

**Il ruolo insostituibile dell'elemento territoriale
negli ordinamenti politici ***

EDUARDO GIANFRANCESCO

(Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Dipartimento di Giurisprudenza, Economia, Politica
e Lingue moderne di Roma della Lumsa)

Data di pubblicazione: 27 dicembre 2018

* Intervento al *forum* organizzato da *Diritti regionali* su *Tra territorio e spazio: un invito alla riflessione sulle prospettive dell'ordinamento costituzionale*.

Rispondo cumulativamente e sinteticamente agli stimolanti quesiti sul significato del “territorio” nel diritto costituzionale contemporaneo, italiano e non solo. Si tratta di risposte non organiche che non affrontano, cioè, tutti i profili implicati nelle domande. Mi limito, invece, ad evidenziare alcune linee di possibile riflessione, trasversali alle questioni proposte, numerandole progressivamente per una migliore sintesi.

1. Nell’arco di pochi anni sembra di essere passati da una crisi profonda del senso e della rilevanza dell’elemento territoriale degli ordinamenti giuridici statali ad una sorta di “riscossa” del medesimo¹.

È uno degli aspetti (non l’unico) della critica alla globalizzazione che caratterizza gli indirizzi politici di governi e di maggioranze in molteplici esperienze, tra loro pur estremamente differenti per modello di forma di stato e di governo accolto, ora in modo più netto ora in modo più incerto e tendenziale.

La gelosa rivendicazione del controllo sulle proprie frontiere, anche e soprattutto nei confronti dei fenomeni migratori; il ritorno a forme di protezionismo commerciale nonché la diffidenza nei confronti dell’ordine giuridico internazionale e degli ordinamenti sovranazionali costituiscono le forme di manifestazione più evidenti di tale fenomeno, anche in Stati la cui proiezione globale parrebbe segnare da tempo il tramonto della dimensione *territoriale* rispetto a quella *spaziale* (si pensi agli U.S.A. o allo stesso Regno Unito della *Brexit*²).

¹ Se ne veda la sottolineatura in G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in AA.VV., *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità, Rappresentanza, Territorio* (atti del XXXI Convegno annuale Aic, Trento 11-12 novembre 2016), Napoli 2017, 499 ss.

² Ovvero gli Stati per i quali da tempo è stata sottolineato il superamento del radicamento territoriale ed il protendersi verso una dimensione marittimo/spaziale

2. Non può essere richiesto al costituzionalista di prefigurare gli esiti di questo processo. Quello che il costituzionalista può e deve osservare è come l'elemento territoriale mantenga una perdurante vitalità, caratterizzata da un'indubbia combattività: l'ordinamento giuridico generale, in relazione al quale continuare a costruire le categorie del diritto costituzionale, resta un ordinamento a base territoriale. È lo Stato come ordinamento territoriale sovrano che continua ad occupare il centro della scena, mentre le prospettive estreme di un antisovrano de-localizzato sembrano farsi più incerte, anche se pur sempre inquietanti³.

La stessa Unione europea sembra sospesa – nel momento più drammatico della sua storia – tra un rafforzamento della sua dimensione di ordinamento territoriale (quindi, *politico* ed inevitabilmente dotato – secondo requisiti per noi irrinunciabili – di una legittimazione democratica) effettivamente in grado di garantire la gestione unitaria e razionale dello «*spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne*» che intende offrire ai suoi cittadini (art. 3.2 TUE) ed una entità di governo meramente economico remota, in dialogo esclusivo con i Governi nazionali ma al tempo stesso dipendente dal consenso e dalla mediazione di essi per tradurre i suoi precetti in regole concretamente applicabili nel territorio ... dell'Unione.

portatrice di tutta una serie di conseguenze sull'ordine giuridico internazionale. Il riferimento sul punto non può che essere alle pagine di C. SCHMITT, *Land und Meer. Eine weltgeschichtliche Betrachtung* (1954), tr. it., *Terra e Mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, Milano 2002.

³ Sull'Antisovrano e sulla sua capacità di mettere in crisi categorie centrali del costituzionalismo liberal-democratico, cfr. M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 ss.; L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in AA.VV., *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale*, cit., 540 ss.

3. Per comprendere tale perdurante vitalità del territorio occorre prendere coscienza dell'assoluta peculiarità che esso assume ai fini della configurazione dell'ordinamento statale e della sua qualificazione.

Vero è che il “territorio” in quanto tale è *mutuo* per il diritto, consistendo in una successione geografica di luoghi – i più diversi tra loro, sotto molteplici punti di vista – che preesiste allo Stato ed esiste a prescindere da esso e dalle sue vicende storiche. Come è risaputo, però, l'ordinamento statale si caratterizza come tale e si differenzia da altri ordinamenti generali proprio in quanto territoriale. Ciò in due sensi fondamentali: perché dal territorio e solo da esso emerge una virtualità indefinita e potenzialmente infinita di bisogni ed esigenze che rendono ragione del carattere “politico” dell'ordinamento statale e, più in generale, degli ordinamenti territoriali. In secondo luogo, come ha messo in evidenza Smend con una riflessione particolarmente preziosa ai nostri giorni, il territorio, quale elemento che accomuna oggettivamente la vita dei soggetti che su esso insistono, spinge alla maturazione di una soggettiva consapevolezza di tale comune destino ed in questo assolve, da un punto di vista materiale, ad una essenziale *funzione integrativa*⁴. Una funzione, si noti, che va oltre il gruppo più direttamente legato al territorio (il popolo dello Stato in senso proprio) ma che si estende anche a tutti coloro che sul quel territorio insistono e ne traggono sostentamento (la *popolazione* del territorio).

In questo senso si coglie l'inadeguatezza – da tempo ormai evidenziata – della definizione del territorio quale uno degli elementi costitutivi dello Stato, al pari degli altri e che si aggiunge aritmeticamente ad essi: una definizione che al più può esprimere la naturale tendenza dello Stato-persona (e dello Stato-comunità sottostante) ad utilizzare le risorse del territorio per il proprio

⁴ Il rinvio è a R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), tr. it. *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano 1988, 107 ss.

sostentamento, in un quadro peraltro caratterizzato dalla (non semplice) affermazione di vincoli esterni sulla sostenibilità ambientale di tale sfruttamento sovrano⁵. Tale definizione tralascia, invece, la fondamentale considerazione che solo in relazione agli altri elementi costitutivi (il popolo, l'autorità di governo) o meglio solo qualificando tali elementi il territorio assume una sua significatività costituzionalistica. Più che di un elemento costitutivo inerte e totalmente disomogeneo rispetto agli altri, il territorio si pone, in modo ben più rilevante e produttivo di senso, quale modo di essere ed elemento qualificativo del popolo e dell'autorità centralizzata di potere che da esso promana, secondo *standards* che per la nostra sensibilità non possono non essere democratici.

4. La politicità, intesa quale capacità di raccogliere e sintetizzare le più varie esigenze ed aspirazioni della comunità di riferimento nonché la capacità integrativa della dimensione territoriale possono sussistere ed operare anche in assenza di sovranità. È ciò che accade, oltre che, come accennato in precedenza, con l'Unione europea, con gli enti territoriali interni all'ordinamento italiano, prescindendo dal fatto che essi si vedano attribuite specifiche competenze legislative e/o amministrative, quali limiti della propria azione⁶. In quanto enti territoriali essi sono comunque enti esponenziali delle comunità politiche di riferimento e ne interpretano e manifestano le esigenze. In questa prospettiva, si giustifica l'attribuzione di una potestà di iniziativa legislativa statale generalizzata alle Regioni

⁵ Per l'evoluzione della nozione costituzionalistica di territorio, cfr. l'analisi di I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli 2010, 46 ss.

⁶ Limiti competenziali destinati ad essere, peraltro, relativizzati in nome dell'*integrazione* delle competenze inevitabilmente sottesa alla dimensione degli interessi territoriali nella ricostruzione di A. RUGGERI, *Territorio, persone, Costituzione*, in questa *Rivista*, n. 3/2018.

italiane, *ex art. 121*, secondo comma, Cost. oppure l'attribuzione di una generale capacità di rappresentanza della propria comunità, di cura degli interessi e di promozione dello sviluppo agli enti locali *ex art. 3 del d. lgs. n. 267/2000*.

La connessione profonda tra politicità e territorialità trova un suo adeguato riconoscimento nella disciplina costituzionale delle variazioni territoriali di Regioni, Province e Comuni di cui agli artt. 132 e 133 Cost. In tutti e tre i casi si stabiliscono dei procedimenti rinforzati rispetto al tipo legislativo generale di riferimento (ed in modo decisamente più marcato rispetto alla stessa riserva di legge formale per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali che importano «variazioni del territorio» della Repubblica *ex art. 80 Cost.*) imponendo il coinvolgimento dei cittadini interessati (Regioni e Comuni) o dei loro enti esponenziali (Province)⁷. Di più: il Costituente, con una differenziazione di regime che deve far riflettere sul tipo di legame che viene prefigurato tra cittadini, territorio ed ente esponenziale nonché sul rilievo costituzionale dei diversi enti, subordina al consenso delle popolazioni interessate le variazioni territoriali che incidano sulla creazione/fusione di Regioni (art. 132, primo comma, Cost.) o di distacco/aggregazione da una Regione all'altra (art. 132, secondo comma, Cost.), mentre il parere delle popolazioni interessate non è vincolante con riferimento alle variazioni territoriali dei Comuni (art. 133, secondo comma Cost.). La variazione territoriale dell'ente dotato di maggiori competenze costituzionali ma anche politicamente più pregnante è così subordinata al consenso dei cittadini che su quel territorio sono concretamente stanziati...

5. I territori sono naturalmente differenti tra loro. Non solo da un punto di vista fisico-naturalistico – elemento che per il diritto costituzionale può

⁷ Il punto è sottolineato da G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., 445.

venire in rilievo soprattutto dal punto di vista delle esigenze di sicurezza e difesa dello Stato (di cui una traccia è rinvenibile nella possibile limitazione della libertà di circolazione del cittadino [ed a maggior ragione dello straniero] per ragioni di “sicurezza” *ex art. 16 Cost.*) – ma anche e, forse, soprattutto, dal punto di vista *lato sensu* economico: una considerazione indifferenziata dei territori dal punto di vista dell’ordinamento rischia di produrre, con riferimento a questa dimensione, squilibri e tensioni in grado di porre a rischio la tenuta complessiva dell’unità della Repubblica. Spetta quindi al diritto, in primo luogo costituzionale, prendere coscienza delle conseguenze politiche delle differenze economiche e prevedere clausole di omogeneità, meccanismi di riequilibrio nonché misure di garanzia idonee ad evitare che la diversità di ricchezza dei territori sia in grado di compromettere l’unità politica della Repubblica.

Se l’attribuzione alla competenza legislativa esclusiva statale della «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» costituisce una potente clausola omogeneizzatrice delle differenze territoriali⁸, la previsione del «*fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale*», istituito con legge statale *ex art. 119, terzo comma, Cost.*, nonché la previsione di «*risorse aggiuntive*» ed «*interventi speciali*» statali *ex art. 119, quinto comma Cost.*, costituiscono (dovrebbero costituire) i meccanismi di riequilibrio volti ad assicurare condizioni di partenza almeno paragonabili⁹, spettando al potere sostitutivo statale *ex art. 120, secondo comma, Cost.*, la garanzia ultima di unità del sistema.

⁸ Sottolinea la sua importanza L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, cit., 573 ss.

⁹ Cfr. ancora L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, 580.

6. Dal punto di vista della posizione del singolo all'interno dello spazio territoriale, in questa sede mi preme sottolineare un solo elemento: la norma baricentro che segna la relazione tra individuo e territorio "politico" non è soltanto l'art. 16 Cost. ma anche – e forse soprattutto – l'art. 120, primo comma, Cost. È questa disposizione – che tra l'altro prescinde dallo *status* di cittadinanza – che impedisce che il "territorio di appartenenza" possa assumere i caratteri di un orizzonte circoscrivente limitativo delle capacità di autodeterminazione delle persone. Entro i limiti di una disposizione che sancisce un diritto di libertà negativo, essa sancisce che il territorio (economico, sociale e, comunque, politico) di svolgimento della propria personalità – specie sotto l'aspetto assolutamente centrale del diritto al lavoro – è sempre liberamente eligibile ed è quindi spazio di (potenziale) emancipazione e liberazione e mai di costrizione.

La storia sociale e politica del nostro Paese, con riferimento ai flussi migratori interni che lo hanno caratterizzato da tempi ormai lontani, può essere letta anche in questa prospettiva. A questi flussi interni – che non si sono esauriti – si aggiunge oggi la sfida relativa ai flussi migratori provenienti dall'esterno, per i quali la previsione dell'art. 120, primo comma, Cost. e della *ratio* ad essa sottostante, trova comunque applicazione.

7. Un'ultima osservazione torna a collegare territorio e potestà di governo, sotto un peculiare aspetto. Se, come si è accennato in precedenza, il territorio nella sua oggettività è muto e si esprime per come conformato dall'ordinamento che su di esso e grazie ad esso esplica la sua efficacia, diventa centrale il modo in cui l'ordinamento disegna le partizioni del territorio. La rilevanza del tema è testimoniata dalla presenza di disposizioni formalmente costituzionali in tema di identificazione degli enti territoriali della Repubblica e loro variazioni territoriali: dall'architettura dell'art. 114 Cost. per passare all'elencazione dell'art. 131 Cost., che identifica nominativamente gli enti territoriali di maggiore rilevanza costituzionale,

legando insieme territorio ed ente di governo esponenziale di una precisa comunità politica, fino ai già ricordati artt. 132 e 133 Cost. che stabiliscono i procedimenti attraverso i quali il binomio territorio-ente di governo può essere modificato.

Ma è lo stesso modo di configurazione dello Stato in senso stretto e dei suoi uffici sul territorio che assume un rilievo centrale. Il tema delle delimitazioni delle circoscrizioni amministrative statali (ministeriali, degli enti pubblici, degli enti di autonomia funzionale) è oggi affidato alla legislazione ordinaria, essendo (poco avvedutamente) venute meno nel 2001 le prescrizioni costituzionali degli artt. 124 (sul Commissario del Governo e le sue funzioni di sovrintendenza delle funzioni amministrative statali *nella* Regione ed il loro coordinamento con quelle regionali) e 129 Cost. (su Comuni e Province come circoscrizioni di decentramento *anche* statale e regionale).

Affinché la dimensione territoriale sia significativa ed in grado di esprimersi attraverso l'ordinamento è necessario che questo la tratti in modo adeguato (tenendo conto, cioè, delle indicazioni di tutta una serie di scienze extra-giuridiche) e coerente, ovvero tenendo conto dei caratteri di fondo dell'articolazione territoriale della Repubblica per come disegnata dalla Costituzione.

È proprio sotto questo ultimo punto di vista che la situazione italiana si presenta carente: un recente studio dedicato al tema dello *zoning* amministrativo¹⁰ evidenzia un quadro frammentario e non sempre coerente

¹⁰ B. CARAVITA - G.M. SALERNO - F. FABRIZZI - S. CALZOLAIO - F. GRANDI, *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Napoli 2018. Cfr. anche, dei medesimi Autori, "Mappe d'Italia": *dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo*, in www.federalismi.it, 8/2018. In una prospettiva storica, molto significativi appaiono i contributi presenti in F. BONINI - L. BLANCO - S. MORI - F. GALLUCCIO (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli 2016.

in tema di delimitazione delle circoscrizioni territoriali amministrative, da parte statale ma anche regionale¹¹.

Il rischio evidente è che una incoerenza tra i diversi livelli di presenza dei poteri pubblici sul territorio si traduca in una difficoltà, se non in una impossibilità, di recepire e metabolizzare le esigenze provenienti dal territorio medesimo. Se i soggetti esponenziali che sono chiamati, ciascuno nel proprio ambito di competenze, a dare voce ai territori, si riferiscono ad entità non omogenee, ciò che ne scaturisce è un insieme di dati disomogenei di dubbia utilizzabilità per una effettiva *governance* del territorio (di un *determinato* territorio) e delle comunità stanziate su di esso, nonché fonte di possibili conflitti tra enti di governo tra loro scoordinati.

Costituisce una circostanza soltanto attenuante la disinvoltura con la quale lo stesso legislatore ordinario (in questo non contraddetto dalla Corte costituzionale) ha ritenuto di disporre dell'articolazione territoriale delineata dalla stessa Costituzione, attribuendo uno *status minoritatis* ad uno degli enti menzionati dall'art. 114 Cost. ...

¹¹ Si vedano, al riguardo le considerazioni di sintesi svolte in B. CARAVITA - G.M. SALERNO - F. FABRIZZI - S. CALZOLAIO - F. GRANDI, “*Mappe d’Italia*”: *dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo*, cit., 20.