



**GRUPPO  
di PISA**

Dibattito aperto sul Diritto  
e la Giustizia Costituzionale

## **TERRITORIO E SPAZI POLITICI \***

LAURA RONCHETTI \*

**SOMMARIO:** 1. Le tendenze, le incognite e le sfide del tema; 2. La dimensione politica delle autonomie territoriali; 3. L'autonomia politica presidiata delle Regioni; – 4. Evoluzione parallela dei concetti di autonomia e sovranità verso la democrazia costituzionale; 5. Connotazione democratica della Repubblica tra sovranità e autonomia; 6. Oltre l'interdipendenza: le politiche di condizionalità come culmine della delocalizzazione; 7. Per un nuovo ente territoriale autonomo: uno Stato impegnato a perseguire i propri obiettivi costituzionali, cominciando dalla ridefinizione del territorio; 7.1. Segue: la residenza sul territorio e i diritti sociali; 7.2. Segue: la residenza sul territorio e i diritti politici; 7.3. Segue: il territorio come dimensione della coesione e come luogo di prossimità; 8. Quale tipo di rappresentazione del territorio?

### **1. Le tendenze, le incognite e le sfide del tema**

L'interrogativo che attraversa le presenti riflessioni su territorio e spazi politici prende le mosse dalla dimensione politica dell'autonomia territoriale ricavabile dalla Costituzione per verificare se non sia in corso uno slittamento verso un'idea funzionalistica del territorio che rischia di marginalizzare in particolare il ruolo del principio democratico-rappresentativo. Se in Assemblea costituente usciva perdente un'idea funzionale e non esponenziale del territorio, questa opzione - che non ha mai smesso di influenzare il regionalismo italiano sin dalla sua prima attuazione - ora può infatti prendere il sopravvento.

La principale domanda da porsi è, dunque, se la crisi che sta vivendo il sistema autonomistico non sia da ricollegare in maniera più profonda al progressivo indebolimento della dimensione politica degli enti territoriali, sia di quello sovrano (lo stato) che di quelli autonomi, a favore di una concezione dei territori intesi come mere proiezioni spaziali di dinamiche socio-economiche, come semplici luoghi della pianificazione economica e territoriale, se non di mera competizione.

Per affrontare tale quesito deve aprirsi un altro scenario: se, in nome dell'Europa delle regioni<sup>1</sup>, si è spesso associato ai fenomeni di crescente interdipendenza sovranazionale l'avvento di un nuovo

---

\* Relazione al Convegno annuale *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, Associazione Gruppo di Pisa, Bergamo, 6 – 7 giugno 2014

\* Ricercatrice Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "M.S. Giannini" (ISSIRFA) – CNR

<sup>1</sup> F. COMPAGNA, *L'Europa delle Regioni*, Napoli, Esi, 1968.

regionalismo<sup>2</sup> che avrebbe contribuito dall'interno a depotenziare il ruolo dello stato, è opportuno interrogarsi sull'accezione di regione e, quindi, sul tipo di autonomia territoriale che tali processi promuovono o presuppongono. In altri termini, se è certamente consistente la rivendicazione di maggiore autonomia a livello locale come risposta alla globalizzazione, deve indagarsi quanto le politiche perseguite a livello sovranazionale e internazionale tendano a sviluppare l'autonomia politica degli enti territoriali o piuttosto non contribuiscano all'imporsi di una loro idea funzionalista, di una loro visione a-territoriale che cominciava ad affacciarsi in Italia sin dagli anni Settanta<sup>3</sup>. Non può darsi per scontata, infatti, la lettura che nella crisi della sovranità statale intravede un inevitabile potenziamento degli enti territoriali intesi come autonomie politiche.

La domanda che resta da porsi è quale accezione di autonomia si intende perseguire, quale visione del territorio vuole valorizzarsi: un territorio che secondo contiguità logica per metonimia rappresenta spazialmente la comunità corrispondendo a un'accezione territoriale a forte vocazione relazionale e connotazione inclusiva oppure al contrario con una valenza di abbarbicamento territoriale e una visione escludente della comunità di riferimento, che nella secessione<sup>4</sup> vede il suo apice? Enti esponenziali radicati<sup>5</sup> che perseguono gli interessi generali della comunità territoriale ovvero enti idonei a veicolare le risorse del territorio verso obiettivi di settore, come ogni altro tipo di ente pubblico?

Con la consapevolezza che è percepibile, anche nella letteratura dedicata al divario territoriale<sup>6</sup>, il disincanto sulle promesse non mantenute dalle periferie e la richiesta di un nuovo ruolo del centro del quale si riscoprono le potenziali virtù, qualora si volesse contribuire a una nuova politicizzazione del territorio sarebbe opportuno riflettere sul modo in cui legare territorio, comunità e potere politico. Per ragioni di spazio (in senso quantitativo, in questo caso) non sarà possibile toccare alcuni punti fondamentali, come il ruolo giocato dal criterio della territorialità nel federalismo fiscale, o come sul territorio nazionale possano oramai applicarsi contratti collettivi di altri paesi in una forma quasi

---

<sup>2</sup> Cfr. per tutti M. KEATING, *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998.

<sup>3</sup> Si rinvia alle osservazioni di C. DESIDERI, *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in *Issirfa.cnr.it*, 2012, p. 8.

<sup>4</sup> Per i *Profili giuridici della secessione* si rinvia a C. DE FIORES, *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Napoli, Esi, 2013, pp. 39-58.

<sup>5</sup> La ricerca sul radicamento territoriale delle regioni è stata condotta da R. PUTNAM - R. LEONARDI - R.Y. NANETTI, *La pianta e le radici: il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 1985.

<sup>6</sup> Nell'ampia letteratura che ha intrapreso «una rivisitazione del ruolo del Sud nei centocinquanta anni di vita del Paese» P. MACRY, *Tra Sud e Nord, I conti da rifare*, in *il Mulino*, 1/2013, pp. 7-8, sostiene che il Mezzogiorno avrebbe garantito con i suoi consensi ai governi via via di turno una certa «stabilità politica all'intero paese in cambio di allocazione di risorse», concludendo che «gli squilibri territoriali producono equilibri politici, e viceversa».

inversa di delocalizzazione<sup>7</sup>. Si è deciso, dunque, di concentrarsi su alcuni profili utili a cogliere le problematiche che investono gli enti territoriali come autonomie politiche e che spingono per una loro nuova accezione funzionalista.

Tra i tanti profili in questa direzione rilevanti, vi sono tre questioni paradigmatiche: una relativa all'ingresso della dimensione territoriale nella politica europea di coesione economica e sociale; una seconda che tratta del ruolo *bifronte* della territorialità nell'accesso ai diritti sociali, tra il ricorso al criterio dell'anzianità di residenza come forma di esclusione e un'accezione inclusiva della territorialità come spazio dell'universalità dei diritti; una terza che problematizza la sempre più tenue relazione tra diritti politici e territorio evidenziata dalla sent. n. 242 del 2012 della Corte costituzionale che allontana il nostro ordinamento dalla giurisprudenza della Corte Edu, con particolare riferimento al caso *Shindler* del 2013<sup>8</sup>.

## 1. La dimensione politica delle autonomie territoriali

Per tentare di affrontare gli interrogativi sollevati pare significativo richiamare l'elaborazione che sul concetto di autonomia si è sviluppata in Italia tra l'entrata in vigore della Costituzione e la concreta istituzione delle regioni<sup>9</sup>. In quella fase storica si è avuta l'occasione di riflettere sul concetto giuridico di autonomia in un contesto di rinnovamento costituzionale, particolarmente desideroso di partecipare alla costruzione di una comunità internazionale e pungolato da una rinnovata richiesta di autonomia<sup>10</sup>, senza doversi confrontare con l'interminabile processo di attuazione dei principi costituzionali con cui hanno dovuto fare i conti gli interpreti successivi, noi compresi.

Ne emerge un'idea di autonomia in cui la localizzazione degli interessi generali in spazi ridotti nulla toglie alla politicità della dimensione territoriale: l'autonomia territoriale è autonomia politica, dunque autonomia di indirizzo politico, perseguita mediante l'autonomia normativa esercitata secondo la propria autonomia organizzativa, sulla base della propria autonomia finanziaria.

---

<sup>7</sup> Con la sentenza *Rüffert* della Corte di giustizia la retribuzione abbandona il principio della territorialità del luogo di prestazione del lavoro per ritornare a quello della nazionalità, salvo quanto stabilito nel contratto nazionale. Si rinvia al mio *I due volti dell'Europa: il principio di non discriminazione tra libertà e uguaglianza*. A proposito delle sentenze *Maruko* e *Rüffert* della Corte di Giustizia, in *Giur. it.*, 2009, pp. 564-570.

<sup>8</sup> Corte Edu, *Shindler*, 9 settembre 2013.

<sup>9</sup> Ci si riferisce in particolare alla voce *Autonomia* di Santi Romano, ai numerosi contributi scritti sul tema da Giannini tra il 1948 e il 1959, alle riflessioni dedicate specificamente all'argomento da Virga (1949), Crisafulli (1952), Martines (1956) e, sebbene con accenti diversi, da Esposito (1954), per i relativi riferimenti v. *infra*. Si tenga presente che G. AMATO, *Gli avvocati delle Regioni: due libri recenti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971, p. 1818, in occasione dell'istituzione delle Regioni segnalava una «sostanziale frattura tra il nuovo istituto e le generazioni anteriori di giuristi» che si erano dedicati «alla sistemazione delle Regioni “in termini dogmatici”».

<sup>10</sup> Così la ricerca storica di V.E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia: dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967.

Dal numero di aggettivi che ne accompagna il lemma si evince che la parola autonomia «ha, nel diritto, vari significati»<sup>11</sup>. Ognuno di questi denotati, peraltro, «non risulta formulato compiutamente se non si riferisce sia alla complessiva costituzione di un ordinamento giuridico, sia a quella dei vari elementi, oltre che delle norme, di cui esso può constare»<sup>12</sup>. L'esatta portata semantica dell'autonomia, dunque, va indagata in relazione al rapporto che intercorre tra la comunità, le forme giuridiche della convivenza e il modo di concepire il territorio di riferimento.

Con le Costituzioni del Novecento il territorio<sup>13</sup> ha trovato con gli altri elementi richiamati una sua specifica combinazione nell'endiadi "sovranità popolare" che ha trasformato il territorio da semplice elemento fisico a «centro di riferimento degli interessi comunitari»<sup>14</sup>. Il diritto delle Costituzioni ha, infatti, assunto il territorio nazionale come lo spazio pubblico di una comunità unita dalla condivisione dei principi fondamentali della convivenza<sup>15</sup>, tra i quali quello del pluralismo politico<sup>16</sup> di cui è espressione anche l'articolazione in spazi di autonomia<sup>17</sup>.

«Le esigenze dell'autonomia» indicate all'art. 5 Cost., dunque, sono parte costitutiva (art. 114 Cost.) della repubblica, una e indivisibile, che è il soggetto (complesso) incaricato dalla Costituzione di perseguire l'uguaglianza sostanziale (art. 3): nella loro qualità di enti interni alla repubblica, lo stato è snodo per le istanze di solidarietà nazionale e coesione territoriale, le autonomie territoriali lo sono per quelle di libera configurazione di interessi generali *ancorché* localizzabili. Se tutti gli enti della repubblica condividono il compito di concorrere al concreto sviluppo delle forme della convivenza, la loro proiezione sul piano normativo può infatti «localizzarsi»<sup>18</sup>, consentendo una

---

<sup>11</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1951, ora in ID, *Scritti*, Milano, Giuffrè, III, 1949-1954, 2003, p. 346, che esortava a «integrare sempre il termine autonomia con un aggettivo».

<sup>12</sup> S. ROMANO, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico* (1947), Milano, Giuffrè, 1983, pp. 14-15.

<sup>13</sup> Sul rapporto tra Stato e territorio cfr. M. MANETTI, voce *Territorio*, in *Enc. giur.*, Roma, 1993, 1. Il ruolo e l'accezione del territorio è indagato sotto profili diversi da I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010; A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010 nonché dal mio *Il nomos infranto: globalizzazione e Costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, Jovene, 2007.

<sup>14</sup> T. MARTINES, *Introduzione al diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 9.

<sup>15</sup> Secondo M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivistaaic.it*, n. 2/2011, p. 2, «lo stesso 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. Né il territorio riesce, da sé, a costituire l'unità del popolo». Sull'unità del popolo come obiettivo e non come dato cfr. G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1965, p. 271.

<sup>16</sup> Per la differenza tra *Il «pluralismo» nella Costituzione e Costituzione per il «pluralismo»* si rinvia a V. ANGIOLINI, in *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. Bin e C. Pinelli, Torino, Giappichelli, 1996, p. 3 ss.

<sup>17</sup> Per R. BIN, *Relazione conclusiva*, Convegno *In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: quale ruolo per le Autonomie speciali?*, Roma, 20 marzo 2014, in *robertobin.it*, p. 1, «autonomia è differenziazione».

<sup>18</sup> T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. pubbl.*, 1956, p. 133.

«differenziazione degli interessi sociali»<sup>19</sup> «a dimensione» territoriale ridotta, perché – come scriveva Crisafulli – «collegati stabilmente a nuclei di popolazione identificabili per l’omogeneità dei bisogni»<sup>20</sup>.

La ragione del riconoscimento costituzionale di interessi generali di una collettività sebbene localizzati in porzioni minori del territorio della repubblica è, dunque, la natura politica dell’autonomia territoriale, natura che la distingue da tutti gli altri «concetti di autonomia»<sup>21</sup>. In questo senso, se Martines chiosava che «l’autonomia degli enti territoriali o si caratterizza in senso politico o non è autonomia»<sup>22</sup>, secondo Giannini la dimensione politica dell’autonomia territoriale deve essere interpretata «in tutta l’ampiezza di significato che può avere in un ordinamento a struttura democratica»<sup>23</sup>.

In questa prospettiva le autonomie territoriali avrebbero nel territorio «qualcosa di positivo, che ne costituisca o ne integri l’organismo»<sup>24</sup>, al contrario degli altri enti che nel territorio trovano soltanto un limite negativo. La politicità della dimensione territoriale è connaturata al fatto che, contrariamente agli enti pubblici non territoriali affidatari della cura di interessi particolari per lo più di natura economica, le autonomie territoriali «curano interessi generali, cioè tutti gli interessi che riguardano i cittadini di un dato territorio, non per categorie o settori, ma per l’intera loro collettività»<sup>25</sup>. L’ente territoriale è, dunque, «ente esponenziale di un ordinamento giuridico generale, cioè di una comunità comprendente persone di ogni età sesso religione categoria classe ecc.»<sup>26</sup>.

Nella loro qualità di enti esponenziali di un ordinamento giuridico generale, le autonomie territoriali «derivano l’indirizzo politico-amministrativo non dallo stato, ma dalla loro propria comunità»<sup>27</sup> e, quindi, «hanno garantita la possibilità di un indirizzo politico proprio»<sup>28</sup>.

A partire dall’identificazione tra la dimensione territoriale e quella politica, l’ente, «nonostante la delimitazione delle competenze, è costituito per una pluralità di fini ed è potenzialmente idoneo a

---

<sup>19</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1952<sup>2</sup>, p. 374.

<sup>20</sup> V. CRISAFULLI, *Capacità giuridica attuale o virtuale degli enti regionali*, ora in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 186.

<sup>21</sup> Richiamando il titolo dell’opera di M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, cit.

<sup>22</sup> T. MARTINES, *Studio sull’autonomia politica*, cit., p. 150. Sulla stessa linea si pongono anche le riflessioni di SPAGNA MUSSO, *L’autonomia regionale come problema di diritto costituzionale* (1964), ora in *Studi di diritto costituzionale*, Napoli, 1966, p. 58 e di V. CRISAFULLI, *Vicende della “questione regionale”*, in *Le Regioni*, 1982/4, p. 498.

<sup>23</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, cit., p. 373.

<sup>24</sup> S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato* (1902), ora in ID, *Scritti minori*, I, Diritto costituzionale, a cura di G. Zanobini, Milano, Giuffrè, 1950, p. 204.

<sup>25</sup> M.S. GIANNINI, *L’autonomia locale e autogoverno*, in *Il corriere amministrativo*, 15-30 novembre 1948, p. 1070.

<sup>26</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale, diritto pubblico)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1959, p. 578.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 577, perché «l’organo fondamentale degli enti locali territoriali è il popolo in corpo elettorale». L’autonomia è, dunque, per definizione «potere d’indirizzo politico perché la comunità non emette che delle manifestazioni politiche, nel senso rigorosamente scientifico del termine», p. 578.

<sup>28</sup> M.S. GIANNINI, *L’autonomia locale*, cit., p. 1066.

conseguitarli»<sup>29</sup>; per taluno addirittura l'ente territoriale è «ente pubblico a fini generali»<sup>30</sup>. In quest'ottica i fini sono generali perché l'ordinamento è generale e non settoriale. L'essenza dell'autonomia territoriale è, quindi, «l'esistenza di interessi generali – cioè non particolari, di categoria o di settore – ma di dimensioni locali»<sup>31</sup>.

È, dunque, il riconoscimento del legame politico tra comunità e territorio che ha convinto gli stessi Costituenti ad optare per un regionalismo politico, abbandonando l'alternativa funzionalista delle autonomie territoriali. Questa scelta si può dedurre anche dall'espressa elencazione e identificazione in Costituzione all'art. 131<sup>32</sup> delle regioni «ritenute realtà territoriali preesistenti e, quindi, un adeguato sostrato per fondare regioni come enti politici»<sup>33</sup>. Anche a volere accedere all'interpretazione che le regioni, almeno alcune, siano state «calate dall'alto»<sup>34</sup>, la disposizione transitoria XI e le riarticolazioni territoriali delle regioni *ex art.* 132<sup>35</sup> introducono il principio della partecipazione delle «popolazioni interessate»<sup>36</sup> o dei relativi organi rappresentativi per la loro ridefinizione<sup>37</sup>, confermando l'idea di un «rapporto d'immedesimazione» tra comunità e territorio<sup>38</sup>.

## 2. L'autonomia politica presidiata delle Regioni

---

<sup>29</sup> P. VIRGA, *La Regione*, Milano, Giuffrè, 1949, p. 153, dove aggiunge in particolare che «le direttive politiche vengono da essi fissate (...) in base a un potere proprio e secondo una libera determinazione».

<sup>30</sup> T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica*, cit., p. 150.

<sup>31</sup> M.S. GIANNINI, *L'autonomia*, cit., p. 1068. Cfr. analogamente P. VIRGA, *La Regione*, cit.

<sup>32</sup> È stato M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle regioni: Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'assemblea costituente*, I, Padova, Cedam, 1979, a individuare una chiave interpretativa nella correlazione tra tipo di regione e scelta territoriale.

<sup>33</sup> C. DESIDERI, *Se le regioni italiane*, cit., pp. 4 e 5, offre una preziosa ricostruzione dell'evoluzione del dibattito sull'identificazione delle regioni: la loro corrispondenza con quelle «storico tradizionali di cui alle pubblicazioni ufficiali statistiche», invece di significare una loro presunta «artificiosità», indica il prevalere nell'Assemblea costituente di una visione storica e territoriale delle Regioni. Cfr. R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 2012, p. 735, che pone la questione: «o sono state le istituzioni regionali a produrre le differenze riscontrabili ad occhio nudo, oppure queste preesistono: ma allora l'autonomia deve essere la conseguenza della diversità, ed è sbagliato ritenere che il centro possa disporre meglio degli assetti locali di quanto lo possano fare i governi regionali».

<sup>34</sup> Così A. D'ATENA, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Issirfa.cnr.it*, 2008, che insiste sull'identificazione della partecipazione delle popolazioni interessate come principio generale dell'ordinamento.

<sup>35</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Territorio dello Stato*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992, p. 354, riconduceva l'art. 132 alla convinzione del Costituente dell'esistenza di «una connessione di ogni popolazione con il territorio cui risiede».

<sup>36</sup> Sulla definizione di popolazioni interessate, termine restato invariato anche dopo le modifiche dell'art. 132 prodotte con la l. cost. n. 3 del 2001, si rinvia alla ricostruzione offerta da G. DEMURO, *Popolazioni e variazioni territoriali: dalla giurisprudenza costituzionale in tema di enti locali al problema del territorio regionale*, in *I soggetti del pluralismo*, cit., p. 135 ss.

<sup>37</sup> Sulla «funzione integrativa della partecipazione nel contesto della nuova nozione di sovranità popolare» si rinvia a M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 18.

<sup>38</sup> Così, Corte cost., sent. n. 453 del 1989. Vi sono peraltro molte tipologie di proposte neoregionali tra ipotesi pluriregionali, interregionali e infraregionale.

La connotazione politica della dimensione territoriale segnava uno spartiacque rispetto all'elaborazione precedente che, concentrandosi sulla mera autonomia normativa, svalutava il ruolo delle autonomie nel «reggimento della cosa pubblica»<sup>39</sup>. L'accezione di autonomia qualificata «normativa», secondo la ricostruzione offerta da Giannini, è stata «portata ad ulteriore raffinamento» da quel pensiero giuridico italiano che, da un lato, ha enucleato la differenza con l'autonomia organizzativa<sup>40</sup>, dall'altro, ha precisato che «l'autonomia sta nella potestà di emanare norme che sono equiparate, quanto alla loro natura, alle norme dello stato»<sup>41</sup>.

La prima dottrina della neo fondata repubblica italiana, però, ha compiuto un ulteriore avanzamento cogliendo quanto il grado di politicità delle autonomie sia dato dalla «combinazione tipizzata»<sup>42</sup> dei due significati dell'autonomia, quella organizzativa e quella normativa.

Sotto questo profilo la Costituzione differenzia senza dubbio tra le autonomie territoriali quella regionale, in particolare tramite le garanzie apprestate all'autonomia legislativa che ne rafforza la dimensione politica<sup>43</sup>. La peculiarità del regionalismo italiano è senz'altro riconducibile al riconoscimento in capo alle regioni della potestà «di emanare leggi in senso materiale (che sono diverse dalle semplici norme giuridiche) destinate a far parte dell'ordinamento giuridico statale»<sup>44</sup>. Sotto il profilo della «organizzazione di governo espressa dalla collettività»<sup>45</sup>, invece, la funzione legislativa affidata ad assemblee rappresentative della comunità - i Consigli regionali - è il tratto saliente della politicità del regionalismo italiano consentendo, in particolare attraverso le leggi, di perseguire un'attività di indirizzo politico generale. Le ragioni di esistenza dei Consigli, dunque, sono

---

<sup>39</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia*, cit., p. 578, afferma che «per lungo tempo le opinioni dominanti dei giuristi italiani e tedeschi svalutarono l'autonomia locale ad una mera autonomia normativa, facendole così perdere (...) ciò che aveva di più caratteristico».

<sup>40</sup> M.S. GIANNINI, *L'autonomia locale*, cit., p. 1061. Dal momento che nei regimi liberali «non si concepivano dei comuni senza elezioni» (p. 1062), molti giuristi stranieri constatavano che «il fascismo aveva soppresso le autonomie locali» (p. 1061). L'autogoverno, altra figura organizzativa degli organi locali e degli enti territoriali, diverge profondamente dal concetto di «autoamministrazione» che consiste nell'elettività delle cariche direttive e, quindi, «nell'affidare le cariche direttive dell'ente a persone fisiche scelte direttamente dai consociati».

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 1060.

<sup>42</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio)*, cit., p. 370.

<sup>43</sup> A. D'ATENA, *La crisi della legge regionale*, in *Quad. reg.*, 1990, pp. 1276-1277, rileva che la Costituzione attribuisce alle regioni non «una potestà normativa purchessia, ma una potestà, non a caso qualificata legislativa» laddove il termine «legge» è «espressione di una competenza omogenea a quella del Parlamento». Proprio il policentrismo legislativo e la giustiziabilità delle sue garanzie sono i caratteri distintivi del nostro regionalismo secondo ID, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2013<sup>2</sup>, p. 14. La stessa Corte costituzionale – richiamando la centralità del nuovo articolo 114 per definire il regionalismo italiano – ha individuato nella funzione legislativa il *proprium* delle regioni rispetto agli altri «elementi costitutivi della Repubblica» (sent. n. 106 del 2002), i quali «dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i comuni, le città metropolitane e le province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa» (sent. n. 274 del 2003).

<sup>44</sup> P. VIRGA, cit., pp. 9-10.

<sup>45</sup> L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale al tempo della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, p. 869.

chiaramente riconducibili al principio democratico<sup>46</sup>, perché quella dei Consigli regionali è una «vera e propria rappresentanza di interessi generali in aderenza ai fini istituzionali dell'ente regione», di modo che «nello svolgimento delle principali funzioni del Consiglio (...) si riflettano gli orientamenti politici espressi nella comunità regionale in ordine al soddisfacimento degli interessi collettivi»<sup>47</sup>.

Proprio la centralità dell'autonomia legislativa<sup>48</sup>, tuttavia, catalizzando gran parte delle attenzioni, ha contribuito per un verso ad opacizzare la politicità delle altre autonomie territoriali dotate di una generica attività normativa<sup>49</sup> (su cui tanto insisteva Zanobini<sup>50</sup>); per altro verso, ha rischiato di risolvere l'autonomia politica nella sola autonomia legislativa e nel riparto di competenze con lo stato, senza che ciò abbia evitato «un processo di sostanziale amministrativizzazione delle regioni» attraverso la moltiplicazione dissennata di enti strumentali<sup>51</sup>.

In questo contesto deve riconoscersi alla giurisprudenza costituzionale di aver saputo, sebbene a tratti, conservare anche un'idea di autonomia regionale non declinata a partire dalle competenze, ma fondata direttamente sull'ordinamento sociale che avrebbe dovuto esprimere, mettendo in evidenza il nesso tra autonomia legislativa e autonomia politica: si ritrova eco dell'accezione di autonomia qui ricordata quando si è riconosciuto che i Consigli regionali sono uno dei «numerosi luoghi della politica» (sent. n. 365 del 2007), «organi politicamente rappresentativi delle rispettive comunità territoriali e legittimati democraticamente all'assolvimento di funzioni preordinate alla cura dei relativi interessi» (sent. n. 301 del 2007).

La centralità concettuale della legge e delle sue garanzie, anche in seguito al patologico sviluppo del giudizio in via diretta<sup>52</sup>, ha finito tuttavia per appannare la saliente connessione tra l'autonomia legislativa e quella di autoamministrazione. Sotto questo profilo la riforma del Titolo V intervenuta tra il 1999 e il 2001 ha favorito, infatti, la tendenziale scissione tra questi due concetti di autonomia, perché, se per un verso ha fortemente potenziato la competenza legislativa regionale<sup>53</sup>,

---

<sup>46</sup> T. MARTINES, *Consiglio regionale*, in *Enc. dir.*, XXI, 1961, p. 269, afferma che gli organi della regione sono «organi di governo nel senso pieno dell'espressione».

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 269.

<sup>48</sup> Basti richiamare l'affermazione della Corte costituzionale che conferma che la regione gode di una particolare posizione di autonomia, costituzionalmente protetta, che la distingue dagli enti locali (sent. n. 278 del 2010).

<sup>49</sup> Di autonomia «dimidiata» o «finta» degli enti locali, trattati come enti autarchici parla G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2014.

<sup>50</sup> G. ZANOBINI, *Caratteri particolari della autonomia*, in *Studi in on. di Ranalletti*, II, 391, ora in ID, *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 273 ss.

<sup>51</sup> G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso*, cit., p. 7.

<sup>52</sup> G. SILVESTRI, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale 2013*, in *cortecostituzionale.it*, 2014, rileva che «il numero dei giudizi in via incidentale è stato inferiore a quello dei giudizi in via principale, confermando una tendenza che si era già manifestata nel 2012, mentre ancora nel 2011, come in tutti gli anni precedenti, i procedimenti incidentali erano stati la maggioranza rispetto a quelli complessivamente definiti».

<sup>53</sup> F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, parla, infatti, di «regionalismo legislativo».



per l'altro ha, invece, determinato la marginalizzazione politica dei titolari della relativa potestà – i Consigli regionali<sup>54</sup> – che sono stati esautorati dal nuovo ruolo del Presidente della regione<sup>55</sup>, direttamente investito dalla comunità e percepito come il vero ente esponenziale, ancorché monocratico. La conseguente crisi dei Consigli<sup>56</sup> non può, evidentemente, non avere avuto ricadute sulla politicità dell'autonomia regionale intesa come attività di indirizzo politico esercitata in maniera prioritaria attraverso la potestà legislativa.

### **3. Evoluzione parallela dei concetti di autonomia e sovranità verso la democrazia costituzionale**

Appare, dunque, non così lineare la lettura che nella crisi della sovranità statale intravede un inevitabile potenziamento degli enti territoriali intesi come autonomie politiche. D'altra parte i processi di riterritorializzazione delle forme del potere difficilmente non trasformano i contenuti che veicolano, sovente spoliticizzandoli. Pur tuttavia non sembra legittimo neanche presumere parallelismi o strette dipendenze tra la crisi che investe la sovranità statale e le sorti - in corso di trasformazione - delle nostre autonomie territoriali, rendendosi necessario indagare la questione sotto vari profili, partendo dall'evoluzione parallela dei concetti di autonomia e sovranità<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Di centralità dei Consigli regionali parlava L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000<sup>7</sup>, p. 277.

<sup>55</sup> T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica*, cit., p. 115, sottolineava che, nell'ambito del «sistema pluralistico di direzione politica dello Stato», «la prevalenza degli uni sugli altri costituirà, poi, uno degli indici in base al quale si potrà giungere a determinare la forma di governo vigente».

<sup>56</sup> Cfr. C. PINELLI, *La crisi dei Consigli e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *Issirfa.cnr.it.*, 2008.

<sup>57</sup> S. ROMANO, *Autonomia*, cit., pp. 16-17, richiamando le ottocentesche voci *Autonomie* di Brunner e Pfinzer u. Welker rammenta che «mentre originariamente la parola “autonomia” aveva un significato su per giù coincidente con quello che fu poi indicato con la parola “sovranità”, per cui l'espressione *politeia autonomos* corrisponde a quella moderna di Stato sovrano, cioè assolutamente e pienamente indipendente, retto soltanto dalle proprie leggi, in seguito il concetto di autonomia venne allargandosi e fu riferito anche all'autolegislazione non illimitata né sovrana». M.S. GIANNINI, *L'autonomia locale*, cit., p. 1060, sosteneva che i due lemmi, pur divergendo nella loro evoluzione semantica, restano indissolubilmente legati.

Questi concetti, infatti, hanno avuto un'evoluzione strettamente connessa perché entrambi moderni<sup>58</sup>, mutuati entrambi dal linguaggio filosofico<sup>59</sup> nella dottrina dello stato<sup>60</sup>.

Anche il concetto di sovranità come quello di autonomia, inoltre, deve avere i suoi aggettivi per l'esatta delimitazione della sua portata semantica: popolare, nazionale, statale, territoriale, limitata, condivisa<sup>61</sup>, cooperativa<sup>62</sup> e aperta<sup>63</sup>. Con la parola sovranità<sup>64</sup>, infatti, possono intendersi nel linguaggio giuridico più significati, secondo dove si stressi l'accento rispetto agli altri elementi della convivenza, la comunità e il territorio. Prima di mettere a tema le trasformazioni che suggeriscono un uso molto accorto del termine sovranità<sup>65</sup>, può convenirsi con la Corte costituzionale che sia la sovranità popolare ad accomunare lo stato e le autonomie territoriali: la Corte in particolare attribuisce all'Assemblea costituente la visione per la quale le autonomie territoriali «sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare», quindi «gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare» (sent. n. 106 del 2002)<sup>66</sup>.

---

<sup>58</sup> M.S. GIANNINI, *L'autonomia locale*, cit., p. 1063, «l'autonomia politica e l'autonomia normativa sono posizioni giuridiche proprie dei diritti moderni (...) di una "evoluzione storica" dell'autonomia locale può ben parlarsi, ma a patto di vederne nelle vicende del Medio Evo una precedente esperienza fallita, non già il primo episodio e la causa prima». R.D. PUTNAM – R. LEONARDI – R. NANETTI, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, 1994, trad. it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993, evidenziano tuttavia come le regioni meglio funzionanti siano quelle con una storia di forte autonomia comunale dimostrando che ciò che conta non sono le istituzioni in sé ma la loro capacità di essere enti *esponenziali*.

<sup>59</sup> M.S. GIANNINI, *L'autonomia locale*, cit., p. 1060, rilevava che entrambe sono parole che nascono nel linguaggio filosofico; quindi «come tutti i termini presi da altre discipline, va spiegato sulla base dell'ordine di idee degli scienziati che lo hanno introdotto e non in base a etimologia o semantica». Sulla centralità del concetto di autonomia nel pensiero filosofico sulla democrazia cfr. M.P. PATERNO, *La democrazia nell'età moderna*, in AAVV, *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Napoli, Esi, 2013, in particolare pp. 25-32.

<sup>60</sup> M.S. GIANNINI, *L'autonomia locale*, cit., p. 1060, cita Laband, Stier-Somlo e Gierke, aggiungendo che «quasi tutti i sostenitori e teorici del diritto dello Stato, e dello Stato come fonte della normazione» introdussero il termine autonomia proprio «per definire la speciale attribuzione di "potere normativo" o quella che Mayer definiva "(diritto) di propria normazione"».

<sup>61</sup> Sebbene si tratti di aggettivazione molto diffusa, l'aggettivo "condivisa" riferito alla sovranità continua a suscitare perplessità, cfr. da ultimo a S. CASSESE, *Lo stato come problema storico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, p. 188, che nella crisi della sovranità «esterna» legge un ampliamento della portata delle azioni dello stato.

<sup>62</sup> Rilancia tale aggettivo L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno*, cit., in particolare nt. 2.

<sup>63</sup> Così S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII Convegno Annuale Aic, in *Rivistaaic.it*, n. 4/2013.

<sup>64</sup> G. AZZARITI, *Corte e democrazia*, in AAVV, *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Esi, 2011, pp. 130-132, spiega come la Corte costituzionale non potrebbe spingersi a definire in positivo il concetto e l'essenza della sovranità per rispettare l'autonomia che spetta agli organi politici e ai soggetti sociali nell'inveramento della democrazia.

<sup>65</sup> Già nel 2002 la sent. n. 106 affermava che, «sebbene il nuovo orizzonte dell'Europa e il processo di integrazione sovranazionale nel quale l'Italia è impegnata abbiano agito in profondità sul principio di sovranità, nuovamente orientandolo ed immettendovi virtualità interpretative non tutte interamente predicibili»; in seguito alle trasformazioni sovranazionali più recenti che si richiameranno *infra*, è con grande accortezza che può parlarsi di sovranità.

<sup>66</sup> La Corte costituzionale ha chiarito che il significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle regioni ed agli enti territoriali non ha scalfito la sovranità interna dello stato che conserva intatta la propria

La stessa giurisprudenza costituzionale non manca di ricordare anche che si tratta di due concezioni giustapposte «tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (...), di cui la seconda [la sovranità] certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali» (sent. n. 365 del 2007). Il senso di questa giurisprudenza pare riconducibile alla necessità di contenere le autonomie nell'ambito dell'unità e indivisibilità della Repubblica, regionale ma non federata, non certo a negare il legame dell'autonomia politica con la sovranità popolare. Quando la sentenza n. 1 del 2014 ribadisce che «diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, “le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano, invece, nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità” (sent. n. 301 del 2007, sent. n. 306 del 2002; sent. n. 81 del 1975)»<sup>67</sup> deve considerarsi che - oltre a trattarsi di argomentazione utile alla preclusione dell'ipotizzabile illegittimità consequenziale che avrebbe potuto colpire i premi delle leggi elettorali regionali<sup>68</sup> - il termine sovranità non è accompagnato in questo caso da alcun aggettivo. La sovranità cui si allude, come anche si afferma espressamente, invece, nella sentenza n. 106 del 2002, è quella nazionale: la Corte, a ben vedere dunque, «distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali» perché espressione della rappresentanza politica *nazionale*, non perché unica articolazione della sovranità popolare.

I due concetti di sovranità e autonomia infine recano entrambi, nella loro qualità di posizioni giuridiche, una dimensione relazionale che costringe l'interprete a misurarsi con il loro, non eludibile, carattere intersoggettivo e a guardare al contesto oltre lo stato. Proprio nel contesto internazionale un tempo hanno trovato il loro più chiaro punto di contatto: prima della loro divaricazione semantica si affermava che di autonomia per lo stato si potesse parlare in seno a «comunità più ampie e in considerazione dell'ordinamento di tali comunità», come quella internazionale<sup>69</sup>. Questo concorre a spiegare perché, come rilevava Santi Romano, la questione del territorio, almeno in Italia, sia stata per tutto l'Ottocento esclusivo appannaggio del diritto internazionale<sup>70</sup>.

---

struttura essenziale (sent. n. 365 del 2007). Cfr. B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità e gli “istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale”*, in *Federalismi.it*, n. 22 del 2007; A. ANZON, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale*, in *Giur. cost.*, 2007; O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, 2007; P. CARETTI, *La “sovranità” regionale come illusorio succedaneo di una “specialità” perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, 1/2008, p. 219 ss.

<sup>67</sup> V. da ultimo Corte cost., sent. n. 337 del 2009 che cita come precedenti le sentt. nn. 115 del 1972, 66 del 1964, 279 del 2008, n. 301 del 2007. Nello stesso solco possono ricordarsi anche le sentt. nn. 81 del 1975 e 306 del 2002.

<sup>68</sup> Cfr. G. PERNICIARO, *I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 2014.

<sup>69</sup> S. ROMANO, *Autonomia*, cit., p. 18, dove cita F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1949, p. 108, che dava rilievo al termine autonomia proprio distinguendolo e contrapponendolo al concetto di sovranità.

<sup>70</sup> Così afferma S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio*, cit., p. 204.

Quando la sovranità diventerà *popolare*, la posizione dello stato nella comunità internazionale fu concepita non più in termini di autonomia ma come autolimitazione della sovranità (art. 11 Cost.) mentre le esigenze delle autonomie (art. 5) furono riferite alle collettività territoriali. Anche se entrambi gli ordinamenti, quello autonomo e quello sovrano, esprimono interessi generali, mentre uno è in grado di perseguire i propri fini istituzionali generali soltanto entro il territorio e per gli abitanti della regione, l'altro - quello statale - è il punto di sintesi di quell'interesse che consente di mantenere l'unità e la solidarietà nazionale. Anzi «è, peraltro, noto che la complessità dei fenomeni sociali su cui i legislatori intervengono si esprime, di regola, in una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse» (sent. n. 278 del 2010, *ex multis*).

#### 4. Connotazione democratica della Repubblica tra sovranità e autonomia

La rappresentanza di interessi generali e fini generali, dunque, non è mortificata dalla dimensione territoriale, dal livello di localizzazione degli interessi coinvolti, perché ciò che rende il territorio uno spazio politico è la comunità territoriale che esercita il potere di decidere delle proprie forme della convivenza, anche di quelle che interessano i processi di integrazione sovranazionale. Secondo il livello di localizzazione la dimensione degli interessi, quindi, può cambiare il contenuto ma non la matrice democratica esponenziale della posizione giuridica<sup>71</sup>: «il contenuto del potere stesso (...) ha cioè elementi di composizione diversi in ragione della natura e delle funzioni della comunità e del suo ente esponenziale»<sup>72</sup>.

Martines riteneva, infatti, che «ogni comunità stanziata su un territorio che sia omogeneo sotto il profilo economico e sociale contiene *in nuce* i presupposti necessari e sufficienti per potere assurgere a centro autonomo di iniziativa politica, e si tratta, se mai, di definire, in base alla diversa entità degli interessi comunitari derivanti dalla loro connessione con il territorio, il grado di autonomia da attribuire a dette comunità»<sup>73</sup>: l'asse portante del pensiero di Martines non è mai direttamente l'ente, ma le collettività che l'ente dovrebbe rappresentare<sup>74</sup>.

Anche nell'assetto costituzionale scaturito dalle riforme del triennio 1999-2001 allo stato – usando le parole della Corte costituzionale – è «pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui

---

<sup>71</sup> T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica*, cit., p. 132. Cfr. anche *ibidem*, pp. 112, 115, 125.

<sup>72</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale)*, cit., p. 578.

<sup>73</sup> T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Opere*, I, Milano, Giuffrè, 2000, p. 470. Anche A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, X, poneva il problema di non «mortificare le altre autonomie locali (...) togliendo respiro a comuni e province, a quegli enti di autogoverno democratico di cui invece deve essere esaltato il ruolo di interpreti di tutti gli interessi comunitari, e quindi "generali", che si esprimono a loro livello».

<sup>74</sup> Con la stessa impostazione R. BIFULCO, *Art. 5*, in *Commento alla Costituzione*, a cura di Bifulco – Celotto – Olivetti, Torino, 2006, p. 144.

all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria [che] postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (sent. n. 274 del 2003), con l'intento di preservare l'unità e la solidarietà nazionale. Lo stato in particolare deve essere posto in condizione «di assicurare egualmente la soddisfazione dell'interesse unitario coinvolto, di livello ultraregionale» (sent. n. 62 del 2005).

L'intrinseca differenziazione tra le posizioni giuridiche in cui si articola la sovranità popolare, ivi comprese quelle delle autonomie politiche, infatti è alla base della distinzione avanzata da Martines tra la potestà di indirizzo politico come attività statale da quella che è «estrinsecazione dell'autonomia politica attribuita agli enti territoriali»: in altri termini spetta solo allo stato la potestà di determinare la politica generale quale espressione della sovranità nazionale, ma spetta anche alle regioni, in virtù della loro posizione di autonomia, «attuare sul piano giuridico tale politica, mediante i mezzi a ciò predisposti dalla Costituzione»<sup>75</sup>. Non ci si riferisce di certo alla tradizione dell'amministrazione autarchica con cui si era prodotta una «rottura»<sup>76</sup> proprio fondando il concetto di autonomia territoriale sul legame *rappresentativo* tra collettività localizzata e organizzazione dell'ente; il riferimento è proprio alla politicità della loro autonomia in conseguenza del loro carattere esponenziale di parte della sovranità popolare.

Sotto questo profilo c'è sintonia con Esposito che, richiamando le posizioni emerse in Assemblea costituente a favore di un concetto politico delle autonomie, precisa che «l'autonomia locale, sotto il profilo organizzativo, non esiste per il fatto che gli enti locali siano elevati a persone giuridiche, ma solo quando in queste persone giuridiche sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, e vi sia autogoverno dei governati e la volontà e l'azione di queste enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio»<sup>77</sup>: in altri termini, da enti funzionali all'indirizzo politico dello stato a enti esponenziali di una comunità in grado di esprimere un indirizzo politico financo diverso da quello della maggioranza politica che guida lo Stato<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica*, cit., p. 123, ma vedi anche pp. 112, 115, 125.

<sup>76</sup> Così la definisce L. VANDELLI, cit., p. 869.

<sup>77</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, p. 80, che pure era particolarmente sensibile al principio di unità e indivisibilità della Repubblica leggendovi «una azione limitatrice della efficacia del principio favorevole alle autonomie» (*ivi*, p. 72), che costituisce invece il principio positivo (*ivi*, p. 77).

<sup>78</sup> Secondo T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica*, cit., p. 114, deve essere intesa come autoamministrazione la «possibilità di direzione da parte di forze politiche di opposizione o quantomeno diverse dalle forze politiche che reggono l'apparato Stato».

Il principio di autonomia diviene così un elemento caratterizzante la dimensione democratica della repubblica italiana, «espressione di un modo di essere della repubblica»<sup>79</sup>, contribuendo a definire i caratteri dello stato italiano e incidendo «in profondità sulla struttura interiore dello stato»<sup>80</sup>. In questo senso Crisafulli evidenzia che in Assemblea costituente le regioni fossero concepite «come limite al potere (dello stato), e pertanto garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria»; «il ruolo garantista delle autonomie regionali, e locali in genere, piuttosto che nella potestà normativa più o meno ampia ad esse riconnessa, sta nella circostanza che le rispettive organizzazioni si fondano – al pari di quella centrale dello Stato-persona – sul suffragio dei cittadini, chiamati ad eleggerne le assemblee di base. Sta, in altre parole, nella funzione cui adempiono (o possono adempiere) di strumenti di partecipazione popolare all’esercizio del potere politico»<sup>81</sup>.

Pur nella consapevolezza di una condizione differenziata tra gli «enti costitutivi della Repubblica» – con le sue ricadute: dall’asimmetria dei motivi di ricorso dinanzi alla Corte costituzionale fino alla chiamata in sussidiarietà<sup>82</sup> – è importante cogliere, infatti, un profilo nella relazione tra enti costitutivi della stessa repubblica: si tratta di una limitazione reciproca; l’uno rappresenta il limite dell’altro e proprio nel loro relazionarsi – anche in modo conflittuale – creano lo spazio politico per invernare la forme della convivenza previste in Costituzione per l’intera repubblica.

Queste diverse, sebbene intrecciate, posizioni giuridiche non possono restare indifferenti ai contesti internazionali e sovranazionali dove sempre più sono chiamate a relazionarsi e a porsi come interlocutrici dirette.

Una sovranità popolare che dovesse ridimensionare le proprie articolazioni autonome, «quel sistema complesso di molti centri di vita»<sup>83</sup> di cui parlava Esposito, oltre a incrinare la sua connotazione democratica, ne esce rafforzata nell’ambito della comunità internazionale nella sua posizione giuridica?

---

<sup>79</sup> G. BERTI, *Art. 5, in Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali*, Art. 1-12, Bologna, Zanichelli, I, 1975, p. 276.

<sup>80</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie locali*, cit., p. 81.

<sup>81</sup> V. CRISAFULLI, *Vicende della “questione regionale”*, cit., p. 497. In modo analogo cfr. C. ESPOSITO, *Autonomie locali*, cit., p. 83 ss. M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., p. 173, osserva in particolare che «in dipendenza del livello politico-territoriale (...) le dinamiche della rappresentanza (e della partecipazione) non presentano il carattere dell’unitarietà» incidendo sulla «strutturazione giuridica» degli istituti.

<sup>82</sup> Per un approfondimento sul giudizio in via principale si rinvia a B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, in, *La «manutenzione» della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*. Atti del Seminario annuale del Gruppo di Pisa, Roma – 18 novembre 2011, a cura di M. Decaro - N. Lupo - G. Rivosecchi, Torino, Giappichelli, 2012 e a *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo*, Atti del seminario di studi Issirfa, Roma, 29 maggio 2012, a cura di N. Viceconte, Milano, Giuffrè, 2013. Per un’esposizione sistematica si rinvia ai recenti A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014<sup>5</sup>; E. MALFATTI - S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2013<sup>4</sup>; G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2012.

<sup>83</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie locali*, cit., p. 85.

## 5. Oltre l'interdipendenza: le politiche di condizionalità come culmine della deterritorializzazione

Il contesto sovranazionale offre, infatti, un chiaro cambiamento di senso delle relazioni internazionali.

L'emancipazione del territorio dalla sovranità popolare è fenomeno che accompagna molti degli obblighi internazionali di varia natura capaci di imporsi negli ordinamenti nazionali, contribuendo al depotenziamento normativo delle Costituzioni<sup>84</sup>. Questa progressiva divaricazione tra territorio e norme della convivenza decise in Costituzione, definita deterritorializzazione, porta da un lato alla spolticizzazione dello spazio pubblico, dall'altro alla privatizzazione della sovranità.

Sotto questo profilo non pare privo di rilievo lo stesso slittamento semantico che ha portato il debito dello stato a divenire debito sovrano: nel passaggio terminologico dalla statualità del debito alla sua sovranità si compie, infatti, una trasformazione assiologica del debito spostandone l'onere a carico dei cittadini<sup>85</sup>. Si deve tenere conto, inoltre, che la sovranità del debito si riferisce sostanzialmente alla sovranità del creditore: il debito è il vero sovrano nel senso che è il veicolo – anche dal punto di vista retorico e immaginifico – che consente alle istituzioni che erogano credito a livello globale – tra le quali spiccano Fmi, Bm e multinazionali bancarie<sup>86</sup> – di esercitare la sovranità sullo e dello stato indebitato, “indebitando” lo stesso concetto di cittadinanza<sup>87</sup>.

Certamente sarebbe un errore trattare le istituzioni della globalizzazione come un tutto unitario, un contesto uniforme, mentre è pacifico che le stesse dinamiche che spingono verso una mondializzazione di parte significativa delle regole di convivenza favoriscono forme di regionalizzazione in grandi spazi, tra i quali l'Unione europea vanta un livello di integrazione sovranazionale unico al mondo. Tutto l'ordinamento nazionale ne è stato pervaso, talvolta con ambiguità fino a ipotizzare la desuetudine di alcune norme della Costituzione come l'art. 41<sup>88</sup> o a

---

<sup>84</sup> Sul punto A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, Relazione V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Lecce, 14-15 settembre 2012, in *gruppodipisa.it*, pone «la cruciale, inquietante questione se, in tempi di crisi, si danno le condizioni perché si preservi, almeno in parte, la “normatività” della Costituzione e il rischio del suo sostanziale impoverimento e persino del suo smarrimento».

<sup>85</sup> U. MARANI – N. OSTUNI, *Debito statale, debito sovrano, debito pubblico, debito dei cittadini*, in *Economiaepolitica*, 2013, osservano che «è da tempo che i debiti nazionali non sono più denominati statali, come si usava fino a qualche decennio fa (...) L'accento della responsabilità dell'onere si è, di fatto, spostato non su chi lo contrae ma su chi lo paga».

<sup>86</sup> M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, II, Padova, Cedam, 1998, p. 776.

<sup>87</sup> G. BUCCI, *Diritto e politica nella crisi della globalizzazione*, in *Dem. dir.*, 2009, p. 139, rileva che «la funzione di garantire la crescita [sia] stata affidata all'indebitamento di massa».

<sup>88</sup> Ci si riferisce all'ipotesi avanzata da N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2001, criticata da G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 145 ss.

portare alla revisione dell'art. 81<sup>89</sup>, ma più in generale secondo una profonda assimilazione dagli esiti non scontati ma decisamente orientati verso una progressiva comunitarizzazione dell'ordinamento regionale italiano<sup>90</sup>. Anche senza considerare che la stessa introduzione del pareggio di bilancio orienta il regionalismo italiano<sup>91</sup>, non può negarsi infatti che sia notevole l'impatto dell'interdipendenza globale sul ruolo delle autonomie territoriali<sup>92</sup>.

Con la crisi economica è entrata in azione nell'Unione europea una nuova istituzione della globalizzazione, il triumvirato della *troika*<sup>93</sup>, che se non altro ha il merito di aver reso evidente il ruolo del Fmi come *pivot* delle forme di interdipendenza globale<sup>94</sup>. In questa fase la Bce, che partecipa della figura organizzatoria della *troika*, ha assunto con chiarezza una propria autonomia come istituzione della globalizzazione, legittimamente secondo la Corte di giustizia<sup>95</sup>, ma fortemente criticata dal parlamento europeo<sup>96</sup> e messa in discussione anche dal *Bundesverfassungsgericht*<sup>97</sup>.

---

<sup>89</sup> Per una lettura critica v. tra gli altri G. FERRARA, *Regressione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivistaaic.it*, n. 2/2012; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2012. Per una lettura in parte differente si rinvia a G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Seminario di studio - Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, *ivi*, che aveva già affrontato il tema in ID, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Convegno annuale Aic su *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino-28 ottobre 2011, in *Rivistaaic.it*.

<sup>90</sup> Cfr. L. VIOLINI, *Le regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2012, p. 463 ss., che parla di «influssi, diretti e indiretti» dell'integrazione comunitaria «nelle relazioni tra Stati e le loro articolazioni interne regionali e locali», p. 464.

<sup>91</sup> Come osservano G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Esi, 2012 e, con diversa prospettiva, A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2014.

<sup>92</sup> Si rinvia a quanto detto da S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale*, *cit.*

<sup>93</sup> La *troika* (Bce, Commissione e Fmi) e il suo ruolo sono stati definiti dal regolamento (UE) n. 472/2013 del 21 maggio 2013 e sono menzionati nel trattato Mes. Si rinvia alla *Risoluzione relativa all'indagine sul ruolo e sulle attività della troika relativamente ai paesi dell'area dell'euro oggetto di programmi (2013/2277(INI))* a firma di O. Karas e A. Cercas con i risultati della commissione di inchiesta (A7-0149/2014) per accertare se la *troika* – nella gestione della crisi greca – non abbia debordato dai propri compiti istituzionali.

<sup>94</sup> Il meccanismo dell'art. 136 Tfe è considerato una vera e propria riproduzione di quanto previsto dal Fmi da M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1789; C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, *cit.*; L. PATRUNO, *La "teologia economica" dell'Europa e il "banco da macellaio" (Schlachtbank) della Storia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011.

<sup>95</sup> La Corte di giustizia, sentenza *Pringle/Irlanda* (causa C-370/12), ha confermato che la Commissione e la Bce possono legittimamente svolgere i compiti assegnati loro con il trattato Mes. Per una lettura critica di questa sentenza cfr. R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2013.

<sup>96</sup> Che «nota, a tale proposito, che la Bce ha adottato decisioni che esulano dal suo mandato» nella *Risoluzione sulla troika e gli effetti sociali su aspetti occupazionali e sociali del ruolo e delle attività della troika (2014/2007(INI))*.

<sup>97</sup> Cfr. E. OLIVITO, *Atto primo: il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della BCE. Un'occasione per il futuro dell'Unione europea?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2013.



Le politiche di condizionalità<sup>98</sup> (art. 13, comma 3, Mes) adottate dalla *troika* hanno travasato nell'Ue le caratteristiche proprie delle forme giuridiche utilizzate dalle istituzioni della globalizzazione, trasfigurando la figura delle «(auto)limitazioni di sovranità» in mera autonomia dell'ente statale, soprattutto dello stato che è messo nella condizione di doversi impegnare a perseguire e poi raggiungere obiettivi indicati dalle istituzioni extra-statali *sub conditione* di non ricevere aiuti o giudizi positivi.

La riforma delle autonomie locali rientra a pieno titolo nelle politiche di condizionalità - senza dubbio più *soft* di quelle, analoghe, subite da Grecia e Portogallo<sup>99</sup> - che vincolano già la nostra repubblica<sup>100</sup>. Basti ricordare che con la lettera del 4 agosto 2011 rivolta all'Italia a doppia firma del Governatore uscente e quello entrante della Bce<sup>101</sup> - oltre alla riforma pensionistica, al blocco del turn over, alla riduzione degli stipendi pubblici, alla modificazione della contrattazione collettiva - si indicava di mettere «sotto stretto controllo l'assunzione di indebitamento, anche commerciale, e le spese delle autorità regionali e locali, in linea con i principi della riforma in corso delle relazioni fiscali fra i vari livelli di governo» nonché ad abolire le province. Memorandum d'impegni, lettere d'intenti, sono lemmi del diritto internazionale privato che si travasano nelle relazioni che incidono sulle posizioni giuridiche degli enti territoriali sovrani e autonomi nonché, quindi, sui singoli consociati<sup>102</sup>.

Questa più stringente esperienza del fenomeno della delocalizzazione si accompagna, dunque, a una nuova consapevolezza: il passaggio dall'autolimitazione alla sovranità *sub conditione* colpisce i margini politici delle autonomie territoriali, sulle quali ricadono gran parte dei vincoli di bilancio; esiste, quindi, una sorta di *parallelismo di depotenziamento* della politicità della sovranità e - contrariamente a quello che si poteva sostenere - delle autonomie territoriali.

---

<sup>98</sup> Secondo C. PINELLI, *Conditionality*, in *Max Planck Enc.*, 2007, la «minimal definition» della condizionalità è «the practice of international organizations and States of making aid and co-operation agreements with recipient States conditional upon the observance of various requirements (...) the rules governing such practice within different legal orders».

<sup>99</sup> Il memorandum d'intesa in materia di condizionalità di politica economica della Grecia è del 2 maggio 2010, quello del Portogallo del 17 maggio 2011, entrambi recanti la riforma degli enti locali. Cfr. P. CRUZ E SILVA, *La riforma del potere locale in Portogallo*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, p. 642.

<sup>100</sup> E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2014, riconduce punto per punto gli impegni della lettera a una serie di provvedimenti assunti in seguito in Italia.

<sup>101</sup> Impegni resi noti solo dalla stampa con estremo ritardo. V. *Corriere della sera* 4 agosto 2011. Cfr. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit.

<sup>102</sup> Nella citata Risoluzione Pe del 13 marzo 2014 si afferma che «un memorandum d'intesa è per definizione un accordo frutto di negoziati tra lo Stato membro interessato e la troika, in virtù del quale uno Stato membro s'impegna a svolgere una serie ben precisa di azioni in cambio di assistenza finanziaria». In essa il Pe «denuncia la mancanza di trasparenza nei negoziati relativi al memorandum d'intesa; rileva la necessità di valutare se i documenti ufficiali sono stati chiaramente comunicati ed esaminati in tempo utile nei parlamenti nazionali e nel Parlamento europeo e opportunamente discussi con le parti sociali». Nell'altra Risoluzione del Pe del 13 marzo 2014 in particolare ci «si rammarica del fatto che la condizionalità imposta in cambio dell'assistenza finanziaria abbia minacciato gli obiettivi sociali dell'Ue».

## **6. Per un nuovo ente territoriale autonomo: uno stato impegnato a perseguire i propri obiettivi costituzionali, cominciando dalla ridefinizione del territorio**

Rispetto a un possibile avvistamento su un'accezione di sovranità territoriale precedente all'ingresso nella storia di quella popolare, per cogliere le modificazioni in corso tra il territorio, la comunità e il potere politico sembrerebbe preferibile ricorrere al concetto di autonomia politica non solo per le regioni ma anche per lo stato all'interno dell'ordine giuridico globale.

In quest'ottica lo stato dovrebbe tentare di assumere nelle sue relazioni internazionali e sovranazionali per lo meno le caratteristiche migliori dell'autonomia politica. Non perché lo stato vada difeso in quanto tale, ma perché l'orizzonte di senso della Costituzione richiede la tutela delle istanze unitarie che trovano un loro primario obiettivo, non solo nell'integrità e indipendenza territoriale, ma soprattutto nel compito condiviso da tutti gli enti che compongono la Repubblica di perseguire l'uguaglianza sostanziale, che è uguaglianza intersoggettiva ma anche territoriale.

Dal momento che non può ridursi l'autonomia al diritto a essere lasciati a se stessi nel governo dei propri affari, ma che questa dovrebbe comprendere il diritto a prendere parte a una comunità più estesa, decidere delle forme della convivenza sul territorio che si abita significa essenzialmente partecipare all'individuazione delle decisioni di sistema che coinvolgono la globalità e ne indirizzano la convivenza tramite i propri enti esponenziali. Esercitando la propria autonomia politica in un mondo globale, dunque, sia lo stato che le autonomie territoriali devono ritrovare la capacità di costruire il territorio, mettendolo in connessione con i suoi interessi generali senza rinnegare le forme di autorganizzazione.

In base alla lettura in questa sede proposta, la politicità del territorio<sup>103</sup> consiste nella concreta esperienza della condivisione di uno stesso spazio per ordinare la convivenza, forma di convivenza e condivisione che inevitabilmente contribuisce a costruire il territorio stesso, che certo non può essere ridotto a mero elemento negativo, di delimitazione di efficacia delle norme, né a spazio di efficienza di indicatori economici.

In questa direzione è possibile individuare alcuni punti nevralgici che concorrono a costruire i rapporti tra comunità e forme della convivenza a partire da un'accezione politica della territorialità. Si tratta di specifici profili che potrebbero contribuire a rendere i territori di riferimento degli spazi politici.

---

<sup>103</sup> Cfr. C. GALLI, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, il Mulino, 2001.

## 6.1. Segue: la residenza sul territorio e i diritti sociali

È opportuno mettere in evidenza l'ambiguità con cui è possibile richiamarsi al territorio, come forma di abbarbicamento e di selezione dei propri cittadini, nonostante la Corte costituzionale abbia fornito una visione universalmente inclusiva della territorialità<sup>104</sup> riconoscendo tutela a ogni singola persona presente sul territorio a prescindere sia dal criterio della cittadinanza che della regolarità del permesso di soggiorno<sup>105</sup>. Ci si riferisce in particolare alla legislazione che nel cosiddetto criterio della *anzianità* di residenza sul territorio ha trovato la forma più "raffinata" di esclusione dall'accesso ai diritti<sup>106</sup>: tramite la residenza di lungo periodo sul territorio richiesta per l'accesso alle prestazioni sociali i legislatori hanno inteso delimitare la composizione della comunità di riferimento<sup>107</sup>.

La Corte costituzionale ha ripetutamente sanzionato<sup>108</sup> i vincoli introdotti dalla legge statale in tema di prestazioni sociali agli stranieri, che prevedeva che le provvidenze costituenti diritti soggettivi in materia di servizi sociali fossero concesse ai soli stranieri titolari della carta di soggiorno, il cui possesso è subordinato a «requisiti che vanno da parametri di squisita connotazione censuaria ad altri che attengono alle generali condizioni di vita, per finire con un presupposto di tipo meramente temporale, raccordato al periodo di permanenza in Italia con regolare permesso di soggiorno» (sent. n. 40 del 2013). Ancor più numerose sono state le norme regionali che negli ultimi anni hanno agganciato espressamente prestazioni sociali al requisito di una residenza qualificata nella regione<sup>109</sup>, dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale sempre in nome del principio universalista e di uguaglianza.

---

<sup>104</sup> Sull'accezione inclusiva della territorialità della territorialità come unica compatibile con una piena efficacia della Costituzione sia permesso rinviare al mio *La "cittadinanza costituzionale" degli stranieri: una questione d'efficacia costituzionale*, in *La Repubblica e le migrazioni*, a cura di L. Ronchetti, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 25-62.

<sup>105</sup> Secondo la giurisprudenza costituzionale lo straniero è «titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sent. n. 148 del 2008), che «spettano anche agli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno» (sent. n. 299 del 2010).

<sup>106</sup> Per l'uso del criterio della residenza come discriminazione indiretta si rinvia a B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Aic, Cagliari 16-17 ottobre 2009, in *Associazione deicostituzionalisti.it*. Cfr. anche F. BIONDI DAL MONTE, *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in Atti del Convegno di Trapani dell'8/9 giugno 2012, in *Gruppodipisa.it*.

<sup>107</sup> Per una riflessione su «la legalità "divisa" e la selezione del *demos* per parti separate» si rinvia a F. BILANCIA, *Le forme della democrazia contemporanea e il germe della sua autodistruzione*, in AAVV, *Democrazia*, cit., pp. 155-164.

<sup>108</sup> Cfr. la giurisprudenza su: la pensione di inabilità (sentt. nn. 11 del 2009 e n. 324 del 2006), la indennità di accompagnamento (sent. n. 306 del 2008), l'indennità di accompagnamento e la pensione di inabilità (sent. n. 40 del 2013), l'assegno mensile di invalidità (sent. n. 187 del 2010) e l'indennità di frequenza per i minori invalidi (sent. n. 329 del 2011).

<sup>109</sup> Con la sentenza n. 40 del 2011 la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale «l'esclusione assoluta di intere categorie di persone» dal sistema integrato dei servizi «fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta» perché «non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari». Da allora si ribadisce che «non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento (sentenza n. 40 del 2011; sentenza n. 187 del 2010)». Cfr. sentt. nn. 2, 4, 172 e 222 del 2013.

Tutte queste norme pretendevano di selezionare i destinatari dei diritti fondamentali che rispondono a situazioni di bisogno sulla base dell'appartenenza o meno alla comunità territoriale, appartenenza giuridicamente riconosciuta con una residenza (intesa come iscrizione anagrafica) protratta nel tempo. L'uso distorto del criterio della residenza nella legislazione regionale per di più si innesta nel tessuto normativo alterato dalle ordinanze dei sindaci sulle pratiche relative all'iscrizione anagrafica<sup>110</sup>.

La richiesta di un'anzianità di residenza sul territorio è uno stratagemma per tentare di ridimensionare la valenza inclusiva che proprio il criterio territoriale potrebbe assicurare: tutti coloro presenti sul territorio della Repubblica, a qualunque titolo e con qualunque status, sono destinatari delle norme della Costituzione che garantisce e tutela i loro diritti<sup>111</sup>.

Deve rilevarsi, tuttavia, che la stessa giurisprudenza costituzionale presenta alcune ambiguità. La Corte costituzionale è stata chiara sul fatto che non sia possibile addurre la limitatezza delle risorse finanziarie per discriminare tra i beneficiari di prestazioni sociali in base al livello di radicamento territoriale<sup>112</sup>. Nella sentenza n. 222 del 2013, tuttavia, si afferma che nel caso di assegni per la natalità e altre prestazioni economiche destinate alle famiglie il legislatore «appronta misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana, e che premiano, non arbitrariamente, il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale». In effetti la Corte aveva già sostenuto che per i diritti «eccedenti» quelli fondamentali fosse «possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata» (sent. n. 61 del 2011). Non può negarsi però che assegni di natalità riconosciuti sulla base di un radicamento territoriale possano essere intesi come forma di selezione della comunità di riferimento, almeno di quella futura.

---

<sup>110</sup> A rafforzare il carattere escludente e discriminatorio delle disposizioni richiamate è, infatti, spesso intervenuto un altro territorio di prossimità, il comune. Non pochi sindaci hanno adottato ordinanze – anche esse illegittime – per aggravare gli oneri per ottenere la residenza formale, mediante l'iscrizione anagrafica, per stranieri e senza fissa dimora al fine anche in questo caso di selezionare la propria popolazione e non semplicemente di rappresentarla. Si rinvia a P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La residenza degli stranieri: un diritto speciale?*, in *La Repubblica e le migrazioni*, cit., p. 50 ss.

<sup>111</sup> «E ciò, in coerenza con la naturale propensione “espansiva” della esigenza di garantire il “rispetto” (che altro non può significare se non concreta attuazione) dei diritti fondamentali spettanti alla persona» (sent. n. 61 del 2011).

<sup>112</sup> Secondo la Corte costituzionale «le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – de[vono] essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza» perché, se al legislatore è consentito «introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati», ciò può avvenire «soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (sent. n. 432 del 2005). E. ROSSI, *Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi – F. Biondi Dal Monte – M. Vrenna, Bologna, il Mulino, 2013, p. 90, osserva che le regioni si fanno carico della tutela dei diritti «in un contesto di risorse in continua diminuzione» rischiando di sancire «affermazioni (...) non realizzate».

La stessa pronuncia peraltro sembrerebbe confermare una condizione di *specialità* della politica relativa dell'edilizia residenziale pubblica nella quale il criterio dell'anzianità di residenza è ritenuta legittima<sup>113</sup>. A giudizio della Corte costituzionale, infatti, «le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli. L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia». Si potrebbe anche ipotizzare viceversa un'accezione dell'abitazione come punto di partenza del processo di coinvolgimento di una persona o famiglia presso la comunità locale; si potrebbe sostenere l'opportunità che l'edilizia popolare debba rispondere a situazioni di necessità, che si auspica che l'amministrazione aiuti a rendere temporanee e non stabili. In fin dei conti una residenza senza abitazione, oltre a essere resa quasi impossibile dal diritto (basti pensare alle misure restrittive nei confronti dei senza fissa dimora), corrisponde a una chiara situazione di bisogno ben prima di ogni radicamento territoriale.

## 6.2. Segue: la residenza sul territorio e i diritti politici

Il radicamento territoriale per contro non assume la centralità che potrebbe vantare per quanto riguarda la sfera dei diritti politici. Senza voler riprendere in questa sede il dibattito pubblico intorno al ruolo che dovrebbe essere riconosciuto allo *ius soli* e allo *ius loci* nell'acquisto della cittadinanza e dei correlativi diritti di voto<sup>114</sup> - che almeno a livello europeo in parte già svolgono, come si evince dalla disciplina del diritto di voto locale dei cittadini comunitari<sup>115</sup> -, con la scelta di abbandonare per i diritti politici il criterio della *territorialità*<sup>116</sup> emerge con chiarezza la problematica sovrapposizione tra residenza e iscrizione anagrafica: le liste elettorali sono state oggetto di *delocalizzazione* nel 1992 quando si è passati dal registro della «popolazione stabile del comune» alla doppia anagrafe, quella

---

<sup>113</sup> Cfr. anche la sent. n. 432 del 2005 e l'ord. n. 32 del 2008.

<sup>114</sup> Cfr. G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2/2011, p. 449.

<sup>115</sup> La residenza per le elezioni amministrative ha finito per prevalere sulla stessa cittadinanza nazionale dal momento che «ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro in cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato» (art. 22 Tfeue).

<sup>116</sup> E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, in *Dig.disc. pubbl.*, V, Torino, 1990, p. 224.

«della popolazione residente nel comune» e quella «degli italiani residenti all'estero (Aire)»<sup>117</sup>. Nonostante la residenza sia nominata in entrambe le anagrafi, quel che conta per l'iscrizione all'Aire, non è tanto ove si risieda abitualmente, quanto il possesso della cittadinanza italiana. Pochi giorni dopo la sua istituzione venivano approvate, infatti, le *Nuove norme sulla cittadinanza*<sup>118</sup> che hanno rafforzato ulteriormente l'acquisto della cittadinanza per sangue senza soluzione di continuità tra le generazioni. In seguito alla riforma del diritto di voto dei cittadini all'estero<sup>119</sup> che unifica le anagrafi con i dati degli schedari consolari per la rilevazione degli italiani all'estero, inoltre, le liste Aire sono lievitate soprattutto nei comuni di nascita degli avi, che sono spesso anche i comuni che hanno visto ridurre drasticamente la loro popolazione residente. In altri termini comuni con più elettori che abitanti<sup>120</sup>.

Ne discende che, mentre i cittadini comunitari per poter esercitare il loro diritto di voto amministrativo devono adempire all'onere di presentare al sindaco domanda di iscrizione nella lista elettorale aggiunta istituita presso il comune dove risiedono<sup>121</sup>, l'analogo adempimento in origine previsto anche per i cittadini residenti all'estero<sup>122</sup> è stato superato con l'iscrizione d'ufficio all'Aire. Eppure la Corte costituzionale aveva giustamente rilevato che tale onere rappresentava un comportamento che «se posto in essere, è dimostrativo o indicativo di una persistente volontà o persuasione del cittadino (residente stabilmente all'estero) di essere legato alla madre patria» senza costituire in sé «un rilevante sacrificio della sfera di libertà e di autonomia del soggetto» (sent. n. 240 del 1975). Questo onere rappresentava, soprattutto, un bilanciamento tra una disciplina dell'acquisto *iure sanguinis* della cittadinanza italiana, da sempre centrale in un paese d'emigrazione come il nostro, e il principio di rappresentatività delle istituzioni democratiche.

Sotto questo profilo è paradigmatica la sentenza n. 242 del 2012<sup>123</sup> con la quale la Corte costituzionale non ha ritenuto illegittimo computare gli iscritti all'Aire nel quorum di validità delle elezioni richiesto, in via eccezionale, per la validità di circostanza altrettanto eccezionale, vale a dire

---

<sup>117</sup> L'art. 2, comma 1, della l. 16 gennaio 1992, n. 15 ha modificato il Tu *Elettorato attivo* - DPR n. 223 del 1967, art. 13, stabilendo che «sono iscritti di ufficio nelle liste elettorali i cittadini che, possedendo i requisiti per essere elettori e non essendo incorsi nella perdita definitiva o temporanea del diritto elettorale attivo, sono compresi nell'anagrafe della popolazione residente nel comune o nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (Aire)».

<sup>118</sup> L. n. 91 del 5 febbraio 1992.

<sup>119</sup> Art. 5, l. n. 459 del 2001.

<sup>120</sup> Come è stato rilevato da F. SORRENTINO, udienza pubblica 18 settembre 2012, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>121</sup> Come richiede l'art. 1, comma 1, d. lgs. n. 197 del 1996 che ha trasposto la Direttiva 94/80/CE.

<sup>122</sup> Il cittadino cancellato dal registro della popolazione stabile restava iscritto nelle liste elettorali del Comune stesso per sei anni, almeno ché non chiedesse la conservazione all'iscrizione nelle liste, acquisendo in tal modo il diritto a mantenere l'iscrizione a tempo indeterminato.

<sup>123</sup> Si riprendono qui alcune considerazioni sviluppate nel mio *La rappresentatività nei Comuni con più elettori che abitanti. Qualche postilla a margine della sentenza n. 242 del 2012 sul voto degli italiani all'estero*, in *Forum dei Quad. cost.*, 2013.

l'elezione con una sola lista di candidati collegata a un sindaco<sup>124</sup>. Nel caso di specie soltanto sei dei cittadini residenti all'estero iscritti nelle liste elettorali del comune di Sessano nel Molise avevano partecipato al voto, mentre aveva votato la maggioranza assoluta degli abitanti. Di conseguenza complessivamente non si è raggiunto il quorum di validità delle elezioni, che sono state dichiarate nulle, il comune è stato commissariato e, quindi, privato delle proprie istituzioni rappresentative<sup>125</sup>.

Si è preferito, dunque, non dare rilievo costituzionale alla convivenza sul territorio, si è voluto non considerare il peso costituzionale del collegamento con l'ordinamento sociale del comune e il legame con il territorio che nel nostro sistema è costituito dal criterio della residenza.

Le stesse argomentazioni utilizzate dalla sentenza, inoltre, sollevano alcune perplessità: secondo la Corte costituzionale la norma oggetto della questione di legittimità, che opererebbe «un bilanciamento tra il diritto elettorale degli abitanti con quello dei cittadini residenti all'estero», mira a garantire «con pienezza il diritto dei non residenti iscritti all'Aire alla appartenenza al corpo elettorale locale» invece di «assicurare ampia ed incondizionata garanzia ai diritti politici» degli amministrati dalle istituzioni comunali. Nell'interpretazione della Corte costituzionale, quindi, il legislatore avrebbe voluto favorire gli uni “contro” gli altri, finendo per sacrificare il principio rappresentativo che pure il quadro normativo complessivo mira a tutelare. Quest'impostazione, scollegata dall'effettività del principio rappresentativo, rischia peraltro di determinare una pericolosa frammentazione giuridica (quella politica è, invece, il cuore del pluralismo) dell'elettorato.

La questione, dunque, evidenzia come la trama legislativa delineata per gli italiani all'estero abbia determinato effetti distorsivi sull'ordito dei principi costituzionali che la norma in discussione intendeva proteggere, la rappresentanza e la partecipazione. Certamente il legislatore nazionale avrebbe dovuto considerare tali effetti, come ha fatto il Consiglio della regione Friuli Venezia Giulia che ha stabilito che ai fini del raggiungimento del quorum strutturale non è computato il numero degli iscritti all'Aire<sup>126</sup>. In tal modo il legislatore regionale intendeva far sì che la norma sulle elezioni con unica lista mantenesse intatta la sua *ratio*, vale a dire il «*favor* per la conservazione del risultato

---

<sup>124</sup> Vale a dire il raggiungimento di un doppio *quorum*: il numero dei votanti non deve essere inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune e la lista deve ottenere non meno del 50 per cento dei voti espressi in base all'art. 71, comma 10, Tuel, oggetto della questione di legittimità. Il bilanciamento operato dal comma 10 così come ora ricostruito ha origini piuttosto risalenti e decisamente anteriori alle riforme che hanno interessato il voto dei cittadini all'estero.

<sup>125</sup> L'ordinanza di rinvio ipotizzava la non applicabilità ai residenti all'estero di adempiere il dovere civico al voto quale causa per il loro scorporo dal quorum di validità.

<sup>126</sup> Art. 1, comma 2, l. r. n. 21 del 2003.

elettorale»<sup>127</sup>, preferendo «al dato formale della cittadinanza (...) quello sostanziale della residenza»<sup>128</sup>, sul territorio.

### 6.3. Segue: il territorio come dimensione della coesione e luogo di prossimità

Il territorio per contro assume sempre più centralità sotto il profilo economico: se un *territorial discourse* ha cominciato a svilupparsi sin dai primi anni Novanta, con la Carta dei diritti fondamentali, nel capo dedicato alla *Solidarietà*, l'Ue «riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale (...) al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione» (art. 36), in seguito alla strategia di Europa 2020 e in particolare con la nuova programmazione dei fondi strutturali per il 2014-2020<sup>129</sup>, la coesione territoriale è poi divenuta formale obiettivo della cosiddetta politica regionale (art. 174 Tfeue<sup>130</sup>).

Nonostante la coesione territoriale resti un “concetto ombrello” piuttosto complesso che non emerge *out of the blue*<sup>131</sup>, l'introduzione di una terza dimensione, quella territoriale, rappresenta una seconda rottura paradigmatica dopo che Delors nel 1998 volle introdurre la coesione sociale accanto a quella economica.

Tenendo presente che la politica europea regionale non confonde l'approccio territoriale con un paradigma localistico, ma anzi presuppone l'intervento di autorità sovralocali che governino la distribuzione dei compiti con un'opera di programmazione e valutazione, la letteratura sul tema insegna che «un intervento o innesta un processo di autonomia o accentua la dipendenza»<sup>132</sup>: a fronte delle politiche di coesione territoriale si pone, dunque, la questione se queste mirino a rafforzare la capacità istituzionale dei territori di prossimità di comportarsi da enti esponenziali con un indirizzo politico autonomo, se quindi l'ingresso del paradigma territoriale possa indirizzare verso la ripolitizzazione degli enti territoriali o quanto, invece, sia un volano per rafforzare la loro trasformazione in senso funzionalista.

---

<sup>127</sup> E. GROSSO, *Italiani all'estero ed elezioni comunali. Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, in *Le Regioni*, 2005.

<sup>128</sup> Cfr. Tar Molise, sentenza n. 260 del 2010.

<sup>129</sup> Regolamento comune n. 1303/2013.

<sup>130</sup> L'articolo sancisce che, per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale al suo interno, l'Unione deve mirare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, e che un'attenzione particolare deve essere rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici.

<sup>131</sup> Sull'incerta definizione di coesione territoriale cfr. I. MOZZONI, *Geografia della politica di coesione europea*, Roma, Aracne, 2012, p. 105.

<sup>132</sup> C. BORGOMEIO, *L'equivoco del sud. Sviluppo e coesione sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2013, p. 173.



Nonostante il contributo italiano nell'avvio di questa politica sia stato importante<sup>133</sup>, deve prendersi atto della pessima capacità della repubblica italiana di utilizzare le risorse messe a disposizione con i fondi strutturali per tentare di attenuare, se non superare, il divario territoriale e i suoi svantaggi. Delle tre tesi che negli anni si sono confrontate nella ricerca delle responsabilità per la insoddisfacente performance italiana – evidenziando ora l'incapacità delle amministrazioni regionali, ora di quelle nazionali, ora di quelle comunitarie – dal punto di vista di una riflessione sull'autonomia politica è interessante considerare l'impatto che i limiti della programmazione dei fondi strutturali hanno esercitato a livello regionale, non contribuendo alla crescita dell'autonomia delle regioni coinvolte ma anzi incidendo negativamente sulla loro «capacità di produrre strategie originali, funzionali alla risoluzione dei problemi economici, sociali e istituzionali che frenano la crescita dei sistemi locali»<sup>134</sup>. Già nel Rapporto Barca del 2009, d'altra parte, si rilevava che la Commissione non si fosse limitata a fissare principi generali quali meta-obiettivi, metodi decisionali e criteri valutativi, ma avesse finito per schiacciare un'autonoma programmazione regionale<sup>135</sup>. La pianificazione regionale sarebbe stata in tal modo privata «di quella “autonomia sostanziale” indispensabile [per] predisporre percorsi di sviluppo realmente corrispondenti ai fabbisogni, alle criticità e alle potenzialità territorialmente circoscritte» agendo sulla «capacità di leggere e interpretare la realtà socioeconomica delle regioni»<sup>136</sup>.

La territorializzazione delle politiche in coerenza con il paradigma o approccio *place-base* comunque confida sulla capacità dei governi di prossimità di saper rappresentare i bisogni, le aspettative, le potenzialità delle proprie collettività, le specificità del proprio territorio e tessuto socio-economico abbandonando l'idea di singole e separate politiche di settore che possano risultare *spatial blind*. Qualunque sia l'opzione, consapevole o meno, che prevarrà in Europa, in Italia la scelta della non rappresentatività degli enti intermedi<sup>137</sup> (che non sono stati affatto soppressi<sup>138</sup>) operata dalla I.

---

<sup>133</sup> Ci si riferisce a Antonio Giolitti che fu Commissario per le questioni regionali dal 1976 al 1984, sul cui ruolo cfr. G.P. MANZELLA, *Gli anni europei di Antonio Giolitti: riforme, nostalgie e lasciti*, in *Antonio Giolitti: una riflessione storica*, a cura di G. Amato, Roma, 2012, fondatore del suo carattere programmatico sulla base di una negoziazione tra Commissione e Stati membri. Queste riforme erano state incoraggiate da Y. MENY, *Should Regional Policy be scrapped?*, in *Common Market Law Review*, 1982, pp. 373 ss.

<sup>134</sup> E. SACCO, *Politica di coesione e regioni meridionali: tra centralizzazione e autonomia*, in *Stato e mercato*, 2011, p. 247.

<sup>135</sup> F. BARCA, *An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report, prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009. Cfr. in particolare *Intorno al Rapporto Barca, Queste istituzioni*, 2010, nn. 156-157.

<sup>136</sup> E. SACCO, *Politica di coesione*, cit., pp. 254 e 264.

<sup>137</sup> Cfr. art.1, commi 19 e 25 per le città metropolitane e commi 58 e 69 per le Province.

<sup>138</sup> La soppressione degli enti intermedi senza il coinvolgimento delle popolazioni interessate sembrerebbe in contrasto con il «diritto all'integrità territoriale come diritto proprio della comunità delle popolazioni interessate, attribuito solamente ad esse in virtù della stretta connessione con il territorio medesimo», di cui parla G. DEMURO, *Popolazioni e variazione*, cit., p. 145.

n. 56 del 2014, tuttavia rischia di compromettere ulteriormente la capacità istituzionale di utilizzare i fondi strutturali soprattutto per quella gran parte del paese che non corrisponde a città metropolitane, le quali a loro volta entreranno in funzione a programmazione dei fondi già ampiamente cominciata. Tale opzione, non solo pone gli enti intermedi, se non fuori, *oltre* le forme concrete di esercizio della sovranità popolare, ma rischia anche di non costituire una risposta adeguata per superare le difficoltà di pieno utilizzo delle risorse economiche stanziare per l'Italia.

## 8. Quale tipo di rappresentazione del territorio?

Resta aperta infine la domanda sul tipo di rappresentazione dei territori che si auspica: quella esponenziale propria di una rappresentanza politica che con la citata legge Del Rio si è appena deciso di ridimensionare o quella funzionalistica a servizio dello sviluppo economico che sembrerebbe guidare la riforma degli enti territoriali? Oppure si persegue, seppur con incongruenze e contraddizioni, una visione che sappia tenere insieme i due paradigmi?

Sotto questo profilo non è eludibile, quindi, il nodo relativo ai processi in atto che, da un lato, anticipano con legge ordinaria la riforma degli enti locali, dall'altro, aspirano a modificare, non solo il Titolo V, ma anche gli organi costituzionali<sup>139</sup>. Certamente non è questa la sede per un'attenta disamina di tutti i profili coinvolti dal processo in corso di revisione costituzionale<sup>140</sup>, che verrà analizzata soltanto per valutare se sia in corso un ridimensionamento della politicità delle autonomie territoriali a favore – eventualmente – di una loro riscrittura in senso funzionalista.

In quest'ottica la rimozione delle elezioni dirette per gli enti territoriali intermedi, nonché per il Senato prevista dal ddl costituzionale 1429-A, evidenzia la crisi dell'idea stessa dell'ente esponenziale, crisi nella quale il territorio è pensato non come spazio politico della comunità ma concepito nella sua dimensione quantitativa amministrativizzata.

---

<sup>139</sup> Sicuramente il Parlamento, ma anche il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale in conseguenza del nuovo collegio elettorale nonché dei nuovi poteri di nomina attribuiti al Capo dello Stato.

<sup>140</sup> Tra i molti commenti, si rinvia alle relazioni del Seminario AIC, *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, 28 aprile 2014: P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in *Rivistaiaic.it*, n. 2/2014; M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, *ivi*; B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, *ivi*; E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (!)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, maggio 2014. Cfr. inoltre R. BIN, *Relazione conclusiva*, cit.

In questa fase di ripensamento delle autonomie<sup>141</sup> è prevista, infatti, una modifica dell'art. 67 dal quale sparisce ogni riferimento alla Nazione<sup>142</sup>, che trasloca all'art. 55: soltanto i membri della Camera dei deputati, dunque, rappresenterebbero la Nazione<sup>143</sup>, non tutti i parlamentari dal momento che i senatori continuerebbero a esercitare la propria funzione senza vincolo di mandato, ma non più in nome della Nazione<sup>144</sup>, quale espressione unitaria della sovranità popolare della quale sono parti costitutive anche le autonomie territoriali. Questa nuova e diversa collocazione e attribuzione della Nazione segnerebbe una netta separazione, se non contrapposizione, tra gli interessi nazionali e quelli localizzati, intesi evidentemente come particolaristici: si finisce in tal modo per agire, quindi, sull'idea di unità nazionale perseguibile mediante uno stato regionale espressione del pluralismo territoriale, vale a dire di comunità territoriali diversificate ma unite nella composizione, anche conflittuale certamente, dell'interesse nazionale dell'intera repubblica.

Nazionale, dunque, diviene sinonimo di livello di governo statale: resta nazionale il territorio (artt. 16, 117, 120), la politica (art. 49), l'unità (art. 87) e la sicurezza (art. 126), ma se tali lemmi non sono ricondotti a espressioni di sovranità popolare, potrebbero finire per essere riletti in chiave di mera sovranità territoriale, intesa come «il supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza e - al limite - alla stessa sua sopravvivenza. Interesse presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime politico» (sent. n. 82 del 1976).

Svuotando le forme di esercizio della sovranità popolare o comunque dell'autonomia politica, entrambe connesse all'accezione di territorialità veicolata, ci può limitare a proteggere sovranità, integrità ed indipendenza della Repubblica (sent. n. 278 del 2010) nel senso di indipendenza dello stato rispetto agli altri stati (sent. n. 40 del 2012)? La domanda è di stringente attualità perché è

---

<sup>141</sup> La necessità di un loro ripensamento è largamente condivisa, soprattutto per rimediare al patologico ricorso alla Corte costituzionale per sanare il contenzioso tra Stato e Regioni. Basti qui accennare a G. SILVESTRI, *Relazione sulla giurisprudenza*, cit., p. 2.

Ha espresso preoccupazione per l'andamento del dibattito sul tema A. RUGGERI, *L'autonomia regionale in bilico tra innovazione e restaurazione (note minime a prima lettura della relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali)*, in *Le Regioni*, n. 4/2013, p. 727, ora in ID, "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. XVII studi dell'anno 2013, Torino, Giappichelli, 2014.

<sup>142</sup> G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del Convegno Aic, Alessandria, 17-18 ottobre 2008, ritiene che «il divieto di mandato imperativo si collegasse alla nascente teoria della sovranità nazionale (ma poi anche della sovranità popolare)».

<sup>143</sup> Sul concetto di Nazione si rinvia a C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, I, Torino, Giappichelli, 2005. Su questa scelta del ddl cost. cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Se il Senato delle Autonomie non «rappresenta la Nazione»*, in *Osservatorio costituzionale Aic*, 2014.

<sup>144</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 73, sostiene in effetti che la «teoria della sovranità nazionale e divieto di mandato imperativo rispondevano in effetti a due logiche diverse, che è arbitrario unificare». Cfr. sotto questo profilo D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario 2000: Il Parlamento*. Atti del XV Convegno annuale Aic, Padova, Cedam, 2001, p. 48.

percepibile un uso ricorrente del linguaggio territoriale<sup>145</sup> anche nel ddl di revisione costituzionale nel quale il Senato rappresenta le «*istituzioni territoriali*» (art. 55, comma 5 e anche art. 57) mentre tornano autonomie territoriali, invece, all'art. 82 come oggetto di inchieste da parte del Senato.

Quale idea di territorio sorregge questa grammatica territoriale che si vorrebbe inserire in Costituzione? Corrisponde a innovazioni discorsive e in quale direzione semantica?

Anche qualora si intenda rafforzare la dimensione funzionalista degli enti territoriali, non pare necessario rimettere in discussione il principio democratico della rappresentatività degli enti plurali che compongono la Repubblica. L'autonomia politica che è in grado di rendere il territorio uno spazio politico richiede di superare l'idea del territorio come mero supporto delle attività economiche o come risorsa da consumarsi o perlomeno di agganciarla a una concezione del territorio come «spazio in cui si svolge la vita dei cittadini»<sup>146</sup>. Se non si tenta di ricostruire, infatti, il collegamento tra territorio e popolazione ivi stanziata con le loro istituzioni, si rischia di riportare il territorio tra i «contenitori concettuali (...) che non ritrovano più la logica costitutiva. Contenitori orfani, cioè, di quella logica riflessiva che ha dimostrato (...) l'autonomia e l'importanza di una formazione sociale nel determinare sia la direzione che l'intensità di un percorso di sviluppo»<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> Nel testo originario della Costituzione l'accezione di territorio era essenzialmente quella di territorio nazionale o della Repubblica (art. 10 per il diritto di asilo, l'art. 16 primo e terzo comma, l'art. 80 per le variazioni territoriali, al diritto del lavoro art. 120). Già con la revisione del 2001 il riferimento al territorio assume più di un'accezione: accanto al territorio nazionale per i livelli essenziali (art. 11, comma 2, lett. *m*), a un generico «governo del territorio» (117, comma 3) e al richiamo agli enti territoriali interni ad altro Stato (117, ult. comma), si ritrova il riferimento nell'art. 119 al gettito erariale riferibile «al loro territorio» (comma 1) o in relazione al «proprio territorio» nel comma 2 dell'art. 133, passando all'aggettivazione quando si citano i «confini territoriali dei governi locali» (art. 120, comma 2) fino ad arrivare alla sua soggettivazione mediante il riferimento ai «*territori con minore capacità fiscale*» (art. 119, comma 3).

<sup>146</sup> Cfr. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/cohesion/index/\\_it.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/index/_it.cfm), dove si trovano tutti i documenti ufficiali.

<sup>147</sup> E. SACCO, *cit.*, p. 278.