenirsi in alcuni Statuti – vere e proprie "piccole Costituzioni"[63] – che l'Autore ha avuto modo di esaminare (Andalusia e Paesi Baschi).

La Costituzione spagnola si fa carico della "cosa cultura" nei contesti seguenti: Preambolo (tutela della cultura e delle tradizioni della Spagna intera e dei popoli spagnoli); art. 3 (articolo sulle lingue; la ricchezza delle diverse caratteristiche linguistiche come "bene culturale"); art. 27, co. 1 (diritto all'istruzione); art. 20, co. 1, lett. *b* (garanzia del diritto alla produzione e alla creazione letteraria, artistica e scientifica); art. 9, co. 2 ("partecipazione di tutti i cittadini" alla "vita culturale"); art. 50 (considerazione delle esigenze culturali dei cittadini in pensione); art. 46 (clausola sul patrimonio culturale).

I *Paesi Baschi* si sono parimenti occupati della "cosa" cultura nel proprio Statuto del 1979: all'art. 9, co. 2, lett. *e*, promozione della "partecipazone di tutti i cittadini [...] alla vita culturale e sociale dei Paesi Baschi"; all'art. 10, n. 17, "affari culturali"; all'art. 10, n. 19, "patrimonio culturale".

[61] Cfr. P. HÄBERLE, *Europa in kulturverfassungsrechtlicher Perspektive*, in *JöR*, 32 (1983), 9 (12, nt. 18); successivamente cfr. ID., *Die Vorbildlichkeit der spanischen Verfassung von 1978 aus gemeineuropäischer Sicht*, in *JöR*, 51 (2003), 587 ss.; ID., *Föderalismus/Regionalismus – eine Modellstruktur des Verfassungsstaates – Deutsche Erfahrungen und Vorhaben – Memorandum für ein spanisches Projekt*, in *JöR*, 54 (2006), 569 (580 ss.).; K. WENDLAND, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat?*, 1998.

[62] Sul punto cfr. P. HÄBERLE, *Der Regionalismus als werdendes Strukturelement des Verfassungsstaates*, in *AöR*, 118 (1993), 1 ss. (con riferimenti comparatistici); M. KOTZUR, *Föderalisierung, Regionalisierung und Kommunalisierung als Strukturprinzipien des europäischen Verfassungsraums*, in *JöR*, 50 (2002), 257 ss.

[63] Cfr. *JöR*, 47 (1999), 131 ss. e 43 (1995), 558 ss.

L'*Andalusia* si interessa della cultura nei seguenti articoli del proprio Statuto del 1981: art. 12, co. 1, promozione della partecipazione ala "vita culturale", *ibid*., co. 73, n. 2, "identità andalusa", "valori culturali e linguistici del popolo andaluso"; art. 13, n. 26, promozione della "cultura in tutte le sue manifestazioni e forme di espressione", *ibid*., n. 27, "patrimonio culturale", n. 28, "musei" ecc. Sarebbe auspicabile una dottrina regionalistica comparata sugli aspetti del diritto costituzionale culturale (*regionalist papers*)[64].

Il nuovo Statuto dell'*Andalusia* (2007) contiene molti aspetti in materia culturale: nel suo ricco Preambolo, nell'articolo 3 sui simboli della Comunità (bandiera, inno, festa dell'Andalusia), così come nell'articolo 10, sugli scopi fondamentali della Comunità, in particolare nn. 1, 17. E rientrano nel discorso altresì l'art. 21 sugli obiettivi educativi, nonché l'art. 33 (diritto di ciascuno all'accesso alla cultura).

1.2.6.2. Italia

L'Italia, nella sua Costituzione del 1947, ha alcune disposizioni relative alla cultura. Dal momento che il Paese da molti anni si avvia sulla strada di un "nuovo regionalismo"[65] e che i vari Statuti (ad es. quello della *Toscana*) mostrano una copiosa "ricerca di tracce" del diritto costituzionale culturale, l'Italia non può essere "lasciata scappare" in questo contesto. Tanto più che si è già tentata una riforma costituzionale nel segno dell'introduzione di una struttura prefederale rafforzata, cui tuttavia il popolo ha risposto negativamente nel 2006 con un *referendum*.

Anzitutto uno sguardo alla Costituzione della Repubblica e a quelle che è possibile leggere come clausole culturali: art. 9, co. 1, promozione dello sviluppo culturale; art. 6, tutela delle minoranze linguistiche; art. 117, co. 2, lett. *s)*, tutela dei beni culturali, v. anche la menzione della promozione delle attività culturali all'art. 117, co. 3. È poi utile una analisi del testo dello Statuto della *Toscana* (2005)[66] per parole-chiave: finalità "dell'accesso alla cultura come bisogno individuale e valore collettivo" (art. 4, lett. *b)*), e della "promozione della cultura del rispetto per gli animali" (lett. *l)*).

Anche altri nuovi Statuti regionali sono ricchi di testi in materia culturale: cfr. St. *Puglia* del 2004 (art. 12, promozione culturale), St. *Calabria* del 2004 (art. 2, co. 2, lett. *d)* e *f)*), così come art. 5, n. 3 St. *Marche* del 2005. Un vero e proprio articolo culturale si trova

[64] Cfr. F. BALAGUER (a cura di), *El Nuevo Estatuto Andalucía*, 2007. Per la dottrina francese cfr. M. FROMONT, *Les progrès de la decentralisation en France*, in *JöR*, 54 (2006), 307 ss.; per la Scozia cfr. R. STURM, *Integration – Devolution – Unabhängigkeit?*, in *JöR*, 48 (2000), 351 ss.; sul Regno Unito cfr. A. GAMPER, *Die Regionen*, cit., 111 ss.; A. WEBER, *Europäische Verfassungsvergleichung*, 2010, 354 ss.; M. MEY, *Regionalismus in Großbritannien – kulturwissenschaftlich betrachtet*, 2002.

[65] Cfr. A. D'ATENA, *L'Italia verso il federalismo*, 2002; ID., *L'Europa della autonomie*, 2003; ID., *Le Regioni dopo il Big Bang*, 2005; ID., *Die Verfassungsreform des italienischen Regionalismus*, in *JöR*, 51 (2003), 531 ss.; ID., *Diritto regionale*, 2010; A. GAMPER, *Die Regionen …*, cit., 259 ss.; J. WOELK, *Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht*, 1999.

[66] Cfr. *JöR*, 54 (2006), 582.

all'art. 8 dello St. *Abruzzo* del 2007, e prima ancora all'art. 11, St. *Umbria*. Lo St. *Piemonte* del 2005 arricchisce il suo Preambolo con i concetti di "storia multiculturale" e "identità culturali" (v. anche "patrimonio culturale). Analogamente recita l'art. 9, St. *Lazio* del 2004. Molto ricco negli aspetti culturali è anche lo St. dell'*Emilia Romagna* del 2005 (Preambolo; art. 2, lett. *c)*, ed *e)*).

1.2.6.3. Stati ex-socialisti dell'Europa dell'Est e Balcani

I Paesi in oggetto non saranno qui esaminati nel dettaglio[67]. Del resto, le loro strutture regionali sono in genere piuttosto deboli. È tuttavia degno di nota che al livello superiore, quello delle Costituzioni *nazionali*, si sia sviluppato molto nuovo diritto costituzionale culturale:

- già nei *Preamboli*: ad es. Cost. Polonia del 1997, "per la cultura radicata nell'eredità cristiana del popolo e nei valori umani universali"; Cost. Albania del 1998, "impegno alla cultura e alla solidarietà sociale";

- sotto forma di *clausole identitarie*: ad es. Preambolo Cost. Albania; art. 6, co. 1, Cost. Polonia;

- nella tutela delle *libertà culturali*: ad es. art. 54, Cost. Bulgaria del 1991, "libertà della cultura";

- nella tutela del "*patrimonio culturale nazionale*": ad es. art. 8, co. 3, Cost. Albania; analogamente art. 23, co. 1, Cost. Bulgaria del 1991; art. 44, co. 2, Cost. Repubblica Slovacca del 1992;

- *clausole sul patrimonio culturale*: ad es. art. 34, co. 2, Cost. Georgia; da ultimo art. 9, Cost. Kosovo del 2008, "*Cultural and Religious Heritage*";

- nella *tutela delle minoranze culturali*: ad es. § 50, Cost. Estonia del 1992, "cultura popolare", "autonomia culturale"; art. 48, Cost. Macedonia del 1991, "tutela dell'identità [...] culturale delle diverse nazionalità"; v. anche art. 11 Cost. Ucraina del 1996 così come art. 95 n. 1, Cost. Kosovo del 2008;

- in *ulteriori luoghi testuali*: ad es. garanzia delle festività secondo l'art. 14, co. 5, Cost. Albania del 1998; art, 70, co. 5, Cost. Polonia: tutela della "autonomia degli istituti di istruzione superiore"; "simboli dello Stato" (ad es. art. 14, Cost. Repubblica Ceca del 1992); art. 6 Cost. Kosovo del 2008: "carattere multietnico".

Un discorso più esteso deve farsi per gli *inni nazionali*, che – analogamente alle festività e alle bandiere – rappresentano specifici elementi identitari degli Stati costituzionali sul piano culturale: cfr. ad es. art. 28, co. 5, Cost. Polonia; art. 14, co. 4, Cost. Albania; art. 11, co. 4 Cost. Croazia; art. 16 Cost. Lituania del 1992; art. 5 Cost.

[67] In argomento cfr. H. ROGGEMANN (a cura di), *Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas, 1999 und Die Verfassungen der EU-Mitgliedsstaaten*, VI ed., 2005 (introduzione di A. KIMMEL). Per il passato cfr. *JöR*, 43 (1995), 44 (1996), 45 (1997) e 46 (1998).

Macedonia del 1991; art. 12, co. 5, Cost. Repubblica Moldava del 1994; art. 6 Cost. Montenegro del 1997; art. 12, co. 3, Cost. Romania del 1991; art. 9, co. 4 Cost. Repubblica Slovacca del 1992; art. 6, co. 2, sesto per. Cost. Slovenia del 1991; art. 20, co. 4, Cost. Ucraina del 1996; § 75 (vecchia) Cost. Ungheria del 1949/97; da ultimo art. 7, co. 4 Cost. Serbia del 2006; art. 1, co. 3, Cost. Ungheria del 2012. La presenza così numerosa di inni nazionali nei Paesi ex-socialisti dell'Europa orientale non sorprende, essendo gli inni in grado di produrre processi di integrazione particolarmente intensi a partire dalla cultura: a tal fine, il testo è importante almeno quanto lo sono la musica e le vicende di produzione e concretizzazione normativa attraverso la legge, la Costituzione o le leggi costituzionali, così come in altre forme[68].

1.2.7. Diritto costituzionale culturale europeo

Su questo specifico tema[69] ci si limiterà qui a fornire alcune indicazioni di massima, formando esso già oggetto di un capitolo della *Europäischen Verfassungslehre* (I ed. 2001, II ed. 2004, III ed. 2005, VII. ed. 2011). Del quadro generale di questo capitolo fa comunque parte il diritto costituzionale culturale europeo, inteso sia in senso stretto, come Unione Europea, che in senso lato, con riferimento al Consiglio d'Europa e all'OCSE. Dappertutto si trovano testi costituzionali originali in materia culturale, e inerente giurisprudenza. Nella misura in cui nell'UE possono scorgersi strutture quantomeno "prefederali", è consentito affermare che anche il livello europeo fa progressi sul tema del "diritto costituzionale culturale nello Stato federale". L'Unione europea, come "non-ancora Stato federale", come mera "confederazione di Stati" e "di Costituzioni", o, in altra ottica , "comunità costituzionale prefederale", ha prodotto molti nuovi testi nel campo della cultura, che rientrano in questo contesto generale.

Si riportano qui solo alcuni esempi tratti dal progetto di Costituzione del 2004, che mostrano come la diversità culturale e l'identità culturale formino un tutt'uno con l'Europa stessa: clausole sul patrimonio culturale nel Preambolo; apertura alla cultura e alla scienza; articolo sui simboli dell'Unione (I-8). Altrettanto significativa è la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000[70]: "attenzione alla diversità delle culture" così come alle "identità nazionali" (Preambolo); libertà di arte e ricerca (art. II-73);

[68] L'"inno della Baviera" ha acquistato un certo carattere „ufficiale" solo in virtù di „Comunicati" (*Bekanntmachung*) emessi dal Presidente del *Land* in carica nel 1964 e del 1989. È stato eseguito, ultimamente, in occasione della visita del Pontefice il 9 settembre del 2006, presso l'aeroporto di Monaco dopo l'inno varicano e quello tedesco. Sugli inni nazionali come elementi dell'identità culturale degli Stati costituzionali cfr. P. HÄBERLE, *Nationalhymnen als kulturellen Identitätselementen des Verfassungsstaates*, 2007; ID., *Nationalflaggen ....*, cit., 2008.

[69] Per un precedente tentativo cfr. P. HÄBERLE, *Europa in kulturverfassungsrechtlicher Perspektive*, in *JöR*, 32 (1983), 9 ss. Nella pubblicistica successiva cfr. M. NETTESHEIM, *Das Kulturverfassungsrecht der EU*, in *JZ*, 2002, 157 ss. V. anche H.-J. BLANKE, *Europa auf dem Weg zu einer Bildungs- und Kulturgemeinschaft*, 1994; M. NIEDOBITEK, *Kultur und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1992.

[70] In merito J. MEYER (a cura di.), *Charta der Grundrechte der EU*, III ed. 2011.

diritto all'istruzione (art. II-74); attenzione alle "diversità di culture, religioni e lingue" (art. II-82); clausola culturale (art. III-280) con parole-chiave come "patrimonio culturale comune", "diversità". Tutti i testi citati non si discostano dalle precedenti versioni di Maastricht, Amsterdam e Nizza. E anche il trattato di Lisbona (2007) prosegue sulle stessa scia: art. 3, co. 3, quarto per. TUE, art. 165, 167 TFUE.

1.2.8. Diritto costituzionale culturale negli Stati federali d'oltremare (selezione)

Il tema in questione meriterebbe un'intera monografia. Tra gli Stati federali, accanto ad USA (comprese le Costituzioni dei singoli Stati membri), Australia, Brasile, Messico, Argentina, andrebbero infatti presi in considerazione anche il Canada, l'India o il Sudafrica. Il che non è possibile in questa sede[71]. Perciò si riporteranno di seguito solo pochi esempi ricavabili dall'analisi degli stadi di evoluzione testuale. I testi presi in esame dallo scrivente sono perlopiù solo quelli delle Costituzioni a livello federale: di questo *Kulturverfassungsrecht*, capace non di rado di offire esempi molto pregnanti, si darà qui conto per parole-chiave. Certo il quadro sarebbe completo solo se anche i singoli Stati membri potessero essre presi in considerazione, il che è stato possible per alcuni dei 50 Stati Uniti e per alcune "Province" del Sudafrica (KwaZulu Natal e la Provincia del Capo)[72].

La Costituzione del *Canada* del 1981[73] proclama innanzitutto "*the supremacy of God*" e contempla alcune clausole culturali di livello costituzionale molto peculiari (ad es. art. 16 sulla lingua ufficiale del Canada così come *ibid*., art. 23: "*Minority Language Educational Rights*").

Quanto agli *USA*, appare degno di nota il diritto culturale contenuto nelle Costituzioni di alcuni Stati membri, ad esempio nella Cost. *Massachusetts* (1780): "*The encouragemt of literature*" (Cap. V, sez. II), con richiamo ai "*principles of humanity and general benevolence, public and private charity, industry and frugality, honesty and punctuality in their dealing; sincerity, good humor, and all social affections, and generous sentiments among the people*". L'art. 3, co. 3, sez. 24a, Cost. *Texas* del 1876 istituisce una "*Ethics Commission*", mentre all'art. 7, *ibid.* si trovano ampie disposizioni sull'educazione e l'insegnamento. Anche la Cost. del *Delaware* (1897/1995) contempla nel proprio "*Bill of Rights*" il classico diritto fondamentale della libertà religiosa (art. I § 1), ma anche un articolo sulla "*Education*" (art. X). La Costituzione della *Florida* (1968) all'art. IX regola dettagliatamente la "educazione", il suo Preambolo invece contiene un richiamo alla divinità, elemento ricorrente nelle

[71] Cfr. *JöR*, 37 (1988), 597 ss. (Canada), *JöR*, 50 (2002), 537 ss. (Brasile); *JöR*, 47 (1999), S. 467 ss. (Sudafrika). Con riferimento all'India, M.P. SINGH, S. DEVA, *The Constitution of Indien: Symbol of Unity in Diversity*, in *JöR*, 53 (2005), 649 ss. Sull'ordinamento messicano cfr. H.R. HORN, *Generationen von Grundrechten im kooperativen Verfassungsstaat*, in *JöR*, 51 (2003), 667 ss.; cfr. altresì l'edizione speciale sul Messico *APuZ* 61, 40-42/2011 del 04 ottobre 2011.
[72] Cfr. *JöR*, 47 (1999), 503 ss.; *JöR*, 49 (2001), 498 ss.
[73] Cfr. *JöR*, 32 (1983), 632 ss.

Costituzioni americane. Anche nel Preambolo della Costituzione dell'*Illinois* del 1970 si trova il classico riferimento alla divinità, mentre l'art. X sez. I indica l'obiettivo dell'istruzione: "*educational development of all persons to the limits of their capacities*".

Nella Cost. *Sudafrica* (1996)[74], dopo l'invocazione alla divinità contenuta nel Preambolo, negli artt. da 4 a 5 sono regolati i simboli della Nazione, l'art. 9, co. 3 vieta la discriminazione in base a motivi linguistici o culturali, l'art. 15 concede la libertà di religione, e infine l'art. 29 riconosce il diritto all'educazione e all'istruzione. Tra i molti compiti affidati alla "*Human Rights Commission*", si trova poi (art. 184 co. 1 lett. *a)*) quello di promuovere "*a culture of human rights*": si tratta di una formula azzardata, in precedenza, solo nella letteratura tedesca[75]. Nell'ambito del riparto delle competenze tra la Nazione e le Province, le "*cultural matters*" si trovano nell'ambito della legislazione concorrente (*Schedule 4*, *Part A*), le "*provincial cultural matters*" sono invece attribuite alle Province (*Schedule 5*, *Part A*).

La Cost. del *KwaZulu Natal* (1996) si dedica nel Capitolo I art. 1, co. 3 alla tutela di tutte le attività culturali, contempla uno specifico articolo sulle lingue (Cap. 2 art. 4), si occupa di lingua e cultura (Cap. 2, art. 27) e istituisce i "*Cultural Councils*" (cap. 9, art. 14).

La Cost. del *Western Cape* (1997) si caratterizza già dal preambolo per tre riferimenti alla divinità, all'art. 5 impone una determinata politica linguistica, prevede poi "*Provincial symbols*" (art. 6) ed inoltre istituisce i "*Cultural Councils*" (art. 70), con parole-chiave come "*patrimonio culturale*".

Con riferimento all'*Argentina*, merita di essere menzionata la Costituzione di Buenos Aires (1996), piuttosto ricca in materia culturale: cfr. l'invocazione alla divinità contenuta nel Preambolo, nonché gli artt. 20, 23, 32.

1.2.9. Prospettive

Occorre registrare la presenza di una "corrente ascensionale" che investe regionalismo e federalismo – e, in particolare, regionalismo della cultura e federalismo della cultura – trasportando un po' lontano anche questo esperimento del 2012. Federalismo e regionalismo[76], accanto alla giurisdizione costituzionale, costituiscono forse *il* contrassegno dell'attuale livello di sviluppo dello Stato costituzionale come tipo. Assistiamo oggi a una lotta per l'*identità dalla cultura*, proprio all'interno un mondo globalizzato![77] Le strutture di separazione dei poteri del regionalismo e del federalismo "della cultura" hanno, a nostro

[74] Cfr. J. LÜCKE, *Die Entstehung der neuen südafrikanischen Verfassung …*, in *JöR*, 47 (1999), 467 ss. Sulla Costituzione di Buenos Aires cfr. R.G. FERREYRA, *La Constitución de la Cuidad Autónoma de Buenos Aires*, 1997.

[75] Cfr. P. HÄBERLE, *Kommentierte Verfassungsrechtsprechung*, 1979, 88 ss.: „*Grundrechtskultur*".

[76] È degno di nota il „modello" della Bosnia-Erzegovina, su cui cfr. W. GRAF VITZTHUM (a cura di), *Europäischer Föderalismus*, 2000; J. WOELK, *Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung: der Fall Bosnien-Herzegowina*, in *FS Pernthaler*, 2005, 267 ss.

[77] Sul punto cfr. P. HÄBERLE, *Menschenrechte und Globalisierung*, in *JöR*, 55 (2007), 397 ss. Sul concetto di identità fondamentale W. KAHL, cit., 393 ss.

avviso, un grande avvenire dinanzi, ed è lecito essere curiosi di quali stadi di evoluzione testuale il "diritto costituzionale culturale" produrrà in futuro a livello mondiale.

È appena il caso di precisare che anche la giurisdizione costituzionale condivide al riguardo una grossa responsabilità. La scienza giuridica può apportare solo un piccolo contributo: come "politica di provvista scientifica in campo culturale" o come elaborazione "di recupero" di ciò che il costituente nazionale e regionale (cantonale) introduca come nuovo diritto costituzionale della cultura.

Per altro verso, la politica quotidiana quasi ogni settimana si trova a disputare sul tema "cultura": ad es. nella controversia sul "patrimonio culturale dell'umanità" (un "sì" a Regensburg nel 2006, uno "no" a Dresda), nella crisi delle attività culturali all'estero dei "*Goethe-Institut*"[78], e perfino sotto forma di discorso conviviale tenuto da un membro dell'*Orden Pour le Mérite für Wissenschaften und Künste*[79].

La Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (2005) ha attirato l'attenzione in tutto il mondo[80]. Essa, in quanto Costituzione parziale di diritto internazionale, e come Costituzione parziale nazionale recepita negli stati aderenti, è un pezzo del "diritto mondiale della cultura".

Cultura e Costituzione, e Costituzione come cultura restano un tema importante per lo Stato federale ma anche al di là di esso.

2. Regionalismo: il regionalismo nell'ottica della scienza comparata della cultura

2.1 Il concetto costituzionale di "regione": un insieme aperto di parametri differenziati misti testuali e dimensionali, l'immagine della "scala"

La struttura del regionalismo si avvia a diventare un elemento tipico dello Stato costituzionale, nell'attuale livello di evoluzione degli stadi testuali. Le sue singole manifestazioni nei diversi Stati assumono, a dire il vero, forme piuttosto differenziate: da semplici abbozzi, come in Gran Bretagna (si v. ora la Scozia dal 1997[81]), ad esempi vitali – si pensi alle autonomie spagnole – fino al "perfezionamento" del regionalismo nel federalismo (nel senso di una linea ascendente: Austria/Germania/Svizzera). Ciò non toglie che ogni moderna dottrina comparata dello Stato costituzionale debba porsi ormai come centrale il tema "regionalismo". Quest'ultimo, del resto, "cresce", almeno in Europa occidentale – e, ci si augura, presto anche in quella orientale, con la stessa vitalità ed effettività – all'interno del "tipo" dello Stato costituzionale. Il regionalismo, infatti, si costituisce frequentemente di elementi che, dal canto proprio, sono già parte integrante dello Stato costituzionale: basti pensare all'idea della libertà culturale,

[78] Cfr. il *SZ-Gespräch* con la Presidentessa Jutta Limbach, in *SZ* dell'11 aprile 2006, 15.
[79] Cfr. H.M. ENZENSBERGER, *Kulturpolitik*, in *FAZ* del 31 agosto 2006, 33.
[80] Cfr. ad es. *FAZ* del 24 ottobre 2005, 39.
[81] Cfr. A. WEBER, *Europäische Verfassungsvergleichung*, 2010, 355 s.

dell'autoamministrazione e dell'autonomia (modellata soprattutto a livello dei Comuni), del decentramento e della sussidiarietà, della democrazia (anche nel "piccolo"), della separazione (verticale) dei poteri e del controllo del potere politico. Questi aspetti verranno approfonditi nel quadro dei fondamenti di legittimazione. Basti qui, per il momento, puntualizzare che il regionalismo forma oggi un elemento strutturale "in divenire" dello Stato costituzionale e viene a costituire una massima del "diritto europeo". Sul punto, si osservi che, sebbene molti Stati costituzionali non aspirino ad essere, né a diventare, Stati federali, nel frattempo potranno, e forse addirittura dovranno tutti collaborare in varia misura allo sviluppo delle strutture regionali costituzionali, come contropartita dell'integrazione sovranazionale, dei grandi mercati, in ragione della tutela – multietnica – delle minoranze, ecc. Probabilmente ci troviamo già, in Europa, sulla strada verso strutture regionali paneuropee, tanto sono differenziati i singoli esempi nazionali. Del resto è una strada lungo la quale i Comuni si sono già incamminati: ne è espressione la Carta europea delle autonomie locali del 1985.

Questo diritto costituzionale regionale europeo comune sarebbe dunque parte dello *ius commune constitutionale*, del diritto costituzionale europeo comune, per come esso, ispirato dal diritto civile, è venuto di recente a radicarsi nella scienza giuridica vecchia e nuova e, al contempo, nell'attuale scena europea[82].

Sul tema "regionalismo" dovrebbero evitarsi definizioni e demarcazioni concettuali troppo affrettate. Esso è certamente già un elemento strutturale in divenire del "tipo" Stato costituzionale, pur attraversando attualmente una fase evolutiva dinamica con momenti e velocità molto diversi. Nondimeno occorre battersi sin d'ora perché venga circoscritto il concetto di "regione". Anche il federalismo offre a livello mondiale (in Asia, ad es., India e Pakistan) una grande ricchezza di esempi di varianti nazionali (ciascuna delle quali è un pezzo del costituzionalismo universale) e pertanto richiede una definizione (ogni volta provvisoria). Parallelamente, va prestata attenzione ai caratteri costitutivi del "regionalismo". I testi costituzionali e transnazionali, nonché quelli del diritto europeo forniscono in proposito importanti indicazioni, anche se essi alla fin fine vanno "letti" nell'ottica di una determinata teoria del regionalismo, la quale si spiega soprattutto nel contesto della questione della legittimazione, alla luce di un approccio basato sulla scienza della cultura, e nella cornice della diversità e dell'unità europee.

I confini del concetto di "regione", che si candida a divenire un concetto costituzionale, e cioè proprio dello Stato costituzionale, si ricavano soprattutto da determinati concetti orientatori ad esso attinenti. È facile, al riguardo, instaurare un'analogia, a livello costituzionale, con i criteri dettati dall'art. 29 GG a proposito di riarticolazione territoriale, anche se ciò non consente in alcun modo di concepire il regionalismo come mera "fase di passaggio" verso la sua forma "compiuta", il federalismo.

[82] Cfr. P. HÄBERLE, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, in *EuGRZ*, 1991, 261 ss. Sui „principi generali del diritto" ("allgemeinen Rechtsgrundsätzen") cfr. R. STREINZ, *Europarecht*, IX ed., 2012, 155 s., 271 ss.

Si fa riferimento ai seguenti concetti orientatori (art. 29, co. 1, GG): "vincolo tra connazionali"; "legami storici e culturali"; "opportunità economica"; "esigenze di governo del territorio e pianificazione urbanistica". In ambito regionalistico, analoghi concetti di orientamento e legittimazione delle entità sub-statali si ritrovano, ad esempio, all'art. 143, co. 1, Cost. Spagna (1978) nelle parole "comuni caratteristiche storiche, culturali ed economiche"[83], mentre all'art. 3 co. 2 e 3, *ibid.*, le diverse lingue – considerate "patrimonio culturale" – vengono individuate come elemento di differenziazione regionale. Lo stesso è a dirsi per l'"identità storica" di cui all'art. 147, co. 2, lett. *a)*. L'art. 225, co. 1, Cost. Portogallo (1978/89) individua, invece, una serie di elementi materiali del regionalismo, utili ai fini della definizione del concetto "unità regionale costituzionale nell'ambito dello Stato costituzionale": si parla, a proposito del regime delle Azzorre e di Madera, di "caratteristiche geografiche, economiche, sociali e culturali". Secondo la Costituzione, inoltre, l'autonomia delle Regioni mira interamente "alla partecipazione democratica dei cittadini, allo sviluppo economico-sociale e alla promozione degli interessi regionali", così come al rafforzamento della "unità nazionale" e dei "legami di solidarietà tra tutti i portoghesi" (è questa la funzione di integrazione!). Più tecnocratica è la definizione dell'art. 115, Cost. italiana (ora abrogato dalla l. cost. n. 3/2001, *n.d.t.*)[84]: "Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principî fissati nella Costituzione"; si tratta di un primo stadio iniziale nell'evoluzione dei testi costituzionali sul regionalismo! Per altro verso, in Belgio, le prime novelle costituzionali (art. 3*bis* e art. 3*ter*) individuano lingua e nazionalità (quattro regioni linguistiche, tre comunità) come elemento costitutivo del regionalismo (ora artt. da 3 a 5 Cost. 1994).

Coerentemente con la concezione del *tipo* "Stato costituzionale" qui proposta, le strutture del regionalismo devono soddisfare i seguenti "requisiti" (anche ai fini della distinzione con le strutture di semplice decentramento amministrativo):

a) la struttura regionale deve essere disciplinata negli aspetti fondamentali da fonti scritte di rango costituzionale e deve rappresentare una parte della Costituzione in senso materiale (su questo punto la Francia rimane ad oggi ancora chiaramente "sottosviluppata");

b) deve sussistere un'effettiva distribuzione di competenze a livello legislativo, esecutivo, amministrativo e giudiziario ("immagine speculare" della separazione dei poteri);

c) possono esistere rudimentali "prototipi" di una statualità autonoma (come i nomi delle Comunità e le bandiere in Spagna: art. 4, co. 2, Cost. spagnola);

[83] Nella dottrina spagnola sui temi del regionalismo cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *Die Neugliederung des Spanischen Staates durch die "Autonomen Gemeinschaften"*, in *JöR*, 34 (1985), 195 ss.; F. BALAGUER-CALLEJÓN, *Die autonome Gemeinschaft Andalusiens*, in *JöR*, 47 (1999), 109 ss. Cfr. anche *infra* nelle note successive, nonché A. WEBER, *Europäische Verfassungsvergleichung*, 2010, 357 ss. In generale v. *infra*, „*Incursus* XII".

[84] Nella pubblicistica italiana sul regionalismo cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, V ed., 1992; V. ONIDA, *Landesbericht Italien*, in F. OSSENBÜHL (a cura di), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, 1990, 239 ss.; S. CASSESE, D. SERRANI, *Moderner Regioinalismus in Italien*, in *JöR*, 27 (1978), 23 ss.; T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, VI ed., 1990, 757 ss. e, con riferimento alla fase successiva alla riforma costituzionale del 1999 e del 2001, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, 2010;

d) deve essere abbozzata una disciplina fondamentale della struttura degli organi di governo regionale (ad es. assemblee legislative);

e) sono concepibili "piccole" clausole di omogeneità (cfr. art. 152, co. 1, Cost. spagnola), a condizione però che l'opposto principio della pluralità e della diversità in cui si sostanzia il "*proprium*" delle regioni resti visibile in tutte le possibli forme di cooperazione ("regionalismo cooperativo"); va lasciata aperta anche la strada del "diritto regionale comune"; la "lealtà regionale" (*Regionalismustreue*) – in analogia alla "lealtà federale" (*Bundestreue*) – non deve restare un *flatus vocis*; il regionalismo "differenziato", o "asimmetrico" come in Spagna, trova i suoi confini in uno *standard* minimo di omogeneità;

f) i diritti di cooperazione delle Regioni a livello dello Stato centrale dovrebbero essere concretizzati nella forma di una "seconda piccola camera (regionale)" o attraverso la previsione di maggioranze qualificate;

g) i procedimenti di risoluzione dei conflitti tra lo Stato centrale e le Regioni, così come delle Regioni tra loro, dovrebbero essere predeterminati e trattati da una istituzione indipendente;

h) alle regioni dovrebbe essere concessa autonomia di bilancio e finanziaria (assicurata mediante tributi propri), da integrarsi nelle forme della perequazione finanziaria.

I "temi costituzionali" elencati nella lista che precede non devono essere compresenti cumulativamente, potendo le soluzioni nazionali differenziarsi notevolmente. Certo lo schema dovrebbe trovare concretizzazione almeno nei suoi elementi essenziali: solo così, infatti, può propriamente parlarsi di regionalismo, nell'ambito dello Stato costituzionale; diversamente, lo stesso diventerebbe uno sbiadito luogo comune. È molto significativo, ad esempio, che la Francia si muova appena sotto il confine inferiore di questi requisiti[85], mentre la Spagna è giunta al confine superiore: alla soglia dello Stato federale.

Nella cornice di un approccio costituzionalistico comparato, dovrebbero essere trattate sotto il profilo tipologico anche le due categorie del regionalismo "oltre i confini" (ad es. *Arge Alp* o *Euregio Egrensis*) ed "entro i confini" (Regioni interne agli Stati membri di uno Stato federale: ad es. la Franconia in Baviera!).

È possibile, inoltre, che a livello nazionale, si presentino delle varianti rispetto al modello-base: come per il federalismo, anche in questo caso la questione va posta sulle condizioni e i presupposti non giuridici. Il regionalismo dello Stato costituzionale, e di rilievo costituzionale, necessita di una determinata "atmosfera" (*ambiance*) culturale, necessita di precondizioni sociali (anche di tipo economico), che lo "reggano", lo tengano in vita e contribuiscano al suo sviluppo: aspetti, ad esempio, di diversità sociale-culturale, di pluralità linguistica, nazionale o storica. Solo quando simili elementi preesistono può

[85] Per la Francia cfr. D.-H. VOSS, *Regionen und Regionalismus im Recht der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, 1989, 365 ss.; G. HÉRAUD, *Die Regionalisierung Frankreichs*, in F. ESTERBAUER/P. PERNTHALER (a cura di), *Europäischer Regionalismus am Wendepunkt*, 1991, 79 ss.; A. WEBER, *Europäische Verfassungsvergleichung*, 2010, 349 ss.

prosperare il regionalismo, che altrimenti resterebbe sulla carta dei testi costituzionali, mentre in realtà, alla fine dei conti, prevarrebbe ancora una volta lo Stato unitario.

2.2. I sette fondamenti di legittimazione del (federalismo e del) regionalismo

La questione della giustificazione intrinseca e delle basi di legittimazione del regionalismo va affrontata elaborando fondamenti e dimensioni della regione, i quali possono ricavarsi dai principi dello Stato costituzionale all'attuale stadio di sviluppo testuale, indipendentemente da se un Paese abbia già concretamente deciso per il regionalismo o il federalismo. Occorre distinguere[86]:

a) la legittimazione dalla teoria dei diritti fondamentali (compresa quella ottenuta dalle libertà culturali);

b) la legittimazione dalla teoria della democrazia (inclusi gli aspetti etnici);

c) la legittimazione dalla separazione dei poteri (*Kontroll-Argument*);

d) la legittimazione economica e dalla politica di sviluppo;

e) la funzione di integrazione come argomento-regionalismo;

f) la dimensione del decentramento e della distribuzione delle competenze (l'argomento della sussidiarietà);

g) specificamente in Europa, l'argomento della politica europea (parola-chiave: "cultura europea come varietà e unitarietà").

È evidente che sussistono molte analogie con la legittimazione federale: il che, del resto, se si aderisse alla concezione del federalismo come "completamento" del regionalismo, non sarebbe che la logica conseguenza della premessa assunta. Nella visione qui esposta non vuole naturalmente affermarsi che il federalismo sia sempre la forma "ideale", la "fase finale", per così dire, di ogni regionalismo. Il quale senz'altro può, in singole esperienze nazionali, evolvere in senso federale, ma non si tratta di un percorso obbligato. Viceversa è ben concepibile che uno Stato preferisca optare "solo" per un regionalismo realmente vigente ed effettivo, nella consapevolezza di ritrovarsi, con ciò, vicinissimo ai confini del modello federale.

Il seguente *incursus* vuole dare forma, "dal basso e dall'interno", ad un esempio concreto di regionalismo, ancora una volta ricorrendo alla ricchezza degli stadi di evoluzione testuale.

[86] Per il prosieguo, qui con aggiornamenti, cfr. già P. HÄBERLE, *Föderalismus, Regionalimus, Kleinstaaten – in Europa*, in *Die Verwaltung*, 25 (1992), S. 1 ss.; ID., *Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime*, in *AöR*, 118 (1993), 1 ss.

2.3. Incursus XII: diritto regionale costituzionale; i nuovi Statuti regionali in Italia

2.3.1. Introduzione

Federalismo e regionalismo sono forme strutturali della distribuzione *verticale* dei poteri nello Stato costituzionale, che, nell'attuale stadio di sviluppo, si rivelano in ascesa in quasi tutto il mondo. Soprattutto il *federalismo*, dalla sua invenzione negli USA, acquista alla propria causa un numero di Stati sempre maggiore. Per contro, il *regionalismo*[87] deve svilupparsi abbastanza faticosamente, pezzo dopo pezzo, nei diversi Stati centralizzati. In Italia, in particolare, si arriva a riforme costituzionali intenzionate a portare il Paese sulla strada verso un federalismo *sui generis*[88]. Parallelamente, si riscontra un sorprendente sviluppo delle Regioni italiane, che sembrano iniziare ad acquistare consapevolezza di sé. In questo indubbiamente aiuta anche la vicinanza con Paesi, soprattutto la Spagna, nei quali esiste uno sviluppato sistema altamente concentrato di "Comunità Autonome". Così, di recente, la *Catalogna* e l'*Andalusia* si sono dotate di Statuti, che rivendicano e soddisfano la pretesa di essere una "Costituzione"[89]. La stessa Unione Europea incoraggia, attraverso un'apposita serie di atti normativi, lo sviluppo e il rafforzamento delle strutture regionali. Basti pensare alla "Carta europea delle autonomie locali" (1985) o alla "Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali" (1980)[90].

Di seguito verrà intrapresa, senza alcuna pretesa di completezza, una ricognizione dei nuovi, importanti statuti regionali in Italia, con lo scopo precipuo di documentare l'evoluzione italiana, di sicuro interesse anche per la Germania e l'intera Europa.

---

[87] Cfr. P. HÄBERLE, *Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtspolitische Maxime*, in AöR, 118 (1993), 1 ss.; ID., *Kulturföderalismus in Deutschland und Kulturregionalismus in Europa*, in *FS Fleiner*, 2003, 61 ss.; ID., anche per il prosieguo, *JöR*, 58 (2010), 443 ss.; W. GRAF VITZTHUM (a cura di), *Europäischer Föderalismus*, 2000; A. WEBER, *Europäische Verfassungsvergleichung*, 2010, 342 ss.

[88] In argomento cfr. A. D'ATENA, *L'Italia verso il „federalismo"*, 2001; ID., *Le regioni dopo il Big Bang*, 2005; ID. (a cura di), *L'Europa delle autonomie*, 2000; O. PETERLINI, *Föderalistische Entwicklung und Verfassungsreform in Italien*, 2007.

[89] Sul tema cfr. F. BALAGUER (a cura di), *El nuevo Estatudo de Andalucía*, 2007; E.E. TEMPLADO (a cura di), *La Costitucione de 1978 y las Communidades Autónomas*, 2003. Per la verità, la Corte costituzionale di Madrid ha "corretto" lo Statuto della Catalogna: al riguardo cfr. *H. Bofill*, *Das Statut von Katalonien vor dem spanischen Verfassungsgericht*, in *JöR*, 60 (2012), 533 ss.

[90] Per i testi citati cfr. R. STREINZ (a cura di), *50 Jahre Europarat: Der Beitrag des Europarates zum Regionalismus*, 2000, 107 ss. In tema di cooperazione transfrontaliera cfr. soprattutto M. KOTZUR, *Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa*, 2004.

2.3.2. Il punto della situazione

2.3.2.1. Preamboli

Non tutti i nuovi Statuti italiani ricorrono alla tecnica del Preambolo[91]. Così facendo, rinunciano a una categoria costituzionale particolarmente importante ai fini dell'integrazione di una comunità politica. Dal punto di vista della scienza della cultura, i Preamboli assomigliano ai prologhi nella letteratura o alle *ouvertures* e ai preludi nella musica. Sul piano linguistico, si esprimono con formule solenni, vicine ai cittadini, e in genere pregnanti, tracciano volentieri le linee della storia, del presente e dell'auspicabile futuro e, quanto al contenuto, racchiudono spesso un concentrato delle regole e degli articoli successivi. Talvolta, il ruolo proprio dei Preamboli è assunto da un Titolo rubricato, ad es., "Principi fondamentali": si v. St. *Calabria*, 2004, o St. *Lazio*, sempre 2004, analogamente anche St. *Toscana* e St. *Umbria* del 2005così come pure St. *Abruzzo* del 2007 e St. *Lombardia* del 2008. Una serie di altri nuovi Statuti, invece, conscia dell'efficacia per l'integrazione dei cittadini rivestita dai Preamboli – il ricorso ai quali si rende generalmente consigliabile in chiave di politica costituzionale – se ne serve in modo convincente. Di seguito alcuni esempi. Lo St. *Liguria* (2005) si è dato cura di un Preambolo particolarmente bello (denominato "Premessa"). Anzitutto viene descritto il bel paesaggio poetico tra i monti e il mare, e dichiarata la funzione di "Porta"dell'Europa sul mondo. Il Preambolo si richiama poi alla fecondità dei rapporti internazionali e ai valori della libertà e dell'indipendenza, il tutto in prospettiva storica, dal medioevo e dal Risorgimento fino alla Resistenza. Si parla del Cristianesimo, nonché della memoria della lunga e intensa storia della Regione, che ha formato l'identità ligure. Questo Preambolo è un'esemplare "clausola di identità", che non manca, tra l'altro, di valorizzare anche la dimensione cronologica, e di riconoscersi nei valori di uno Statuto che espressamente si qualifica come "Costituzione" (art. 1). Si percepisce, nel testo, la lunga storia culturale di questa Regione.

Il Preambolo dello Statuto delle *Marche* (2005), è strutturato non diversamente, sia nella forma che nel contenuto, e seguito peraltro da un art. 1 recante ulteriori "elementi costitutivi". Vi si parla dell'ispirazione al "patrimonio storico del Risorgimento", così come ai valori ideali della Repubblica che derivano dalla Resistenza. Il Preambolo si richiama, altresì, ai principi di libertà, pluralismo e autonomia, nonché alla "tradizione laica e alla matrice religiosa che hanno segnato la storia delle Marche". Sottolinea, poi, la propria armonia con la Costituzione italiana, con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; professa la pace e il ripudio della guerra

[91]Cfr. P. HÄBERLE, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, II ed., 1998,. 920 ss.; ID., *Europäische Verfassungslehre*, VII ed., 2011, 273 ss. Tra i commentari al Preambolo cfr. M. SACHS, in ID. (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, V ed,, 2009, *Präambel*.

come strumento di offesa alla libertà dei popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. Inoltre proclama la difesa dei diritti fondamentali del persona e si richiama all'idea della solidale convivenza tra le diverse popolazioni. Degna di nota, è, infine, l'espressa assunzione di responsabilità "nei confronti delle generazioni future".

Non meno dettagliato è il Preambolo contenuto nello Statuto della Regione *Piemonte* (2005), che merita particolare apprezzamento per la forma e per il contenuto. In particolare, la Regione autonoma, inquadrata nella Repubblica Italiana indivisibile e nel contesto dell'Unione Europea, si dichiara ispirata alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e proclama la sua fedeltà alla Carta costituzionale italiana e ai valori della riconquistata democrazia sui quali è fondata. Riafferma, ancora, il proprio impegno nella particolare "vocazione alla libertà, alla democrazia, alla tolleranza, all'uguaglianza, alla solidarietà e alla partecipazione", e si richiama alla dignità della persona. Anche qui rileva la dimensione temporale, segnatamente nei riferimenti alla "storia multiculturale", al "patrimonio spirituale", alla tradizione laica e cristiana. Vengono riconosciuti, inoltre, la partecipazione dei cittadini e il principio di sussidiarietà. Si trova, poi, un richiamo alla valorizzazione "delle identità culturali, delle specificità linguistiche e delle tradizioni storico-locali" che caratterizzano il territorio. Anche la promozione della tutela dell'ambiente e dei beni naturali è elevata al rango solenne del Preambolo. In questo contesto si trova il riconoscimento della tutela degli animali. Tra i valori fondanti, vengono assunte l'educazione alla nonviolenza e la cultura della coesione sociale nonché della pari dignità di genere. Viene sottolineato il dovere di operare a favore delle fasce più deboli della popolazione, oltre al riconoscimento del ruolo della famiglia. Tutto ciò non potrebbe essere meglio rappresentarlo neppure in un manuale di dottrina.

Anche lo Statuto della Regione *Emilia Romagna* (2005) si arricchisce di un Preambolo eloquente sotto tutti i punti di vista. In primo piano troviamo il riferimento ai valori della Resistenza, agli ideali di libertà e unità nazionale del Risorgimento così come ai diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione italiana e dall'Unione Europea. Si parla, inoltre, di consapevolezza del proprio patrimonio culturale ed umanistico nonché dei principi di pluralismo e laicità. Nello specifico, vengono sottolineati i "valori universali" di libertà e uguaglianza, il rifiuto del totalitarismo, la giustizia sociale e la solidarietà "con gli altri popoli del mondo e con le future generazioni". Viene riconosciuta, altresì, la pari dignità sociale della persona senza alcuna discriminazione per ragioni di genere, ecc., o – in particolare – di orientamento sessuale. Viene anche sancita la promozione della democrazia partecipata, così come il *favor* per l'autonomia degli enti locali. Il Preambolo si richiama, per altro verso, alla tutela della natura e dei beni culturali, a beneficio delle generazioni future. Ancora una volta, parole-chiave proprie di una teoria costituzionale comparata in prospettiva cosmopolitica, trovano traduzione in testi e concetti pregnanti.

Nel complesso, deve riconoscersi che i Preamboli di alcuni nuovi statuti regionali italiani sono esemplari, e reggono il confronto con i Preamboli costituzionali di diversi

Bundesländer austriaci e Cantoni svizzeri[92], dimostrando, al contempo, di aver acquisito la consapevolezza dell'approccio proprio della scienza della cultura.

2.3.2.2. Disposizioni di principio

I nuovi Statuti italiani formulano in modo particolarmente denso le proprie disposizioni di principio: l'intrinseca vicinanza ai Preamboli si ripercuote sugli aspetti linguistici, formali e contenutistici. Quanto appena detto trova riscontro, in particolare, nel caso dello Statuto della Regione *Puglia* (2004). L'art. 1 si richiama all'unità e indivisibilità della Repubblica e all'ambito dell'Unione Europea, e prosegue parlando di rispetto della dignità umana, dei diritti fondamentali e delle libertà della persona umana, riconoscendosi nei valori che hanno informato la Liberazione e la riconquista della democrazia "nel nostro Paese". Al secondo comma si trova un rimando alla "storia plurisecolare" di cultura, religiosità, cristianità, oltre ad un toccante accenno alla vicinanza al mare e alla Regione come "ponte dell'Europa verso le genti del Levante e del Mediterraneo". Il terzo comma manifesta l'ispirazione ai principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Costituzione italiana. Il quarto comma offre una bella definizione del principio di sussidiarietà "come responsabilità primaria delle istituzioni più vicine ai bisogni". Tutto ciò è prezioso materiale testuale per una teoria costituzionale comparata e per uno studio preliminare ad una dottrina costituzionale universale.

L'art. 2, co. 1 prevede una tutela delle future generazioni, mentre l'art. 3 obbliga la regione alla pace e alla solidarietà, nonché alla tutela dei soggetti più deboli e degli immigrati. L'art. 4 tutela e promuove le minoranze linguistiche sul territorio regionale. L'art. 5 tutela i diritti dei minori.

Lo Statuto regionale della *Calabria* (2004), sebbene risulti privo di Preambolo, enuncia ugualmente, in apertura, principi fondamentali e scopi costituzionali. L'art. 1 inserisce la Regione al contempo nella Repubblica Italiana e nell'Unione Europea, richiamandone la rispettiva tutela dei diritti fondamentali. L'art. 2 sottolinea, in particolare, i principi di libertà, democrazia, uguaglianza, giustizia, solidarietà, sussidiarietà, pari dignità sociale, pace e nonviolenza. Quali finalità costituzionali vengono, invece, evidenziati il superamento degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, il riconoscimento della tutela dei diritti delle fasce più deboli, il sostegno della famiglia, la parità degli uomini e delle donne così come il principio di sussidiarietà. A questi si aggiunge una gran quantita di ulteriori finalità costituzionali, che si spinge fino alla tutela dei diritti degli animali (art. 2, co. 2, lett. *v)*),

[92] Cfr. in merito i riferimenti e il commento sulle Costituzioni die *Länder* austriaci di P. HÄBERLE, in *JöR*, 54 (2006), 367 ss.; sulle nuove Costituzioni cantonali svizzere cfr. ID., in *JöR*, 56 (2008), 279 ss.

arrivando quasi ad esaurire tutte le possibili attività esercitabili dalla Regione alla stregua dell'ordinamento vigente. Qui, forse, nonostante le buone intenzioni, si è finito per strafare.

Lo Statuto regionale del *Lazio* (2004), anch'esso sprovvisto di Preambolo, all'art. 3, co. 1, nel promuovere l'integrazione europea, si riconosce – caso unico nel suo genere – nel "Manifesto di Ventotene per una Europa libera e unita": si tratta di un eloquente *Europa-Artikel* utile a definire, sin dalle battute iniziali, l'identità della Regione. Significativo è, poi, il peculiare articolo su Roma Capitale (art. 5), identificata come simbolo dell'Unità italiana e centro del Cattolicesimo e del dialogo tra i cristiani. L'art. 6 indica una pluralità di "diritti e valori fondamentali", menzionando tra l'altro la Dichiarazione universale dei diritti umani, la tutela dei diritti dell'infanzia, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Carta europea dell'autonomia locale e la collaborazione con la Chiesa cattolica nel rispetto del Concordato. L'art. 7 è intitolato allo sviluppo civile e sociale ed enuncia una pluralità di valori orientatori come la tutela dei bambini, della famiglia e del matrmonio, della salute, dell'ambiente, dello sport. L'art. 8 si occupa dello sviluppo economico, mentre l'art. ha per oggetto la valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale. Sembra quasi di leggere un manuale.

Anche lo Statuto regionale della *Toscana* (2005) si richiama, nel proprio articolo di apertura, alla Repubblica Italiana, nonché all'Unione Europea. Tra i principi generali (art. 3) vengono menzionate la libertà, la giustizia, l'uguaglianza, la solidarietà, e la dignità umana, oltre alla sussidiarietà e alla promozione del diritto di voto degli immigrati. Come "finalita principali" figurano la tutela della dignità dell'uomo, il riconoscimento del pluralismo dei *media* e dell'accesso alla cultura, nonché la promozione della famiglia fondata sul matrimonio e la sostenibilità ambientale (art. 4). Anche in questo caso si pone la questione più generale, se alcuni Statuti regionali non abbiano forse esagerato nel campo della determinazione degli "*Staatsziele*", appesantendo in modo barocco i rispettivi elenchi. Il fenomeno è verosimilmente imputabile al tentativo della Regione interessata di costruirsi un profilo peculiare.

Lo Statuto regionale delle *Marche* (2005) contiene, oltre all'eloquente Preambolo che si è già avuto modo di apprezzare, un titolo sui "Principi fondamentali". Parole-chiave sono: il richiamo all'unità della Repubblica Italiana e al quadro dell'Unione Europea. L'art. 1 ribadisce che la Regione è costituita dai Comuni e dalle Province (co. 2). Si trova, poi, uno specifico *Europa-Artikel* (art. 2) con una formulazione particolamente dettagliata (in proposito cfr. *infra*). L'art. 3 si richiama alla diversità di genere al fine di garantire l'effettva parità di uomini e donne. L'art. 4 disciplina le questioni dello sviluppo economico e dei rapporti sociali, con attenzione soprattutto ai diritti dei lavoratori, alla sostenibilità abientale, alla tutela e alla promozione dell'attività dei marchigiani emigrati all'estero. L'art. 5 si occupa della salute, della tutela dell'ambiente e della cultura. Qui troviamo, nuovamente, il rispetto degli animali e il riconoscimento della tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico. Si è tenuto conto, altresì dello sport (co. 5).

Lo Statuto regionale del *Piemonte* (2005), *dopo* un Preambolo estremamente dettagliato, si occupa dei principi fondamentali. Possono menzionarsi parole-chiave quali il principio di sussidiarietà (art. 3), la tutela del patrimonio naturale (art. 6), del patrimonio culturale (art. 7), dei diritti sociali (art. 11) e la garanzia di una politica pluralistica dell'informazione (art. 12). L'art. 14 è dedicato alla educazione e alla ricerca, l'art. 15 invece ai rapporti con l'Unione Europea.

Lo Statuto della Regione *Emilia Romagna* (2005) si muove più o meno nella stessa direzione. Dopo il Preambolo, vengono stabilite, tra l'altro, le seguenti finalità: la pari dignità delle persone, la tutela delle diverse culture, etnie e religioni, i diritti sociali degli immigrati e dei rifugiati (art. 2), lo sviluppo sostenibile (art. 3); ulteriori "politiche" riguardano il lavoro, l'economia, il sociale, l'autonomia degli enti locali e la collaborazione con altre Regioni europee (artt. da 4 a 11). Anche questa Regione pretende da sé stessa moltissimi compiti, il che corrisponde comunque all'approccio tipico dello Stato costituzionale.

Lo Statuto della Regione *Liguria* (2005) – *dopo* un Preambolo particolamente felice – al Capo I, intitolato "Disposizioni generali", si occupa, non diversamente dagli altri Statuti regionali già analizzati, dei temi che seguono: indivisibilità della Repubblica Italiana (co. 1), adesione ai principi di libertà, democrazia, uguaglianza, sussidiarietà, pluralismo, pace, giustizia e solidarietà, sostegno della famiglia, sviluppo sostenibile, riconoscimento della libertà di iniziativa economica (co. 2), collaborazione con le altre Regioni e con i Comuni, rapporti internazionali e con l'Unione Europea (art. 4 e 5). Si tratta di un elenco dal valore particolarmente esemplare.

Lo Stauto regionale dell'*Umbria* (2005) non contiene alcun Peambolo, ma un titolo sui "Principi generali" che lo ricorda molto da vicino. Possono menzionarsi, ad esempio, il riconoscimento dell'unità nazionale come espressione del Risorgimento (art. 1, co. 2), e il richiamo alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, ai valori della libertà e della "identità nazionale" (art. 1, co. 3); il co. 4 concerne, invece, l'Unione Europea. L'art. 2 si qualifica espressamente come *Identitätsartikel* ("Identità e valori"). Qui si trovano alcuni nuovi stadi di evoluzione testuale nella sottolineatura dell'identità regionale e del compito di trasmettere alle generazioni future valori fondamentali quali: la cultura della pace, del rispetto dei diritti umani, la cultura della coesione sociale, della "vocazione europeista", del pluralismo culturale ed economico, il patrimonio spirituale e religioso dell'Umbria. Tra i "principi programmatici" ricade lo specifico articolo sulla pace (art. 4). Possono citarsi anche la tutela dei consumatori (art. 6), la tutela costituzionale della famiglia (art. 9) e la tutela dell'ambiente, della cultura e del turismo (art. 11). Ulteriori, ampie disposizioni si occupano della tutela della salute (art. 13), del lavoro e dell'occupazione (art. 15) così come del principio di sussidiarietà (art. 16). L'art. 18 contiene una innovativa disciplina della "Programmazione".

Lo Statuto regionale dell'*Abruzzo* (2007) non contiene alcun Preambolo, ma disposizioni di principio (artt. da 1 a 12). Possono menzionarsi il richiamo all'unità della

Repubblica, nata dalla Resistenza, indi il riferimento alle radici cristiane della Regione così come al rispetto della dignità umana. L'art. 3 è dedicato alla pace e alla cooperazione internazionale. L'art. 4, illustra la coscienza che la Regione ha di sé nella frase, particolamente felice (co. 1), secondo cui "L'Abruzzo è una Regione dell'Europa e concorre, con lo Stato e le altre Regioni, alla definizione delle politiche e alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea". L'art. 5 è dedicato alla garanzia die diritti, l'art. 7 all'ordinamento sociale ed economico, l'art. 8 alla cultura, allo sport, all'arte e alla scienza così come alla scuola e all'università. L'art. 10 si occupa della sussidiarietà. Uno speficico, ampio articolo (art. 12) apre nuove strade in materia di partecipazione. Infine, una parola sullo Statuto regionale della *Lombardia* (2008): qui, sotto il titolo "Principi generali", vengono indicati numerosi obiettivi (Art. 2), tra i quali la tutela della vita "in ogni sua fase", il patrimonio culturale e la tutela del paesaggio, nonché la tutela dei consumatori (un tema costituzionale relativamente nuovo).

2.3.2.3. Speciali articoli sull'identità regionale, in particolare sulle bandiere e gli stemmi

Già l'analisi tipologica fin qui condotta ha permesso di appurare in quali elementi identitari generali i nuovi Statuti regionali in Italia si riconoscano espressamente. Di seguito vengono, invece, elencati alcuni esempi in cui il testo normativo si fa veicolo di elementi identitari *speciali*, come bandiere e stemmi[93]. Mentre le "Costituzioni" delle Comunità Autonome in Spagna[94] fissano fondamentalmente la "triade" festività-bandiere-inni, e del pari le Costituzioni dei *Länder* in Austria, Germania e Svizzera sono eloquenti al riguardo, gli Statuti regionali in Italia attualmente restano piuttosto indietro. Gli Statuti rinviano generalmente ad una legge ordinaria regionale la disciplina di stendardi, bandiere e stemmi, astenendosi da descrizioni dettagliate. La prassi in questione è motivo di sorpresa, tanto più se si considera che i ricchi paesaggi culturali e cittadini italiani si riallacciano anche per questi elementi identitari alla loro ricca tradizione storica. Evidentemente, i simboli tradizionali vengono reputati così scontati, che gli Statuti regionali non ritengono di doversene occupare *expressis verbis*. Di seguito alcuni esempi di meri rinvii a norme *legislative* contenuti negli Statuti regionali: art. 7, co. 3 St. *Puglia*, art. 1, co. 6 St. *Calabria*, art. 3, co. 3 St. *Umbria*, art. 1, co. 5 St. *Emilia Romagna*, art. 1, co. 4 St. *Piemonte*, art. 2, co. 3 St. *Toscana*, art. 1 co. 5 St. *Marche*, art. 1 co. 5 St. *Liguria*, art. 1 co. 5 St. *Abruzzo*, art. 1 co. 4 St. *Lombardia* (2008). In quasi tutti ricorre la frase: "La Regione ha un gonfalone, una bandiera e uno stemma stabiliti con legge regionale". Grazie a simili disposizioni, i simboli regionali si trovano "elevati" (*hochgezont*) già tra gli articoli di apertura, facendo comprendere la considerazione fondamentalmente "alta" di questi temi

[93] Cfr. P. HÄBERLE, *Nationalflaggen: Bürgerdemokratische Identitätselemente und internationale Erkennungssymbole*, 2008.
[94] Al riguardo, specie con riferimento alla Catalogna e all'Andalusia, cfr. P. HÄBERLE, *Föderalismus/Regionalismus – eine Modellstruktur des Verfassungsstaates*, in *JöR*, 54 (2006), 569 ss.; ID., *Juristische Kultur in Katalonien*, in *JöR*, 56 (2008), 503 ss. Sui simboli nell'ordinamento spagnolo cfr. ID., *Nationalflaggen*, cit., 37 s.

da parte delle Regioni. Certo manca, come detto, una descrizione più precisa già negli stessi Statuti ragionali. Una particolarità: il nuovo St. *Lombardia* del 2008, all'art. 1, co. 4 rinvia alla disciplina (ancora una volta) legislativa della "festa" regionale, menzionando quest'ultima *prima* di bandiera, stemma e gonfalone.

2.3.2.4. Articoli sull'Unione Europea (Europa-Artikel)

Completamente diverso, e ben più ricco, è il quadro delle molte varianti testuali che si trovano nei nuovi Statuti regionali italiani sul tema dell'Europa. Mentre i classici simboli come bandiera, stemma e gonfalone non rappresentano tanto elementi centrali dal punto di vista testuale quanto piuttosto sotto quello storico-reale, i testi più recenti rivelano apertamente la consapevole intenzione di fare del nuovo tema dell'Europa un elemento della propria identità. Gli articoli sull'Europa si incontrano in molte forme e contenuti dal punto di vista sistematico e contenutistico. Nei richiami all'Europa gli Statuti regionali si mostrano quasi in competizione l'uno con l'altro. Essi tengono ad accreditarsi, per così dire, come "direttamente europei" (*europaunmittelbar*), il che appare tanto più significativo se si considera che la stessa Costituzione italiana contiene ancora poche disposizioni espresse sull'Europa. Così, in assenza di un "diritto costituzionale nazionale sull'Europa"[95], le regioni nel frattempo danno vita ad un "diritto costituzionale *regionale* sull'Europa".

Ecco alcuni esempi: la *Puglia* si richiama, già all'art. 1, co. 1, all'Unione Europea, al co. 2 si parla del Ponte dell'Europa verso il Levante e il Mediterraneo. Il co. 3 rimanda alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La "europeizzazione" di questi nuovi Statuti regionali non potrebbe essere espressa più chiaramente. Anche la *Calabria*, all'art. 1, co. 1, parla del contesto dell'Unione Europea, mentre al co. 2 fa propria la Carta dei diritti fondamentali, che in questo senso è "previgente" (*vorwirkt*). L'*Umbria* sancisce all'art. 1, co. 4 la promozione della "piena realizzazione politica e sociale dell'Unione Europea" e si richiama ai relativi principi e valori. Il Preambolo delle *Marche* si inserisce nei valori dell'Unione Europea. Lo Statuto regionale del *Piemonte* è particolarmente eloquente: nel Preambolo si trova il richiamo ai principi dell'Unione Europea, all'art. 1, co. 1 questo richiamo si ripete e all'art. 15 vengono disciplinati i rapporti internazionali e con l'Unione Europea. La *Toscana* si richiama, all'art. 1, all'Unione Europea. L'art. 3 prende in considerazione i trattati per la "Costituzione europea". Questa considerazione dei trattati come "Costituzione" è un piccolo "caso" nell'ambito degli stadi di evoluzione testuale verso la costituzionalizzazione dell'Europa. L'art. 70 regola in uno speciale articolo i rapporti con

[95] In merito alla costruzione di questo concetto, allora inedito, cfr. P. HÄBERLE, *Europaprogramme neuerer Verfassungen und Verfassungsentwürfe – der Ausbau von „nationalem Europaverfassungsrecht"*, in *FS Everling*, I, 1995, 355 ss. Più di recente cfr. P. M. HUBER, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, in *VVDStRL*, 60 (2001), 194 (223).

l'Unione Europea. Anche lo St. *Lazio* è molto eloquente: unico statuto ispirato ai principi contenuti nel "Manifesto di Ventotene", inserisce l'integrazione europea tra i valori fondamentali della propria identità. All'art. 6, co. 3 si trova un riferimento alla Carta dei diritti fondamentali, che al momento vige già a livello regionale, ma non è ancora diritto costituzionale europeo, al co. 8 *ibid.* viene invece presa in considerazione la Carta dell'autonomia locale. Le *Marche* formulano il loro riferimento all'Europa già nel Prambolo attraverso il richiamo alla "previgente" Carta dei diritti fondamentali. All'art. 1, co. 1, viene evocato il contesto dell'Unione Europea, e all'art. 2 si trova un *Europa-Artikel* particolarmente ampio, dotato di sette commi e contenente riferimenti alla partecipazione, con altre Regioni europee così come con l'Unione Europea stessa; inoltre vengono sottolineati i principi di sussidiarietà e leale collaborazione (commi 4 e 7). Lo Statuto regionale della *Liguria* si richiama nella sua "Premessa" al prooprio ruolo di "porta" dell'Europa. L'art. 4 disciplina i rapporti con l'Unione Europea. L'*Abruzzo* prevede all'art. 4 una disposizione sull'Europa estremamente ricca e accurata. Anche qui si ritrovano il principio di sussidiarietà e il riferimento alla "identità regionale". La *Lombardia* si interessa del tema dell'Europa all'art. 6, parlando di leale collaborazione con altre Regioni europee e di "identità regionale" (co. 2)[96].

2.3.2.5. Dignità personale, diritti umani, diritti fondamentali e obiettivi regionali correlati

Gli Statuti regionali italiani qui esaminati sono molto prolissi su questi temi. La dignità dell'uomo viene sempre menzionata nei contesti costituenti. Così, ad esempio, la *Puglia* si richiama, già dall'art. 1, al rispetto della dignità della persona umana; l'art. 4 St. *Toscana* tutela la dignità die lavoratori; l'art. 6, co. 1, St. *Lazio* si erge a difesa della dignità degli anzian; così il *Piemonte*, già nel Preambolo, protegge la dignità delle persone umane; l'art. 2, co. 1 St. *Calabria* parla di pari dignità sociale; il Preambolo dello St. *Emilia Romagna* proclama il riconoscimento della dignità sociale della persona; lo St. *Abruzzo*, all'art. 2, co. 4, prevede. tra i "Principi", il valore della dignità umana: si tratta, del resto, di un principio della scienza costituzionalistica universale e allo stesso tempo espressione di una "cultura mondiale dei diritti" (*Weltrechtskultur*).

I diritti dell'uomo e fondamentali sono – analogamente al tema dell'Europa – quasi un "suono di basso" generale nella totalità degli Statuti. Perlopiù viene fatto riferimento tanto alle norme *europee* sui diritti dell'uomo, quanto ai testi *universali*. Questo vale, ad esempio, per l'art. 1, co. 3, St. *Puglia*, per l'art. 6 St *Lazio* , per l'art. 1, St. *Calabria*, per il Preambolo dello St. *Marche*, nonché per il Preambolo dello St. *Emilia Romagna*. Un pezzo

[96] Nella ricca pubblicistica italiana sull'Europa, si rinvia qui solamente a J. LUTHER, *Europa* Constituenda, 2007; S. P. PANUNZIO, E. SCISO (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, 2002; P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, 2010.

del costituzionalismo universale si sviluppa, così, "dal basso", attraverso molte Costituzioni locali.

Gli Statuti regionali qui si muovono in maniera piuttosto uniforme. Essi, tuttavia, accentuano espressamente una serie di diritti fondamentali particolari. Questo vale, ad esempo, per il diritto dei cittadini all'informazione così come per il diritto di petizione (artt. 14 e 16 St. *Puglia*), divenuti classici diritti fonamentali democratici. Il diritto all'informazione è contemplato anche dall'art. 9 St. *Calabria*, il diritto di petizione dall'art. 16 St. *Emilia Romagna*.

Gli statuti mostrano davvero molta fantasia nei temi sociali, della famiglia, della salute, della tutela dell'ambiente[97] e del lavoro. In questo genere di compiti e obiettivi regionali si nascondono molti diritti fondamentali. Ciò vale ad esempio per gli artt. 11 e 12 St. *Puglia*, art. 4 St. *Toscana*, artt. da 6 a 9 St. *Lazio*, art. 2 St. *Liguria*, art. 2 St. *Calabria*, artt. 4 e 5 St. *Marche*, artt. 9, 11, 13 e 15 St. *Umbria*, artt. 7 e 8 St. *Abruzzo*, art. 11 St. *Piemonte*, che parla di "diritti sociali".

Nel complesso, gli Statuti pretendono dalle Regioni davvero molte attività relative ai diritti fondamentali. I diritti fondamentali appaiono nella veste di articoli attributivi di compiti, come lo scrivente ha teorizzato in *Grundrechte im Leistungsstaat* (1971)[98]. L'idea degli stadi universali di evoluzione testuale si fa concreta.

2.3.2.6. Disposizioni sulla democrazia

Nell'ottica di nuovi stadi di evoluzione testuale, deve notarsi che gli Statuti sono molto innovativi a proposito del principio democratico. Il tema trattato più di frequente è quello della "partecipazione popolare" (così gli artt. 15-19 St. *Puglia*, che prevede persino un *referendum* abrogativo e un *referendum* consultivo; analogamente gli artt. 6-10 St. *Liguria* così come gli artt. 18-22 St. *Emilia Romagna* e gli artt. 20-24 St. *Umbria*, nonché gli artt. 6-10 St. *Lombardia*). La *Toscana* formula una propria disposizione in materia di partecipazione (art. 8) e prevede addirittura l'iniziativa popolare (art. 74). Gli statuti citati auspicano apertamente una più forte democratizzazione "dal basso". Analogamente procede la *Calabria* (artt. 4-13). Degni di nota sono i relativi richiami alla "trasparenza" (ad.es. art. 5 St. *Calabria*). Di questo contesto fa parte anche l'istituzione di un difensore civico (ad es. art. 6 St. *Calabria*, art. 83 St. *Umbria*). Resta, tuttavia, ancora da vedere se questi innovativi strumenti di democrazia prenderanno vita a livello locale.

[97] Cfr. sul punto la mia rassegna in W. KAHL (a cura di), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, 2008, 180 (191s.).
[98] Cfr. P. HÄBERLE, *Grundrechte im Leistungsstaat*, in *VVDStRL*, 30 (1972), 43 (109 ss.).

2.3.2.7. Varie

Per la sua utilità nel completare il profilo dei singoli Statuti e, con essi, dell'intera Regione, si giustifica il ricorso alla categoria "Varie". Una ricognizione dei testi fa emergere molti temi vecchi e nuovi: i principi di sussidiarietà e leale collaborazione (art. 8 co. 1 St. *Puglia*), la "verifica" dei principi e dei diritti (art. 5 St. *Toscana*), il ruolo delle minoranze (art. 10 St. *Toscana*), il principio di autonomia e partecipazione (art. 2 St. *Piemonte*), la trasparenza (art. 5 St. *Calabria*), l'istituzione di un Consiglio delle Autonomie Locali (art. 65 St. *Liguria*, così come artt. 36-38 St. *Marche*). L'autonomia degli enti locali è ampiamente incentivata anche dagli artt. da 23-*bis* a 26 St. *Emilia Romagna*. Come esempio per la sempre sottolineata sussidiarietà possono citarsi l'art. 16 St. *Umbria*, nonché l'art. 10 *Abruzzo* e art. 3 *Lombardia*.

2.3.3. Una cornice teorica: gli statuti regionali come "piccole Costituzioni" in divenire

Specie per l'Italia, non può certamente ancora parlarsi degli Statuti regionali come "Costituzioni", tuttavia si delinea senz'altro una tendenza allo sviluppo di *elementi* materialmente costituzionali delle Regioni. Questo è evidente a livello testuale-formale e tematico-contenutistico. Finora le Regioni in Italia non hanno certo goduto di una potestà costituzionale paragonabile a quella delle Comunità Autonome spagnole. Tuttavia, esse potrebbero rafforzare il proprio peso nella misura in cui l'Italia, nel suo complesso, è sulla via di uno Stato federale. In tutto ciò, sono di stimolo gli sviluppi che avvengono a livello europeo. Ed è anche da supporre che vi siano processi di recezione di testi e teorie dalla Spagna. Nascono "Regioni europee".

Gli sviluppi qui descritti si mostrano particolarmente pronunciati in direzione europea, la parola d'ordine è: "direttamente Europa". Le Regioni italiane si sentono già di diritto "Regoni europee" nella loro immagine di sé. Un'efficace sintesi verbale si trova nel concetto del "diritto costituzionale regionale sull'Europa" (*regionales Europaverfassungsrecht*). Non meno degne di nota sono le tendenze verso la democratizzazione, che in parte presentano nuovi stadi di evoluzione testuale (ad es. consultazioni popolari), nonché verso l'arricchimento dei compiti regionali in temi come cultura, famiglia, salute, lavoro, sociale, tutela dell'ambiente, economia, dietro cui spesso operano principi e diritti fondamentali. La riflessione dottrinale può avere da imparare da questi testi.

A livello mondiale occorerebbe verificare se anche altri Stati costituzionali, che finora sono stati concepiti centalisticamente, lascino gradualmente spazio alle loro Regioni: e cioè a *processi di crescita costituzionale*. In ogni caso il "diritto regionale costituzionale" è un tema in crescita nella scienza costituzionale comparata, a livello europeo e forse presto anche mondiale.