

**I paradossi della post-modernità: sulla sovranità
territoriale, o meglio sulla territorialità della sovranità è
utile ripartire da von Gerber (1880) e Donati (1923)***

ENZO BALBONI

(già Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano)

Data di pubblicazione: 16 gennaio 2019

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

1. I quesiti posti evocano taluni profili fondanti della dogmatica pubblicistica, e non solo di questa. Ovviamente, la loro densità – che si pone all’incrocio di idee-concetti di estrema importanza, quali: territorio, spazio, sovranità, confine (per tacere di: popolo) – è tale da richiedere una risposta ponderata assai, che si appoggi a studi attenti e specifici. Cosa che non può farsi adesso, quando si darà voce – piuttosto – ad un’evocazione a prima lettura ed impulso; cogliendo peraltro, l’occasione di rinviare ad un solido studio, ad ampio raggio e con non occasionali approfondimenti comparatistici, di Alessandra Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione* (Giuffrè 2010) che pone in mano al lettore colto e curioso una miriade di ricostruzioni e spunti molto ben assemblati.

La letteratura sull’argomento non è (come ritualmente si dice) sterminata; piuttosto essa è (mediamente) di alta, talvolta altissima, caratura: possiamo contare infatti su dense pagine di un Santi Romano o di un Donato Donati (*Stato e territorio*, Athenaeum 1923). Non posso che invitare i giovani studiosi a leggere quei passi così ricchi di storia e di dottrina, là dove – ad esempio – Donati sintetizza la connessione, nella dottrina moderna, fra potestà d’imperio e territorio. È lo stesso Autore a mettere in luce che «l’assunto negativo e quello positivo della dottrina moderna vengono raccolti in un’unica formula, che si esprime, contestando e negando una *sovranità territoriale*, ma affermando e riconoscendo la *territorialità della sovranità*» (N.B. i corsivi sono già nel testo donatiano, a p. 96). Aggiunge, e perfeziona, Donati che va a merito grandissimo di von Gerber (*Grundzüge des deutschen Staatsrecht*, 1880) «di aver per primo completamente spezzato nello svolgimento della teoria dello Stato, qualsiasi rapporto di derivazione della sovranità o potestà d’imperio da un diritto dello Stato sul territorio...» ecc. ecc.

Grandi Maestri del diritto pubblico e costituzionale si sono, dunque, cimentati su questi problemi davvero epocali. Penso a Mortati (nelle *Istituzioni di diritto pubblico*), a Tosato (voce *Stato* (dir. cost.) in *Enciclopedia*

del diritto, Giuffrè 1990, vol. XLIII), a Paladin (“*Il territorio degli enti autonomi*” in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1961, p. 607 ss.).

Il punto di vista del tutto nuovo, autonomo e frutto di un’acuta percezione della realtà, immersa e plasmata dal nostro tempo, venne espresso dal mio Maestro, Feliciano Benvenuti nel saggio sulla C.E.C.A. (“*La C.E.C.A. ordinamento sovrano*” 1961), di cui basterà citare questi passi:

- la Comunità europea del carbone e dell’acciaio rappresenta, potenzialmente, il superamento dello Stato nazionale, concepito come Stato territoriale, cioè come Stato la cui sovranità assoluta si esercita nell’ambito di un territorio, senza possibilità di assicurare efficacemente la tutela di interessi particolari, al di fuori del territorio medesimo e con una competenza generale;
- la C.E.C.A. in realtà è un autonomo organismo sovrano sprovvisto di un territorio come elemento costitutivo ma che, in sua vece, ha come elemento costitutivo una attività economica cui viene dato rilievo politico: quel rilievo che negli Stati nazionali è dato al territorio;
- lo Stato territoriale rappresenta soltanto una soluzione *contingente* (corsivo mio), che risponde alle esigenze di un’epoca e di una società storicamente determinate; soluzione, quindi, essenzialmente relativa. Noi stentiamo a rendercene conto, perché siamo stati educati nel culto dello Stato nazionale; tutta la nostra concezione della storia è sempre in funzione dello Stato territoriale, dei suoi confini, delle sue sfere di influenza, dei suoi rapporti di buono o di cattivo vicinato; in una parola, dello Stato identificato con il suo territorio e personificato in uno Stato nazionale.

Ecco: l’anticipazione ideale di quanto sarebbe successo mezzo secolo dopo è già tutta qui.

L’economia globalizzata che conta è ormai quasi totalmente dematerializzata e finanziarizzata: vedi Apple, Amazon, Alibaba, Goldman Sachs, Fondi statali sovrani che volteggiano nelle borse mondiali, ecc. Essa

si presenta vincitrice davanti agli Stati territoriali pur dotati di sovranità (apparente) ed è in grado di dettare le condizioni dei *deals* e di ogni altra relazione. È un fatto che istituzioni come la World Trade Organization, la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale (e i loro omologhi europei) sorvolino tranquillamente i confini che, un giorno, furono custoditi e difesi con lacrime e sangue. Del resto, la farfalla il cui il famoso battito d'ali vibrato a Shanghai è in grado di mettere sottosopra Wall Street non è catturabile da una Vispa Teresa pur piena di ardore e di rabbia.

Cosa c'entra il mio un po' iperbolico "prologo" con le nostre povere Regioni – sia speciali che ordinarie – chiederanno i miei 24 lettori?

C'entra, nel senso che quegli involucri istituzionali artificiali (cioè: non naturali, come invece il Comune) si arrabattano a condurre quelle attività e ad occuparsi di quegli affari che lo Stato territoriale – pur esso non più in buona salute nell'era della globalizzazione – consente loro, ottriamente, di gestire.

Ormai le Regioni, dimostratesi pigre e molli nell'agire ed incapaci di mostrarsi e di vivere come comunità di cuori e di interessi, non sono in grado di pretendere né, consequenzialmente, di dare un loro proprio, autonomo, indirizzo politico e amministrativo alle materie, competenze e funzioni che ad esse sono state assegnate e vivacchiano perciò come carapace di una classe dirigente modesta (quando non mediocre) che non vede, non rischia e non cerca alcun orizzonte che sia diverso dalla routine e si presenti come qualitativamente apprezzabile.

Come il questionario mette bene in luce, la norma posta a tutela dell'unità giuridica e/o dell'unità economica della nazione, attraverso la garanzia della prestazione dei c.d. livelli essenziali (ma: *was ist wesentlich?*) comporta di attribuire allo Stato padre-padrone – nella novella costituzionale del 2001 – un intervento sostitutivo del Governo (non di un organo parlamentare) nei confronti delle inadempienze degli organi delle Regioni e degli enti locali, anche «prescindendo dai confini territoriali degli enti locali».

Ovviamente la norma è ragionevole (forse addirittura necessaria) di fronte a molte insufficienze regionali, ma è quella che certifica la minorità sostanziale – non l’alterità competitiva al meglio, quella che avevamo sognato – di Regioni ed enti locali.

È questo, forse, il «federalismo per abbandono», a suo tempo evocato, tristemente ma realisticamente, da Marco Cammelli, mentre restano nell’astrazione utopistica le grandi aperture ideali di Giorgio Berti che, evocando le Regioni (quelle solo sperate), parlava della loro autonomia e di quella degli enti locali come «*faccia interna della sovranità dello Stato*».

Tornano d’attualità – e *pour cause* – le riflessioni, come sempre d’avanguardia, di Benvenuti sul concetto di frontiera e di confine espresse già negli anni ‘70 (*Evoluzione storica del concetto di confine in Confini e regioni: Atti del Convegno sul tema Problemi e prospettive delle regioni di frontiera: il potenziale di sviluppo e di pace delle periferie*, Trieste 1973) un concetto ripreso nella *Prolusione* al Convegno di Lugano del 1985 (“*Le Alpi e l’Europa*”, Milano 1988), là dove l’erosione dello Stato nazionale, che si trasformava inesorabilmente in Stato impersonale, cambiava l’idea stessa di confine. Già quasi mezzo secolo fa, egli intravedeva che, attorno alla frontiera e per il superamento delle frontiere, si palesavano e si articolavano processi di avvicinamento tra i cittadini europei (nativi o immigrati) nella risoluzione di problemi comuni, anche attraverso istituzioni di nuovo conio: Cotrao, Alpe Arge, Alpe Adria ecc.

Il che fa sorgere due interrogativi finali: chi ha voglia, oggi, di attestare che esistono problemi comuni in relazione a fini condivisi e di impegnarsi, conseguentemente, affinché siano approntati e realizzati processi risolutivi da scegliere con accordi ed intese, con negoziati e compromessi?

E, in definitiva, pensando alla nostra collocazione geografica, chi, oggi in Europa, ha più la forza ideale e il coraggio di proclamare che le Alpi non sono una frontiera e barriera tra Stati/popoli ma una giuntura, una cerniera? Chi si azzarda ancora a dire: le Alpi per unire?

2. I concetti di Regione e Territorio si incrociano in diversi altri casi, oltre quello – importante – delle coordinate di fondo attinenti ai profili, addirittura, di riparto di (una quota di) sovranità, ai quali ho fatto accenno poco sopra.

Il primo ambito di confronto riguarda la *vexatissima quaestio* dello spazio fisico assegnato alle Regioni viste come enti politici. Sul punto occorre rinviare, ovviamente, ai numerosi studi che hanno preso il via dall'assetto quale era stato disegnato sulla base degli studi del geografo (e non solo tale) Pietro Maestri, degli studi e provocazioni di un Carlo Cattaneo, dell'abortito progetto Minghetti e così proseguendo.

Qui basterà un rinvio agli studi molto accurati e lungimiranti che erano stati approntati nell'Officina ISAP di Milano, sulla spinta di Benvenuti e Miglio, per le cure di Rotelli, Ruffilli, Pastori e diversi altri, che accompagnarono l'inserimento della Regione nella Costituzione repubblicana.

Discorso e dilemma fondamentale era quello della vicinanza/lontananza dell'assetto territoriale di quella che venne poi battezzata come la Regione storico-costituzionale, ibernata dal 1948 in poi nello scafandro dell'art. 131 Cost. (e su ciò si rinvia agli studi specifici di Maurizio Pedrazza Gorlero del 1979 e del 1991). Sul punto sarà d'uopo ricordare che, l'unica volta che si ebbe il coraggio di metter mano all'elenco, lo si fece, in *pejus*, ampliando il numero già grande delle Regioni di una unità: il Molise, attraverso un'apposita revisione costituzionale, che derogò al minimo del milione di abitanti richiesto per istituire una nuova Regione, come previsto all'art. 132, in ciò, forse, sfruttando il pertugio lasciato aperto, per altri scopi, dalla IV Disposizione transitoria e finale.

I (benemeriti) studi predisposti e finanziati dalla Fondazione Agnelli negli anni '80 e '90, che si muovevano in chiave razionalizzatrice e funzionalista, sono stati lasciati cadere, come è noto. L'opinione pubblica non

pare sensibile ad un discorso di riordino territoriale che osi ripartire in un numero più ristretto di Regioni il territorio nazionale. La sua classe politica o più largamente le classi dirigenti non paiono concretamente interessate, se si escludono le sparate del protoleghismo bossiano dietro ispirazione di Gianfranco Miglio.

Eppure, un profondo riordino territoriale di tutti e tre i livelli di governo-amministrazione: Comuni, Province (ora Città metropolitane o soggetti esponenziali di Area Vasta) e Regioni dovrà pur essere intrapreso, tanto più in riferimento al dialogo necessario con le istituzioni dell'Unione Europea.

Ma non proseguo oltre per non incorrere in banalità.

3. Un secondo incrocio tra Regioni e Territorio ha luogo in relazione proprio alle competenze circa l'assetto e la gestione dei territori compresi in una Regione. A tale disciplina presiede, come è noto, l'*urbanistica*: una branca del sapere disputata da e tra architetti, ingegneri, giuristi e sociologi, che attiene al "dar forma" alla città con gli ambienti – i territori – che la circondano, in relazione alle funzioni che presidiano e innervano gli insediamenti umani: industriali, commerciali, terziari ecc. di cui sono composti in modo alquanto "complicato".

Dare ordine e respiro a tutto ciò *sarebbe* il compito dell'*urbanistica*, che in modo avventuroso e pressoché casuale fu inserita nell'originario articolo 117 Cost. intestandosi un apposito alinea.

Dopo la revisione del Titolo V del 2001 la materia si è trasfigurata nell'amplessima dizione di: legislazione concorrente denominata "governo del territorio".

Non è certamente questo – della risposta a un Questionario – il luogo adatto per delibare un argomento così complesso che attinge, fra gli altri, i settori e i metodi della pianificazione per l'utilizzazione del territorio (con il complicato intreccio tra piani regolatori comunali, piani territoriali di coordinamento rientranti nella disciplina delle aree vaste e/o metropolitane)

e le finalità ancora più alte e penetranti della programmazione/direzione dell'economia, intesa in senso complessivo.

Basti aver sollevato il problema che, dietro e dentro la dizione “governo del territorio”, ci può stare se non tutto, almeno tanto, mentre le Regioni hanno fatto, a mio parere, ben poca strada su questo difficile cammino. Con la solita scontata eccezione, positiva, delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Una declinazione specialistica dei discorsi qui appena accennati riguarda l'annoso problema dello *zoning* amministrativo, relativo cioè alla ripartizione differenziata di ambiti territoriali adeguati (omogenei?) per ciascuna delle tante funzioni amministrative che pertengono agli Enti pubblici, sia quelli generali (dallo Stato ai Comuni) sia quelli modulati sulle funzioni sanitarie, assistenziali, tributarie, culturali e di istruzione, infrastrutturali ecc.

Di recente su questo vasto tema è stata pubblicata una pregevole, aggiornata, ricerca sul campo: “*Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*” a cura di Caravita, Salerno, Fabrizzi, Calzolaio e Grandi, promossa da UnionCamere, Giapeto editore 2018, di cui si può leggere una sintesi in *federalismi.it* n. 8/2018, che fa piacere segnalare e incoraggiare.