

Risposte al *forum*
**«Tra *territorio e spazio*: un invito alla riflessione sulle
prospettive dell'ordinamento costituzionale»**

PASQUALE COSTANZO
(Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Genova)

Data di pubblicazione: 5 novembre 2018



1. *Il “territorio” è considerato dalla dogmatica giuspubblicistica europea e occidentale uno dei tre elementi costitutivi dello Stato. La dimensione territoriale dell’ordinamento è tanto radicata che spesso le Costituzioni, al contrario di quanto avviene con il “popolo” o con la “sovranità”, nemmeno ne fanno oggetto di disposizioni specifiche o particolarmente articolate. In che termini e con quale consistenza si esprimono nella Costituzione italiana il carattere territoriale della Repubblica e la connessione del “territorio” con gli altri elementi costitutivi dello Stato?*

Il quesito sconta all’evidenza un’impostazione istituzionistica e non “puramente” normativa della questione. Ciò che peraltro non sembra incidere sui termini dogmatici della problematica circa la “dimensione” costituzionale del territorio.

Venendo molto sinteticamente al punto e restando ligi alla traccia, è indubbio che già l’*incipit* della Carta, con il richiamo all’Italia, esibisca una connotazione squisitamente geografica (v. anche le citazioni recate dalla XIII d.t.f.), laddove il riferimento evidente è alla conformazione territoriale del Paese quale è venuta affermandosi sul piano sia storico, sia diplomatico (più di recente, con il Trattato di pace di Parigi del 1947). Conformazione da riferirsi, dunque, anche ai confini marittimi, atmosferici e spaziali e suscettibile di qualche margine di elasticità (del resto, non sono infrequenti rettifiche di confine).

Al territorio la Carta dedica tuttavia riferimenti meno sintetici. Più particolareggiatamente, infatti, se ne ragiona nei seguenti “luoghi” (trascureremo il riferimento territoriale quando evocativo di un riparto di competenze o della natura di un ente):

- l’art. 80, per cui le variazioni restano subordinate alla volontà politica del solo Parlamento;
- l’art. 10, c. 3, per cui il territorio identifica l’ambito di godimento del diritto di asilo;



- l'art. 16, c. 1 e 2, secondo cui la circolazione, il soggiorno, l'uscita ed il rientro nel territorio costituiscono diritti costituzionalmente protetti in capo ai cittadini, pur subordinatamente alle condizioni e alle modalità previste nella medesima disposizione, cui fa riscontro
- l'art. 120, c. 1, ancora sul versante della libertà di dislocarsi, nonché di lavorare senza limitazioni sul territorio nazionale;
- l'art. 44, c. 1, per cui il territorio è un bene fisico apprensibile sotto lo statuto della proprietà;
- gli artt. 48, c. 3, e 51, c. 2, che, ognuno per la sua parte, provvedono ad "esonerare" talune categorie di soggetti dal radicamento fisico sul territorio ai fini dell'esercizio di determinati diritti;
- l'art. 117, c. 2, lett. *m*), tramite cui il territorio costituisce il riferimento spaziale per l'erogazione di determinate prestazioni soggettive in modo egualitario ed uniforme;
- l'art. 120, c. 2, che considera non intaccabile da barriere giuridiche interne la continuità territoriale;
- art. 117, c. 3, che configura il territorio come refrattario ad interventi sregolati o lesivi delle sue naturali caratteristiche morfologiche (v. anche il riferimento al paesaggio *ex art. 9, c. 2*).

Per cercare, dunque, di rispondere, pur se schematicamente, al quesito, sembra di poter osservare come il territorio, anche da una così eterogena serie di riferimenti (occorrerebbe tener conto almeno degli statuti speciali), si configuri in maniera netta al tempo stesso presupposto materiale e ambito spaziale di efficacia sia per le determinazioni del potere statale in tutte le sue declinazioni (potestà d'impero), fino a rendere cedevoli talune variabili quando il suo esercizio abbia carattere ultimativo (clausola di supremazia); sia rispetto alle dinamiche che portano a concretezza gli interessi di vita dei cittadini (elemento personale).

2. L'elemento territoriale costituisce un aspetto centrale dell'autonomia regionale, contribuendo a delineare la specifica identità delle varie comunità, tutelata, ad esempio, con le procedure aggravate di cui agli artt. 132 e 133 Cost. Al contempo, la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e, in particolare, quella dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali legittimano, ai sensi dell'art. 120, co. 2, Cost., l'intervento sostitutivo del Governo nei confronti degli organi della Regioni o degli enti locali, anche "prescindendo dai confini territoriali dei governi locali". Entro quali limiti le esigenze del territorio, centro degli interessi locali, possono essere sacrificate in funzione delle istanze unitarie prefigurate in Costituzione?

Una possibile risposta al quesito si collega a quanto già osservato sotto un più generale aspetto nella precedente risposta, ma la prospettiva da adottare qui va specificamente orientata sull'incessante dialettica centro - periferia e quindi, essenzialmente, sul rapporto tra gli interessi collettivi, unitari e indivisibili e gli interessi che si presentano frazionati in ragione dell'elemento geografico o personale.

Può pertanto subito osservarsi come la stessa forma di Stato regionale, orientata altresì al decentramento infraregionale (artt. 5 e 114 Cost.), nonché tutelata anche sotto il profilo territoriale (i citati artt. 132 e 133), militi a favore della pregevolezza costituzionale degli interessi legati ad un particolare ambito territoriale (argomenta anche *ex art. 6 Cost*).

Ma per cercare di fornire una rapida risposta al quesito, si osserva come il contenimento di tali interessi passi attraverso l'indicazione, a livello costituzionale, di due categorie di limiti: quelli, per così dire, statici, a cui si è già in certa misura accennato nella risposta precedente ed a cui possono aggiungersi le prescrizioni intese a delimitare al possibile le competenze di ciascun livello territoriale nonché a proteggerne l'integrità, e quelli dinamici ricollegabili alle clausole del rispetto dell'unità giuridica o dell'unità

economica, nonché dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (limiti analogamente orientati si ritrovano negli statuti speciali): limiti, i secondi, non del tutto previamente ipotizzabili se è vero che la loro esatta individuazione è rilasciata, almeno in prima battuta (e cioè salvo il riscontro di legittimità costituzionale), alla determinazione del potere statale.

È evidente peraltro come il rischio di eccedenze mortificanti per l'autonomia riguardino proprio la stessa identificazione dei due concetti di unità, sicché, lasciata in questa sede al margine ogni velleità in proposito, ci si può più utilmente rifare alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che, ad es., ancora nelle recenti sentt. nn. 188/2016 e 245/2017 è sembrata insistere, con riguardo all'unità giuridica, sulle inderogabili istanze unitarie che permeano la Costituzione, con ciò sottintendendo come il dissidio centro-periferia vada risolto in questo caso facendo giocare valori costituzionali e non sollecitazioni politiche centralistiche o peggio maggioritarie.

Circa l'unità economica, non può sottacersi come il parametro di riferimento scenti invece più apertamente scelte ed obiettivi strumentali alla manutenzione di quadri politici nazionali (sovente anche in riferimento alla tutela dei livelli essenziali: v., ad es., da ultimo, sent. n. 117/2018) o sovranazionali (con riguardo ai vincoli di bilancio eurounitari, esemplarmente, da ultimo, sentt. nn. 103/2018 e 252/2017), pervenendo inoltre a fungere da limite anche nei casi in cui la competenza in materia di coordinamento finanziario non sarebbe di per se stessa adeguata, vale a dire nei confronti delle autonomie speciali (sent. nn. 231/2017 e, ancora, 103/2018), se non ricondotta alla tutela dell'unità in questione.

3. Nell'art. 16 Cost. la libertà di circolazione restituisce un'idea di territorio quale strumento di sviluppo della personalità individuale. Quali effetti ha prodotto l'integrazione europea (con la previsione del principio di libera

circolazione negli Stati dell'Unione europea) su tale strumentalità dell'elemento territoriale e quali conseguenze possono derivare dalle limitazioni che alcuni Stati membri (tra cui Francia, Germania, Danimarca) hanno recentemente apposto alla libertà di circolazione con la sospensione o la limitazione del Trattato di Schengen?

Deve preliminarmente far riflettere il collegamento proposto tra libertà di circolazione e sviluppo della personalità individuale, poiché così si restituisce una lettura della Carta meno irrigidita di quella tradizionalmente attribuita all'art. 16, ossia quella che, facendo leva sulla dizione "cittadini", renderebbe disponibile al legislatore ordinario il regime della libertà di circolazione di coloro che cittadini non sono. Del pari va rimarcato come l'operazione ermeneutica in questione (che ricorda anche quanto argomentato circa i destinatari dell'eguaglianza di cui all'art. 3, c. 1, Cost.) passi attraverso la valorizzazione dell'art. 2 Cost., che riconosce all'uomo in quanto tale il diritto allo svolgimento della propria personalità.

Il risvolto implicito (od implicato) da una simile ricostruzione sarebbe allora che i presupposti tassativamente indicati dall'art 16 Cost., al cui ricorrere sarebbero legittime talune restrizioni della libertà in questione, risulterebbero già adeguati a conformare anche la circolazione degli stranieri, s'immagina sull'inespressa duplice premessa che, della loro identità e residenza, si avesse la stessa contezza che si ha per i cittadini; e che i medesimi stranieri beneficino di un ingresso e soggiorno regolari nel territorio nazionale in quanto concedibili ai termini della normativa vigente.

Ma venendo più dappresso al quesito, non potrebbe negarsi che il progressivo affermarsi del quadro comunitario prima ed europolitano poi abbia comportato una netta promozione della possibilità di circolare anche al di là delle frontiere nazionali: libertà attribuita al lavoratore comunitario dai Trattati originari ed al cittadino europeo *tout court* con Maastricht e ribadita dal TUE e dalla Carta di Nizza. La stessa comunitarizzazione ad

Amsterdam degli accordi di Schengen è andata nel senso di agevolare massimamente l'esercizio di tale libertà.

Sicché, pur non sottostimando l'aspetto simbolico e le ricadute economiche del rientro da parte di taluni Stati dalla completa liberalizzazione dei transiti a cui fa riferimento il quesito, non potrebbe del pari negarsi come l'*acquis* in materia non paia in principio affievolito, dal momento che almeno il diritto dei cittadini dell'Unione di attraversare le frontiere non è venuto meno.

Diversamente potrebbe invece accadere se la forza vincolante e condizionante dei Trattati venisse erosa (*brexite docet*). È, infatti, dal poco auspicabile (per la tenuta delle libertà fondamentali nello spazio eurounitario) affermarsi dei vari sovranismi che la libertà di circolazione potrebbe subire compromissioni sostanziali: sovranismi che, se tendono inizialmente ad intessere innaturali alleanze, finirebbero, una volta affermatasi, per ferirsi a vicenda come i polli di Renzo di fronte alle insidie della globalizzazione e delle superpotenze statali ed economiche.

4. I processi indotti dallo sviluppo tecnologico e dalla globalizzazione hanno contribuito a rendere "vaporosi", "permeabili", quasi "immateriali", i confini che delimitano il territorio. Quali conseguenze ha avuto e può ancora avere questa trasformazione sugli altri elementi costitutivi dello Stato (popolo e sovranità) e quali effetti ha prodotto (e può continuare a produrre) sui vincoli solidaristici che reggono ogni comunità politica e che trovano chiara espressione nei doveri inderogabili richiamati dall'art. 2 Cost.?

Si è già accennato al fenomeno della globalizzazione a cui, unitamente allo sviluppo tecnologico, si imputa nel quesito la messa in crisi della solidità/credibilità di tutti e tre i tradizionali elementi compositivi dello Stato.

Potrebbe infatti constatarsi come il territorio appaia slabbrato nei suoi contorni, poiché i fenomeni, soprattutto quelli legati alla Rete, non paiono intimiditi dalle barriere nazionali, proiettando abbastanza impunemente i loro effetti all'interno degli ordinamenti. La circostanza si ripercuote sulla stessa tenuta della sovranità che sembrerebbe aver deposto le armi di fronte agli *ukase* della finanza internazionale, delle multinazionali e, ahimè, della criminalità e del terrorismo internazionale (tanto per limitarsi agli esempi più evidenti). Ma il processo non è a senso unico, dovendosi prendere in conto anche quello della esternalizzazione degli interessi in ragione degli interessi di lavoro e degli stili di vita dei soggetti che compongono l'entità collettiva popolo.

È particolarmente sulle conseguenze di quest'ultimo fenomeno che si appunta il quesito, indicandone le criticità a carico dei vincoli solidaristici che dovrebbero funzionare da collante di una comunità politica.

Non ci si perita tuttavia di riconoscere subito come si abbiano difficoltà ad individuare vistose ed ineluttabili ricadute negative sulla solidità di tali vincoli per effetto dell'allargamento degli orizzonti politici, giuridici, economici e sociali della comunità nazionale, non solo perché il *trend* pare in certi casi quello dell'arroccamento sugli interessi consolidati magari trasfigurati da valenze identitarie del più vario genere, ma perché, ritornando ai principi della Carta, non vi si percepisce il timore di una qualche collisione tra quello della solidarietà (artt. 2 e 3) e quelli dell'accoglienza e dell'apertura internazionale (artt. 10 e 11)

Non ci si nasconde peraltro come proprio soprattutto la porosità programmata o naturale delle frontiere stia cercando di mettere in discussione tutti questi principi in nome di una prospettiva proprietaria del territorio fino a far virare la solidarietà in delitto.

Non conosciamo, ahinoi, la medicina per curare tale patologia. Si può tuttavia credere che l'approccio solo strumentale ai problemi non sia la strada maestra per risolverli.