

Rivista N°: 3/2017  
DATA PUBBLICAZIONE: 02/08/2017

AUTORE: Carmela Salazar\*

## TERRITORIO, CONFINI, “SPAZIO”: COORDINATE PER UNA MAPPATURA ESSENZIALE\*\*

«**Cannone** (s. m.), Strumento impiegato per la rettifica dei confini nazionali»

«**Confine** (s. m.), In politica, la linea immaginaria fra due nazioni che separa gli immaginari diritti dell'una dagli immaginari diritti dell'altra».

A. BIERCE, *Il dizionario del diavolo* (1911), tr. it., Milano, 2014.

*Sommario: 1. Premessa. – 2. Il confine, tra limes e limen. – 3. Il territorio nella Costituzione italiana... - 4. ... e nella giurisprudenza costituzionale sulle politiche migratorie. – 5. Oltre i confini statali: tra “spazio giuridico europeo” e “spazio globale”*

### 1. Premessa

Il compito di trarre una sintesi dalle tante e dense suggestioni offerte da questa sessione è davvero arduo. Per facilitarmi l'impresa... inizio dalla fine: precisamente, da *La fine dei territori*, un noto saggio di Bertrand Badie, edito alla fine del secolo scorso<sup>1</sup>, nel quale il

\* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università Mediterranea di Reggio Calabria.

\*\* Relazione di sintesi della terza sessione (“Territorio”) del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio*, Università degli studi di Trento, 11-12 novembre 2016.

<sup>1</sup>Ci si riferisce a B. BADIE, *La fine dei territori. Saggio sul disordine internazionale e sulla utilità sociale del rispetto* (1995), tr. it., Trieste, 1996.

territorio statale fa il suo ingresso tra le tante categorie giuridiche, politiche, sociologiche, storiche, etc. che, stando ai titoli di una ricca e ben nota produzione bibliografica, sarebbero ormai divenute inutilizzabili. Tuttavia, appare ingenuo ritenere che davvero le “grandi categorie del diritto” cui è dedicato il nostro Convegno possano estinguersi improvvisamente, o che possano essere all’improvviso soppiantate da altre, del tutto inedite. Come è stato osservato, una visione del genere peccherebbe di uno «storicismo ingenuo», laddove, invece, «un esame attento dimostra sempre che si procede per aggiustamenti e modificazione di categorie concettuali esistenti»<sup>2</sup>.

Mi sembra che proprio questo sia il *fil rouge* che lega le ricche ed interessanti relazioni di Gino Scaccia e di Luca Antonini, come anche i tanti interventi al dibattito di stamattina, nonostante questi ultimi si siano appuntati su aspetti diversi del tema cui è dedicata la nostra sessione.

## 2. Il confine, tra *limes* e *limen*

L’apertura del nostro ordinamento verso il diritto internazionale e verso l’ordinamento eurounitario ha favorito lo spostamento dell’attenzione dei costituzionalisti dallo studio delle problematiche connesse ai confini geografico-politici alla riflessione su quelli *assiologici* che presidiano l’*identità costituzionale* dell’ordinamento: ne offre conferma il rifiorire degli studi sui “controlimiti” già dopo la nota sent. n. 238/2014 della Corte costituzionale ed, ora, a seguito della recente e altrettanto celebre “ordinanza Taricco” (Corte cost., ord. n. 24/2017). Ma, al di là di questo dato, non si può negare che anche *in via di fatto* si registri un generale impoverimento del ruolo tradizionalmente affidato ai confini. Da sempre, come è noto, ad essi può ricondursi una funzione allo stesso tempo *includente* ed *escludente*, ma in questo momento storico sembra che sull’una e sull’altra gli Stati abbiano in gran parte perduto la capacità di un controllo effettivo ed esclusivo.

Basti pensare all’avvento di Internet: la «connessione elettronica che ci rende universali»<sup>3</sup>, oltre a permettere lo svolgimento in tempo reale di molteplici attività – lecite e illecite – a chi acceda alla Rete, dovunque si trovi, consente il trasferimento digitale, in tempo reale e sull’intero globo, di capitali e titoli su un immenso mercato, «aperto in continuazione, ossia nelle ventiquattro ore della giornata, in tutto il mondo»<sup>4</sup>. Gli “sconfinamenti” dell’economia e della finanza tracciano idealmente “mappe spaziali” che si sovrappongono a quelle dei terri-

---

<sup>2</sup> G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 7. Come rileva M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivistaic.it*, 2/2016, 1, «fortunatamente, simili tesi non hanno fatto breccia nel mondo degli studi giuridici».

<sup>3</sup>La citazione è tratta da P. PERULLI, *Introduzione: per un Atlante della società globale*, in AA.VV., *Terra mobile. Per un atlante della società globale*, a cura di P. Perulli, Torino, 2014, 7.

<sup>4</sup>Così, C. PINELLI, *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in *Costituzionalismo.it*, II/2016, 176.

tori statali<sup>5</sup>, così che le riproduzioni cartografiche dei confini tra gli Stati, anche se rigorose (o proprio per questo), sembrano ormai incapaci di offrire un'immagine attendibile della realtà: o meglio, non riescono a rendere giustizia all'attuale inasprimento «della natura labirintica del mondo»<sup>6</sup>. Come rileva Carlo Galli, lo spazio politico di ogni Stato è «sfidato e perforato» da un transito continuo di merci e di capitali, oltre ad essere attraversato, in entrata ed in uscita, da flussi di lavoratori, imprenditori, studenti, migranti, etc. Quello che un tempo si chiamava il Terzo mondo entra costantemente in quello che identificava il Primo, e viceversa, in uno scambio costante – anche se asimmetrico – di investimenti economici e finanziari e di arrivi e partenze di persone<sup>7</sup>.

Su quest'ultimo punto tornerò ancora più avanti. Per ora, vorrei evidenziare come il progresso tecnologico spinga anche per altri versi a mettere in discussione l'esclusività del controllo degli Stati sul proprio territorio, dal momento che ogni remoto angolo della superficie terrestre può essere monitorato da satelliti in orbita nello spazio, e che una crescente intrusività caratterizza gli strumenti informatici in grado di violare da grandi distanze, in modo non sempre avvertibile, gli archivi dei *data base* pubblici, persino di quelli in cui si conservano informazioni riservate o segrete<sup>8</sup>. Tali strumenti, peraltro, possono essere utilizzati da chiunque sia materialmente in grado procurarseli: dalle organizzazioni criminali, dai gruppi terroristici ed anche dai singoli *hackers*, come mostrano – con riguardo a quest'ultima ipotesi – il “caso Assange” e il “caso Snowden”<sup>9</sup>.

Al tempo stesso, però, numerosi indizi confermano la persistente rilevanza costituzionale del territorio.

Già in occasione del Convegno annuale dell'AIC su *Costituzionalismo e globalizzazione* Pasquale Costanzo ha invitato a discorrere, «piuttosto che di estinzione, [...] di una ridefinizione della sovranità statale di fronte alla tecnologia globale di Rete», in relazione a una nozione di sovranità «che vede lo Stato come lo strumento per tutelare i diritti, secondo la visione propria del costituzionalismo»<sup>10</sup>. Durante il dibattito odierno, alcuni interventi hanno evidenziato ulteriori ragioni che spingono a ridimensionare le visioni pessimistiche sulla drastica “fine” del territorio. Ines Ciolli, ad esempio, si è soffermata sulla distribuzione dei seggi all'interno dei collegi elettorali, mettendo in luce come diversi ordinamenti, in alcuni casi, ne delineino una configurazione ispirata non soltanto al rispetto del criterio demografico, ma anche alla considerazione della mutua integrazione tra territorio e comunità di riferimento. Giu-

---

<sup>5</sup>Cfr. M. R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, 2006, 15.

<sup>6</sup>L'efficace espressione è di F. FARINELLI, *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*, Torino, 2003, 100.

<sup>7</sup>In tal senso, v. C. GALLI, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, 2001, 136 ss. (per la citazione, 137).

<sup>8</sup>Lo sottolineava già D. FARIAS, *Stato (filosofia del diritto)*, *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, 693 ss.; più di recente, v. le considerazioni di A. SPADARO, *Les évolutions contemporaines de l'État de droit*, in *Civitas Europa, Revue semestrielle de l'Université de Lorraine*, n. 37/ 2016.

<sup>9</sup>Per tutti, v. M. CATANZARITI, *Wikileaks' Tales: finisce l'era della ragion di Stato?* in *Politica del diritto*, n. 4/2012, 675 ss.

<sup>10</sup>Cfr. P. COSTANZO, *Il fattore tecnologico e le trasformazioni del costituzionalismo*, in AA.VV., *Annuario 2012. Costituzionalismo e globalizzazione*, a cura dell'AIC, Napoli, 2014, 71.

seppe de Vergottini ha ricordato come, al di fuori dello “spazio giuridico europeo”, le grandi potenze non abbiano rinunciato a presidiare rigorosamente i propri confini ed, in qualche caso, continuino a perseguire politiche di conquista o di controllo sui territori di altri Stati. Ciò accade anche con modalità “nuove”, come nelle ipotesi in cui parti di un territorio statale divengono oggetto di una peculiare forma di “acquisizione”, nella quale sembra riaffiorare la famosa triade schmittiana *Nehmen-Teilen-Weiden*. Mi riferisco – cogliendo uno spunto offerto da Andrea Morrone – al *land grabbing*, noto anche come *rush for land*. Con tali locuzioni si allude all’acquisto, da parte di multinazionali o anche da parte di Paesi ricchi o in via di espansione, del diritto di sfruttare variamente terreni coltivabili situati in alcuni tra gli Stati più poveri del pianeta, per un periodo che in genere oscilla tra i 50 e 99 anni<sup>11</sup>.

Il fenomeno, cui in questa sede si può solo accennare, è ritenuto da alcuni come una opportunità di sviluppo socio-economico per i Paesi “cedenti”. Tuttavia, da più parti si è evidenziato come quando il trasferimento o l’affitto dei terreni in favore di investitori stranieri sia stato effettuato con tali modalità, in molti casi abbia esposto a violazione i diritti delle popolazioni locali, non solo in conseguenza della mancata consultazione delle stesse nelle trattative tra gli Stati e i beneficiari dei diritti di sfruttamento, ma anche e soprattutto per il rischio di evizioni forzate e per la possibile incisione sul *diritto alla terra*, sul *diritto al cibo* e sul *diritto all’acqua* degli abitanti delle aree ricadenti negli accordi<sup>12</sup>.

La conferma del rilievo del territorio si ha poi in forma particolarmente vistosa quando esso torni ad essere «protagonista di intensi sentimenti di appartenenza»<sup>13</sup>, come sovente accade nelle rivendicazioni “secessioniste” che tuttora sono agitate a livello locale in diversi Stati, di qua e di là dell’Oceano (anche se con inevitabili diversità di accenti: si pensi, ad esempio, alla Catalogna, alla Scozia o al Quebec)<sup>14</sup>. In alcuni casi, peraltro, la difesa della “identità culturale” delle comunità storicamente stanziata su particolari aree diviene anche il vessillo di una forma di resistenza del “locale” alla minaccia di omologazione derivante dall’avanzata del “globale”<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup>Nel primo trimestre del 2012, 2,5 milioni di ettari sono stati acquisiti da grandi imprese multinazionali cinesi, brasiliane, francesi, inglesi, danesi, svedesi, nord americane, arabe e thailandesi in varie aree dell’Africa sub-sahariana, del Sud America, dell’Australia e dell’Oceania, ma anche in alcuni Stati dell’Europa (Ungheria, Romania, Polonia, Bulgaria e Serbia). Per questi dati, v. G. SAPELLI, *Basta con l’iniqua incetta di terre*, in *Equilibri*, 2/2012, 295 ss.; *ivi*, v. anche A. FAVAZZO, *Terra e agricoltura. Il land grabbing in Europa*, 3/2014, 545 ss.; M. NINO, *Land grabbing, sovranità territoriale e diritto alla terra dei popoli indigeni*, in *Dir. umani dir. internaz.*, 1/2016, 185 ss.; A. VIVIANI, *Land grabbing e diritti umani*, *ivi*, 209 ss.

<sup>12</sup>Sul *diritto alla terra*, anche in connessione al *diritto all’acqua* e al *diritto al cibo* (nonché alla *food sovereignty*, espressione nata nel 1996 per iniziativa della *Via Campesina*, un movimento che associa più di duecento milioni di contadini nei più diversi Paesi del mondo, riferibile al diritto di nazioni e popoli al controllo dei loro sistemi alimentari), v. O. De SCHUTTER, *The Emerging Human Right to Land*, in *Int. Comm. Law Review*, 2010, 303 ss.; S. RODOTÀ, *Il diritto al cibo*, e-book, Milano, 2014; A. RINELLA, *Food Sovereignty*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1/2015, 15 ss.; S. SASSEN, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell’economia globale* (2014), tr. it., Bologna, 2015, 91 ss.

<sup>13</sup>La citazione è tratta da S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, 1/2003, 116.

<sup>14</sup>Cfr. i contributi di AA.VV., in *Ist. fed.*, n. 4/2014, dedicato a *Secessione e diritto all’autodeterminazione*.

<sup>15</sup>A tali situazioni si riferisce il noto neologismo *glocalization*, coniato da S. Bauman: cfr. gli scritti raccolti in S. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, tr. it., Roma, 2005. Sul rapporto tra potere, territorio e demo-

Da qualche tempo, inoltre, la “rivincita” del territorio si affaccia con sempre maggior insistenza negli slogan dei movimenti e dei partiti nazionalisti ed “euroscettici” che, specie dopo l’esito del voto sulla c. d. *Brexit*, hanno riscoperto il ruolo dei confini quali *markers of identity*. Le conseguenze *giuridiche* di tale referendum non sono ancora del tutto chiarite, ma da più parti si teme che, nonostante questa incertezza, possa propagarsi sin da ora un “contagio centripeto” in altri Stati dell’Unione<sup>16</sup>, dal quale potrebbe discendere una crisi ben più grave di quelle che sin qui hanno segnato in diverse occasioni il cammino dell’integrazione europea. In ogni caso, è noto che già nel presente le situazioni di emergenza legate, per un verso, alla recrudescenza del terrorismo di matrice islamista e, per l’altro, all’arrivo in Europa delle massicce ondate migratorie provenienti dalla Siria e dall’Africa, hanno spinto diversi Stati aderenti al Trattato di Schengen ad avvalersi della facoltà di reintrodurre i controlli alle frontiere interne<sup>17</sup> ed, in alcuni casi, a “fortificarle” con la predisposizione di barriere di filo spinato e la costruzione di muri. Al di là di ogni altra considerazione, queste decisioni mostrano che anche tra gli Stati dell’Unione i confini si presentano ora “flessibili” ed ora “rigidi”, a seconda dei casi. Del resto, la “comunitarizzazione” delle politiche in materia di immigrazione dai Paesi terzi non ha mai intaccato il potere dei Parlamenti e dei Governi nazionali di controllare l’accesso al territorio statale, quando si tratti di prevenire o reprimere l’ingresso di stranieri *extraeuropei*, in particolare quando tale controllo venga esercitato nell’orbita delle competenze, rimaste saldamente in capo agli Stati, relative al mantenimento dell’ordine pubblico e della sicurezza interni<sup>18</sup>.

Lo sguardo sulla realtà mostra, dunque, la complessa e mutevole configurazione dei confini, offrendo il panorama europeo (ma anche quello statunitense, come notava nel suo intervento Massimo Luciani), una molteplicità di esempi in cui – anche con riguardo ad uno stesso Stato – essi appaiono ora come linee di chiusura del territorio, che si vorrebbero invalicabili dall’esterno (in particolare, da alcune “categorie” di stranieri), ed ora quali linee di passaggio caratterizzate da “porosità”, soprattutto per i titoli e i capitali che, una volta “digitalizzati”, viaggiano comodamente attraverso la Rete. Anche Bertrand Badie rileva che, con riguardo ai propri confini, gli Stati sovente “suonano due spartiti”, nel senso che, a seconda

---

crazia nella *governance* “glocale”, con riguardo al nostro ordinamento, v. L. PATRUNO, *Istituzioni globali e autonomie*, in AA.VV., *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, a cura di B. Pezzini, S. Troilo, Napoli, 2015, 33 ss.

<sup>16</sup>Per questa espressione, v. G. BRONZINI, *L’Europa del nostro sconcerto. La rivincita della (cattiva) politica sui diritti fondamentali di rango europeo*, in AA.VV., *Il filo delle tutele nel dedalo d’Europa*, a cura di E. Faletti, V. Picone, Napoli, 2016, 525.

<sup>17</sup>Cfr. M. SAVINO, *La crisi dei confini*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 739 ss. Si tratta di nove Stati su ventisei: la Francia, per difendersi dalla minaccia terroristica, ed il Belgio, la Danimarca, la Germania, l’Ungheria, l’Austria, la Slovenia, la Svezia e la Norvegia, in reazione all’afflusso dei migranti.

<sup>18</sup>Anche se il potere degli Stati incontra (o meglio: *dovrebbe incontrare*) i limiti derivanti dal diritto internazionale, specialmente con riguardo alla protezione dei rifugiati. Cfr. per tutti P. BONETTI, *I diritti dei non cittadini nelle politiche dell’immigrazione e dell’asilo dell’Unione europea*, in AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Napoli, 2016, 152 ss. Sui più recenti sviluppi, v. A. CIERVO, *Ai confini di Schengen. La crisi dell’Unione europea tra “sistema hotspot” e Brexit*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016; *ibidem*, v. anche E. RINALDI, *L’Unione europea e le deroghe alla libertà di circolazione in funzione di governo dei flussi migratori*; M. I. PAPA, *Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione della solidarietà tra gli Stati membri dell’Unione europea*.

dei casi, il confine appare ora come *limes*, barriera che separa ed esclude, ora come *limen*, soglia che consente il transito di qua e di là da essa<sup>19</sup>.

### 3. Il territorio nella Costituzione italiana...

Da queste prime battute si evince come sul territorio si scarichino tensioni contrapposte, che potremmo definire convenzionalmente di “de-territorializzazione” e di “ri-territorializzazione”.

Proprio per questo appare necessario tornare indietro e partire non più dalla “fine”, ma dall’*inizio* e, pertanto, chiedersi quale sia lo statuto costituzionale del territorio.

Naturalmente, non è possibile ripercorre nel dettaglio il tracciato del tormentato, millenario rapporto intercorrente tra terra e potere. Peraltro, sia Gino Scaccia che Luca Antonini si sono soffermati sugli aspetti salienti del notissimo dibattito dottrinale prodottosi in seno alla giuspubblicistica tedesca e a quella italiana e, naturalmente, sulla contrapposizione tra Hans Kelsen e Carl Schmitt, felicemente sintetizzata da Natalino Irti nella formula per cui «l’essere dell’*Ordnung* schmittiano nasce da un dato luogo; il dover essere kelseniano sceglie ‘qualche luogo’»<sup>20</sup>. Su tutto ciò, pertanto, non ritornerò. Mi pare tuttavia il caso di sottolineare che nell’Europa continentale lo statuto giuridico del territorio ha conservato nel tempo il connotato saliente cui si riferisce l’etimologia più attendibile della parola *territorium*, che – come segnala Gino Scaccia nella sua relazione – contrariamente a quanto si potrebbe pensare, non ha niente a che vedere con la terra. Per la verità, il tema dell’ambiguità semantica della nozione di territorio viene messo costantemente in luce nelle riflessioni scientifiche su di esso, anche in contesti disciplinari diversi dalle scienze giuridiche<sup>21</sup>. Tuttavia, da più parti si conviene che l’origine del termine debba cogliersi nel verbo *terrere* (far tremare, intimorire), declinabile anche nella forma iterativa *territare* (terrorizzare), da cui il sostantivo *territor* (riferito, ad esempio, a Giove). Coerentemente con quest’ultima derivazione, per il *Digesto* – il passo è citato anche da Scaccia – «*territorium est universitas agrorum intra fines cujusque civitatis, quod*

---

<sup>19</sup>Cfr. B. BADIE, *La fine*, cit., 168. In proposito, v. anche P. HÄBERLE, *Stato costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 2000, 7.

<sup>20</sup>Cfr. N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2006, 119, con riferimento soprattutto a H. KELSEN, *Teoria generale delle norme*, a cura di M. G. Losano, tr. it. di M. Torre, Torino, 1985; ID., *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto* (1920), tr. it. a cura di A. Carrino, Milano, 1989, 105 ss.; C. SCHMITT, *Il nomos della terra. Nel diritto internazionale dello jus publicum europaeum* (1950), tr. it. a cura di E. Castrucci, Milano, 2011; ID., *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo* (1954), tr. it. a cura di G. Gurisatti, Milano, 2002; ID., *Stato, grande spazio, nomos* (1916-1969), a cura di G. Maschke, tr. it. di G. Gurisatti, Milano, 2015, spec. 337 ss. Di recente, la ricostruzione del dibattito dottrinale sul territorio è stata efficacemente tratteggiata da I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010, 28 ss., e da A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, 74 ss.

<sup>21</sup>Cfr., ad esempio, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Territorio dello Stato*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992, 334 ss.; M. MANETTI, *Territorio I*), *Territorio dello Stato*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, 1994, 1 ss.; *ivi*, v. anche E. TUC-CARI, *Territorio II*), *Territorio regionale*, 1 ss.; B. CARAVITA DI TORRITTO, *Territorio III*.) *Territorio degli enti territoriali minori, ibidem*, 1 ss. Da un punto di vista storico, v. F. SOIMANI, *Spazi complessi, territorialità plurime. Spunti di riflessione attorno ai concetti di territorio, territorializzazione e territorialità (ed al loro utilizzo in ambito storiografico)*, in *Itinerari di ricerca storica*, XXVII, 2013, 11 ss.

*magistratus ejus loci magistratus ejus loci, intra ejus fines, terrendi, id est submovendi, ius habent*». Pertanto, come è stato efficacemente suggerito da uno tra i più eminenti geografi italiani, il territorio può *ab origine* definirsi come un *luogo caratterizzato dalla “produzione della paura” indotta nella comunità su di esso stanziata dalla pratica del potere pubblico*<sup>22</sup>.

Tale nucleo definitorio originario sembra conservarsi nel tempo, ed anzi sembra individuare il *proprium* riferibile al territorio statale, sino all'avvento dello Stato costituzionale.

Come si sa, il superamento del particolarismo feudale spiana la strada alla costruzione della statualità moderna quale «necessaria risposta, allo stesso tempo ragionevole e artificiale ai bisogni dell'uomo, individuati attraverso le argomentazioni relative allo stato di natura»<sup>23</sup>. Nella elaborazione di questa risposta, si manifesta, tra l'altro, il progressivo smantellamento di un connotato tipico dell'ordine giuridico medievale, la molteplicità delle forme di territorialità e di esercizio del potere da parte di autorità diverse sui medesimi ambiti spaziali<sup>24</sup>, ciascuno dei quali rilevava anche come centro di riferimento di un *corpus* di norme consuetudinarie: un certo luogo poteva «cambiare di mano, entrare e uscire dalla sfera di disposizione di qualunque *superior*», ma continuava «a recare iscritto su di sé» il codice specifico che lo governava<sup>25</sup>. La costruzione dello Stato moderno affiora, perciò, anche grazie alla costante destrutturazione di questa dimensione del territorio quale luogo *costitutivo del diritto*, operazione che ne consente la definizione di luogo interamente *costituito dal diritto*: non dal diritto consuetudinario, bensì dal diritto posto dal potere sovrano<sup>26</sup>. In altre parole, «una delle testimonianze più forti della frattura tra quel prima e quel dopo che in genere chiamiamo antico e moderno» si rinviene nella trasformazione del territorio statale in una «*tabula rasa*» su cui il potere costruisce, a proprio piacimento, l'edificio costituzionale<sup>27</sup>.

Dall'età moderna in poi, nell'Europa continentale il territorio continuerà a delinearsi «in forma liscia, geometrica, chiusa e inanimata», in quanto «elemento materiale e manipolabile, organizzabile artificialmente da parte del potere supremo»<sup>28</sup>. Ciò, tuttavia, non mette in discussione – anzi, rende ancora più evidente – l'identificazione del territorio con il luogo in cui viene esercitato “il potere che atterrisce”: il superamento del particolarismo feudale comporta anche un processo di centralizzazione della “produzione della paura” indotta

---

<sup>22</sup>Il riferimento è a F. FARINELLI, *La crisi della ragione cartografica*, Torino, 2009, 14.

<sup>23</sup>Così, M. FIORAVANTI, *Stato (storia)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, 709.

<sup>24</sup>In tal senso, v. F. CENGARLE, F. SOIMANI, *La pluralità delle geografie (e delle cartografie) possibili*, in [www.retimedievali.it](http://www.retimedievali.it), 2009.

<sup>25</sup>L. MANNORI, *La nozione di territorio tra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in AA.VV., *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 2007, 46, ove l'A. mette anche in evidenza come, nella prospettiva medievale, «*Land e Herrschaft*, territorio giuridicamente “armato” e signoria fattuale su di esso sono e restano due nozioni totalmente diverse», citando in proposito il seminale studio di O. BRUNNER, *Terra e potere. Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale* (1939), tr. it., Milano, 1983.

<sup>26</sup>La terminologia è di N. IRTI, *Norma e luoghi*, cit., 118.

<sup>27</sup>Le citazioni sono tratte da L. MANNORI, *La nozione di territorio*, cit., 43-44.

<sup>28</sup>Cfr. S. SICARDI, *Essere di quel luogo*, cit., 117. Com'è noto, l'evoluzione del rapporto tra terra e potere segue traiettorie diverse al di là della Manica: basti pensare al riferimento al territorio nella *law of the land* (*lex terrae*), contenuto nel *chapter 39* (poi 29) della *Magna Charta*, che – alludendo all'insieme di *common law*, *statutes* e consuetudine – innestava già nell'Inghilterra medievale l'idea del *rex sub lege*: in proposito, v. A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali de territorio: una prospettiva comparata*, in *Rivistaaic.it*, 3/2012, 2 ss.

dall'esercizio del potere pubblico. Il principio *quisquis in territorio etiam de territorio* deve infatti trovare la più rigida concretizzazione possibile, poiché l'organizzazione della guerra – che, notoriamente, si intreccia con la genesi ed il consolidamento dello Stato moderno europeo – esige che quest'ultimo ostenti «caratteri di chiusura, coesione, continuità, assenza di conflittualità interna, omogeneità, gerarchizzazione, esclusività del potere»<sup>29</sup>. Tali connotati permarranno a lungo nel corso del tempo: su di essi – guardando specificamente alla nostra storia – si innesterà la “declinazione autoritaria” dei diritti nello Stato liberale italiano<sup>30</sup>.

Dopo il tragico ventennio fascista – in cui il territorio entra in stretto rapporto con una declinazione fortemente identitaria dell'idea di *nazione*, intesa ora nel significato originario del termine di *stirpe, razza*<sup>31</sup>, ora in quello di Patria, «il tutto di cui il singolo partecipa»<sup>32</sup> – la Costituzione repubblicana spezza le linee di continuità con il passato. L'assunzione del primato della persona a cardine dell'ordinamento, riflettendosi nell'“eversione del principio di autorità” che segna l'avvento della “sovranità dei valori”<sup>33</sup>, comporta inevitabilmente una ridefinizione (anche) del territorio come categoria giuridico-costituzionale. Tale riconfigurazione, tuttavia, non si esaurisce nell'asettica concezione kelseniana che fa del territorio il mero ambito spaziale di applicazione delle norme: in quanto centro di riferimento degli interessi generali della comunità su di esso stanziata, il territorio dell'Italia, «Repubblica democratica, fondata sul lavoro», diviene “strumento” al servizio dei diritti inviolabili, secondo una suggestiva formula di Peter Häberle<sup>34</sup>, apparendo al tempo stesso, in quanto sede della convivenza tra le persone su di esso stanziate, come luogo in cui si formano e si consolidano i legami che attingono all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale (art. 2 Cost.).

Questa configurazione del territorio si desume dall'art. 5 Cost., poiché all'evidenza il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali «tende a decentrare la sovranità ed a renderne meno episodico l'esercizio da parte della collettività popolare»<sup>35</sup>. Se, come ho accennato, è vero che l'accentramento delle funzioni pubbliche e la connessa costruzione del territorio statale come “spazio” omogeneo e rimodellabile discrezionalmente dal sovrano è stato uno dei motori della modernità, è anche vero che «nei lavori della Costituente emerse tuttavia la consapevolezza che il lungo cammino dell'accentramento “innovatore” era stato percorso sino in fondo e che la centralizzazione politica e organizzativa dello Stato era stata messa al servizio dei regimi autoritari della prima metà del XX secolo»<sup>36</sup>. Appunto per que-

---

<sup>29</sup>F. SOIMANI, *Spazi complessi*, cit., 28.

<sup>30</sup>Cfr. spec. G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967, 150 ss. Più di recente v. S. RODOTÀ, *Diritti e libertà nella Storia d'Italia. Conquiste e conflitti (1861-2011)*, Roma, 2011, 5 ss.; G. SILVESTRI, *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, in [Rivistaaic.it](http://Rivistaaic.it), 2/2011.

<sup>31</sup>Su tale accezione, v. per tutti F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Roma-Bari, 1961, 118.

<sup>32</sup>Così, V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXVII, Milano, 1977, 792, in nt. 19.

<sup>33</sup>Secondo la tesi proposta da G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità*, cit., 56 ss. Dello stesso A., v. anche *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, spec. 85 ss.

<sup>34</sup>P. HÄBERLE, *Stato costituzionale*, cit., 7.

<sup>35</sup>T. MARTINES, *La democrazia pluralista* (1963), ora in *Opere*, I, *Teoria generale*, Milano, 2000, 243.

<sup>36</sup>Così, G. SILVESTRI, *Rileggendo, sessant'anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Dirittiregionali.it*, III/2016, 471.



sto, i connotati del territorio geografico-politico della Repubblica ricavabili dall'art. 5 Cost. si delineano "per opposizione" a quelli consegnati dal passato: non più uno "spazio" omogeneo e liscio, statico e riconfigurabile a piacimento dal potere politico, bensì un'estensione multi-forme, articolata ed in costante ricerca di un equilibrio dinamico – frutto dell'incessante bilanciamento tra le ragioni dell'unità e la promozione delle autonomie – la cui ridefinizione è possibile solo nel rispetto delle regole procedurali fissate dagli artt. 132 e 133 Cost. A meno che, naturalmente, il legislatore non intraprenda la strada della revisione costituzionale: nel qual caso, comunque, esso è pur sempre costretto a muoversi entro le coordinate generali tracciate dall'art. 5 Cost.

La "nuova" definizione del territorio traluce anche nell'art. 9 Cost., dove esso si "smaterializza" – tanto che non viene neppure menzionato dalla norma – trasformandosi in *valore*. Quale parte integrante del paesaggio-ambiente e del patrimonio storico e artistico della Nazione, il territorio è oggetto di protezione da parte della Repubblica – anche in una prospettiva transgenerazionale – per l'evidente connessione esistente tra la cura dei tanti elementi che lo compongono (l'aria, l'acqua, il suolo, etc..) e i diritti fondamentali: primo fra tutti, il diritto alla salute<sup>37</sup>. Su questo punto si è soffermato ampiamente Gino Scaccia con notazioni condivisibili, e dunque mi limito a evidenziare che, non essendo il territorio evocato apertamente dall'art. 9 Cost., esso contribuisce ad arricchire la dimensione dell'identità nazionale che attinge a storia e memoria solo in quanto "incorporato" nei beni ambientali, storici, artistici e culturali tutelati dalla norma. La Carta ha così inteso espungere dall'orizzonte costituzionale quelle concezioni che – alimentandosi in modo più o meno aperto alle declinazioni dell'idea "naturalistica" di nazione – esaltino il territorio soprattutto come luogo di insediamento di presunte comunità "fondatrici" o di sede della elaborazione di tradizioni etnico-culturali resistenti al trascorrere del tempo<sup>38</sup>. Il richiamo alla Nazione, nell'art. 9 Cost. come anche in molte altre disposizioni della Carta, è infatti da intendersi come funzionale «all'affermazione della prevalenza della generalità sulla particolarità, e non alla riproposizione solenne, per di più fornita di tutela costituzionale, di un modello culturale prevalente o di un'esclusiva tradizione storica»<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup>Si rinvia, per tutti, alle considerazioni di recente svolte da A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir., Ann.*, IX, Milano, 2016, 331 ss. La dimensione transgenerazionale della tutela dei beni protetti dall'art. 9 Cost. si rende ancora più evidente nelle prospettazioni di quanti ne propongono l'inclusione nella tormentata categoria dei beni comuni, sulla quale il dibattito scientifico è tuttora aperto (ne accennava Ines Ciolli nel suo contributo alla discussione, ricordando anche la rinnovata attenzione, da parte dei giuristi, verso lo studio degli usi civici): nell'immensa letteratura, v. A. SAITTA, *I beni comuni nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, a cura di L. D'Andrea, G. Moschella, A. Ruggeri, A. Saitta, Torino 2015, 213 ss.; *ivi*, v. anche L. D'ANDREA, *I beni comuni nella giurisprudenza sovranazionale*, 227 ss.; dello stesso A., v. anche *I beni comuni tra pubblico e privato*, in *Dir. soc.*, 3/2016, 443 ss. Con specifico riguardo al tema qui trattato, v. P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse collettivo*, Roma, 2014.

<sup>38</sup>Sull'idea "naturalistica" e su quella "volontaristica" di nazione, cfr. F. CHABOD, *L'idea di nazione*, cit., 58 ss.; V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, cit., 787 ss. P. CARROZZA, *Nazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, 154 ss.

<sup>39</sup>G. SILVESTRI, *La parabola*, cit., 61.

Quest'ultima notazione permette di affermare che concezioni "culturali-identitarie" del territorio non trovano cittadinanza, nell'ordinamento repubblicano, nemmeno con riferimento agli enti locali. Non si tratta solo della circostanza che, per ragioni di volta in volta diverse, sulla definizione della fisionomia delle autonomie locali – a partire da quella delle Regioni ed a finire a quella delle neonate Città Metropolitane – non hanno concretamente influito gli aspetti storici, geografici, sociologici, etc., dai quali si sarebbero potuti trarre gli elementi per la costruzione di un "territorio ideal-tipico" riferibile a ciascuna di esse<sup>40</sup>. Se anche si fosse proceduto in tal senso, ciò comunque non avrebbe inciso sul *sensu* attribuibile al riconoscimento e alla promozione delle autonomie locali nell'art. 5 Cost., che è quello di imporre l'articolazione del territorio nazionale in una pluralità di *spazi politici*, idonei a consentire l'autodeterminazione dei propri interessi da parte delle collettività in essi presenti: interessi *generali*, sebbene di dimensioni *locali*<sup>41</sup>. Come è stato evidenziato ancora di recente da Barbara Pezzini, «per quanto possano esistere elementi peculiari di storia, cultura, tradizioni, cultura materiale, persino linguistici [...] è propriamente l'*identità politica* che si costruisce attraverso la rappresentanza e la partecipazione all'esercizio della azione politica locale, non diversamente da come l'identità nazionale si costruisce nell'esercizio della sovranità politica»<sup>42</sup>.

In questa luce, può apprezzarsi l'auspicio formulato da Luca Antonini verso un'evoluzione del nostro regionalismo nella direzione di una «ricontestualizzazione dei fatti differenziali», poiché il fondamento di tale valorizzazione delle differenze, «più che in determinati motivi radicati nella realtà oggettiva (il carattere geografico o la presenza di una minoranza linguistica)», viene ricercato «in ragioni *latu sensu* "culturali"» connesse alle specifiche "tradizioni statutarie e legislative regionali": rientra tra tali "fatti differenziali", ad esempio, l'organizzazione di "modelli" sanitari o di "modelli" di sistemi di assistenza che offrano un elevato *standard* di garanzia dei diritti sociali<sup>43</sup>. Mi sembra, tuttavia, che una prospettiva del ge-

---

<sup>40</sup>In proposito, v. per tutti, tra gli scritti più recenti, S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, 2008; C. DESIDERI, *Regioni politiche e territori. Per una storia del regionalismo italiano*, Milano, 2015; A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1/2015, spec. 5 ss.; F. SANTOLINI, *Le "Macroregioni" in Italia: riflessioni sulla riorganizzazione territoriale delle Regioni tra proposte dottrinali e legislative e possibili sviluppi futuri*, in AA.VV., *Rappresentanza politica e autonomie*, a cura di C. Buzzacchi, A. Morelli, F. Pizzolato, Milano, 2016, 79 ss.

<sup>41</sup>Inevitabile la citazione di T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia* (1956), ora in ID., *Opere*, III, *Ordinamento della Repubblica*, cit., 293 ss., e di M. S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale, diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 365 ss. Sulla visione di T. Martines, v. ora i contributi in *Dirittiregional.it*, III/2016, di A. MORELLI, *Unità e autonomia nel pensiero del prof. Temistocle Martines*, 393 ss.; A. RUGGERI, *Sogno e disincanto dell'autonomia politica regionale nel pensiero di Temistocle Martines (con particolare riguardo al "posto" delle leggi regionali nel sistema delle fonti)*, 456 ss.; G. SILVESTRI, *Rileggendo, sessant'anni dopo*, cit., 470 ss.; A. SPADARO, *Dal generico (e angusto) localismo delle autonomie territoriali al maturo (e ideale) regionalismo di Temistocle Martines*, 664 ss.; L. D'ANDREA, *Autonomie territoriali e sistema dei partiti nel pensiero di Temistocle Martines*, 680 ss.; G. D'AMICO, *Mini-costituzioni per quali Regioni? Considerazioni a margine della riflessione di T. Martines sugli statuti delle Regioni di diritto comune*, 720 ss.

<sup>42</sup>B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in AA.VV., *Il valore delle Autonomie*, ct., XIX (c.vo dell'A.); *ibidem*, v. anche L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, 3 ss.

<sup>43</sup>Cfr. in proposito I. RUGGIU, *L'evoluzione del sistema delle autonomie territoriali*, in AA.VV., *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, a cura di S. Sicardi, M. Cavino e L. Imarisio, Bologna 2015, 413 ss., spec. 436-441.

nera non comporti la necessità di un vero e proprio «mutamento di paradigma» imperniato su «una sdrammatizzazione dell'elemento "politico"» del nostro regionalismo, secondo quanto sostenuto dal relatore. Nella prospettiva dell'art. 5 Cost., infatti, per un verso la differenziazione appare come lo scopo dell'autonomia politica e per l'altro, al tempo stesso, questa si presenta come lo strumento della differenziazione<sup>44</sup>: in particolare, l'attribuzione alle Regioni della capacità di progettazione politico-legislativa acquista il suo senso più compiuto proprio se, concretizzando la possibilità della delineazione di un indirizzo politico diverso da quello definito a livello nazionale, si traduce nella concretizzazione di una protezione "diffusa" – ed, in teoria, tendenzialmente differenziata – dei diritti fondamentali sul territorio nazionale, così da arricchire continuamente «il contenuto "sostanziale" della cittadinanza, inteso come la quantità e la qualità dei diritti di cui sono titolari i cittadini e anche i non cittadini»<sup>45</sup>. In questa luce, l'autonomia opera *essa stessa come presidio dell'unità-indivisibilità della Repubblica*: almeno, così deve concludersi, qualora si reputi che questa «è salvaguardata se (e fino a quando) il patrimonio dei diritti fondamentali e dei doveri inderogabili è comune a coloro che vivono a Trapani così come a quelli di Pordenone»<sup>46</sup>.

Vero è che nel nostro ordinamento resiste una "cultura dell'uniformità", intesa come «persistenza di elementi profondi nel modo di essere delle istituzioni (e delle stesse Regioni), della società civile e perfino della psicologia delle singole persone, che si traduce in esigenze ed aspettative che temperano – se non contraddicono – quell'idea di *diversità* che è l'altra faccia dell'autonomia»<sup>47</sup>. Questa, tuttavia, non è una conseguenza inevitabile della caratura politica del nostro regionalismo, ma ne è una *patologia*, i cui portatori si rintracciano tanto a livello centrale quanto a livello locale.

Limitando la riflessione ai tempi più vicini all'oggi, per un verso le Regioni non hanno preso sul serio le possibilità di attivare esse stesse i processi di differenziazione introdotti dalla riforma del 2001: la "specializzazione" prevista dall'art. 116, c. 3, Cost. è rimasta lettera morta<sup>48</sup>. Anche le intese tra le Regioni previste dall'art. 118, c. 3, Cost., che – favorendo

---

<sup>44</sup>Per tutti, v. R. BIN, *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia. Conclusioni*, in AA.VV., *Il valore*, cit., 461.

<sup>45</sup>A. SIMONCINI, *La "rivoluzione promessa": le Regioni tra nuovi diritti e pluralismo sociale*, in AA.VV., *Che fare delle Regioni?*, a cura di N. Antonetti, U. De Siervo, Roma 2014, 128.

<sup>46</sup>Così, A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24/2011,16, nonché, più di recente, ID., *Pluralismo assiologico, pluralismo istituzionale, integrazione di sistemi*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2015, 13 ss. In proposito, v. anche A. MORELLI, *L'autonomia territoriale nella dimensione della democrazia costituzionale alla luce del principio personalista*, in AA.VV., *Il valore delle autonomie*, cit., 441 ss.

<sup>47</sup>La citazione è tratta da G. FALCON, *La riforma costituzionale e la legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 5/2005, 714 (c.vo dell'A.).

<sup>48</sup>Di recente – lo ricorda anche Antonini – una singolare "richiesta" di differenziazione è provenuta dal Veneto, peraltro in modo alquanto farraginoso. La Regione ha infatti promosso due referendum consultivi: uno, previsto dalla l.r. n. 15/2014, articolato in cinque quesiti, relativi alla futura rivendicazione di maggiore autonomia; l'altro, previsto dalla l. n. 16/2014, imperniato su un singolo quesito, relativo alla eventuale "trasformazione" del Veneto in una "repubblica indipendente e sovrana". La Corte, decidendo sull'impugnazione governativa di entrambe le leggi, ha accolto tutte le censure di incostituzionalità, salvo quelle riguardanti un solo quesito tra quelli proposti – "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?" – proprio perché evocativo del disposto dell'art. 116, c. 3, Cost. (sent. n. 118/2015). Maggiori dettagli in F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Forumcostitu-*

l'ottimizzazione dell'uso delle risorse disponibili – potrebbero proiettare su ambiti territoriali regionali limitrofi una strategia comune relativamente a problematiche che in quei determinati contesti presentino profili di interesse comune (si pensi solo all'efficacia che potrebbe avere il contrasto al dissesto idrogeologico, se condotto su aree contigue, benché appartenenti a Regioni diverse), sono state adottate in pochi casi, quasi sempre per la semplice creazione di singoli organi comuni, e non per la istituzione di forme di cooperazione stabile tra le Regioni coinvolte<sup>49</sup>. Per l'altro verso, il legislatore statale si è prima disinteressato completamente dell'attuazione della riforma del Titolo V e poi, dall'*exploit* della crisi in avanti, ha rivolto la propria attenzione al sistema delle autonomie quasi esclusivamente per presentarne il ridimensionamento come una tappa inevitabile nel percorso obbligato verso la riconquista della stabilità finanziaria, nell'indifferenza dell'opinione pubblica (se non con il plauso della stessa, in reazione alla scoperta dei ricorrenti episodi di corruzione e spreco di denaro pubblico da parte di molti esponenti delle classi politiche locali). Da qui l'esercizio della «forza centripeta»<sup>50</sup> con cui Governo e Parlamento, al fine di fronteggiare l'emergenza economica, hanno proceduto alla riduzione dei margini di autonomia (non solo di quella finanziaria) degli enti territoriali, facendo leva soprattutto sulla *vis* attrattiva dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Il risultato è che le Regioni si trovano nell'«inverno del loro scontento»<sup>51</sup>: ancora di recente è stato evidenziato che «i “tagli” imposti alle autonomie territoriali dal 2010 ad oggi oscillano tra il 17 e il 20 per cento del risparmio sulla spesa pubblica complessiva [...], senza tenere conto, per di più, della spesa sanitaria, che assorbe larga parte di quella regionale. Anche quest'ultima, peraltro, nelle ultime due leggi di stabilità, è stata disciplinata in maniera fortemente accentrata, essendo stato sistematicamente privilegiato il ricorso a fondi con vincolo di destinazione, con buona pace del c.d. federalismo fiscale»<sup>52</sup>. Non sembra che, in tale quadro, residui un ampio spazio per l'avvio o il consolidamento di «tradizioni regionali differenziate», nel senso prima chiarito.

---

zionale.it, 2015; *ibidem*, v. anche D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*

<sup>49</sup> Su questo versante, un elemento di novità può rintracciarsi nel Protocollo d'intesa stipulato nell'estate del 2016 tra gli Esecutivi di Marche, Toscana e Lazio, volto a istituire sedi e momenti di collaborazione e coordinamento in diversi ambiti di competenza regionale (sanità, tutela del paesaggio, agricoltura, sviluppo economico, etc.) Si tratta, per la verità, di un accordo *politico*, che non rientra nel «modello» delle intese «orizzontali» tra Regioni cui si è accennato, ma che obbedisce alla medesima logica sottesa a queste ultime. In proposito, cfr. V. DE SANTIS, *Politiche interregionali: attualità della questione dello squilibrio dimensionale e riforma costituzionale. Considerazioni a partire dal protocollo d'intesa tra le Regioni Marche, Toscana e Umbria (prove di macroregione?)*, in *Rivistaaic.it, Osservatorio cost.*, 3/2016.

<sup>50</sup> Così, G. SILVESTRI, *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>51</sup> A mio avviso, lo scontento sarebbe stato ancora più acuto se fosse entrato in vigore il disegno di revisione costituzionale «Renzi-Boschi», connotato da una forte spinta ricentralizzante che attraversava il riparto delle funzioni legislative tra lo Stato e le Regioni, completandosi nella clausola di supremazia. La medesima suggestione proveniva dalla complessiva incompiutezza che connotava la fisionomia e le funzioni del «nuovo» Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali: in estrema sintesi, il dato testuale non permetteva – almeno, a parere di chi scrive – di escludere che quest'ultimo avrebbe in realtà finito per funzionare come Camera politica, rischiando perciò di smarrire il senso della territorialità e di riproporsi come luogo della dialettica tra partiti e movimenti politici nazionali.

<sup>52</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *Quel che resta dell'autonomia finanziaria*, in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it), II, 2017.

Con la necessaria stringatezza di queste note di sintesi, può dirsi che qui inevitabilmente affiora uno dei punti dolenti del regionalismo italiano: il mancato innervamento del principio di leale cooperazione anche nell'*iter legis*, *deficit* dovuto – per utilizzare un *topos* ricorrente nella giurisprudenza costituzionale – alla «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi», idonea a consentire la concreta partecipazione delle Regioni alla produzione delle leggi statali e, perciò, a configurare un elemento di “contrappeso” rispetto all’indirizzo politico nazionale. Ora, l’esito negativo del referendum sulla riforma costituzionale ha determinato un effetto indiretto di potenziamento del sistema delle Conferenze, il «braccio armato» del nostro regionalismo<sup>53</sup>, ulteriormente “rafforzato” dalla recente e già celebre sent. n. 251/2016 sulla “riforma Madia”<sup>54</sup>. Ma proprio questo potenziamento della sede della cooperazione tra gli Esecutivi potrebbe, finalmente, indurre le forze politiche a “parlamentarizzare” la declinazione principio di leale collaborazione riferibile agli atti legislativi, attraverso la “riscoperta” della previsione dell’art. 11 della l. cost. n. 3/2001 sulla c. d. bicameralina<sup>55</sup>. Tuttavia, secondo una *boutade* attribuita a Niels Bohr, è difficile formulare previsioni, specie quando riguardano il futuro: pertanto, su questo punto è meglio fermarsi qui.

#### 4. ... e nella giurisprudenza costituzionale sulle politiche migratorie

Alla luce di queste premesse, non può stupire che il *territorio della Repubblica* sia menzionato per la prima volta in Costituzione nell’art. 10, c. 3, in connessione con il più universale tra i diritti sanciti dalla Carta: il diritto d’asilo, nel quale riecheggia «il diritto che uno straniero ha di non essere trattato come un nemico a causa del suo arrivo nella terra di un altro» formulato da Immanuel Kant<sup>56</sup>. Non può stupire, dicevo, perché in questa norma – a riprova dell’originalità ed innovatività della Carta repubblicana – il rapporto tra *paura* e *territorio* si ribalta rispetto a quello evocato dall’etimologia della parola. Chi vive dove i diritti fondamentali sono negati – come i Costituenti ben sapevano – trascorre la propria esistenza nella paura: per lo straniero in fuga da questa paura, essa diviene un “titolo” di per sé sufficiente a esercitare il diritto di attraversare i confini italiani e di trovare accoglienza nel territorio della Repubblica.

---

<sup>53</sup>Così, G. D’AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione forse (troppo) innovatrice*, in *Questioni di giustizia*.it, 1/2017;

<sup>54</sup>Sulla pronuncia, v. S. AGOSTA, *Sulla riorganizzazione della p.a. la Corte apre alla leale collaborazione nel segno della continuità*, in *Forumcostituzionale.it*, 2017; E. BALBONI, *Sulla riorganizzazione della p.a. la Corte richiede e tutela la leale collaborazione...e «l’intendenza seguirà»*; G. D’AMICO, *La sentenza sulla legge Madia*, cit.; A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *Federalismi.it*, 25/2016; *ivi*, 3/2017, v. R. BIFULCO, *L’onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*; C. CALVIERI, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica*, in *Rivistaaic.it, Osservatorio cost.*, 1/2017.

<sup>55</sup>In tal senso, v. A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a.*, cit., 14; G. D’AMICO, *La sentenza sulla legge Madia*, cit.; S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>56</sup>Il riferimento, ovviamente, è a I. KANT, *Per la pace perpetua* (1795), tr. it., Milano, 1991, 65.

Quest'ultima notazione mi permette di soffermarmi sulla relazione intercorrente tra il territorio e le politiche migratorie, punto sul quale le prospettive dei due relatori divergono sensibilmente. Secondo Gino Scaccia, infatti, «una politica di accoglienza dei migranti troppo generosa rischia [...] di pregiudicare il modello europeo di protezione sociale e il più efficace esplicitarsi delle politiche di rimozione delle diseguaglianze fra i cittadini». Luca Antonini, invece, mettendo in luce come i sistemi di *welfare* siano oggi a rischio non tanto per i fenomeni migratori quanto «per il drammatico calo della natalità che rovescia la piramide demografica», auspica una «rivalutazione del territorio nella sua dimensione culturale, inteso come spazio che è capace di integrare non perché luogo di comunanza di lingua, tradizioni, religione, ma perché comunanza di un fine: il bene comune di quella società».

Su questo punto è intervenuto anche Paolo Bonetti, che ha ricordato come la storia dell'umanità sia in realtà una storia di *homines migrantes*. In effetti, dal primigenio *out of Africa*, avvenuto un milione e mezzo di anni fa<sup>57</sup>, la specie umana è sempre stata in movimento per le più varie ragioni, ciclicamente ripropostesi nel volgere delle ere: guerre, carestie, cambiamenti climatici, miseria, persecuzioni politiche o religiose ed, in generale, impossibilità di costruire nel luogo di origine una vita libera e dignitosa. Bisogna tuttavia precisare che sia Antonini che Bonetti non concludono per l'esistenza di un *diritto costituzionale all'immigrazione*: posto che l'art. 10, c. 3, Cost. si rivolge a una particolare "categoria" di stranieri, se si ammettesse la configurabilità di un generale *diritto all'immigrazione*, «il territorio non costituirebbe più un dominio riservato sul quale esercitare lo *jus excludendi*»<sup>58</sup>.

Del resto, in diverse occasioni la Corte costituzionale ha ribadito che lo Stato non può abdicare al compito di presidiare le proprie frontiere, anche perché le regole stabilite in funzione di un ordinato flusso migratorio sono esse stesse funzionali ad un'accoglienza adeguata, oltre ad essere poste in difesa della collettività nazionale e, insieme, alla tutela di coloro che le osservano e che potrebbero ricevere un danno dalla tolleranza di situazioni di illegalità (cfr., ad esempio, sent. n. 353/1997). È questo, peraltro, un significativo profilo di rilevanza costituzionale dei confini.

Al tempo stesso, però, va ricordato che anche lo straniero che attraversi in modo irregolare le frontiere conserva la titolarità dei diritti fondamentali *universali*, ai quali si riferisce l'art. 2, c. 1, del d.lgs. n. 286/1998, quando afferma che «allo straniero *comunque* presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti» (c.vo aggiunto).

Naturalmente, per un verso lo straniero "irregolare" non può vantare diritti in tutto identici a quelli degli stranieri entrati e soggiornanti legalmente nel Paese; per l'altro, anche

---

<sup>57</sup> Cfr. V. CALZOLAIO, T. PIEVANI, *Libertà di migrare. Perché ci spostiamo da sempre ed è bene così*, Torino, 2016, 22 ss.

<sup>58</sup> M. LUCIANI, *Il brusco risveglio*, cit., 2. In analoga prospettiva, v. M. CARTABIA, *Gli "immigrati" nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in AA.VV., *Quattro lezioni sugli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Napoli, 2016, 3 ss. In senso opposto sembra esprimersi E. BETTINELLI, *Il clandestino: persona senza status?*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 143 ss.

lo *status* di questi ultimi non coincide pienamente con quello dei cittadini, connotandosi diversamente a seconda della “categoria” di “straniero” di volta in volta considerata, anche se pur sempre nel rispetto del principio di ragionevolezza. Sin dalla sent. n. 120/1967 la Corte costituzionale ha infatti ammesso che, se è vero che l’art. 3 Cost. si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero, quando si tratti di rispettare i diritti fondamentali.

Ciò posto, sempre la Consulta, negli orientamenti più recenti relativi ai diritti sociali degli immigrati, afferma che con riguardo agli stranieri *regolari*, è sufficiente la semplice *residenza sul territorio* per l’estensione delle prestazioni relative alla soddisfazione di esigenze *primarie*, donde la dichiarazione di incostituzionalità di una serie di leggi che riservavano alcuni di questi benefici ai cittadini ovvero agli immigrati dotati di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di lungo periodo (sentt. n. 306/2008; 4/2009; 187/2010; 329/2011; 40/2013; 22/2015; 230/2015). Quando non entrino in gioco bisogni essenziali, la Consulta ammette, invece, che il legislatore possa graduare l’estensione delle prestazioni sociali a seconda della durata della residenza, in base al principio – applicato anche in altri ordinamenti – *the longer to stay, the stronger the claim*<sup>59</sup>. Ma poiché le “clausole di residenza” possono essere utilizzate in modo sottilmente discriminatorio, al fine di escludere gli “ultimi arrivati” dalla platea dei beneficiari delle prestazioni sociali, la Corte ha anche affermato – pur se con qualche oscillazione<sup>60</sup> – che il dato davvero rilevante è l’esistenza di un legame non occasionale *tra gli immigrati ed il territorio* (dunque, tra i primi e la comunità su di esso stanziata), e che esso può ricavarsi anche da elementi *diversi* dalla residenza più o meno prolungata, purché si rivelino idonei a dare prova di tale stabilità. Così, ad esempio, la sent. n. 222/2013 afferma che il legislatore è tenuto «a rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul territorio nazionale o locale oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o all’assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità»<sup>61</sup>.

Questa giurisprudenza costituzionale, che appare tanto più significativa quanto più si tenga conto che il *trend* non ha subito particolari flessioni nemmeno durante la fase acuta della crisi, nonostante la visione della Corte la conduca spesso ad adottare sentenze additive “costose”, segnala due cose importanti ai fini del nostro convegno. La prima è che nel diritto costituzionale vivente il fenomeno migratorio *non* è percepito come una minaccia per lo Stato sociale. In effetti, i dati disponibili non legittimano tali timori, se si tiene conto, ad esempio, non solo del fattore “generazionale” – che contribuisce a riequilibrare il rapporto fra popola-

---

<sup>59</sup>S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, 2016, 83.

<sup>60</sup>Cfr. in proposito L. RONCHETTI, *Territori*, cit., 23 ss.

<sup>61</sup>Le clausole di residenza possono, inoltre, entrare in collisione con il diritto dell’Unione. Alcune decisioni della Corte di giustizia sono infatti apertamente richiamate dalla Consulta nella sent. n. 168/2014, di annullamento di una legge regionale che imponeva l’obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio quale presupposto necessario l’ammissione al beneficio dell’accesso all’edilizia residenziale pubblica, introducendo una discriminazione irragionevole (indiretta) sia nei confronti dei cittadini dell’Unione, sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell’art. 11, par. 1, lett. f) della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda l’accesso alla procedura per l’ottenimento di un alloggio.

zione “percettiva” (di pensioni e servizi) e popolazione “attiva”, che produce le risorse necessarie per quelle spese – ma anche della circostanza che gli immigrati regolari sono circa cinque milioni, costituiscono l’8,2% degli imprenditori, contribuiscono all’8% del PIL e forniscono il 5,6% del totale dei redditi dichiarati<sup>62</sup>.

La seconda indicazione ricavabile dalla giurisprudenza costituzionale prima rapidamente ripercorsa evidenzia la metamorfosi che l’avvento dello Stato costituzionale ha indotto anche nella *cittadinanza*, poiché la titolarità dello *status* di cittadino, e dunque l’appartenenza al popolo, non costituisce più la condizione primaria per la rivendicazione del “diritto di avere diritti”, secondo la nota espressione di H. Arendt. Come si è accennato, nel nostro Paese diverse categorie di “stranieri” possono esercitare differenti tipologie di diritti, restando comunque ferma la rivendicabilità di quelli che spettano ai singoli «non in quanto partecipi di una determinata comunità ma in quanto esseri umani» (così, sent. n. 105/2001, con riguardo alla libertà personale). Nella giurisprudenza costituzionale il territorio appare perciò come l’ambito su cui insiste la «comunità di diritti e di doveri» composta non soltanto dai cittadini, ma anche da tutti gli stranieri che – con i necessari *distinguo* – quasi come una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall’art. 2 Cost.».

Questa citazione è tratta dalla nota sent. n. 172/1999 della Corte costituzionale, relativa – come si ricorderà – alla questione di legittimità costituzionale dell’obbligatorietà del servizio di leva degli apolidi<sup>63</sup>. In apparenza, obbligare a difendere la Patria anche chi per definizione non ne ha alcuna, sembrerebbe una contraddizione logica; tuttavia, la Corte ha ritenuto ragionevole la scelta del legislatore, e ciò in quanto essa ha affrancato l’idea di patria dall’angusta definizione di *terra avita* cui si “appartiene” in quanto discendenti *jure sanguinis* da presunti “avi fondatori”, ritenendo invece che l’Italia possa divenire la *patria elettiva* per chiunque la scelga come luogo in cui condurre la propria vita, assumendo l’impegno di condividere il progetto comune su cui si regge ogni *convivenza* che non si riduca a mera *coesistenza*<sup>64</sup>. Si conferma, dunque, che il territorio italiano appare allora non solo come *luogo di produzione e di protezione dei diritti fondamentali*, ma anche come *luogo di produzione di legami di solidarietà* tra quanti su di esso convivono, legami che – a conferma di quanto si è detto con riferimento all’art. 9 Cost.– non hanno solo a che vedere con la condivisione di sto-

---

<sup>62</sup> Per queste cifre, v. S. CASSESE, *Territori*, cit., 79. Cfr. anche S. ALLIEVI, G. DALLA ZUANNA, *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull’immigrazione*, Roma-Bari, 2016, 13 ss.

<sup>63</sup> In tale formula, per la verità, riecheggia la definizione offerta dalla Corte internazionale di giustizia alla cittadinanza quale «vincolo giuridico avente come base un fatto sociale di attaccamento, di solidarietà effettiva di esistenza, di interessi e sentimenti, congiunta a una reciprocità di diritti e di doveri» (sentenza 6. 4. 1955, *Liechtenstein c. Guatemala*). Sulla sentenza della Consulta, v. almeno E. GROSSO, *Sull’obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, e G. MOSCHELLA, *Sul mantenimento dell’obbligo del servizio militare di leva per gli apolidi: un’interpretazione discutibile della Corte*, entrambi in *Giur. cost.*, 1999, risp. 1705 ss. e 1728 ss.

<sup>64</sup> «Lo tesso popolo, [...] in quanto molteplicità strutturata, non si costituisce solo grazie alla coabitazione di più individui sul medesimo territorio, ma deve essere costantemente costruita e ricostruita, sulla scorta di uno sforzo e di un progetto consapevoli»: così, M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell’unità nazionale*, in *Rivistaaic.it*, 2/2011, 3. In sostanza, «solo in un territorio con-diviso può svolgersi una con-vivenza che non sia mera com-presenza tra indifferenti»: per questa precisazione, v. L. RONCHETTI, *Il nomos infranto. Globalizzazione e Costituzione. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, 2007, XXVIII.



ria e memoria, attingendo invece primariamente all'assunzione dei doveri inderogabili di cui la Repubblica richiede l'adempimento (art. 2 Cost.)<sup>65</sup>. Tale visione trova ulteriore conferma nella più recente sent. n. 119/2015, in cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'esclusione degli stranieri dalla possibilità di prestare il servizio civile nazionale è legata alla circostanza che, in questo modo, si impediva ad essi di realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune: nel che – secondo la Corte – si manifestava un'ingiustificata limitazione tanto al pieno sviluppo della persona quanto all'integrazione nella comunità di accoglienza<sup>66</sup>.

Nel ragionamento svolto dalla Consulta mi sembra possano cogliersi delle assonanze con la prospettiva coltivata da Martha Nussbaum nel contributo citato da Luca Antonini, secondo cui una "narrazione nazionale" basata su un insieme di ideali politici che coinvolgano tutti i componenti della collettività, compresi gli "ultimi arrivati", aiuta ad evitare il rischio dell'etnocentrismo<sup>67</sup>. La Corte costituzionale sembra, per l'appunto, muoversi in questa direzione, attestando che il *bene comune* si costruisce nella quotidianità, attraverso la partecipazione all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese da parte non solo di quanti siano formalmente cittadini, ma di tutti coloro che, una volta accolti sul territorio, "ricevono diritti" ma al tempo stesso "restituiscono doveri": primo fra tutti quello di contribuire, mediante un'attività liberamente scelta, al progresso materiale o spirituale della collettività (artt. 2, 3 e 4, c. 2, Cost.).

## 5. Oltre i confini statali: tra "spazio giuridico europeo" e "spazio globale"

Passando, ora, alla dimensione ultra-statale, inevitabilmente il discorso approda alla globalizzazione economico-finanziaria, cui ho già accennato in apertura. Posto che, prendendo a prestito un verso di Eugenio Montale, sarebbe assurdo pretendere di dire «la parola che squadri da ogni lato» su questo tema, mi sembra il caso di ricordare come da più parti – lo sottolineano anche i due relatori – si metta in discussione il luogo comune secondo cui gli Stati sarebbero "vittime incolpevoli" della espansione dell'economia e della finanza<sup>68</sup>. Eventi

---

<sup>65</sup>Sul patriottismo civile supportato dalla Carta repubblicana, che al tempo stesso affonda le sue radici nella storia e per l'altro si configura come il più possibile *solidale* ed aperto alla costruzione della pace e della giustizia tra le Nazioni (art. 11 Cost.), v. ora A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013, 216 ss.

<sup>66</sup>Sulla sentenza, v. S. PENASA, *Verso una "cittadinanza costituzionale"? L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario*, in *Rivistaaic.it*, 4/2105; A. RAUTI, *Il diritto di avere doveri. Riflessione sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, *ibidem*; M. CARTABIA, *Gli «immigrati»*, cit., 29 ss. In generale, sui doveri dei non cittadini, v. di recente A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini. Tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in AA. VV., *Metamorfosi della cittadinanza*, cit., 52 ss.

<sup>67</sup>Cfr. M. C. NUSSBAUM, *Perché le emozioni contano in politica. Il volto di Giano del patriottismo*, in *Il Mulino*, 2014, 166.

<sup>68</sup>Inevitabile rinviare a S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, 2008, spec. 290 ss. Nella letteratura italiana, v. spec. N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998 e, conseguentemente, AA.VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1999. Più di recente, v. L. GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, 2011, 23 ss. Anche S. CASSESE, *Chi governa il mondo?*, Bologna, 2013, 23, definisce gli Stati al contempo «mandanti (perché stabiliscono e controllano le organizzazioni internazionali) e mandatari (perché essi danno attuazione ai regimi globali)». Citando un

quali, ad esempio, l'apertura dei mercati finanziari su scala mondiale – su cui si è soffermato Giuseppe Di Gaspare – o l'eliminazione dell'obbligo di separazione fra banche commerciali e banche di investimento non si sono prodotti *motu proprio*, ma sono il risultato delle politiche neoliberaliste adottate da Parlamenti e Governi nazionali, il cui avvio si fa comunemente risalire agli anni '80 del Novecento. Anche la cosiddetta *lex mercatoria* – vale a dire, secondo un'autorevole definizione, «il diritto creato dal ceto imprenditoriale, senza la mediazione del potere legislativo degli Stati e formato da regole destinate a disciplinare in modo uniforme, al di là delle unità politiche degli Stati, i rapporti commerciali che si instaurano entro l'unità economica dei mercati»<sup>69</sup> – non avrebbe potuto svilupparsi senza la “complicità” degli stessi Stati. Come è stato sostenuto, «le lacune del diritto internazionale uniforme del commercio, l'assenza di un organismo mondiale deputato a conoscere delle controversie nascenti da quei rapporti, la diversificazione degli attori del commercio internazionale, hanno indotto gli Stati a dare grande impulso all'arbitrato commerciale internazionale, lasciando dunque agli operatori economici spazi di autonomia vastissimi»<sup>70</sup>.

La domanda che nasce spontanea, una volta che si adotti la prospettiva ora vista, è se e come sia possibile utilizzare il margine di decisione politica tuttora riferibile agli Stati, al fine di offrire risposte adeguate a contrastare le «crisi e tempeste che si scatenano, al di fuori di ogni controllo, nei mercati globali»<sup>71</sup>. Come ha ribadito Carlo Amirante durante il dibattito, l'ordine economico internazionale spinge alla concorrenza tra gli ordinamenti giuridici statali interessati ad attrarre investimento estero: da qui la tendenza degli stessi ad operare in concorrenza con la consapevolezza che «l'investimento e la localizzazione di rami produttivi di imprese muovono seguendo la stella polare del “territorio più liberato” dai limiti e dai vincoli posti a presidio e tutela dei lavoratori, dell'ambiente e della salute»<sup>72</sup>.

Forse, su questo tema è più facile dire – ancora una volta, con le parole di Montale – «ciò che *non* siamo»: non sembra, infatti, giunta l'ora di puntare sul “costituzionalismo globale”, presentandosi quest'ultimo come una sorta di fata morgana, un miraggio che rinvia a un futuro molto lontano, dinanzi al quale è meglio non cedere alla «tentazione del predittivo come approccio risolutivo, se non esclusivo»<sup>73</sup>. Ragionando per estrema sintesi, l'ampissimo dibattito scientifico a tal riguardo segnala infatti che, al momento, *non esiste un'autorità politica globale* (il che per molti è un bene, poiché laddove questa si costituisse, probabilmente assumerebbe le fattezze di un governo dispotico<sup>74</sup>). Né esiste una comunità globale, non po-

---

esempio concreto, C. PINELLI, *Oligarchie finanziarie*, cit., 2, sottolinea come «il summit dei leader del G20 dell'aprile 2009 e l'accordo del Comitato di Basilea, pur dichiarando di voler garantire la stabilità finanziaria del sistema, non reintrodussero la distinzione fra banche commerciali e istituti finanziari, né regole di analoga consistenza. Negli Stati Uniti tale distinzione veniva sì ripristinata con una legge del 2010, ma non applicata in assenza dei relativi atti di normazione secondaria da parte delle autorità di vigilanza».

<sup>69</sup>Così, F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna, 2010, 248. In tema, di recente, v. G. SAPUTELLI, *Stato, Unione europea e lex mercatoria*, Milano, 2015.

<sup>70</sup>In tal senso si esprime F. MARELLA, *La nuova lex mercatoria*, Padova, 2003, 21.

<sup>71</sup>G. SILVESTRI, *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, cit., 8.

<sup>72</sup>La citazione è tratta da L. RONCHETTI, *Il nomos infranto*, cit., 171.

<sup>73</sup>Così, C. PINELLI, *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, in AA.VV., *Annuario 2012*, cit., 140.

<sup>74</sup>In tal senso, v. D. ZOLO, *Cosmopolis. Le prospettive del governo mondiale*, Milano, 1995, 191; G. SILVESTRI, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Riv. trim.*

tendosi quest'ultima identificare nel sedicente "popolo di Internet", per le ragioni che sono state convincentemente indicate da Gino Scaccia e da Luca Antonini, alle quali rinvio. Infine, quando si parla di un "diritto globale", si allude a una forma peculiare di *diritto amministrativo* e non a una proiezione su larga scala dei meccanismi del *diritto costituzionale*<sup>75</sup>: la presenza di organismi investiti del controllo sull'osservanza delle norme che governano le attività delle organizzazioni internazionali e delle aziende transnazionali non basta, infatti, per affermare che si diano le garanzie di veri e propri diritti dei singoli, intravedendosi, semmai, forme di tutela di «interessi occasionalmente garantiti, se e nella misura in cui la loro tutela giova all'efficienza e alla credibilità delle singole organizzazioni, pubbliche o private, internazionali»<sup>76</sup>. Ma proprio l'inidoneità del "diritto globale" a porsi come *diritto costituzionale* fa correre il rischio che una *governance* globale, comunque, «si formi ed esista, ma in forme non democratiche, non trasparenti e legata solo ai ricordati poteri economico finanziari forti (ed occulti, almeno nella misura in cui non sono democraticamente controllabili)»<sup>77</sup>.

Qui, a mio avviso, affiora in primo piano la peculiarità dello "spazio giuridico europeo".

Come si sa, tale formula non si riferisce solo allo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" istituito per la prima volta dal Trattato di Amsterdam nel 1997. Nel linguaggio dottrinale, infatti, lo "spazio giuridico europeo" allude anche all'ambito entro il quale opera la protezione giurisdizionale "multilivello" dei diritti fondamentali riconosciuti, rispettivamente, dalla Costituzione, dal diritto internazionale (in particolare, dalla CEDU) e dal diritto eurounitario (in particolare, dalla Carta di Nizza-Strasburgo). A tal proposito, Stefano Rodotà discorre efficacemente di *diritti senza terra*<sup>78</sup>, locuzione che restituisce l'immagine di diritti fondamentali i quali, con "fierezza da vagabondo" (rubo questo bell'ossimoro a Jorge Amado), si affrancano dalla dimensione nazionale per proiettarsi dinanzi alle Corti europee alla ricerca di una "tutela più intensa", da trasporre nell'ordinamento nazionale. Specie dopo il Trattato di Lisbona, si è andato perciò costruendo uno *ius commune* dei diritti fondamentali di matrice giurisprudenziale, «che trova nella integrazione inteordinamentale e internazionale una fonte continua e formidabile di alimento»<sup>79</sup>.

Si tratta di «un innovativo spazio di garanzia non autoreferenziale, aperto, dinamico e di natura ibrida, con tratti "costituzionalistici" che affiancano e tendono a sostituire quelli tipicamente "internazionalistici"<sup>80</sup>. Ciò, però, non toglie che mentre per alcuni diritti la tutela multilivello produce i risultati sperati (si pensi alla protezione della *privacy* su Internet, ai diritti dei detenuti, a quelli delle persone LGBTI, alle garanzie del "giusto processo"), per altri, invece,

---

*dir. pubbl.*, 4/2013, 909 ss.; A. SPADARO, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *RivistaAic.it*, 1/2017.

<sup>75</sup>Così, S. CASSESE, *Chi governa il mondo?*, cit., 58.

<sup>76</sup>Riprendo una notazione di G. SILVESTRI, *Costituzionalismo*, cit., 912.

<sup>77</sup>La citazione è tratta da A. SPADARO, *Su alcuni rischi*, cit., 29.

<sup>78</sup>S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2013, 3.

<sup>79</sup>Cfr. ancora G. SILVESTRI, *Costituzionalismo*, cit., 919.

<sup>80</sup>Per questa efficace descrizione, v. C. PANZERA, *Diritti ineffettivi? Gli strumenti di tutela della Carta sociale europea*, in *RivistaAic.it*, 1/2017, 5.

la circostanza di essere “senza terra” si traduce, in linea di massima, in una *deminutio*<sup>81</sup>. Paradossalmente, si tratta proprio dei diritti minacciati in misura maggiore dal *mainstream* neo-liberista: mi riferisco, com'è ovvio, ai diritti sociali, con riguardo alla giustiziabilità dei quali taluno non a caso discorre di persistente “solitudine” delle Corti costituzionali nazionali<sup>82</sup>.

Non è possibile trattare approfonditamente questo punto, ma volendo citare un esempio particolarmente significativo si può ricordare il tormentato percorso giudiziario dei “tagli” alla spesa pubblica decisi dal Parlamento portoghese in ossequio al *Memorandum* di intesa concluso con la c. d. *Troika*: dopo essere state sottoposte senza successo sia alla Corte EDU<sup>83</sup>, sia alla Corte di Giustizia<sup>84</sup>, entrambe dichiaratesi incompetenti ad esprimersi, alcune di queste durissime misure incidenti sui diritti fondamentali dei lavoratori e dei pensionati sono state annullate dal Tribunale costituzionale lusitano<sup>85</sup>. Al di fuori dei confini nazionali, le *sole* istanze che hanno denunciato la lesione dei diritti prodotte da tali interventi – il Comitato europeo dei diritti sociali e l'Organizzazione internazionale del lavoro – *non* hanno natura giurisdizionale<sup>86</sup>: tale circostanza dovrebbe far riflettere sulla possibilità che, nel persistente – e, come suol dirsi, *assordante* – silenzio della politica, i giudici continuino ancora oggi a “fare” l'Europa<sup>87</sup>.

---

<sup>81</sup> Si rinvia, per tutti, a S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012, 139 ss.; G. BRONZINI, *Il rapporto sui diritti fondamentali in Italia*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2/2015, 67 ss.; volendo, v. anche C. SALAZAR, *I diritti sociali nel “gioco delle tre Carte”: qualche riflessione*, in AA.VV., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, a cura di L. D'Andrea, G. Moschella, A. Ruggeri, A. Saitta, Torino, 2016, 217 ss.

<sup>82</sup> In tal senso, v. F. SAITTO, *La ‘solitudine’ delle Corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerità e protezione dei diritti sociali tra giudici nazionali e Corte EDU*, in *Dir. pubbl.*, 1/2016, 421 ss.

<sup>83</sup> Sent. 8. 10. 2013, *Da Conceição Mateus c. Portogallo*. La Corte EDU si è espressa in maniera analoga anche con riguardo alle misure adottate in Grecia (sent. 7. 5. 2013, *Koufaky e Adedy c. Grecia*).

<sup>84</sup> Corte giust., ord. 7. 3. 2013, *Sindacato do Bancarios do Norte*, C-128/12. Identica sorte hanno subito analoghe questioni pregiudiziali proposte su misure simili, negli anni successivi: v. ord. 26. 6. 2014, *Sindacato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins*, C-264/12; ord. 21. 10. 2014, *Sindacato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins*, C-665/13. Sulla medesima falsariga si sono espresse le ordinanze del 27.11.2012 del Tribunale dell'UE, con riguardo ai vincoli concordati nel *Memorandum* con la Grecia: cfr. T-541/10 e T-215/11, *Adedi e altri c. Consiglio*.

<sup>85</sup> Cfr. l'Acórdão n. 187/2013, che si inserisce all'interno di un più corposo *trend*, nel quale rientrano, tra le decisioni più recenti, l'Acórdão n. 413/2014 e l'Acórdão n. 574/2014. In proposito, v. per tutti G. PICÒ, *Portogallo*, in AA.VV., *Problematiche finanziarie nella modulazione degli effetti nel tempo delle pronunce di incostituzionalità*, a cura di P. Passaglia, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); B. BRANCATI, *I “deficit strutturali” del giudice costituzionale nelle decisioni sulla crisi. Considerazioni su alcuni casi in materia pensionistica tratti dalla giurisprudenza italiana e portoghese*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 26/2016; G. BRONZINI, *L'Europa del nostro sconcerto*, cit., 525 ss.

<sup>86</sup> Cfr. per tutti C. PANZERA, *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in *ConsultaOnline.it*, 2/2015, 488 ss.; G. GUIGLIA, *Il ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica*, in [RivistaAic.it](http://RivistaAic.it), n. 2/2016; sul ruolo della Carta sociale nello “spazio giuridico europeo”, v. ora AA.VV., *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Napoli, 2017.

<sup>87</sup> Per riprendere, ancora una volta, un'espressione di S. RODOTÀ, *Nel silenzio della politica i giudici fanno l'Europa*, in AA.VV., *La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello*, a cura di G. Bronzini, V. Piccone, Taranto, 2007, 27. Cfr. in proposito anche G. AZZARITI, *Legislatore e giudice nella protezione dei diritti fondamentali. Il caso dell'Unione Europea*, in *Parolechiave*, n. 1/2015, 97 ss.; A. RAUTI, *Il welfare «oltre» la spesa pubblica*, in AA.VV., *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, a cura di B. Caruso, G. Fontana, Bologna, 2015, 271 ss.

L'attuale "crisi esistenziale" in cui versa l'Unione<sup>88</sup>, aggravata dall'acuirsi delle disparità socioeconomiche negli Stati più duramente colpiti dalle misure di *austerità*, esige il "risveglio" della politica, auspicato da più parti già durante la fase acuta della crisi economica. Non è possibile, in questa sede, passare in rassegna nel dettaglio le diverse proposte sulle riforme dell'Unione, provenienti dalle stesse istituzioni europee<sup>89</sup>, oltre che dal dibattito dottrinale<sup>90</sup>. Quel che appare certa è la *necessità* dell'avvio di una stagione di riscrittura dell'impianto dei Trattati in senso parafederale, che sia al tempo stesso volta ad accentuare la dimensione costituzionale dell'Unione attraverso la delimitazione di «una cornice istituzionale per una comune politica europea fiscale, economica e sociale»<sup>91</sup>, tale da superare la contraddizione derivante da quel che l'Unione *dice di se stessa*, quando si presenta come "terra" che offre una vita *libera e dignitosa* ai suoi abitanti, alla luce degli artt. 2 e 6 TUE e dell'ampio novero dei diritti della *persona* (e non solo del *cittadino europeo*) sanciti dalla Carta di Nizza-Strasburgo, e quel che oggi essa è diventata: una "terra" «di disparità sempre maggiori, di ostilità tribali e di steccati»<sup>92</sup>, cui ora si sono aggiunti "nuovi" muri.

Ho usato la parola "terra" non a caso, poiché notoriamente l'Unione non ha – o meglio: non è – un territorio, non avendo essa natura statale. Ciò nonostante, può ritenersi che la strada per la trasformazione dello "spazio giuridico europeo" in "territorio" attraverso la revisione dei Trattati nella direzione ora indicata non sia così impervia come a prima vista sembrerebbe.

La formula "territorio dell'Unione", infatti, appare in alcune sentenze della Corte di Lussemburgo, con modalità tali da indurre a ritenere che *non* ci si trovi dinanzi a un mero *lapsus*. Si tratta del "filone" riconducibile al più ampio *trend* sulla cittadinanza europea – intesa quest'ultima, secondo un *topos* ricorrente nella giurisprudenza del Giudice dell'Unione, come "*status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri" – che trova il proprio *leading case*

---

<sup>88</sup>Per questa espressione, v. A. J. MENÉNDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, vol. 14, n. 5/2013, 453 ss. Cfr. anche S. GAMBINO, *Effettività dei diritti (sociali ma non solo) e governance europea*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 2016.

<sup>89</sup>Cfr. il c. d. *Rapporto dei cinque Presidenti*, redatto dal Presidente della Commissione Juncker in collaborazione con gli altri quattro Presidenti (del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo, della BCE e del Parlamento europeo) ed intitolato *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, consultabile sul sito *web* della Commissione ([www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)). In proposito, v. per tutti N. MACCABIANI, *Verso una nuova "sensibilità sociale" nell'Unione economico-monetaria*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016, 15 ss.; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *Rivistaaic.it*, 1/2017.

<sup>90</sup>Cfr., nella letteratura amplissima, S. CAFARO, *L'Unione monetaria incompiuta: i perché e i limiti di una scelta regolamentare (e come venire fuori)*, F. MASINI, *Quali poteri e istituzioni per far vivere e prosperare l'Unione Economica e Monetaria?*; S. PISTONE, *Unione politica e sfide della sicurezza*, tutti in *Paradoxa*, 3/2015, risp. 22 ss., 26 ss. e 51 ss. In *Phenomenology and mind*, 8/2015, all'indirizzo [www.furpress.net](http://www.furpress.net), v. anche G. BOLLAFFI, *La fuorviante utopia degli Stati Uniti d'Europa*; J. HABERMAS, *Perché è necessaria e come è possibile la trasformazione dell'Unione europea in una democrazia sovranazionale*; N. URBINATI, *The joined destiny of migration and European citizenship*; G. FERRARA, *L'Europa cui aneliamo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, II, 2016, 971 ss.; S. MANGIAMELI, *Il sistema europeo: dal diritto internazionale al diritto costituzionale e ritorno?*, in *Dir. soc.*, 1/2016, 59 ss.; A. CIANCIO, *Verso un "pilastro europeo dei diritti sociali"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 13/2016.

<sup>91</sup>La citazione è tratta da J. HABERMAS, *Vi spiego perché la sinistra antieuropea sbaglia*, in [www.reset.it](http://www.reset.it), *ma v. anche, amplius, Id., Questa Europa è in crisi (2012), tr. it., Roma-Bari, 2012; Id., Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea (2013), tr. it., Roma-Bari, 2014.*

<sup>92</sup>Così, Z. BAUMAN, *L'Europa è un'avventura (2004)*, tr. it., Roma-Bari, 2012, 38.

nella notissima sentenza *Ruiz Zambrano*. Secondo tale decisione, come si ricorderà, gli artt. 20 e 21 TFUE ostano a una legge nazionale che impedisca a un cittadino di uno Stato terzo di ottenere il permesso di soggiorno in uno Stato dell'Unione, quando questi accudisca i propri figli in tenera età, cittadini europei, così che in seguito a tale diniego anche i bambini sarebbero costretti ad abbandonare il *territorio dell'Unione*, venendo privati del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti della cittadinanza dell'Unione (sent. *Ruiz Zambrano*, 8. 3. 2011, C-34/99; v. anche sent. *Zhu e Chen* 19. 10. 2004, C-200/02). La circostanza che il Giudice di Lussemburgo abbia ritenuto di non poter dare applicazione a tali principi in altri casi ad essa sottoposti (ad esempio, sent. *Mc Carthy*, 5.5.2011, C-434/09), non toglie nulla alla loro portata innovativa, tanto che di recente la Corte di cassazione spagnola si è rivolta alla Corte dell'Unione per chiedere se sia compatibile con l'articolo 20 TFUE, *interpretato alla luce delle sentenze Ruiz Zambrano e Zhu e Chen*, una normativa nazionale che esclude la possibilità di concedere un permesso di soggiorno al genitore di un cittadino dell'Unione europea, minore e a suo carico, benché ciò comporti l'allontanamento forzoso del minore *dal territorio dell'Unione*, ottenendo la medesima risposta (sent. *Rendon Marin*, 13. 9. 2016, C-164/14; v. anche sent. *NA*, 30. 6. 2016, C-115/15). La formula "territorio dell'Unione" è dunque passata dal lessico della Corte di giustizia a quello dei giudici nazionali.

Questi segni di una metamorfosi in atto dello "spazio giuridico europeo" si rivelano particolarmente interessanti. Pur se soltanto nei casi ora visti, infatti, tale *spazio* mostra *già oggi* la propria attitudine a farsi *territorio*, nonostante l'Unione non sia uno Stato e nonostante siano ben note le difficoltà nella individuazione di un "popolo europeo" dotato di un'identità etnico-culturale omogenea (i Trattati parlano ancora di *popoli europei*, al plurale). È come se, a dispetto di ogni altra considerazione, nei casi giurisprudenziali ora rapidamente illustrati la Corte di Giustizia ritenga che i territori dei singoli Stati si "sublimino" nel "territorio complessivo dell'Unione", inteso quest'ultimo quale "luogo di produzione" di diritti fondamentali *propriamente* europei<sup>93</sup>. Ciò posto, non è certo pensabile che il transito a tutto tondo da *spazio* a *territorio* si compia in via giurisprudenziale: una trasformazione di tale portata non può che derivare, come si diceva, da una scelta *politica*. L'importanza di questo orientamento è tuttavia evidente, poiché esso elabora un *input* che potrebbe essere molto utile, se colto e sviluppato in occasione dell'auspicata revisione dei Trattati nella direzione della costituzionalizzazione-federalizzazione dell'Unione cui si è accennato.

Certo, è vero – lo si è visto prima – che uno *spazio* si distingue da un *territorio* perché, come sottolinea anche Gino Scaccia, quest'ultimo «è tale solo se incorpora, accanto alla vita economica dei cittadini, l'idea o l'aspettativa di forme di solidarietà». Ebbene, un ulteriore *input* in tal senso deriva da un altro filone giurisprudenziale, parallelo a quello ora visto: alludo al *trend* sull'accesso *cross border* ai sistemi del *welfare* nazionali, che facendo leva sul divieto di discriminazione in base alla nazionalità, consente ai cittadini europei i quali

---

<sup>93</sup> Per una prospettiva analoga, v. A. SCHUSTER, *L'omisso medio ovvero l'emergere di una identità territoriale propria dell'Unione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, II/2013, 556 ss.

esercitino la libertà di circolazione all'interno dell'Unione – compresi, a certe condizioni, quelli economicamente inattivi – di vantare un “titolo di accesso” alle prestazioni sociali erogate dallo Stato ospite. Si tratta di un vasto insieme di pronunce, avviatosi sin dalla sentenza *Grzelczyk* (sent. 20-9-2001, causa C-184/99), che mira alla costruzione di una *solidarietà transnazionale* all'interno dell'Unione<sup>94</sup>: non è possibile esaminarne gli snodi nel dettaglio, ma una delle decisioni riconducibili a questo orientamento, ad esempio, ha apertamente chiarito che la direttiva n. 2004/38/CE – secondo cui, come si sa, il diritto di soggiorno del cittadino europeo economicamente “inattivo” è subordinato alla disponibilità di risorse economiche sufficienti affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato in cui si sia trasferito – ammette «una certa solidarietà finanziaria dei cittadini dello Stato membro ospitante verso quelli degli altri Stati membri, in particolare se le difficoltà incontrate dal beneficiario del diritto di soggiorno sono temporanee» (c.vo aggiunto). Secondo la medesima sentenza, la direttiva non può essere interpretata nel senso di «escludere in qualsiasi circostanza e in maniera automatica» la concessione di un beneficio sociale a un cittadino di un altro Stato membro solo perché quest'ultimo non soddisfa le condizioni per beneficiare di un diritto di soggiorno legale per un periodo superiore a tre mesi nel territorio del primo Stato<sup>95</sup>.

Anche a tal riguardo vale quanto prima osservato sul ruolo spettante alle Corti nella ridefinizione dello “spazio giuridico europeo”, poiché quest'opera di *solidarity making* del Giudice di Lussemburgo incontra i limiti “naturali” in cui si esprime la funzione giurisdizionale: difficile immaginare, ad esempio, che in via giudiziaria si possa giungere ad una mutazione profonda nella struttura della cittadinanza europea, tale da consentire, similmente a quanto accade a livello nazionale, un diritto *incondizionato* di circolare e soprattutto di soggiornare sul territorio dell'Unione per *chiunque* ne sia titolare, con annessa possibilità di accesso alle *medesime* prestazioni di *welfare* destinate ai cittadini degli Stati ospitanti<sup>96</sup>. Ciò posto, anche in questo caso il *quid novi* introdotto dalla Corte offre una ulteriore dimostrazione che l'evoluzione verso una costituzionalizzazione-federalizzazione dell'Unione nel senso prima

---

<sup>94</sup>Nell'ampia letteratura, cfr. M. DOUGAN, E. SPAVENTA, “Wish you weren't here...”: new models of social solidarity in the European Union, in AA.VV., *Social welfare and EU law*, a cura di M. Dougan, E. Spaventa, Oxford, 2005; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà*, cit., 139 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino 2013, 220 ss.; A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, 2016, 41 ss.; P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza*, cit., 132 ss.; A. O. OZZI, *Un conflitto costituzionale silente: Corte di giustizia e deferenza verso il legislatore europeo nella più recente giurisprudenza sulla cittadinanza e sul riconoscimento di prestazioni sociali*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016.

<sup>95</sup>Sent. *Brey*, 13.9. 2013, C-140/12.

<sup>96</sup>Il *trend* ora richiamato, peraltro, sembra di recente avere subito una battuta d'arresto: cfr. sent. *Dano*, 11. 11. 2014, C-333/13; sent. *Alimanovic*, 15. 9. 2015, C-67/14; sent. *Garcia Nieto*, 25. 2. 2016, C-299/14. In proposito, v. F. COSTAMAGNA, “Chi non lavora...”Alcune considerazioni su cittadinanza europea, solidarietà e accesso ai benefici sociali a margine della sentenza *Dano*, in [www.sidiblog.it](http://www.sidiblog.it), 2014; L. TASCHINI, *Libera circolazione e protezione sociale: limiti all'accesso al welfare system per i cittadini europei. In margine alla sentenza Dano (causa C-333/13) della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 3/2015, 579 ss.; E. FURNERO-F. STRUMIA, *Stranieri integrati e cittadini emarginati? Profili evolutivi di una nozione sociale della cittadinanza europea*, in *Mat. st. cult. giur.*, 2/2015, 423 ss.; P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri*, cit., 117 ss.

chiarito, non è un transito che gli Stati devono costruire *ex nihilo*, potendo attingere ad un *background* giurisprudenziale già consolidato.

So bene che in questo momento appare difficile essere ottimisti sul futuro dell'Unione: al tempo stesso, mi sembrano inconcludenti tanto la malinconica idealizzazione del passato, quanto la formulazione di ardite profezie su scenari troppo lontani nel tempo. È sull'*attuale* "crisi esistenziale" dell'Unione che occorre riflettere, per comprendere se essa sia davvero una spia della *definitiva* impossibilità di continuare nella costruzione di una "unione più stretta" tra gli Stati, o se invece si tratti di una grave situazione di *impasse* – ulteriormente complicata dal risultato del referendum sulla c. d. *Brexit* – che molto deve alla delusione dei cittadini europei dinanzi alla incapacità delle istituzioni eurounitarie di elaborare risposte adeguate (e rispettose dei diritti fondamentali) alla emergenza economica prima, e alla "emergenza immigrazione" poi. Se, come a me sembra, questa seconda ricostruzione manifesta qualche attendibilità, l'avvio del processo di federalizzazione-costituzionalizzazione dell'Unione appare come la sola strada percorribile dagli Stati membri al fine di arginare il populismo delle forze politiche neo-nazionaliste e xenofobe in allarmante espansione, e di mostrare ai cittadini europei un reale rimedio al «brutale rovesciamento degli orizzonti d'attesa»<sup>97</sup> che, sino a poco tempo fa, potevano ricondursi alle aspettative rivolte all'Unione quale "laboratorio" per la progettazione di antidoti efficaci alle conseguenze negative della globalizzazione<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> L'espressione è di E. BALIBAR, *Crisi e fine dell'Europa?* (2016), tr. it., Torino, 2016, 55.

<sup>98</sup> Cfr. in proposito Z. BAUMAN, C. BORDONI, *Stato di crisi* (2014), tr. it., Torino, 2015, 32, secondo cui «questo è un fattore (forse l'unico) che rende l'Europa, il suo retaggio e il suo contributo alle vicende del mondo assolutamente significativo per il futuro del pianeta».